

La lunga marcia verso l'attuazione delle riparazioni disposte nel caso del massacro di *El Mozote*

di Luca Paladini

Title: The long way toward the implementation of the IAcHR judgement on the El Mozote massacre

Keywords: Inter-American Court of Human Rights; Gross violation of Human Rights; Reparations; Monitoring of Compliance with Judgment; Right to Justice; Amnesty.

1. – Con la risoluzione in epigrafe, la Corte interamericana dei diritti umani (di séguito, Corte IDH) è recentemente tornata ad esprimersi sullo stato di attuazione delle riparazioni disposte nella sentenza di merito relativa al caso del massacro di *El Mozote* (Corte IDH, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, 25-10-2012 [fondo, reparaciones y costas], d'ora in poi "*El Mozote merito*").

La risoluzione *de qua* è la quarta – e, certamente, non sarà l'ultima – di *supervisión de cumplimiento* della sentenza di merito, dato il cospicuo e significativo corredo di riparazioni disposte dalla Corte IDH, diretta testimonianza delle gravi violazioni dei diritti umani accertate in violazione della Convenzione americana dei diritti umani (d'ora in poi, CADU) e, *a latere*, di due convenzioni sui diritti umani stipulate sotto l'egida dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA). L'adozione di tale risoluzione offre dunque, a distanza di 37 anni dal massacro e di 8 anni dalla pronuncia di merito, l'occasione per "fare il punto" sull'attuazione delle riparazioni disposte dai giudici di San José, dando conto di un percorso che, seppur intrapreso con la piena collaborazione dello Stato convenuto, si prospetta ancora piuttosto lungo.

2. – Conviene dar brevemente conto della sentenza di merito, riguardante il massacro di El Mozote, che, per gravità e crudeltà, è stato paragonato all'eccidio di Srebrenica (cfr. V. Hadzi-Vidanovic, *A War Crimes Trial That Needs More Attention*, in *EJIL Talk!*, 15-11-2018).

Questi i fatti. Nel corso di 3 giorni, dall'11 al 13 dicembre 1981, la *Fuerza Armada salvadoreña* procedette all'imprigionamento e alla tortura dei contadini insediati nell'area di El Mozote e nelle zone circostanti. Tra questi, furono uccise oltre 1000 persone, per lo più bambini. Furono sterminati interi nuclei familiari, molte donne subirono violenza sessuale e i sopravvissuti dovettero fuggire altrove. Le forze governative distrussero anche le coltivazioni e uccisero il bestiame, così cancellando ogni segno delle attività di tali insediamenti agricoli. In sostanza, fu distrutto il tessuto sociale della comunità locale di El Mozote e delle zone circostanti.

Il massacro fu organizzato nell'ambito delle operazioni antiguerriglia che le forze armate salvadoreñe condussero tra il 1980 e il 1982, nel corso delle quali

ejecutaron a campesinos, hombres, mujeres y niños, que no habían opuesto ninguna resistencia, simplemente por considerarlos colaboradores de los guerrilleros (Comisión de la Verdad para El Salvador, *Informe “De la locura a la esperanza, La guerra de 12 años en El Salvador”, 1992-1993 [expediente de prueba]*)

con l'obiettivo di spopolare le aree rurali considerate di appoggio alle forze antigovernative. Come emerge dai fatti del caso El Mozote, la tattica utilizzata dalle forze militari – la cd. “terra bruciata” – comportava il massacro della popolazione civile e la distruzione di ogni risorsa economica.

Nonostante l'evidente gravità, per anni l'eccidio fu negato e coperto dallo Stato salvadoreño. Non solo, ma nel 1992, dopo la firma dell'accordo di pace di Chapultepec che pose fine alla guerra civile, fu approvata la *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz* (*Decreto Legislativo* 486, 20-3-1993, *Diario Oficial* 56/1993), il cui art. 1 concedeva “amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos” e la cui applicazione al massacro di El Mozote comportò l'arrestò delle indagini penali che *medio tempore* erano state avviate, frapponendo un ostacolo all'accertamento delle responsabilità.

Dopo la fase pregiudiziale davanti alla Commissione interamericana dei diritti umani (d'ora in poi, la Commissione), che si concluse con l'adozione della dichiarazione di presunta violazione, da parte di El Salvador, degli artt. 4, 5, 7, 8, 11, 19, 21 e 25 CADU in relazione agli obblighi posti in capo agli Stati parti *ex artt.* 1.1 e 2 CADU (*Informe de fondo* N. 177/10, caso 10.720, *Masacres de “El Mozote” y lugares aledaños/El Salvador*, 3-11-2010), il caso fu rassegnato alla Corte IDH, la quale, nel 2012, si pronunciò nel merito.

Nella sentenza “*El Mozote* merito” i giudici dichiararono El Salvador responsabile internazionalmente per numerose violazioni dei diritti umani protetti dalla CADU in relazione al citato art. 1.1, secondo cui gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti e le libertà riconosciuti nella Convenzione e ad assicurare alle persone soggette alla loro giurisdizione il libero e pieno esercizio senza discriminazioni, e, quanto alle vittime di minore età, anche rispetto all'art. 19 CADU, riguardante i diritti dell'infanzia e l'obbligo di protezione posto in capo agli Stati parti.

Sotto il profilo sostanziale, l'imponente elenco di violazioni accertate dà conto dei diversi tipi di vittime del massacro di El Mozote e del pregiudizio da queste subito. Quanto alle vittime dell'eccidio, El Salvador fu dichiarato responsabile per violazione del diritto alla vita (art. 4 CADU), del diritto all'integrità personale (art. 5 CADU), del diritto alla proprietà privata (art. 21 CADU) e del diritto alla libertà personale (art. 7 CADU). Rispetto ai sopravvissuti al massacro, la Corte accertò la violazione del diritto all'integrità personale, del diritto alla vita privata e al domicilio e del diritto alla proprietà privata, mentre con riguardo alle donne vittime di violenza sessuale, fu stabilita la violazione del divieto di tortura e del diritto alla vita privata (art. 11 CADU). Per coloro che furono costretti a lasciare l'area del massacro, i giudici accertarono anche la violazione del diritto di circolazione e residenza (art. 22 CADU) e, quanto ai familiari delle persone uccise, fu riconosciuta la violazione del diritto all'integrità personale e del diritto alla proprietà privata.

Non è secondaria, infine, la violazione del diritto alla giustizia (artt. 8 e 25 CADU), dovuta al mancato accertamento delle responsabilità per il massacro di El Mozote, non avendo El Salvador investigato sui fatti e concluso il relativo procedimento giudiziario, interrotto, come detto, dall'entrata in vigore della legge di amnistia. Inoltre, in relazione alle stesse norme convenzionali e con riferimento alla stessa legge del 1993, lo Stato salvadoreño fu dichiarato internazionalmente responsabile per non aver adeguato il proprio diritto interno alla CADU, dato che, ai sensi dell'art. 2 della Convenzione, gli Stati Parti si impegnano ad adottare le misure legislative o di altro genere necessarie per

rendere effettivi i diritti e libertà da essa previsti e il cui esercizio non sia già assicurato dalla legge o da altre disposizioni interne.

Ma non è tutto, poiché la Corte accertò altresì la violazione, in pregiudizio dei sopravvissuti e dei familiari delle persone uccise, delle già menzionate convenzioni stipulate *a latere* della CADU, in particolare degli artt. 1, 6 e 8 della *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* e dell'art. 7.b della *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (la cd. *Convención de Belém do Pará*), sia per la violazione del divieto di tortura, sia per la mancata investigazione dei fatti e l'accertamento delle relative responsabilità. Chiaramente, il mancato rispetto di disposizioni pattizie “oltre la CADU” aggrava ulteriormente la posizione dello Stato salvadoreño in termini di responsabilità internazionale e, conseguentemente, rafforza il diritto delle vittime ad ottenere giustizia e adeguate riparazioni.

2.1. – A fronte di tali massicce violazioni dei diritti umani, la Corte dispose un articolato corredo di riparazioni. A tale proposito, è bene ricordare che El Salvador effettuò il totale riconoscimento della responsabilità per il massacro (“*El Mozote merito*”, §§ 17 ss., § 357), peraltro già emerso nel corso della fase pregiudiziale davanti alla Commissione, esprimendo altresì la piena volontà di prestare le dovute riparazioni alle vittime.

Oltre alla sentenza, che costituisce una forma di riparazione *per se* (“*El Mozote merito*”, punto risolutivo 1 – in dottrina, cfr. E. Wyler, A. Papaux, *The Different Forms of Reparations: Satisfaction*, in J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, 631 ss.), i giudici disposero che lo Stato attuasse, in via di restituzione alle comunità colpite, un programma di sviluppo sociale, economico e abitativo, anche al fine di consentire il rientro di coloro che erano stati costretti a fuggire, mentre, sul piano riabilitativo, che El Salvador attuasse un programma permanente di assistenza fisica, psicologica e psicosociale per le vittime sopravvissute al massacro e i familiari delle persone uccise. I giudici stabilirono, inoltre, che lo Stato completasse il già aperto *Registro Único de Víctimas y Familiares de Víctimas de Graves Violaciones a los Derechos Humanos durante la Masacre de El Mozote* (di séguito, *Registro Único*) e segnalasse i siti nei quali le vittime dell'eccidio erano state sepolte, ai fini dell'esumazione, identificazione e consegna dei resti ai familiari. Infine, in via compensatoria, la Corte decise che dovessero essere pagate alle vittime gli indennizzi previsti e che lo Stato convenuto reintegrasse il *Fondo de Asistencia Legal de Víctimas*, cui i ricorrenti avevano attinto per avviare il procedimento contro El Salvador.

Quanto alle misure di soddisfazione, atteso il riconoscimento pubblico della responsabilità da parte dello Stato, la Corte dispose che la sentenza di merito fosse pubblicata e che fosse realizzato un video sul massacro, da diffondere e trasmettere almeno una volta su un canale televisivo a diffusione nazionale e da pubblicare sulla pagina *web* delle forze armate (“*El Mozote merito*”, § 365). Sul piano delle garanzie di non ripetizione, i giudici San José decisero che le stesse forze armate, ad ogni livello gerarchico, dovessero essere formate, in modo permanente e obbligatorio, sui diritti umani.

Ma, soprattutto, la Corte IDH stabilì che lo Stato dovesse investigare sul massacro di El Mozote e identificasse, giudicasse e sanzionasse i responsabili, senza che la legge di amnistia del 1993 costituisse un ostacolo, e altresì che si procedesse a investigare e sanzionare i funzionari governativi che, con la loro condotta, anche omissiva, ostacolarono le prime indagini, così garantendo l'impunità ai colpevoli.

Come vedremo, l'attuazione delle riparazioni è sorvegliata dalla stessa Corte e, a tal fine, gli Stati per i quali è accertata la responsabilità internazionale per violazione della CADU – ed eventualmente delle convenzioni stipulate *a latere* – sono tenuti a presentare ai giudici di San José dei rapporti periodici sullo stato di attuazione delle riparazioni. Compreso El Salvador, che entro un anno dalla notifica della sentenza *El Mozote merito*, dovette rimettere il suo primo rapporto.

3. – Emerse, però, da subito un problema di interpretazione della sentenza di merito, rilevato e sollevato dalle vittime, poiché direttamente funzionale all'adempimento delle riparazioni.

Giova ricordare che la richiesta di interpretazione (cfr. art. 67 CADU e art. 68 del regolamento della Corte IDH) può essere avanzata, attraverso una *solicitud de interpretación*, da ciascuna delle parti entro novanta giorni dalla notificazione della sentenza di merito ed è soggetta ad alcuni limiti. In ogni caso, essa non può essere utilizzata come strumento di impugnazione della decisione di cui si chiede l'interpretazione e deve avere ad oggetto la richiesta del significato di sue parti asseritamente poco chiare o imprecise (cfr. Corte IDH, *Loayza Tamayo vs. Perú*, 8-3-1998 [*interpretación de la sentencia de fondo*], § 16). Nemmeno si può chiedere alla Corte di San José di modificare o annullare la sentenza di merito (cfr. Corte IDH, *Atala Riffó y Niñas vs. Chile*, 21-11-2012 [*interpretación de la sentencia de fondo, reparaciones y costas*], § 11), né domandare che sia ampliato il contenuto di una riparazione (cfr. Corte IDH, *Escher y otros vs. Brasil*, 20-11-2009 [*interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*], § 11). Quanto all'oggetto della *solicitud de interpretación*, non si possono addurre fatti o argomenti di diritto già considerati dalla Corte (Corte IDH, *Loayza Tamayo vs. Perú, cit.*, § 15), né si possono sollecitare i giudici a considerare nuovamente questioni già risolte (Corte IDH, *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, 29-8-2011 [*interpretación de la sentencia de reparaciones y costas*], § 30). Infine, la formulazione di argomenti astratti o ipotetici non è compatibile con l'oggetto di una richiesta di interpretazione (Corte IDH, *Cesti Hurtado vs. Perú*, 19-11-1999 [*interpretación de la sentencia de fondo*], § 27).

Ebbene, la *solicitud de interpretación* nel caso del massacro di El Mozote riguardava la limitazione territoriale contenuta al § 56 della sentenza di merito, nel quale i giudici affermarono che non erano considerate come vittime coloro che erano stati uccisi in luoghi non inclusi nell'*Informe de fondo* della Commissione, il quale offre ai giudici di San José la base fattuale da considerare nella trattazione del caso (dunque, di principio, non è possibile addurre fatti nuovi: cfr. Corte IDH, *Cinco Pensionistas vs. Perú*, 28-2-2003 [*fondo, reparaciones y costas*], § 153).

D'altra parte, tale limitazione pareva scontrarsi con la decisione di applicare al caso l'art. 35.2 del regolamento della Corte ("*El Mozote merito*", § 310), a tenore del quale

Quando se justificar que no fue posible identificar a alguna o algunas presuntas víctimas de los hechos del caso por tratarse de casos de violaciones masivas o colectivas, el Tribunal decidirá en su oportunidad si las considera víctimas.

Non avendo la Corte IDH riconosciuto tali ulteriori vittime nella sentenza di merito, si domandava quindi di chiarire tale contraddizione, anche alla luce dell'obbligo posto in capo allo Stato salvadoreño di completare il *Registro Único*, poiché detta limitazione territoriale avrebbe potuto generare delle complicazioni nel corso della supervisione proprio di tale riparazione. Le vittime, dunque,

consideraron que la Corte debería aclarar “las contradicciones que surg[irían] de la limitación territorial establecida en el párrafo 56 de su [S]entencia, en relación con la obligación estatal de identificar a todas las víctimas de las masacres que no fueron determinadas en la [S]entencia”. Por otra parte ... dado que la Corte ordenó al Estado que continuara con la plena puesta en funcionamiento del [*Registro Único*, n.d.r.] ... la limitación territorial establecida en la Sentencia “podría generar complicaciones durante el proceso de supervisión de esta medida” (Corte IDH, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, 19-8-2013 [*Interpretación de la fondo, reparaciones y costas*], d'innanzi "*El Mozote interpretazione*", § 2)

Nella sentenza "*El Mozote interpretazione*", i giudici preliminarmente rammentano che nel paragrafo successivo a quello oggetto di *solicitud de interpretación* si afferma che

Considerando que no existe oposición del Estado para que otras personas más allá de las indicadas por la Comisión sean incluidas como presuntas víctimas, en atención a las particularidades del presente caso, el Tribunal tendrá como víctimas a aquellas personas identificadas e individualizadas por la Comisión en sus listados anexos al informe de fondo y/o por los representantes en sus listados anexos a su escrito de alegatos finales, que hayan sufrido alguna violación de derechos humanos en el marco de las masacres ... siempre que el Tribunal cuente con la prueba necesaria para verificar la identidad de cada una de esas personas. En base a estos criterios y a la prueba que ha sido allegada, esta Corte ha podido determinar un número de víctimas que es singularmente menor al de los listados aportados. Sin perjuicio de lo anterior y habida cuenta de que el propio Estado aportó un listado de 936 víctimas individualizadas, la Corte considera imprescindible que, en el marco del Registro Único de Víctimas que se encuentra desarrollando ... éste proceda a la determinación cierta de otras personas que también deban ser consideradas víctimas y, en su caso, beneficiarias de las reparaciones ... (*El Mozote* merito, § 57).

e altresì precisano che la censurata limitazione territoriale era finalizzata all'adozione della decisione nel merito, senza che ciò impedisse l'inclusione di nuove vittime nel citato registro, così coniugando la certezza giuridica dovuta ai ricorrenti alla necessità di individuare, anche *ex post*, tutte le vittime del massacro (sul punto, cfr. C. Grossman, A. del Campo, M. A. Trudeau, *International law and reparations: the Inter-American system*, Atlanta, 2018, 70), parimenti beneficiarie delle riparazioni ("*El Mozote* interpretazione", § 31). Spetta dunque alle autorità di El Salvador completare l'elenco delle vittime del massacro, comunicandone i nominativi alla Corte ("*El Mozote* merito", § 311), anche ai fini della *supervisión de cumplimiento* della riparazione in questione.

In definitiva, la Corte dichiara la *solicitud de interpretación* inammissibile per una parte e meritevole di chiarimento interpretativo dall'altra. È inammissibile nella misura in cui mira a includere nel *marco fáctico* del caso dei luoghi non indicati nella sentenza di merito, aspirando alla (non possibile) modifica del § 56. Essa è invece ammissibile nella parte in cui richiede un chiarimento sulla riparazione relativa alla tenuta del *Registro Único* e, in tal senso, i giudici di San José chiariscono – sebbene *incidenter tantum* sembrino negare l'addotta contraddittorietà del § 56 ("la decisión de la Corte lejos de ser contradictoria o incompatible ...", "la delimitación de los siete lugares especificados en la Sentencia no debe entenderse como contradictoria con las otras partes de la misma ...", rispettivamente §§ 31 e 36 "*El Mozote* interpretazione") – che l'obbligo dello Stato di identificare le vittime del massacro di El Mozote comporta l'inclusione in detto registro di altre nuove vittime, anche se i fatti che le hanno riguardate sono avvenuti in luoghi vicini o limitrofi alle zone contemplate nella sentenza di merito.

4. – Prima di entrare nel merito della *supervisión de cumplimiento* del caso El Mozote, conviene ricordare che la competenza esecutiva della Corte non si fonda esplicitamente sulla CADU, dato che nessuna sua disposizione la prevede (cfr. C. Correa, *Artículo 63. Reparaciones y medidas provisionales*, in C. Steiner, P. Uribe [ed.], *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Berlin-Bogotá, 2014, 845).

I giudici di San José hanno, quindi, ricavato in via interpretativa la loro competenza a verificare lo stato di attuazione delle riparazioni, sulla base di diverse disposizioni convenzionali, che sono poi quelle richiamate nelle risoluzioni di *supervisión de cumplimiento*. In particolare, la formula utilizzata prevede che la Corte proceda alla verifica sull'attuazione della sentenza di merito

en el ejercicio de sus atribuciones de supervisión del cumplimiento de sus decisiones y de conformidad con los artículos 33, 62.1, 62.3, 65, 67 y 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 24, 25 y 30 del Estatuto, y 31.2 y 69 de su Reglamento.

Rispetto a tale combinato normativo, va *in primis* dato conto dell'art. 68.1 CADU, che prevede l'obbligo degli Stati parti di dare attuazione, nei rispettivi diritti interni, alle sentenze della Corte ogni qual volta siano parti in causa. Come hanno affermato i giudici, tale obbligo comprende la necessità che gli stessi Stati informino la Corte sull'adempimento delle riparazioni disposte, poiché se tale dovere informativo non sussistesse, non si potrebbe valutare lo stato di attuazione delle sentenze (Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, 14-3-2018 [*supervisión de cumplimiento de sentencia*], considerando 2).

Quanto alle restanti disposizioni, ai sensi dell'art. 33 CADU la Corte è competente sulle materie riguardanti l'adempimento degli impegni assunti dagli Stati parti della Convenzione, i quali possono riconoscerne, *ex art.* 62 CADU, la giurisdizione su tutte le materie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione della stessa Convenzione. Invece, l'art. 65 CADU, il cui contenuto è nella sostanza replicato dall'art. 30 dello Statuto della Corte, prevede che i giudici di San José sottopongano all'Assemblea generale dell'OSA un rapporto annuale sull'attività svolta, nel quale sono precisati i casi in cui uno Stato non ha dato esecuzione alle sentenze che lo riguardano. Ancillari, per quanto pertinenti, sono invece da intendere i riferimenti all'art. 67 CADU, in tema di definitività delle sentenze della Corte e della loro possibile interpretazione, e agli artt. 24 e 25 dello Statuto, vertenti su alcuni aspetti procedurali.

Merita peraltro segnalare che, nonostante non si tratti di una competenza espressamente attribuita alla Corte, l'Assemblea generale dell'OSA ne ha effettuato un chiaro riconoscimento in relazione a quanto previsto dal citato art. 65 CADU, avendo affermato, per la prima di diverse volte, che

con el propósito de que la Corte pueda cumplir cabalmente con la obligación de informar a la Asamblea General sobre el cumplimiento de sus fallos, es necesario que los Estados Parte le brinden oportunamente la información que la Corte les requiera” (AG/RES.2129, XXXV-O/05, *Observaciones y recomendaciones al Informe anual de la Corte IDH*, 7-6-2005, punto 4).

1230

Da subito la competenza esecutiva è stata esercitata dai giudici di San José. Infatti, nella sentenza di merito nel caso *Velásquez Rodríguez* la Corte affermava

que supervisará el cumplimiento del pago de la indemnización acordada y que sólo después de su cancelación archivará el expediente (Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 21-7-1989 [*reparaciones y costas*]), punto resolutivo 5)

e, da allora, in ogni sentenza è stata inserita una formula del tutto analoga (cfr., ad esempio, Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, 31-1-2001 [*fondo, reparaciones y costas*]), successivamente perfezionata nella formulazione oggi in uso:

La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma (cfr., ad esempio, Corte IDH, *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, 8-7-2004 [*fondo, reparaciones y costas*], § punto resolutivo 22; *Andrade Salmón vs. Bolivia*, 1-12-2016 [*fondo, reparaciones y costas*], § punto resolutivo 13).

Alla competenza esecutiva dei giudici di San José sono inoltre dedicate alcune disposizioni del regolamento interno della Corte, tra cui, ad esempio, l'art. 30 relativo alla possibilità di trattare cumulativamente i casi, o l'art. 44 sulla partecipazione al procedimento degli *amici curiae*. Ma, soprattutto, con l'ultima riforma del regolamento interno è stato introdotto l'art. 69, che scandisce la procedura di *supervisión de cumplimiento*, prevedendo che gli Stati presentino dei rapporti periodici alla Corte, che le vittime e la Commissione inviino le proprie osservazioni agli stessi giudici, potendo comunque questi ultimi acquisire anche altre informazioni – ad esempio, in udienza – o disporre perizie.

Una volta acquisito l'intero quadro informativo di un caso, la Corte determina lo stato di attuazione delle riparazioni ed emana le risoluzioni che riterrà pertinenti (cfr. anche art. 29 del regolamento della Corte IDH).

Senza dubbio, la *supervisión de cumplimiento* costituisce una delle attività più impegnative per la Corte, soprattutto perché i casi da monitorare aumentano sempre di più, a mano a mano che vengono pronunciate le sentenze di merito. Secondo i dati ufficiali più recenti, è in corso la verifica sullo stato di attuazione delle riparazioni per 189 casi (*medio tempore* aumentati) e, conseguentemente, di 1008 riparazioni (*Informe Anual 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José, 2018, p. 65 ss.). Ciò detto, in quasi 30 anni di esercizio della competenza esecutiva, la Corte ha sviluppato una rimarchevole giurisprudenza in tema di riparazioni, riaffermando costantemente l'obbligo degli Stati di riparare le violazioni dei diritti umani, rendendo concreto il diritto delle vittime alle riparazioni e contribuendo, attraverso l'imposizione di garanzie di non ripetizione, alla prevenzione delle violazioni della CADU e delle convenzioni stipulate *a latere* (più ampiamente, cfr. A. Nuño, *Artículos 64, 65. Función consultiva e informes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, in C. Steiner, P. Uribe [ed.], *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Berlin-Bogotá, 2014, 911 ss.).

5. – La Corte IDH sta verificando lo stato di attuazione delle riparazioni nel caso del massacro di El Mozote da 4 anni, nel corso dei quali ha adottato quattro risoluzioni di *supervisión de cumplimiento*.

Con la prima risoluzione (Corte IDH, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, 3-5-2016 [*supervisión de cumplimiento de sentencia*]) – la Corte diede atto che lo Stato aveva adempiuto alla riparazione relativa alla pubblicazione della sentenza, aggiungendo però alcuni chiarimenti atti a consentire allo Stato di adempiere compiutamente a un'altra riparazione, cioè il pagamento di alcuni dei costi e delle spese sostenute dalle parti nel processo davanti alla Corte. Successivamente, con la terza risoluzione (Corte IDH, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, 30-5-2018 [*supervisión de cumplimiento de sentencia*]), i giudici hanno infine dichiarato la completa attuazione di tale riparazione, avendo El Salvador pagato le somme relative al “reintegro de costas y gastos” indicate nella sentenza di merito.

5.1. – Invece, nella seconda risoluzione (Corte IDH, *Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*, 31-8-2017 [*supervisión de cumplimiento de sentencia*]) la Corte diede atto che lo Stato aveva attuato la riparazione relativa alla legge di amnistia (“*El Mozote merito*”, *punto resolutivo* 4), la quale, come si ricorderà, non doveva costituire un ostacolo alla riapertura delle indagini e all'accertamento delle responsabilità per il massacro di El Mozote e di “*otras graves violaciones a derechos humanos similares*” (“*El Mozote merito*”, *punto resolutivo*, § 3).

Va ricordato che, nella sentenza di merito, la legge di amnistia era stata ritenuta contraria agli *standard* internazionali in materia di diritti umani, in particolare al diritto delle vittime a ricevere giustizia, e agli *standard* di diritto internazionale umanitario rispetto all'art. 6.5 del II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949, secondo cui

Al termine delle ostilità, le autorità al potere procureranno di concedere la più larga amnistia possibile alle persone che avessero preso parte al conflitto armato o che fossero private della libertà per motivi connessi con il conflitto armato, siano esse internate o detenute.

Per la Corte tale disposizione non è assoluta, dato che nel diritto internazionale umanitario esiste anche l'obbligo di investigare e giudicare i crimini di guerra (sul punto, cfr. C. Focarelli, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, 320), e comunque non è applicabile a coloro che si siano macchiati di crimini di guerra e contro

l'umanità ("El Mozote merito", § 286). Invece, la legge del 1993 concedeva un'amnistia assoluta ai colpevoli di gravi violazioni dei diritti umani avvenute nel corso di un conflitto armato interno ("El Mozote merito", § 291), contravvenendo, dunque, non solo al citato art. 6.5 del II Protocollo aggiuntivo, ma anche alla lettera e allo spirito dell'accordo di pace del 1992, il quale proibiva l'impunità per gravi violazioni dei diritti umani (*El Mozote merito*, § 287 con riferimento al *Acuerdo de Paz*, 16-1-1992, *Capítulo I Fuerza Armada, punto 5 Superación de la Impunidad*). Per tale motivo, la Corte aveva dichiarato l'assenza di effetti giuridici della legge di amnistia salvadoreña ("El Mozote merito", § 296).

Tale dichiarazione di inefficacia giuridica non costituisce certamente un inedito, né un precedente isolato nella giurisprudenza interamericana. I giudici di San José hanno più volte sanzionato, per manifesta incompatibilità con la CADU, le leggi di amnistia che ostacolavano le indagini di crimini gravi e la punizione dei responsabili, a partire dal caso *Barrios Altos* del 2001, nel quale, per la prima di numerose volte, la Corte affermò che

Como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puedan tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú. (Corte IDH, *Barrios Altos vs. Perú*, 14-3-2001 [fondo], § 44; in senso conforme, ad esempio, Corte IDH, *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*, 24-11-2010 [excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas], § 174 – su tale giurisprudenza, cfr. per tutti C. Medina, *The American Convention on Human Rights. Crucial Rights and their Theory and Practice*, Cambridge, 2nd ed., 2016, 88 ss. e N. Kyriakou, *Rights Cast into Oblivion? Amnesties in the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights*, in Y. Haeck, O. Ruiz-Chiriboga, C. Burbano-Herrera (eds.), *The Inter-American Court of Human Rights: theory and practice, present and future*, Cambridge, 2015, 467 ss.).

1232

Trattasi di un aspetto che ha suscitato dibattito in dottrina, poiché presuppone che l'adesione alla CADU comporti l'attribuzione alla Corte IDH della competenza a decidere quando una norma di diritto interno produce (o meno) degli effetti giuridici, a seconda della gravità della violazione (in senso critico, cfr. A. Garrido Muñoz, *Algo más que una cuestión técnica: sobre la declaración de nulidad de normas internas por la Corte Interamericana*, <http://corteidhblog.blogspot.it>, 24-3-2015; a favore, invece, è F. González Morales, *Sistema interamericano de derechos humanos: transformaciones y desafíos*, Valencia, 2013, 280 ss.).

Ciò detto, nella seconda risoluzione di *supervisión de cumplimiento* i giudici danno conto della sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della legge di amnistia della Corte costituzionale salvadoreña (*Sentencia de la Sala de lo Constitucional de El Salvador*, 13-7-2016, n. 44-2013/145-2013), pronunciata sulla base delle argomentazioni addotte dalla Corte IDH rispetto all'impunità e al divieto di garantire l'amnistia in caso di grave violazione dei diritti umani. Ad avviso dei giudici di San José, la sentenza della *Sala de lo Constitucional* ha rimosso l'ostacolo giuridico all'avvio del procedimento penale di accertamento delle responsabilità per il massacro di El Mozote, senza però incidere sulla avvenuta attuazione della riparazione relativa alla conduzione del procedimento penale teso a identificare, giudicare e punire i responsabili del massacro.

In effetti, solo nel marzo 2017 fu riaperto il procedimento penale a carico dei responsabili del massacro e, non essendo ancora concluso, resta aperta la relativa *supervisión de cumplimiento*. Sarà interessante seguire il processo in corso e verificarne gli esiti, come certamente farà la Corte IDH, poiché i capi di imputazione sollevati potrebbero, in ipotesi, porre un problema di adeguatezza della pena, dunque di compiuta attuazione della riparazione. Infatti, sebbene l'ordinamento penale di El Salvador contempli delle norme che sanzionano i crimini internazionali, il processo penale si sta svolgendo per la

commissione crimini comuni (ad esempio, omicidio, rapimento aggravato e furto) e ciò in quanto né ai militari imputati sono, per diverse ragioni, applicabili le norme interne sui crimini internazionali, né un tribunale ordinario, pur in sede penale, può giudicare dei militari, anche se collocati in congedo (su tali aspetti, cfr. più ampiamente V. Hadzi-Vidanovic, *cit.*).

5.2. – Da ultimo, nella quarta risoluzione – qui in epigrafe – la Corte si è espressa sul completamento del *Registro Único*, sul pagamento degli indennizzi alle vittime e sulla realizzazione di un video sul massacro, rispetto alle quali resta aperta, pur in diversa misura, la *supervisión de cumplimiento*.

Quanto alla prima riparazione, pur prendendo atto che *Registro Único* è in continuo aggiornamento (peraltro secondo le indicazioni contenute nella sentenza “*El Mozote* interpretazione”), i giudici accertano che esso non è stato ancora completato per carenza di documenti ufficiali, essendo stati distrutti diversi registri civili nel corso del massacro. Sul punto, la Corte, anche richiamando quanto avvenuto in casi analoghi (ad esempio, cfr. Corte IDH, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, 31-1-2006 [fondo, reparaciones y costas] e successive risoluzioni di *supervisión de cumplimiento*), ricorda che

... el Estado debe buscar otras alternativas de solución a los obstáculos identificados, de manera que las víctimas y sus familiares no se vean afectadas por requisitos formales que les impidan acceder a la indemnización por carencia de documentos oficiales o determinaciones judiciales con la que no cuentan debido, principalmente, a circunstancias que son atribuibles al propio Estado ya sea por la forma de llevar los registros civiles o generadas durante el conflicto armado como lo fue la destrucción de registros o la imposibilidad práctica de realizar las inscripciones. En casos de graves violaciones como el presente, ocurridos en el marco del conflicto armado interno, lo relevante es que la identidad de las víctimas y vínculos familiares se acrediten a través de medios probatorios fehacientes cuando no sea posible obtener documentos expedidos por registros oficiales del Estado. (punto 26)

e aggiunge che, viste le peculiarità del caso, El Salvador dovrà includere nuove vittime nel *Registro Único* anche sulla base di mezzi di prova alternativi, quali, ad esempio, le dichiarazioni testimoniali attendibili (punto 32). Per tale motivo, i giudici dichiarano l'attuazione di tale riparazione ancora pendente.

Quanto al pagamento degli indennizzi per i danni materiali e immateriali subiti dalle vittime, pur avendo lo Stato proceduto a buona parte dei pagamenti, la Corte afferma che l'incompletezza del *Registro Único* comporta, quale conseguenza, il mancato indennizzo di tutte le vittime del massacro di El Mozote e, dunque, la solo parziale attuazione di tale riparazione (punto 44).

Anche l'attuazione della riparazione relativa alla realizzazione e alla diffusione di un video sul massacro è considerata parziale. Anche se il video è stato trasmesso su un canale televisivo a diffusione nazionale ed è stato pubblicato sulla pagina *web* delle forze armate salvadoregne, i giudici di San José accertano, su segnalazione dalle vittime e con l'ammissione dello stesso Stato, l'esistenza di alcune difficoltà rispetto alla sua completa diffusione nei termini disposti nella sentenza “*El Mozote merito*” (punto 48).

Ciò detto, nel complesso restano non attuate molte riparazioni e proprio per tale motivo si è affermato, in premessa, che la *supervisión de cumplimiento* del caso El Mozote sarà oggetto di ulteriori risoluzioni. Trattasi di riparazioni di non poco conto, forse la parte più impegnativa di quelle stabilite nella sentenza “*El Mozote merito*”, poiché direttamente collegate ai devastanti effetti del massacro. D'altra parte, va detto che costituisce un elemento favorevole alla loro attuazione la già menzionata accettazione delle responsabilità effettuata dallo Stato e il *commitment* dallo stesso espresso in ordine all'attuazione delle riparazioni, che trova espressione concreta nel dialogo permanente

intrattenuto con le vittime e nella volontà di rispettare le indicazioni fornite dalla Corte nel corso della *supervisión de cumplimiento*.

Di recente, durante una visita nello Stato *salvadoreño*, una delegazione della Corte ha assunto informazioni sullo stato di attuazione di diverse riparazioni pendenti e ha fornito alcune indicazioni alle autorità statali coinvolte nella loro messa in pratica, ad esempio con riguardo alla conduzione del processo penale a carico dei responsabili, al recupero dei resti delle vittime e all'avvio del programma di sviluppo a favore delle comunità colpite dal massacro (cfr. Comunicado Corte IDH, “*Corte Interamericana realizó visita a El Mozote en El Salvador para supervisar cumplimiento de sentencia*”, CP-37/18, 6-9-2018). E altre visite *in loco* seguiranno, quantomeno finché la Corte IDH non avrà considerato la sentenza “*El Mozote merito*” completamente attuata. Prosegue dunque, senza sosta, la lunga ma costante marcia verso l'attuazione delle riparazioni disposte nel 2012 dai giudici di San José, col fine di rimediare a uno dei più grandi eccidi di massa avvenuti in America centrale e latina.