

Los Estados en el sistema interamericano

Sentido y responsabilidad

No me atrevería a decir que la Corte sea el actor más importante del sistema; lo más importante son los Estados, el grado de apoyo y la conciencia de cumplimiento de los derechos humanos, es su grado de adhesión al sistema.

Juez Sergio García Ramírez.

Los Estados forman parte del sistema interamericano. Con su firma de la Convención, se comprometen al respeto de los derechos humanos incluidos en la misma y a la supervisión por parte de la Comisión Interamericana y, en los casos en que han firmado la competencia de la Corte Interamericana, se someten a su jurisdicción en los términos señalados en los tratados.

Los órganos del sistema, es decir la Corte y la Comisión, funcionan con personal independiente y mecanismos o procedimientos específicos, pero necesitan articularse con los Estados que forman parte de la Convención y la OEA. En esta relación se da una triple situación que es frecuente motivo de contradicciones. Los casos que llegan al sistema son aquellos donde se determina la responsabilidad del Estado en las violaciones de derechos humanos o las garantías del debido proceso. También los Estados son los que litigan frente a las víctimas, generalmente tratando de evitar la determinación de su responsabilidad. Por último, los Estados tienen que llevar a cabo el cumplimiento de las recomendaciones, acuerdos de solución amistosa ante la CIDH, o sentencias de la Corte Interamericana, en el caso de ser condenados.

Todo ello forma parte del sentido del litigio y de asumir la responsabilidad, pero también supone la necesidad de trabajar con una lógica diferente, a la vez que con una actitud general de compromiso con el sistema, en los diferentes momentos, especialmente en la fase de cumplimiento de reparaciones.

Cuando nos incorporamos al gobierno de Vicente Fox, después de la transición política del año 2000, nos encontramos con que en los gobiernos anteriores no se había aceptado ninguna recomendación, porque la política era considerar que los organismos internacionales de protección de los derechos humanos -tanto de la OEA como de las Naciones Unidas- no debían entrometerse en los asuntos internos de los países. Nosotros cambiamos el argumento completamente, y logramos que se entendiera que se trataba de cumplir con obligaciones

internacionales asumidas libremente por el Estado, y que esto, en vez de debilitar al Estado, lo fortalecía. Fuimos incluso más allá: logramos convencer a los reacios en algunos ministerios y gobiernos locales, de que una petición o una queja no atendida se convertía en un problema del Estado mexicano, cuando en realidad se trataba de un problema que, si se hubiera resuelto en donde se había creado, no hubiera exhibido al Estado mexicano frente a la comunidad internacional. Mariclaire Acosta, ex agente del Estado, México.

Características del Estado

Los Estados son los titulares de la responsabilidad internacional en términos jurídicos, y como tal, los órganos del sistema se relacionan con ellos. Sin embargo, la relación con la CIDH o la Corte se hace en general a través de las cancillerías u órganos internos que tienen la atribución de la representación internacional ante el sistema. Dichos órganos lo representan, pero no son el Estado; son órganos que dependen del Poder Ejecutivo, y no implican directamente a los otros poderes como el legislativo o el judicial.

Si bien este es un aspecto genérico en muchas formas de representación del Estado en el ámbito internacional, en el caso del sistema interamericano la experiencia muestra que, en la construcción misma de los Estados, la visión como algo coherente y único no existe. Esta característica se pone al descubierto de forma muy clara cuando se tiene que hacer frente a la responsabilidad internacional, en forma de cumplimiento de las reparaciones o garantías de no repetición.

A falta de una visión total, muchos Estados funcionan como una “federación de poderes”, o muestran una diversidad de intereses en el cumplimiento de la reparación. Esta característica no diluye la responsabilidad global que los diferentes organismos tienen en el cumplimiento de acuerdos o sentencias, pero

supone una enorme sobrecarga para las víctimas y sus representantes que tratan de impulsar el cumplimiento, así como para el propio desarrollo de la democracia y del respeto a los derechos humanos en los países.

Un problema para el cumplimiento de la reparación es que el Estado peruano no existe como un ente único. Por ejemplo, nos ha pasado a veces que la información que tiene la Cancillería no es la misma que tiene el Ministerio de Justicia. O en el caso de las violaciones de los derechos económicos y sociales, por parte de organismos constitucionalmente autónomos como Contraloría, Superintendencia, etc., cuando ha sido condenado el Estado, se negaban a cumplir porque son autónomos.

Javier Mujica, abogado.

Las características del Estado, su configuración histórica y su estructura actual definen el tipo de relación con los órganos del sistema y, en consecuencia, con la implementación de las medidas de reparación. Hay Estados más frágiles, más toscos, más sofisticados y más estructurados. Por ejemplo, en algunos casos, la ausencia de una mínima estructura o del funcionamiento coordinado de sus instituciones hace más difícil contar con interlocutores y con capacidad de negociación o cumplimiento.

Creo que la situación hondureña es muy complicada; para mí hay una ausencia de un estado de derecho; hay un poder formal, que es el que la gente elige y funciona en Tegucigalpa, y otro informal, que funciona en el resto del país, que tiene que ver con empresarios madereros, forestales, grandes empresas, dependiendo de la región; tiene que ver con narcotráfico. Muchos de los casos que llevamos son de estas zonas, donde no hay un estado de derecho. En la medida en que no se fortalezca esta institucionalidad, no va a ser posible que el Estado cumpla. La sociedad dice: no es el que gobierna, hay otros grupos y no se puede identificar cuáles son las redes que lo están moviendo. Marcia Aguiluz, abogada CEJIL.

Algunas de estas características más estructurales se manifiestan en los comportamientos con respecto a la reparación; por ejemplo, Estados que se centran solo en la reparación económica; otros que tratan de cambiar a su favor el impacto de la sentencia, con un manejo público de la comunicación; Estados con una baja institucionalidad, con una falta de referentes claros para el cumplimiento, etcétera.

La forma en que el Estado de Brasil trata esto es un ejemplo muy negativo y diferente de los otros, y demuestra que tiene la estrategia de alargar al máximo el proceso. Al mismo tiempo, no deja de contestar; contesta y no enfrenta al sistema. Pero a veces manda cosas que no dicen nada. Sabe que esto tiene un procedimiento largo. Entonces, te va a contestar con tres cajas de papeles y hasta que la Comisión pueda leer eso y tenga la idea de que no le están respondiendo, para después contestar algo más duro, se necesitan como diez meses. Beatriz Affonso, socióloga CEJIL.

Estas diferentes características influyen también en el tipo de litigio. Algunas pueden darse a la vez, incluso en un mismo Estado o un mismo caso. Por ejemplo, Colombia cuenta con una diplomacia bastante sofisticada, pero la defensa del Estado ante la Corte o la CIDH en varios casos ha sido abrupta con las víctimas y representantes.

Tiene la mejor Corte Constitucional, tiene las mejores decisiones, y como se ha observado el derecho internacional. En derechos humanos ha puesto límites sobre el gobierno. Tiene las mejores leyes, sobre todo en el tema de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, desplazados y todo, pero los colombianos siguen una cultura política de poco talante. Legislar o dictar no es lo mismo que implementar. Entonces, hay una cultura de sobreanálisis, hasta la parálisis, y se predica algo en Bogotá, pero se frustra en el campo. Robert Goldman, ex Comisionado CIDH.

En varios países, los interlocutores con más experiencia en la CIDH señalan que uno de los problemas es que existe un estado dentro del Estado, es decir núcleos duros de poder que bloquean, en especial, la investigación o la justicia. Todo ello permite que haya pocos avances en la lucha contra la impunidad en esos países. Incluso en aquellos donde se han dado cambios más favorables a las políticas de derechos humanos en el enfrentamiento de las violaciones del pasado, existen también grupos o sectores de poder a los que no ha llegado la democracia, y persisten algunas violaciones. Estas circunstancias ayudan a entender los cambios y los logros, pero también los desafíos que se enfrentan todavía en Estados como Chile o Argentina.

Yo diría que la Argentina aún sigue con problemas en la materia, como herencia de la dictadura, la corrupción y la violencia policial a nivel particularmente provincial, porque jamás fueron depuradas las fuerzas policiales. Pero, a pesar de esto, es una sociedad que ha sacado muchas lecturas del pasado y eso es buena noticia. Entonces, frecuentemente, lo que busca el peticionario, porque no estamos hablando ahora de masacres, son los cambios en las leyes, no solamente para compensar a la víctima; cambiar prácticas, maneras de pensar y legislación a nivel tanto nacional como provincial. Robert Goldman, ex Comisionado CIDH.

Estados federales

La estructura federal de algunos Estados supone dificultades específicas en cuanto al propio litigio y el cumplimiento, a pesar de que para el derecho internacional y para la Convención Americana, esta estructura es un factor irrelevante, desde el punto de vista de sus responsabilidades internacionales. En la Convención Americana existe una cláusula federal donde se establece la unidad del Estado frente a la responsabilidad internacional o los cambios en su estructura.

Las violaciones generadas por los Estados federados producen igualmente responsabilidad internacional del Estado federal, y este es responsable ante la CIDH y ante la Corte Interamericana. Pero, especialmente para la CIDH, generar una conciencia de que el Estado nacional es también responsable de los Estados federados ha sido bien difícil, según numerosos interlocutores.

En términos de las reparaciones, en Estados con estructura federal, los conflictos por la responsabilidad de las violaciones pueden llevar al incumplimiento. La división de responsabilidades entre el Estado federal y los Estados federados implica a veces contradicciones sobre de quién es competencia el cumplimiento de las diferentes medidas. Como se describe en el siguiente caso, eso puede conducir no solo al incumplimiento, sino a una pérdida del sentido de la reparación.

Hay Estados que quieren entrar en soluciones amistosas, pero se niegan a reconocer su responsabilidad en los hechos violatorios. Entonces ¿cómo va usted a entrar a una solución amistosa, si no reconoce los hechos, si no reconoce su responsabilidad? Soraya Long, abogada CEJIL.

Varios de los interlocutores de los Estados federales señalan las dificultades internas para implicar a los gobiernos estatales en la reparación, cuando se señala la responsabilidad de los mismos. Eso supone un mayor trabajo hacia adentro del Estado, con una perspectiva pedagógica sobre el sistema interamericano y con acuerdos y sistemas de coordinación específicos.

Y a veces, como tenemos toda la estructura federativa, intentamos educar a los Estados federados para que comprendan lo que es el sistema interamericano, y así que puedan cooperar con el gobierno federal en la implementación de políticas y en el cumplimiento. Para nosotros es lo que es más difícil, porque Brasil es un país muy grande; hay diferencias políticas y culturales,

y muchas veces no conseguimos traer al Estado federado para compartir con nosotros la responsabilidad de una recomendación o sentencia internacional. Cristina Timponi, agente del Estado, Brasil.

Las organizaciones o abogados representantes de las víctimas tienen que enfrentar en esos casos dificultades mayores, por los problemas internos del Estado. Si bien el interlocutor en general es el gobierno nacional, las diferencias entre los niveles estatal y nacional suponen nuevos obstáculos para los peticionarios. Cuando no hay entendimiento entre ambos, el impacto se mide en términos de incumplimiento y recae en las víctimas, algo que en todo caso es responsabilidad del propio Estado. Cuando estas relaciones son fluidas y se asume la responsabilidad internacional, el cumplimiento puede hacerse efectivo.

Quien responde es el gobierno brasileño. Nosotros buscamos siempre recordar a las autoridades federales que quien tiene que asumir el compromiso son ellos, independientemente de si el Estado federal dice que va o no a cumplir. Eso es un problema del gobierno brasileño con el gobierno estadual, y no de los peticionarios. Pero, de cualquier forma, ayuda mucho cuando el gobierno estadual trabaja en aparcería con el gobierno federal, y en este caso de Maranhão fue lo que pasó. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Sin embargo, frecuentemente las relaciones entre los gobiernos o diferentes partidos y sus intereses limitan el cumplimiento. Por ejemplo, la cooperación entre los gobiernos federados y nacionales se da dependiendo no tanto de la estructura federal, sino de si el color político de los respectivos gobiernos es el mismo, y de si tienen intereses contradictorios. Pero el gobierno federal tiene que encontrar los mecanismos para el cumplimiento de los Estados federados.

Es muy cómodo para el gobierno federal apoyarse en los gobiernos estadales que no cooperan. Entonces,

nosotros intentamos siempre demostrar que es una responsabilidad de Brasil, del gobierno brasileño, y que él es quien tiene que responder; independientemente de que el Estado federal coopere o no. Él tiene obligación de cumplir las recomendaciones. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Por ejemplo, en el caso de Brasil, frente a las dificultades de llevar adelante la investigación judicial debido a la independencia de los tribunales de los Estados federados, existe la posibilidad de determinar que el caso es federal, y entonces ser visto por el Consejo Nacional de la Judicatura. Esta federalización de casos graves, como pueden ser algunos de los que se dan ante el sistema interamericano, requiere un mecanismo específico para superar las dificultades de la justicia.

Otros mecanismos en este sentido deberían ser puestos en marcha por los Estados para hacer efectivo el cumplimiento. En ausencia de ellos, en los Estados federales, es frecuente que la reparación quede condicionada por el espacio de buena voluntad entre los dos niveles del Estado.

En el caso del gobierno federal, se busca que sea el Estado, pero hasta donde se pueda comprometer; es decir, el gobierno federal no les dice que tiene que ser de forma más clara el cumplimiento; tendrían que avanzar en este sentido. Por ejemplo, en el caso Alejandro, el gobierno federal no le dice al distrital si tenemos certidumbre de las escrituras, del trabajo, sino que el gobierno federal está dispuesto hasta donde se quiera comprometer el gobierno local; o también a veces frena el gobierno federal, porque sabe que puede generar un estándar para los otros Estados en el tema de reconocimiento de responsabilidad. Fabián Sánchez Matus, ex Director de Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

¿Políticas de cumplimiento o respuestas a las exigencias?

La mayor parte de los interlocutores entrevistados, a excepción de algunos de los representantes del Estado, señalan que no existe, en general, una política de Estado en los países sobre el cumplimiento de sentencias o acuerdos y obligaciones internacionales derivadas de tratados de derechos humanos. Además de esta ausencia existen diferencias entre países y aun dentro del mismo país, en distintas épocas.

Hay diferencias entre los países y dentro de los países con el cambio de condiciones políticas. Perú, hubo un momento que ni siquiera contestaba a la CIDH, en otro cumplía parcialmente con la Corte; primero salió de la jurisdicción de la Corte, y luego volvió y trató de cumplir y reabrir procesos. En Colombia también hay diferencias entre gobiernos. En Argentina es bien claro, con la nueva composición de la Corte Suprema, la importancia de los jueces, con la derogación de las leyes de impunidad. Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

La falta de una política de Estado le quita continuidad e integralidad a las acciones en el campo del cumplimiento de reparaciones. Muchas veces, en lugar de una política clara, lo que se encuentra son Estados reactivos a los órganos del sistema, con un grado mayor o menor de apertura al cambio.

La manera como el Estado peruano reacciona ante los pronunciamientos del sistema, ya sean las decisiones de la CIDH o las sentencias de la Corte, ha variado a lo largo del tiempo. En primer lugar, habría que constatar que más allá del signo real de democracia que pudieran tener los gobiernos de los 80 hasta la fecha, salvo un interregno del gobierno de Toledo y Paniagua, la conducta ha sido de resistencia a cumplir con las disposiciones de la Comisión y de la Corte. Alejandro Silva, ex Secretario Adjunto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú.

En casi todos los Estados sigue predominando la visión de la responsabilidad internacional y del sistema como algo centrado en Relaciones Exteriores, un tema de diplomacia, y no como un problema interno de derechos humanos.

Es un problema serio, pues tiene que ver con la percepción errónea que tienen muchos de que los asuntos de derechos humanos competen a los diplomáticos solamente. Se ignora que los Estados asumen compromisos internacionales en la forma de tratados, que son ratificados por los poderes legislativos y que, por lo tanto, obligan a todo el Estado, no solo a los Ministerios de Asuntos Exteriores. Abordar correctamente las responsabilidades derivadas de los casos de violaciones graves a los derechos humanos, presentados a los Estados por los organismos internacionales, como por ejemplo el de las reparaciones por el daño inflingido a las víctimas de estas violaciones, implica el diseño y la aplicación de políticas públicas adecuadas. Sin embargo, estas casi no existen, pues mientras persista esta noción superficial de que se trata de asuntos exclusivos de las Cancillerías, y no de violaciones a derechos humanos que competen al Estado en su conjunto, eso no se va a poder lograr. Otorgar una reparación mandatada por un órgano internacional sigue siendo considerado, a lo sumo, como un acto de buena voluntad. Asumir los derechos humanos como una obligación importante, implica adecuar la legislación interna de un país con los tratados internacionales suscritos por este. Desgraciadamente, en México esto no se ha logrado; y a pesar de todos nuestros esfuerzos, aún estamos muy lejos de ello. Mariclaire Acosta, ex agente del Estado, México.

En este caso, los cambios en la política general de derechos humanos se dieron a principios de la década de 2000, con la firma de numerosos tratados y la apertura del país a la observación internacional, pero sin generar dinámicas internas que consoliden esos avances en cambios de funcionamiento dentro del Estado.

El gobierno mexicano ratificó alrededor de 16 instrumentos internacionales, estableció un acuerdo con la Oficina de la Alta Comisionada, se realizó un diagnóstico y se creó un programa nacional de derechos humanos. Vinieron todas las relatorías y todos los comisionados, y se emitieron informes importantes. Los informes fueron fuertes, pero el problema es que al interior del gobierno mexicano no se han generado los cambios estructurales, lo que hace que esas violaciones se mantengan, y también el incumplimiento de las recomendaciones internacionales y aspectos de fondo. Fabián Sánchez Matus, ex Director de Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

El análisis de las tendencias internas muestra que, en muchas ocasiones, se da un debate dentro del Estado sobre el costo económico o político de los casos ante el sistema. Los pronunciamientos, avances o retrocesos en las políticas parece que tienen que ver más con ese balance costo-beneficio, que con el establecimiento de una práctica interna de cumplimiento, como una manera de fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Si ves además la fundamentación, al final creo que no se aprobaron; pero yo sí he leído los documentos que salieron del Ministro de Justicia, del secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, cuyo argumento era que hay que adelantarse al sistema y establecer nosotros los rangos de indemnización, porque si pasan a la Corte estaríamos en un problema muy grande. Entonces, hay que apurarse antes de que entren a la Corte. Entonces están diciendo, cuidado, la Corte no nos conviene, en más cara. Me parece complicado. Sofía Macher, Consejo de Reparaciones, Perú.

Cuando la voluntad del Estado es escasa, solo reacciona frente a requerimientos que tienen un coste político, sin ver el beneficio del cumplimiento. Esta falta de visión de la responsabilidad del Estado se muestra también en la reticencia a asumir los casos del

pasado, porque no corresponden a la responsabilidad directa del gobierno actual, en lugar de valorar los beneficios de asumir un cambio en la política, que sea más favorable a las víctimas, y de mostrar su sentido de responsabilidad pública, además de cumplir con su obligación jurídica.

Solo se toman en cuenta cuando las cosas salen a la luz y se dan los cuestionamientos a nivel internacional. Y también se escudan en que esto pasó en el anterior gobierno; pero para un gobierno en particular, el que se cumpla -durante su gestión- una sentencia de algo que haya pasado en otro gobierno es un logro; pero eso no lo han entendido realmente, y lo que hacen es atrasarlo y dejarle el compromiso a los que vienen después. Sin embargo, las sentencias son una obligación de Estado y no de gobierno. David Dávila, Encargado Programa Pena de Muerte, ICCPG.

En Venezuela, varios de los casos de solución amistosa o ante la Corte han estado precedidos de vaivenes en el grado de asunción de la responsabilidad del Estado, con cambios de postura que hicieron que se rompieran -o se tambaleasen- dichos acuerdos. Por ejemplo, en el caso del acuerdo de solución amistosa de los Yanomani, la política del Estado -manifestada a través de diferentes funcionarios en distintos momentos- generó numerosas contradicciones e incertidumbre sobre su postura, por cuánto aceptó primero su responsabilidad y un acuerdo de solución amistosa, posteriormente lo negó, para después aceptar de forma tácita su responsabilidad y llevar a cabo un programa de salud como reparación, pero sin un sustento jurídico o formal claro. Todo ello muestra un marco de informalidad y carencia de una política clara, que es frecuente también en otros países.

El estado venezolano se comprometía a garantizar seguridad en las zonas Yanomani y un programa de salud. Ese acuerdo lo suscribió un agente del Estado y tuvo una vigencia como de cuatro años, hasta que llegó otro agente del Estado y en una reunión dijo que violaba la

*soberanía de Venezuela y, por lo tanto, lo desconocía totalmente. Después viene una nueva agente del Estado y ratifica en un escrito lo que había hecho el anterior agente del Estado; y después que comete ese error inicial, propone que se retome el acuerdo amistoso para cumplir lo que se había establecido. Pero más allá de la voluntad verbal, no dio el Estado ningún paso que crea-
ra confianza como para retomar el acuerdo o suscribir, al menos, un acta de compromiso. La agente del Estado tenía como voluntad de cumplir, pero ya no hay nada escrito, ya todo es a punta de conversación. Y aunque se destinó un presupuesto de mil millones de Bolívares para la primera etapa del Plan de Salud Yanomani, es poco lo implementado; hicieron el plan de salud, parcialmente lo están ejecutando, pero todo esto en un marco de infor-
malidad.* Marino Alvarado, abogado PROVEA.

Dado que habitualmente no hay una política de Estado clara que involucre a los diferentes poderes en el cumplimiento, las respuestas tienden a ser fragmentadas. En general, los Estados tratan de arreglar el caso concreto, más que establecer mecanismos que tengan una validez general. Dichas respuestas fragmentadas hacen que, mientras algunos poderes del Estado responden, en otros casos dimiten de su responsabilidad o, en el peor de los casos, algunos sectores ejercen presión en un sentido contrario. El resultado es el bloqueo de ciertas formas de reparación que requieren una mayor voluntad política o compromiso, como la investigación y las garantías de no repetición; o una división de las responsabilidades entre diferentes sectores del Estado que limita el impacto de la reparación.

Todo ello supone la necesidad de lograr la implicación de otros órganos del Estado que tienen responsabilidades compartidas en el cumplimiento de las reparaciones. Estos incluyen el Poder Legislativo y Judicial, así como los órganos de control del Estado, la Fiscalía o Ministerio Público y los cuerpos de seguridad, los cuales tienen probablemente una responsabilidad también en las violaciones. Las diferentes competencias de los poderes del

Estado son señaladas por los gobiernos como el límite de sus posibilidades de cumplimiento, aunque en muchas ocasiones no hayan hecho todo el esfuerzo necesario para preparar o facilitar la aprobación de cambios legales, o estimular la investigación o la aprobación de medidas de no repetición.

Hacerle modificaciones al Código Penal, o ratificar la Convención contra la Desaparición Forzada de Personas, es competencia de la Asamblea Legislativa, como órgano del Estado. Pero el Ejecutivo no ha promovido que el otro órgano sea responsable, según hemos tenido conocimiento. Igual la Corte Suprema de Justicia, que debiese haber investigado y sancionado a la jueza que ha negado el acceso a la justicia en este proceso, y no ha hecho absolutamente nada. El Ejecutivo se ha encargado de cumplir lo que le compete a él, pero lo que le compete a otras instancias del Estado no se ha hecho. Hemos sabido que se han reunido, pero son reuniones muy generales, donde -si quiere- un órgano omite sus responsabilidades. Zaira Navas, abogada Pro-Búsqueda.

La falta de una política de Estado no significa que -en distintos momentos- los diferentes ministerios o funcionarios no hagan esfuerzos por hacer efectivo el cumplimiento. Significa, sobre todo, que este aspecto no se ha tomado con la suficiente seriedad para que haya una continuidad en la política y mecanismos eficaces que aprovechen la experiencia acumulada de los casos, al menos en países que han tenido que dar respuesta a las exigencias de responsabilidad internacional en numerosas ocasiones.

Frente a las indemnizaciones que ha ordenado la Corte después de la sentencia, o las que se derivan de los acuerdos amistosos, en esa época se hicieron importantes esfuerzos por parte del Ministerio de Hacienda y del Interior para tratar de darles cumplimiento; pero ello se produjo sin que existiera una política pública de reparación capaz de articular y hacer sostenibles estos esfuerzos. Ha habido paños de agua tibia, curas, entonces.

Diálogos sobre la reparación

En Trujillo se trata de poner una gran venda encima, como en Caloto, Villatina, otros tantos casos, en los que la reparación material y simbólica y, por tanto la dignificación de las víctimas, tardó en llegar y quedó a medio camino. Pero que tú digas que aquí se ha pensado -con la experiencia que hay- en crear una dependencia altamente especializada y capacitada para eso, en que haya una política de reparación del Estado, no. Lo que se ha visto al hacer un balance son esfuerzos dispersos, descoordinación institucional, falta de seguimiento, períodos de inercia en que no hay “doliente”, que no se corresponden con los compromisos adquiridos y con las demandas y necesidades de las comunidades afectadas por la violencia. Pilar Gaitán, ex representante del Ministerio (civil) de Defensa Nacional en la Comisión Trujillo.

En este contexto, la mayoría de las veces, la versión de los agentes del Estado entrevistados es que este tiene la voluntad de cumplimiento, aunque reconocen dificultades de coordinación que achacan, en todo caso, a la independencia de poderes y a la falta de poder del Ejecutivo. También señalan una estructura que crece en adecuación interna, para dar respuesta a esos requerimientos del sistema internacional. Sin embargo, en ocasiones, también se hacen críticas a la actuación de la Corte; por ejemplo, con respecto a los montos indemnizatorios o a la obligación de utilizar determinados instrumentos internacionales en el monitoreo de las violaciones. Algunas de estas críticas están más orientadas a los aspectos formales que a su utilidad y papel en la prevención.

El Protocolo de Estambul no es un tratado internacional, es un documento de la Oficina de Naciones Unidas, como un documento de expertos que sirve o es muy útil para la investigación de los casos de tortura; pero la Corte lo impone como una obligación para implementar por el Estado de Colombia. Desde mi punto de vista, eso no es jurídicamente muy técnico, porque son documentos que nosotros no hemos ratificado, que -si bien son

documentos que nosotros hemos aceptado por una práctica internacional- no deberían ser obligatorios para el Estado colombiano, porque a partir de la sentencia se volvieron obligatorios para nosotros. Diana Bravo, agente de Estado, Colombia.

Cambios de coyuntura política y de gobierno

La falta de una política de Estado hace que muchas de las acciones que tendrían que tener continuidad se vean marcadas por circunstancias coyunturales. Los cambios, como el tiempo de inicio o fin de un periodo de gobierno, marcan la tendencia en el manejo de las responsabilidades internacionales y, en particular, del cumplimiento de la reparación de los casos ante el sistema.

En el caso de Ejido Morelia, hubo una admisión por parte nuestra porque hubo un cambio político profundo.
Mariclaire Acosta, ex agente del Estado.

Son momentos en los que el nuevo gobierno quiere mostrar mayor voluntad política de cumplimiento para romper con el pasado, o bien quiere dejar una parte de la tarea hecha, frente a la perspectiva de un nuevo gobierno más reacio al sistema. Muchos abogados representantes de las víctimas y de la propia CIDH observan la evolución del comportamiento del Estado, según la coyuntura y los cambios de gobierno.

Especialmente los representantes de las víctimas y ONG valoran el manejo de los casos en función de estas tendencias del Estado (muestras de voluntad de cumplir, garantías, signos de cambio del nuevo gobierno). Los tiempos de cambio suponen una variación de tendencia, pero no siempre de logro. Muchas veces, las ONG se mantienen entonces en un compás de espera, para ver si los cambios cristalizan o se diluyen, para valorar su comportamiento.

En el caso de Perú, después de la caída del gobierno de Fujimori, en el primer gobierno de la transición, se abrió un espacio para retomar las políticas de derechos humanos, incluyendo las relativas al sistema interamericano. Esto en un contexto de medidas más generales, como la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación para examinar las violaciones del pasado. En este caso, la agenda del Estado incluyó ponerse al día con la CIDH y Corte en el periodo de transición. Este proceso supuso una estrategia frente al sistema, por parte de algunos sectores del gobierno, para producir efectos hacia afuera y hacia adentro del Estado.

Cuando nosotros entramos al gobierno de transición, una de las tres o cuatro tareas importantes que teníamos pendientes en el Ministerio de Justicia era restablecer las relaciones con la Corte Interamericana y ponernos al día con todos los casos, que eran bastantes para lo que es la Corte. Cada uno de estos paquetes atendiendo a tres problemas diferentes. El primero, más vinculado a lo que fue la persecución política en la época de Fujimori; el segundo a legislación antiterrorista y el tercero a leyes de amnistía. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

Esta valoración del caso en su contexto político y de la posibilidad de llegar a cambios efectivos -analizando en conjunto la política de derechos humanos del gobierno- forma parte del litigio, en tanto puede mostrar periodos de bloqueo y de activación. Pero esos cambios no siempre son hacia una mayor apertura. Aunque las conquistas en el campo de derechos humanos pueden ser logros muy importantes, también son frágiles y están sujetas a retrocesos, como se ha visto en varios países de la región con respecto a los mecanismos de cumplimiento (ver capítulo correspondiente).

El contexto marca también si tiene o no futuro una posible solución amistosa. Para las ONG, ¿es importante

ahora y tenemos que firmarlo con este gobierno y no con el que viene, porque no sabemos qué pase?, o ¿estamos en plena campaña electoral y mejor romper la solución amistosa ahora? Si se trata del gobierno, piensas: ¿queremos salir con solución amistosa, o en este momento tengo que solucionar este tipo de caso porque no puedo afrontar una demanda ante la Corte? Sé que la Comisión está a punto de sacar un informe final y esto generaría un problema de opinión pública, por lo cual necesito que se solucione amistosamente; o, al revés, es imposible aparecer públicamente solucionando este tipo de casos o con este tipo de víctimas... Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

En varios países, después de un periodo de acciones más audaces en el campo del cumplimiento y de la investigación, se produjeron cambios de tendencia. En Colombia, después de la Comisión Trujillo que investigó la masacre ocurrida en esa ciudad y que involucró a numerosos actores del Estado, funcionando como una pequeña Comisión de Verdad, no ha vuelto a haber otra comisión similar,³¹ frente a las atrocidades sucedidas en el país en la década de los 90. Esta falta de continuidad marca un cambio en la tendencia de lo que ciertos actores estatales estuvieron dispuestos a asumir y con respecto a la fortaleza de los mecanismos de cumplimiento.

Lo positivo es que es uno de los activos que tenemos hacia adelante como experiencia, que procuró darles voz a las víctimas y afirmar el derecho a la verdad y la memoria como un derecho fundamental, y que podría replicarse para otros casos. Pero también debe evaluarse críticamente, para no repetir errores y para no sembrar falsas expectativas. Trujillo es un aprendizaje en este sentido, al mostrar las potencialidades del diálogo y la concertación pero, a su vez, muestra los límites de las instituciones y de la voluntad política, así como del

31. Comisión del Palacio de Justicia.

mecanismo de las soluciones amistosas, cuando no están acompañadas por factores reales de poder. Mi testimonio personal es que, cuando estos no se dan se “rompe la cuerda”; se puede llegar hasta un punto límite que pone en entredicho las propuestas y las voluntades. Y ello tiene que ver con varios factores internos y externos. Termina Trujillo, el Presidente pide perdón al mundo, a Colombia, lo asume con todas sus letras, entregamos el informe con todo su ritual, sus formalidades, como debió ser. Pero entre el texto del informe y la realidad se crea una gran brecha, que hasta el día de hoy no se ha cerrado. Pilar Gaitán, ex representante del Ministerio (civil) de Defensa Nacional en la Comisión Trujillo

Por último, estos cambios de coyuntura pueden tener mayor trascendencia cuando tocan aspectos de las relaciones de poder que han tenido un peso negativo considerable para consolidar la democracia, como es el caso de la impunidad y el poder militar en países que han sufrido dictaduras o conflictos armados internos. Se necesitan cambios políticos para promover un contexto favorable que permita abordar, sin miedo a la desestabilización, la respuesta a las violaciones masivas de derechos humanos, sin seguir negando la responsabilidad. Esos cambios son recientes en algunos países, como Chile o Argentina, pero muestran que lo que parecía imposible en un momento, ha sido un logro más adelante, y que la impunidad no es el horizonte, sino una amenaza para consolidar la democracia.

Porque cuando las violaciones provienen de casos donde ha habido represión política, se necesita voluntad política para terminarlas; y ella puede venir de un cambio significativo en un momento dado, en que ya no se pueden seguir evadiendo los problemas del país. En Chile, por ejemplo, a una mujer como Presidenta que fue torturada y tiene el coraje para decir esto me pasó, y aquí estoy, no es fácil decirle usted está mintiendo, o decir que aquí no ha pasado nada. Entonces, el clima entero cambia; cuando el clima entero cambia, se les hace más difícil a

ciertas personas obstaculizar investigaciones. Pero son todas cosas ajenas a la Corte. Jueza Cecilia Medina.

Por otra parte, los casos ante el sistema también señalan de alguna manera problemáticas más graves. Por ejemplo, varios de los casos ante el sistema tienen que ver con el uso de la fuerza pública en el caso venezolano. Muchos de los casos del Perú, en una época, tuvieron que ver con la legislación antiterrorista. Mientras en Colombia se han dado numerosos casos que muestran la relación de paramilitares con militares. En El Salvador, el primer y único caso ante la Corte en mucho tiempo tuvo que ver con niñez desaparecida y el contexto de la amnistía decretada por el gobierno, poco después del informe de la Comisión de la Verdad. En Paraguay, varios casos corresponden a las poblaciones indígenas. En Guatemala, la mayoría se ha debido a violaciones de derechos humanos llevadas a cabo por los cuerpos de seguridad del Estado y fuerzas militares, en el conflicto armado interno. Algunos casos involucran -en ocasiones- a otros gobiernos, cuando ha habido colaboración militar o policial en las violaciones de derechos humanos, como en el caso de la hermana Dianna Ortiz en Guatemala, aunque en él no se dio una investigación sobre otras responsabilidades.

El momento en que la Comisión investigaba mi caso, yo estaba consciente que mucha gente ve a los Estados Unidos como un país muy poderoso, un país intocable, y pocas organizaciones confrontaron en ese tiempo al gobierno de Estados Unidos, tal vez por temor o por otras razones. He declarado desde el momento de mi escapada, que hubo un norteamericano en mi captura, al que llamaban Alejandro. Pero, cuando regresé a los Estados Unidos, sentí la responsabilidad de hablar de todo lo que pasó. Y pensé que a mi gobierno no solamente le gustaría saber la verdad, sino también denunciar este crimen y procesar legalmente a aquellos que estaban involucrados de cualquier manera en la tortura. Para mi sorpresa, los oficiales de gobierno respondieron de

manera totalmente opuesta. Montaron una campaña de acusaciones falsas contra mí. Dianna Ortiz.

Modo de actuación en el litigio

El modo en que los Estados manejan el litigio ante el sistema es un indicador de su voluntad. Su cumplimiento de los compromisos, su manejo más o menos responsable en la investigación de las violaciones y la sensibilidad frente a las víctimas son aspectos clave de esta voluntad política. A continuación se presentan algunos ejemplos negativos de tendencias que -desgraciadamente- han sido frecuentes en el comportamiento de diversos Estados ante la CIDH o la Corte.

Un primer aspecto es el ocultamiento de los hechos o la manipulación de la información. Muchas víctimas tienen la experiencia en sus países de una actitud poco transparente, cuando no engañosa, del Estado, y esto se reproduce a veces en los trámites ante la CIDH. El siguiente ejemplo de un caso de Guatemala, muestra varios aspectos de esta actitud negligente.

Acá viene el Fiscal, y dijo “estamos diligenciando la orden”, por ejemplo. “Hace poco se le dijo a la policía”. Y pregunté, pero ¿de cuándo es la orden de detención? Dijo “no, es de ahorita, es reciente”. Pero ¿de cuándo? ¡Tenía la orden de detención desde hacía siete años! O sea, hay gente a la que no le importa nada y con un discurso necio; no necio, es un discurso trámoso. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

En este mismo caso, el trámite muestra cómo la burocracia del Estado representa una nueva victimización, e insensibilidad frente al sufrimiento y esfuerzo de las víctimas. Sin embargo, la víctima, que se encontraba en el exilio, contó con la defensa de sus derechos por parte de la CIDH, acelerando las gestiones y evitando una nueva retraumatización. Pero este ejemplo señala

las dificultades que se pueden dar en otros muchos casos, además de ser un obstáculo objetivo para la investigación.

Dijo: se extravió la declaración... Pero, ¿cómo así, que se extravió la declaración? Y respondió: sí se extravió, lamentablemente; lo que deberíamos es coordinar para que la señora viaje nuevamente al país. Entonces le dije: en otros países, los fiscales cuando están fuera pueden tomar declaración... ¿por qué no consulta y le toma la declaración? Dijo que debería consultar a la Corte, y justo estaba en la sede de la CIDH el secretario de la Corte, y dije bueno, aquí tiene a la Corte; consúltelo. Bueno, pero deberíamos llamar al país... Y dijimos, está bien; le doy 15 minutos, llame a su país. Bueno, llega y dice: ya consultamos a la Corte y está bien. Bueno, ahí tiene la computadora, tómele declaración. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

Otro aspecto es el comportamiento poco congruente o errático del Estado en relación a la demanda. Puede ser que los Estados tomen en serio el proceso, con actuaciones claras y posición de diálogo con las víctimas, o bien que realicen promesas vagas y cambios en sus criterios, lo cual produce una mayor confusión, cuando no son vistas como una falta de respeto por las víctimas. Aún tratándose de un caso de litigio o contencioso, en el cual la confrontación de versiones sobre los hechos o sobre la responsabilidad de los mismos puede estar en controversia, lo que habitualmente se llama “actuación de buena fe” debe ser coherente con el manejo del caso y el respeto por las víctimas de las violaciones.

Por ejemplo, en el caso venezolano de Retén de Catia, una masacre en la cárcel de ese nombre, el Estado suscribió un acuerdo de solución amistosa, comprometiéndose a una serie de medidas reparatorias que después no cumplió. Los peticionarios rompieron ese acuerdo y siguió el proceso contencioso. Cuando se llegó a la audiencia ante la Corte, después de que las víctimas

Diálogos sobre la reparación

siguieron ese largo camino, en el acto de la audiencia en Buenos Aires, el Estado se allanó. Refiriéndose a este y otros casos, el ex Comisionado y abogado representante de las víctimas en este caso, Carlos Ayala, señala la importancia de un modelo de litigio más respetuoso con las víctimas:

Los Estados deberían estar conscientes, cuando son llevados a los estrados en las instancias internacionales, de que tienen una víctima enfrente. Si el Estado piensa que no son víctimas, debería plantearlo de otra manera. Pero creo que ahí hay un error de visión. Los Estados tienen derecho a la defensa, por eso es un sistema jurídico, para plantear su confesión o allanamiento; pero, a menos que haya una convicción sincera de que el Estado no tiene que ver con esto, yo creo que sus representantes deberían tener un acercamiento más respetuoso a las víctimas del proceso. Muchas veces es un desgaste muy grande durante el proceso y atacan a las víctimas, a los defensores de derechos humanos, donde te distingan.

Carlos Ayala, ex Comisionado CIDH.

Un tercer problema frecuente es la respuesta del Estado solo cuando hay presión. En múltiples ocasiones, el litigio ante el sistema genera primero un cruce de documentos y respuestas, como la demanda, pruebas, testimonios, orientados a la admisibilidad del caso y, posteriormente, a examinar los problemas de fondo de las violaciones. Todo ello hace que el ritmo de la demanda esté marcado por los plazos de respuesta, pero también por la calidad de las mismas; si responden realmente al nivel de exigencia de investigación de los hechos, o son repetitivas sobre diferentes aspectos. Por ejemplo, durante mucho tiempo, el gobierno de Brasil no llevó ante la CIDH información sobre la situación de los casos, lo cual motivó que alguno pasara a la Corte; pero esto significó además un impacto en las víctimas que recibieron la respuesta del silencio.

Y solo cuando el caso fue admitido oficialmente por la Comisión, es que el gobierno brasileño envió una

petición de tres páginas, diciendo que estaba haciendo todo lo posible para solucionar el caso. Yo creo que eso también era fruto de la falta de experiencia del gobierno brasileño, de sus abogados. Ellos enviaron una petición muy superficial, diciendo que todo estaba bien, todo estaba óptimo, y que ellos estaban haciendo todo. Y en ese momento la Comisión, obviamente, rechazó. Quedamos mucho tiempo en este cambio de informaciones... Renata Lira, abogada Justicia Global.

Por otra parte, en el proceso hay también ritmos políticos, que no dependen del intercambio estructurado de información o de los plazos marcados por la CIDH, sino de la necesidad de rendir cuentas de los avances, en audiencias o grupos de trabajo, o de las propuestas del Estado para solucionar las demandas sin llegar a la Corte, si es el caso. Generalmente, cuando hay una demanda de respuesta, o se convoca a una audiencia, se activan los mecanismos del Estado. Este comportamiento reactivo quita credibilidad a las propuestas y a la sostenibilidad de los cambios, dado que muchas veces no toma en cuenta las condiciones que inciden en la continuidad de las acciones.

El gobierno no actúa por voluntad propia, y en este caso lo hace cuando hay una presión internacional, y cuando hay una evidencia de hechos ciertos en el sistema interamericano es cuando se producen reacciones. En el caso nuestro, no hubo ningún tipo de acercamiento después de que pedimos la ruptura al gobierno. Sólo cuando se aproximó la audiencia, hubo distintas ofertas. Después de la propuesta de acuerdo amistoso, de llamamientos a acelerar el proceso contencioso del sistema interno, se activó un poco la investigación de la Fiscalía. Ahora, esas reactivaciones duran muy poco.
Iván Cepeda.

Una cuarta tendencia es el manejo político de los casos con el único criterio de evitar que lleguen a la Corte. Ello supone presión sobre las víctimas y representantes para impedir seguir

adelante con el caso, especialmente en contextos en que el Estado cuenta con legitimidad internacional, por el carácter de su diplomacia o su imagen.

Lo que hemos detectado es que -los procesos de reparación- el Estado mexicano los circunscribe cursando acuerdos de solución amistosa, y eso es una estrategia de dilación del proceso. Y en tanto que lo promueven muy eficientemente a través de la diplomacia mexicana entre el gobierno y los funcionarios del sistema, genera una dinámica en los peticionarios y las víctimas que representan, que los coloca en una situación de bastante presión, que hace que se acepte esa solución amistosa, porque además prometen, y prometen bien. Mario Solórzano, Director Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

Por último, un aspecto clave del litigio tiene que ver con la aceptación de responsabilidad y la congruencia en el comportamiento del Estado al respecto. La actitud frente a sentencias se relaciona con el impacto en la política del Estado, ya sea porque tocan lo económico, o porque desvelan aspectos que cuestionan al gobierno o al Estado, y que se han querido mantener al margen. Por ejemplo, en el caso colombiano, el rechazo de ciertas autoridades a algunas sentencias de la Corte en el último tiempo, ha tenido que ver con el cuestionamiento sobre su negativa a reconocer la relación entre grupos paramilitares y sectores del ejército.

El primer caso que se litigó fue el de Isidro Caballero; después vino el caso de Las Palmeras, luego 19 Comerciantes. Con este último se prenden las alertas en el gobierno porque, por un lado, las indemnizaciones fueron las más altas conseguidas hasta esa fecha y, por otro lado, por los derechos que se consideran violados por parte de la Corte. Y, por último, y quizás lo más importante, la historia del paramilitarismo en Colombia, su origen legal, la relación del alto mando militar con los paramilitares, lo cual no le gustó al gobierno y trató de

reversarlo en otras decisiones que perdió. Estos dos últimos puntos son los dos ejes más importantes. Rafael Barrios, abogado Colectivo Alvear Restrepo.

Cambio de relación en la fase de cumplimiento

La reparación supone un conjunto de medidas para restituir a la víctima sus derechos, compensar por las pérdidas, reconocer su dignidad, facilitar su reintegración social y superar la impunidad. Pero todo ello es también una manera de cambiar la relación con el Estado, hasta entonces centrada en el impacto de las violaciones, por una relación de reconocimiento, mayor confianza y ejercicio de ciudadanía. Este cambio implica directamente al Estado, dado que es el responsable de las violaciones, y quien tiene que demostrarlo poniendo las bases para otra relación con la víctima.

Esto debería llevarse a cabo a través del cumplimiento de las diferentes medidas de reparación y del cuidado sobre cómo se hace este cumplimiento. Los Estados deben mostrar apertura en su relación, congruencia y coherencia en el manejo de la fase de reparación. Sin embargo, en la fase de cumplimiento, vuelven a reproducirse actitudes que impiden reconstruir la confianza y el trato digno adecuado a la reconstrucción de esa relación, rota de forma traumática por el Estado.

Entonces, el Estado no ha asumido el espíritu de transformar esa realidad, sino de asumir como compromisos o requisitos, de una manera muy mediática o muy desnaturalizada. Por ejemplo, cuando se hizo el acto de desagravio, el Canciller tenía pensado entregar unos cheques. Aunque luego no lo hizo, con eso perdía el sentido de lo que es un acto de desagravio. Suyapa Serrano Cruz.

Las víctimas son muy sensibles a esta falta de cambio en la relación y a la actitud del Estado hacia ellas. Los Estados deberían

ser conscientes de que -después de una o dos décadas de enfrentar el impacto de las violaciones, el aislamiento, los agravios o las amenazas, que muchas de ellas han vivido en el proceso- se necesita un cambio de actitud que coloque la relación en otro nivel, y no se limite a un cumplimiento más o menos formal de acuerdos o sentencias.

Pero de todas formas, nunca tuvo ni un pedazo de compasión por lo que había ocurrido. Como si solamente se tratara de un negocio, no creo que tuvo en el algún momento un sentimiento de injusticia, o de culpabilidad o de responsabilidad. Daniel Tibi.

La inexistencia del cambio les dice a las víctimas que siguen siendo vistas como el enemigo del Estado, especialmente cuando las violaciones o el litigio han tenido un componente estigmatizante para ellas.

Pero, hasta qué punto el Estado está preparado para hacer eso, o para entrar en ese acuerdo, y no sentir que nosotros somos los enemigos de ellos; eso es un punto importante. Si ellos nos ven así, no van a tener una fe inmediata de cumplir con esos puntos. Luis Cantoral Benavides.

En algunas ocasiones, ese cambio de actitud no solo no se da, sino que se reproducen las actitudes de lucha contra las víctimas o sus representantes, incluso en contradicción con los actos de reconocimiento que se produjeron en la audiencia o en otras fases del proceso. Cuando, en algunos casos, ante audiencias de la CIDH, los Estados ofrecen nuevas condiciones para un acuerdo, y estas son rechazadas, esto es criticado públicamente como falta de interés o manipulación de las víctimas, como en ciertos casos de ruptura de solución amistosa en Colombia. En otros, esta contradicción se da poco después incluso de haber manifestado un cambio de actitud en la Corte, lo que contradice no solo el valor del acto anterior, sino también la voluntad de cumplimiento y el respeto por las víctimas o sus representantes.

En las desapariciones forzadas de Vargas, después de la audiencia, cuando vinimos, el Fiscal General de la República hizo una rueda de prensa descalificando y diciendo que como ellos se habían allanado, nosotros no habíamos logrado la condena del Estado en Costa Rica, así que estábamos respirando por la herida. Las víctimas llamaron a COFAVIC porque estaban desconcertadas, porque nosotros les habíamos dicho que -en principio- el allanamiento era una buena noticia. Entonces tuvimos que reunirnos con ellas y con sus psicólogos para aclararles. COFAVIC incluso tuvo que convocar a una rueda de prensa para aclararle a la opinión pública y al Fiscal General que esas expresiones configuraban un insulto a las víctimas, que cómo era posible, que se habían allanado, pero al mismo tiempo -a los dos días de haberse allanado- nos atacan. Carlos Ayala, ex Comisionado CIDH y abogado representante.

Otro aspecto problemático de la actitud de los Estados frente a la reparación es verla solo como indemnización. De hecho, en muchas de las entrevistas realizadas, se los agentes del Estado refieren el cumplimiento de la reparación como el de la indemnización. Esta concepción tiene implicaciones prácticas, debido a que en general se pone mayor énfasis en ese cumplimiento que en el de las otras medidas. También supone algunos problemas para las víctimas, para quienes las medidas deben ser reparadoras. La limitación de la reparación a la indemnización genera un conjunto de significados contradictorios y negativos, así como desafíos éticos que deberían ser tenidos en cuenta para minimizar su impacto.

Ha sido una constante, desde el primer caso de Venezuela, el que el Estado de manera práctica ha asumido que las reparaciones se circunscriben al tema de indemnización. Entonces, en cada una de las decisiones que hay sobre el tema, lo que tiene que ver con procesos conciliatorios, sentencia de la Corte Interamericana, el Estado se ha abocado al tema de pago de indemniza-

ciones; esta ha sido una constante en la política del Estado frente al sistema interamericano. Liliana Ortega, abogada COFAVIC.

En otros casos, las actitudes ideológicas de algunos sectores estatales o la resistencia de algunas instituciones, cuestionan el sentido o el impacto de las medidas de reparación. Esta falta de coherencia entre las diversas instituciones ha bloqueado el cumplimiento en numerosas ocasiones. En el siguiente caso de solución amistosa sobre un caso de muerte, como consecuencia de esterilización forzada en Perú, las políticas acordadas sobre anticoncepción, como garantías de no repetición, estuvieron bloqueadas por nuevos ministros de salud contrarios a la misma, por su cercanía a organizaciones religiosas conservadoras, por encima del acuerdo firmado o la obligación jurídica. Este ejemplo muestra la dependencia de la reparación de la composición del Ejecutivo, en cierto momento, o de la relación de fuerzas entre sus instituciones o poderes.

El preacuerdo se firma en el año 2001 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin embargo no llega a formalizarse la firma del acuerdo de solución amistosa hasta el año 2003. La demora se debió a que una de las cláusulas señalaba que el Ministerio de Salud debía adoptar las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, y los ministros de salud de ese entonces se oponían a hacerlo. Ello, pues se trataba de ministros vinculados a la jerarquía eclesial que no estaban dispuestos a distribuir la Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE) tal como lo decía la legislación vigente y lo había recomendado la Defensoría del Pueblo. Fue una época muy complicada, sin alguna mujer llamaba a asesorarse al Ministerio de Salud no te llegaban más que a recomendar método anticonceptivos naturales, que son los permitidos por la Iglesia. Jeannette Laja, abogada DEMUS.

Este tipo de dificultades se encuentra con más frecuencia cuando se tocan aspectos ideológicos, o poderes como el militar,

que han estado implicados en las violaciones. Cuando los casos rozan los poderes “duros” del Estado, las posibilidades de cumplimiento son mucho menores en medidas de reparación que les atañen, como la entrega de los restos, las medidas simbólicas, la investigación o la sanción a los responsables, debido a la resistencia interna de dichas estructuras. Mientras puede ser más fácil, cuando aluden a otro tipo de problemáticas o sectores.

Pero en casos que no son del conflicto, en el tema de SIDA, sí está cumpliendo con las recomendaciones, y está en ese proceso de negociación con los actores principales. Soraya Long, abogada CIDH.

Estas dificultades forman parte del contexto de impunidad; pero los logros también son un ejemplo de que los Estados necesitan mostrar avances para ganar credibilidad frente a las víctimas y la sociedad. Cuando los casos coinciden con objetivos políticos o cuestiones que generan mayor consenso social, la actitud de los Estados es más abierta al cumplimiento. Por ejemplo, en el caso de Brasil, el gobierno tuvo una actitud positiva frente casos que tocaban en menor medida su responsabilidad directa, como en los de violencia contra la mujer, de trabajo esclavo, de discriminación o sobre la salud mental; es decir, temas que son considerados como derechos constitucionales pero que fueron directamente violados por particulares, con responsabilidad del Estado más bien por omisión.

Después aceptó en la solución amistosa implementar el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo, que era una cosa que hacía mucho tiempo las organizaciones no gubernamentales estaban pidiendo. Hay muchas cosas que todavía no se han hecho, pero están en proceso de implementación, y el gobierno tiene cada vez más interés en cumplir todo, para decir que está combatiendo toda forma el trabajo esclavo en Brasil. Beatriz Affonso, socióloga CEJIL.

Sin embargo, cuando predomina una visión de “enemigo”, por la responsabilidad directa de organismos estatales y la siguiente crítica o denuncia, la actitud del Estado frente a la reparación o a las organizaciones que litigan es más negativa. Esto también afecta a las ONG de derechos humanos que han llevado el litigio de los casos, con una actitud de reticencia, cuando no de obstaculizar la reparación. Detrás de algunas dificultades burocráticas, hay probablemente también desconfianza y falta de colaboración para llevar a cabo el objetivo común de la reparación. El papel que las ONG tienen en las denuncias del comportamiento del Estado o las violaciones de derechos humanos se traslada fácilmente al campo del cumplimiento de la reparación. Los Estados deberían diferenciar la controversia a partir de las críticas de las ONG en la investigación general de las violaciones de derechos humanos, de sus gestiones en el cumplimiento de acuerdos de solución amistosa o sentencias de reparación de la Corte, dada la centralidad de la obligación del cumplimiento y de los derechos de las víctimas.

Siempre se ha visto a las ONG como unos enemigos de los Estados, del gobierno, y deben ser vistas como alguien que coadyuva en el mismo fortalecimiento de los derechos. La razón del retraso es el trámite administrativo, pero en cierta forma algunos organismos tienen un poco de recelo, porque ha habido insinuaciones, ha habido situaciones en las que las ONG se han enfrentado o han dicho cosas que no se ajustan a la realidad y eso ha provocado esta polarización. M. Auxiliadora Monagas, ex agente del Estado Venezuela.

En su mayoría, los agentes del Estado refieren que son las ONG quienes tienen una posición negativa, con una total ausencia de visión autocritica.

Las ONG de la sociedad civil deberían ser más matizadas, no siempre estereotipar al Estado como el que no cumple, tratar de buscar un punto medio. Un ejemplo

claro fue el acto público de perdón, que fue criticado por las ONG y la Corte dijo que estaba bien; lo mismo pasa con la Comisión de Búsqueda, que es sumamente criticada cuando lo importante es el resultado, y el resultado es que está funcionando. El Estado está abierto; por ejemplo, cada vez que nos solicitan reunión, estamos dispuestos a reunirnos. Pero no dicen qué es lo que quieren, sentémonos juntos, no son tan propositivas. En realidad una ONG podría ser una mano aliada. Teresa Blanco, agente del Estado, El Salvador.

En este sentido, también señalan que las ONG mantienen en algunos países un discurso solamente confrontativo con el Estado. Estas dificultades son parte, en muchas ocasiones, de años de falta de respuesta de los mismo Estados y de una actitud poco propicia al diálogo.

Creo que la sociedad civil guatemalteca ha estado permeada por una actitud antiestatista, y claro, los errores que este gobierno comete, al final desgraciadamente te vienen a confirmar eso de que el Estado siempre va a fracasar, por el solo hecho de que es el Estado, y que jamás vamos a poder confiar en él. Si esta premisa la mantienes, nunca vas a salir adelante. Frank Larue, ex agente del Estado, Guatemala.

Parte de las responsabilidades de los Estados es abrir vías de colaboración con la sociedad civil, que tengan en cuenta sus percepciones y las mutuas exigencias, en un contexto de reconocimiento de la responsabilidad en las violaciones y del valor de los derechos humanos, como base ética de esa relación.

Estado: responsabilidad en el cumplimiento

- Reparación como cambio de relación con las víctimas, incluyendo cumplimiento efectivo.
- Adecuar la estructura y/o mecanismos del Estado al cumplimiento de responsabilidad internacional.
- Asumir la responsabilidad estatal como referente para los diferentes poderes.
- Establecer los mecanismos de coordinación eficaces para el cumplimiento.
- Incluir formas de colaboración con ONG y representantes de las víctimas.

Funcionarios del Estado en la reparación

Un último aspecto a considerar se refiere a los funcionarios encargados de llevar a cabo el cumplimiento. Los problemas genéricos de muchos Estados, como la falta de personal suficiente y con formación adecuada, tienen mayores implicaciones en los funcionarios encargados del cumplimiento de las reparaciones. Por ejemplo, en numerosas ocasiones, los problemas señalados en la ausencia de investigación se relacionan con la sobrecarga de casos, la escasa remuneración a los fiscales por su trabajo, o la falta de capacitación.

Pero también intervienen otros factores, que inciden de manera muy sensible en la reparación, como el funcionamiento burocrático de las instituciones que genera muchas dificultades para las víctimas, o la existencia de funcionarios comprometidos en las violaciones, pero también de otros con posturas poco favorables, lo que bloquea o cuestiona el sentido de la reparación.

Te menciono nombres e instituciones que lideraron la investigación y la concertación entre el Estado, los peticionarios del caso y las distintas entidades y organizaciones de la sociedad civil, porque me parece que en estos procesos las personas y su compromiso democrático juegan un papel muy importante, de impulso o de freno; trátese de la Consejería de Derechos Humanos, de la Defensoría del Pueblo, que se convirtió en un espacio de confianza, de gente que había en el Ministerio del Interior, en el de Justicia, en la propia Fiscalía, en la Procuraduría. Se conformó una especie de equipo de trabajo que le apostó a este proyecto ético y político pro-verdad y pro-justicia; pero que además expresamente quiso hacer parte del mismo, por considerar que era posible, dentro del Estado y desde la institucionalidad, luchar contra la impunidad imperante. Solo que ello, como se ha dicho, no es suficiente. Pilar Gaitán, ex representante del Ministerio (civil) de Defensa Nacional en la Comisión Trujillo.

La importancia de los funcionarios sensibles y comprometidos con la reparación es aún más importante en aquellos países en los que no hay políticas estatales de cumplimiento. La dependencia de personas y puestos concretos se ha manifestado también en las situaciones de cambio político en las cuales el nombramiento de altos funcionarios con sensibilidad y compromiso por los derechos humanos ha supuesto un apoyo al sistema interamericano y al cumplimiento.

Supongo que es también la diferencia del sistema. En el sistema europeo existe una política más estatal, no depende del individuo, pero acá en general depende de quién está detrás del mostrador haciendo la política.
Santiago Canton, Secretario Ejecutivo CIDH.

Actores de la reparación

Si bien los mecanismos institucionales de cumplimiento son muy importantes, estos son puestos en marcha, activados o llevados a cabo por funcionarios del Estado.

Contar con actores institucionales intermedios, motivados y sensibles, es útil para llevar a cabo el conjunto de reparaciones, que no consisten solamente en una indemnización que puede realizarse con una orden ejecutiva de pago.

Hay que buscar actores internos; si vos ves los casos con litigio colectivo, por ejemplo, siempre las Cortes - cuando disponen remedios estructurales, como en materia carcelaria o discriminación racial en las escuelas, donde se está metiendo a reformar políticas públicas- siempre buscan actores institucionales que actúan entre las víctimas y el Estado. Que no son propiamente del gobierno, pero tampoco son las víctimas ni ONG, y auxilian al tribunal en la supervisión del cumplimiento de sus decisiones. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

En varios países existen experiencias positivas de implicación de funcionarios públicos en el proceso de cumplimiento. En los casos de pena de muerte en Guatemala, las Defensorías Públicas se involucraron en un ejemplo de colaboración entre ONG, tanto en el litigio como en el proceso de seguimiento al cumplimiento.

Algo que dio fruto en estas dos sentencias fue la participación de la defensa pública guatemalteca. Los abogados que ellos tenían eran defensores públicos que asumieron el reto de llevar los casos a nivel internacional, que es algo que hay que reconocerles, porque se atrevieron a hacerlo siendo parte del Estado, y dentro del litigio ellos también fueron co-peticionarios con el ICCPG. Esas personas ayudaron en el proceso nacional y también en que se identificaran esas violaciones, y nosotros como institución les hemos dado asesoría técnica,

capacitación y les apoyamos en algunos recursos internos. David Dávila, encargado Programa Pena de Muerte, ICCPG.

Los funcionarios encargados de llevar a cabo el cumplimiento son de dos niveles. Quienes tienen funciones de dirección de las políticas o cumplimiento de reparaciones, y quienes realizan en la práctica el cumplimiento. Entre los primeros están los miembros de secretarías de derechos humanos, defensorías y otras instituciones del Estado con responsabilidad en el campo de derechos humanos. Entre los segundos se halla un conjunto de funcionarios de distintos ministerios, como salud, educación, vivienda o justicia, con los cuales las víctimas o sus representantes tienen que gestionar los aspectos prácticos, como el seguimiento de la investigación, la concesión de la vivienda o beca, o las medidas de atención en salud.

Importancia del factor humano

El factor humano juega un papel clave en el proceso de cumplimiento de la reparación. Por una parte, agentes del Estado que tienen a su cargo el cumplimiento deben tener una estrategia de colaboración con las ONG y abogados de las víctimas, superando muchos de los estereotipos mutuos.

En varios de los Estados analizados, se ha producido -en diferentes momentos- la incorporación como funcionarios del gobierno, de activistas de derechos humanos o personas del mundo académico independiente, que han tenido puestos de responsabilidad como agentes del Estado en la relación con el sistema interamericano. Esto ha supuesto mayor conocimiento de las víctimas y sus necesidades, pero también ha estado condicionado por las diferentes coyunturas políticas en las que asumieron esos cargos y por el poder con que han contado dentro del Estado. Supone también dilemas para los funcionarios, en un debate entre la posibilidad de lograr mayor apertura en la aceptación de responsabilidad, pero con la contradicción de tener que enfrentar

un litigio por parte del Estado. Esta relación entre la figura del funcionario -en lo personal- y la política del gobierno es motivo de frecuentes contradicciones.

Por otra parte, se ha señalado con frecuencia el impacto negativo del trato con funcionarios poco sensibles o con prejuicios sobre las víctimas o la reparación.

Y lo peor fue, para mí, que vino la abogada que lleva el caso en COPREDEH y me dijo: “es que yo no sé por qué usted no se conforma con lo que ya le dieron”, o sea, que era la plata y el dinero, “porque usted ha pedido muchas cosas”. Que te digan, usted pidió demasiado... Mire, para mí no es demasiado; además, para mí no es una obligación, sino para el Estado. Tiene que tener esa escuela, a mí la escuela no me va a servir, lo único es que yo me voy a sentir satisfecha de haber colaborado en una comunidad, con una escuela y una biblioteca. Graciela Azmitia Dorantes.

La importancia de funcionarios sensibles y comprometidos en instituciones clave es señalada especialmente por las víctimas, a las que les ha tocado enfrentar numerosas dificultades en la investigación o cumplimiento de la reparación o, como en el siguiente caso, superar también las dificultades o celos institucionales entre funcionarios de diferentes organismos.

Sin embargo, en muchos casos no existe una continuidad por parte de los Estados en desarrollar políticas de formación ni apoyo a estos funcionarios más comprometidos con las víctimas, con lo cual, como en este caso, los mecanismos que habían tenido un papel muy importante en el periodo señalado, posteriormente se desmantelan.

Actitud coherente con el proceso

Una actitud coherente con el proceso es muy importante en los acuerdos de solución amistosa, cuya evolución, así como la tramitación de los casos ante el sistema, se ven frecuentemente condicionados por la posición de ciertos funcionarios que o bien facilitan el avance en los casos, o bien en ocasiones lo bloquean.

El cambio de funcionarios, con esta persona en la vicepresidencia, fue nefasto en el caso Villatina. Incluso dijo que los familiares se querían enriquecer. Echó para atrás el proceso, diciendo que se tenía que volver a discutir todo, empezar desde cero. Eso fue un gran desgaste, y alargó el proceso dos años más. Luz Marina Monzón, abogada CCJ.

El sentido del proceso en que las víctimas y el Estado están tratando de buscar un acuerdo de solución amistosa, debería tener la coherencia suficiente para contar con funcionarios con sensibilidad y capacidad de diálogo con las víctimas. El caso de las soluciones amistosas es especialmente relevante, dado que pueden avanzar si hay funcionarios comprometidos que juegan un papel favorable, también hacia adentro mismo del Estado.

Las soluciones amistosas tienen mucho del compromiso político y la voluntad de los funcionarios que se ven involucrados en el proceso. Porque cuando tú encuentras a un funcionario comprometido con el tema de derechos humanos, como Carlos Vicente Derroux, tienes la facilidad para suscribir un acta de entendimiento para una solución amistosa; y así logramos encontrar ahora en este proceso, a una funcionaria del Ministerio de Defensa, Luz Marina Gil, que definitivamente se convenció de que ese caso de Oscar Iván Tabares valía la pena investigarlo judicialmente a fondo. M. Victoria Fallon, defensora de Derechos Humanos, GIDH.

Conocimiento del caso y compromiso

Por parte de los funcionarios implicados en la reparación, se necesita un contacto directo para explicar la información y tener constancia de la situación de las víctimas. Por su parte, estas necesitan tener constancia de que los funcionarios del Estado están tratando de dar respuesta a sus necesidades. El Estado tiene, entonces, un rostro que puede facilitar un cambio de relación y un mayor compromiso entre las partes.

Una de nuestras iniciativas era que esté el fiscal, o que algún delegado de la Fiscalía tenga la capacidad de dar información, y en una reunión nuestra esté abierto a dar información y a recibir las preguntas. El equipo coordinador considera que sería un buen logro tener eso; y es que los resultados en cuanto a investigaciones no van a ser los más satisfactorios, pero el hecho de que una mamá, un papá, un hermano, le pregunte directamente al fiscal, bueno, si usted está buscando a mi hijo, mi hermano, mi papá, qué sabe de él, cómo lo está buscando. Porque la Fiscalía tampoco se ha acercado hasta nosotros a preguntarnos cómo era su papá, que tenía, qué le faltaba, cómo era él, como esas cosas muy personales de cada uno de ellos. José Daniel Álvarez, familiar Pueblo Bello.

Un aspecto muy sensible es que los funcionarios que están encargados de la reparación no pueden ser los mismos que han tenido un papel protagónico en el litigio. Especialmente en los casos en que este se ha dado de manera poco respetuosa frente a las víctimas, su papel en la fase de reparación puede convertirse en un agravio.

El funcionario que mandan es el fiscal que se ha dedicado deliberadamente a demostrar que las niñas no existieron. Nosotros le informamos eso a la Corte, le mandamos una carta al Canciller, y entonces este funcionario es removido, ¿no? Para las y los hermanos de las niñas

Serrano Cruz representó un grave irrespeto el hecho de que este señor estuviera aún representando a uno de los poderes del Estado, cuando se había portado de esa manera en el proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sobre todo Suyapa, que estuvo cuando él declaró ante la Corte Interamericana. Mario Sánchez, Asociación Pro-Búsqueda.

Los Estados deben tener mayor sensibilidad con respecto a quiénes son los encargados de llevar a cabo el cumplimiento y las necesarias actitudes de diálogo, respeto y compromiso en esta fase.

Claridad en los referentes

Los representantes de las víctimas señalan las dificultades de encontrar referentes concretos para la realización del cumplimiento. Cuando se da esta falta de interlocutores específicos para las gestiones de reparación, se corre el riesgo de perderse en la estructura del Estado, por la responsabilidad de diferentes funcionarios y la actitud burocrática en el manejo de la reparación.

Viene un asunto de atención psicológica a los padres de Durán y la hermana de Ugarte, la responsabilidad por construir el segundo piso de la casa, la de dar atención de salud a los familiares de Barrios Altos, del seguro de estudiantes en Barrios Altos y La Cantuta. Para nosotros ya es un poco complicado identificar quién es el responsable, en el sentido no ya de decir es el Ministerio de Salud, sino ya hasta orgánicamente, quién es el encargado de eso. Finalmente, uno termina ubicándose y encuentra la vuelta; pero no es una autoridad política, sino un funcionario, de tercer o cuarto nivel, al que le llega un oficio. Son funcionarios que empiezan a generar una serie de problemas. Es un funcionario que no le da ningún trámite especial o específico, sin que ello signifique beneficios indebidos; sino que introduce este tipo obligaciones dentro de los reclamos que debe atender

mañana, tarde y noche. Y es ahí cuando uno empieza a perderse. Carlos Rivera, abogado IDL.

Conocimiento del sistema

Por otra parte, se necesitan funcionarios que tengan un conocimiento de cómo funciona el sistema interamericano, cómo manejar los canales de comunicación, no solo hacia lo interno, sino también en sus relaciones con la CIDH o la Corte. La experiencia de ambos organismos muestra que los Estados han ganado capacidad de litigio en muchos casos, pero esa capacidad no se ha trasladado al cumplimiento de las sentencias o acuerdos en las reparaciones.

Es importante que los Estados cuenten con funcionarios capacitados que conozcan el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y que se encarguen de los casos en todas las etapas y no sólo en la etapa de litigio ante el Tribunal. Actualmente los Estados cuentan con funcionarios preparados para litigar un caso ante la Corte. Me parece que también tendrían que hacer lo mismo respecto al trámite relativo a la ejecución de la sentencia. Auxiliadora Solano, abogada Corte.

Este conocimiento del sistema ha de funcionar, asimismo, hacia el interior del Estado. Varios agentes estatales entrevistados han señalado la frecuencia con que los propios funcionarios de otras áreas implicadas en la reparación desconocían su figura y su papel.

Hay hasta un desconocimiento de quién es el agente del Estado, porque yo llamo y creen que soy un policía; entonces, la gente no sabe y por eso hay que difundir cuál es la oficina, de qué se trata. Entonces, esas son las reformas que se están creando ahora, en este momento, porque los derechos humanos estaban en un plano de olvido. M. Auxiliadora Monagas, ex agente de Estado, Venezuela.

Es evidente entonces la importancia de la sensibilización y la formación de los funcionarios, mediante la participación en las audiencias y el conocimiento del sistema interamericano. Varios de los responsables de la relación con la CIDH han tratado de impulsar una estrategia de implicación de funcionarios que tienen responsabilidades ya sea en la investigación o en la reparación.

Cuando reabrimos los casos que el gobierno anterior había dado por cerrados ante la Comisión Interamericana, empezamos a llevar a los funcionarios de las procuradurías estatales a Washington, a las audiencias de la Comisión. Primero para que se familiarizaran con los procedimientos; segundo, para que entendieran la gravedad de las cosas y tercero, para sensibilizarlos de que ellos también eran parte del problema y de la solución del mismo. Se reiniciaron las investigaciones de las violaciones denunciadas. Las dificultades que aparecieron fueron, en su mayor parte, el resultado del sistema como tal: un sistema judicial, especialmente el penal, con procedimientos tan farragosos y hasta anacrónicos, que hacían aún más lentas las investigaciones. Mariclaire Acosta, ex agente del Estado.

Experiencia de trabajo en derechos humanos

Una política de gobierno que recoja la experiencia y funcionarios con compromiso en el trabajo de derechos humanos, en varias áreas, permitiría establecer sinergias positivas en las diferentes instituciones implicadas. Las relaciones con el sistema son muy frágiles cuando dependen de una sola persona, por lo que se requieren equipos con la formación y experiencia adecuadas.

Entonces, el gobierno ha intentado solucionar eso y nosotros percibimos que, con el inicio del gobierno de Lula, muchos militantes de derechos humanos han pasado a integrar las Secretarías y Ministerios, y eso también ha ocurrido en el campo de la salud mental. Entonces, tenemos un programa de salud mental que parece estar

avanzando. Reconocemos que ha ocurrido un avance muy grande cuando el gobierno intenta implementar la política de desinstitucionalización. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Sin embargo, contar con esa experiencia y conocimiento no siempre evita los problemas. El papel de representación estatal y mediación en el cumplimiento de la reparación genera también dificultades con respecto a la relación con las víctimas, que por otra parte son normales en ese tipo de situaciones. Los funcionarios implicados deben tener capacidad de absorber la rabia que estas guardan muchas veces, por las violaciones o el incumplimiento, mostrando coherencia y consistencia en su comportamiento como parte de sus funciones en este campo.

Bueno, en relación a los funcionarios de la Secretaría Especial de los Derechos Humanos, generalmente son las personas que ya trabajaban con derechos humanos o que tienen alguna familiaridad con el tema, lo que no quiere decir mucho porque, cuando ellos están en la Secretaría, se presentan como gobierno federal, obviamente, y parece que la proximidad con los movimientos sociales o con las organizaciones de derechos humanos queda olvidada. Es esto lo que hemos percibido de algunos compañeros que están trabajando en el actual gobierno. La relación no es tan buena como antes. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Importancia de quien implementa la reparación

Para las víctimas, además de los mecanismos eficaces, es importante también la formación y adecuación de los funcionarios encargados, en la práctica del cumplimiento de las reparaciones. Estos tienen que entender la especificidad de la reparación y contar con una mayor formación y sensibilidad para tratar a las víctimas. La intervención de un conjunto de funcionarios intermedios en la implementación puede cuestionar el sentido de la reparación o, por el contrario, dotarla de sentido. Los siguientes

ejemplos muestran las diferencias en dos casos en el mismo país, pero estas podrían presentarse incluso dentro del mismo caso.

La primera reunión con un funcionario intermedio de la FONAPAZ, ya no con su director ejecutivo, para ver cómo está la construcción y eso. Y lo primero que nos dice es: ¿y ustedes por qué piden una biblioteca? ¿Y para dónde? Para San Juan del Obispo... ¿Eso es un municipio? No, es una aldea. ¿Y para qué quieren una biblioteca?, pidan un mercado; esa gente no necesita biblioteca, necesitan un mercado... Y ahí es donde juega un papel importante la persona, porque yo no puedo decir que todos los funcionarios son unos desgraciados; hay funcionarios que han tratado de hacer sus buenos oficios para que esto avance, pero si no hay conciencia en todos, no se puede hacer nada. Mayari de León.

En cuanto a la posición por parte del Ministerio de Salud con respecto a la condena, esta ha sido más asumida a nivel personal por ciertos médicos y psicólogos que están en puestos claves, y que también han tenido compromiso social en el pasado. Si fuera por las autoridades normales, eso no habría caminado mucho. Alejandra Flores, directora Programa Salud Mental, Guatemala.

En contextos posteriores a conflictos o dictaduras, algunos funcionarios pueden tener su propia posición ideológica que condicione negativamente su influencia en la reparación. En algunos casos, las víctimas han tenido que confrontarse, en el periodo de cumplimiento, con funcionarios que tuvieron responsabilidad en las violaciones, y que han seguido trabajando normalmente. En varios casos de legislación antiterrorista en Perú, las víctimas señalaron que funcionarios comprometidos con las violaciones seguían trabajando, y que no se había hecho ninguna investigación sobre su actuación.

El mismo a quien mi mamá le pidió que me mandaran a Lima cuando estaba en la cárcel, le dijo “no voy a traer

a su hijo, si no retira su denuncia. Si retira la denuncia, podremos hacer algo". Mi mamá se puso mal, porque eso es un funcionario corrupto, ¿no? Cuando mi madre protestó, le dijo: "cállese, madre de terrorista". Y eso le dio duro, le hizo llorar. Bueno, me lo encontré en el Ministerio de Justicia. Eso me dio cólera. Así que fui a verle y preguntarle cómo le dijo eso a mi madre, y él no me dijo nada. Wilson García Astos.

Sin embargo, en otros países, en los niveles intermedios de fiscalesía u organismos de control del Estado, hay funcionarios que se han comprometido con la investigación y que incluso han tenido dificultades internas o han sido amenazados por ello, como ha sucedido en Guatemala o Colombia, por ejemplo. En estos casos, los Estados necesitan tener una política de protección a sus propios funcionarios para lograr avanzar en los temas de la investigación y sanción a los responsables. Los aspectos personales de seguridad de los funcionarios implicados en las investigaciones deberían ser tenidos en cuenta en las medidas relacionadas con la justicia.

A niveles inferiores y medios de la rama judicial, e incluso en su cúpula, siempre ha habido elementos de intimidación y corrupción; y este es un problema central a resolver para la preservación del estado de derecho. Pero creo que hay un cuerpo judicial profesional y convencido de su labor, y una rama judicial valiente y comprometida con la defensa y protección de los derechos humanos, que necesitan apoyo del Estado, de la sociedad y de la comunidad internacional para poder hacer su trabajo en medio del conflicto y de múltiples formas de criminalidad organizada. Pilar Gaitán, ex representante del Ministerio (civil) de Defensa Nacional en la Comisión Trujillo

En síntesis, el papel de los Estados en el proceso de cumplimiento requiere un cambio en la lógica de funcionamiento que supuso, en general, el litigio de los casos. Se necesita una

dinámica de colaboración con la sociedad civil y en el propio Estado para favorecer el cumplimiento de la reparación, la relación con las víctimas y con el mismo sistema interamericano. El papel de los funcionarios encargados de estas cuestiones es clave para establecer mecanismos más eficaces y adecuados de reparación. A continuación, se abordan las dificultades de dichos procesos de cumplimiento, y algunos mecanismos que puedan contribuir a hacerlos más efectivos, tanto por parte de los Estados como del propio sistema interamericano.