

Acuerdos de solución amistosa

Parecía que bastaba que la CIDH hubiera aceptado el caso para que el gobierno llegara a un acuerdo con nosotros, pero su única oferta fue para darnos una compensación económica, si es que nosotros desistíamos. Nosotros hicimos una contrapropuesta: que nos entregasen a Ernesto. Pero ahí quedó.
Carmen Páez, caso Castillo Páez.

Se entiende por acuerdos de solución amistosa los que se logran en el trámite de los casos en la Comisión Interamericana, entre los Estados y las víctimas y sus representantes. En ellos, el Estado reconoce su responsabilidad en las violaciones y se compromete a investigar y llevar a cabo determinadas medidas de reparación, mientras las víctimas renuncian a llevar el caso ante la Corte Interamericana. La CIDH actúa como contexto facilitador, vela por la coherencia del acuerdo en relación a las normas del derecho internacional de derechos humanos, y tiene un papel de observación independiente.

¿En qué consisten los acuerdos de solución amistosa?

Estos acuerdos²⁴ forman parte de las posibilidades de manejo o gestión de los casos ante los órganos del sistema interamericano. Cuando un caso es aceptado por la CIDH e inicia su tramitación, se pasa a un proceso de investigación de los hechos para valorar su admisibilidad. Una vez que el caso es admitido, en el tiempo de su tramitación ante la Comisión, existe la posibilidad de que las víctimas y el Estado busquen una solución negociada. Esta puede darse antes de que la CIDH publique su informe del artículo 50 o después, pero siempre antes de que el caso pase a la Corte.

A pesar de que existe la posibilidad de llegar a acuerdos de solución amistosa en todas las fases del proceso ante la CIDH, la mayoría de las veces los Estados recurren a ella cuando ha pasado bastante tiempo en trámite en el sistema, y valoran la probable evolución del caso hacia la Corte Interamericana. Hay que tener en cuenta que, cuando los casos llegan a la CIDH, ya han pasado varios años desde los hechos.

24. Algunos interlocutores entrevistados cuestionan el calificativo “amistosa”, al considerarlo poco apropiado, dado el carácter de las violaciones y la dimensión de negociación que suponen.

Los acuerdos de solución amistosa pueden verse como un mecanismo alternativo al litigio ante la Corte. De hecho, en muchos de los casos que han llegado a la Corte, se intentó llegar a soluciones amistosas de manera infructuosa. La evolución de su uso en el sistema marca diferentes momentos. Tal y como relata Juan Méndez, refiriéndose al trabajo de la CIDH de los años 90:

En la CIDH hubo, durante años, una completa aversión a los acuerdos de solución amistosa. Aunque estaban en la Convención, nadie quería mencionarlos, se suponía que era como inmoral. Cuando algunos gobiernos proponían solución amistosa, las víctimas nos criticaban. En el caso de los Misquitos, cuando el gobierno de Nicaragua propuso la solución amistosa, al principio la CIDH dijo no, no nos interesa la solución amistosa; y el gobierno sandinista forzó a reconocer que eso no le correspondía a la CIDH; la Convención dice que la CIDH se pondrá a disposición de las partes, no dice “podrá disponer”. Entraron en un proceso de solución amistosa y fue muy positivo. En ese proceso se consiguió la libertad de todos los presos misquitos que estaban detenidos. Aunque se dio por terminado cuando todavía el trámite daba para mucho más. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Los acuerdos pueden tener contenidos bastante similares a una sentencia de la Corte, incluyendo reconocimiento de los hechos, medidas de reparación económica, moral, o garantías de no repetición. Durante muchos años, han sido vistos por los gobiernos como una manera de evitar ser condenados por la Corte Interamericana.

A mediados de la década de los 80 se empezaron a usar las soluciones amistosas, con el gobierno argentino en la época de Alfonsín. De ahí para acá, los gobiernos argentinos han tenido una actitud positiva; aun cuando rechazaban los cargos, venían con buena actitud y contribuían con buena información a la CIDH. En los

casos que reconocían que iban a perder, ellos mismos las propiciaban. Lo que querían, y no solo el gobierno argentino, era evitar ir a la Corte porque hay como una sanción moral en ello. ¿Cómo justificamos ante los medios de prensa que estamos ante la Corte? Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Para los representantes o las víctimas, la posibilidad de llegar a una solución amistosa está sujeta a la evaluación del comportamiento del Estado, de su voluntad política, del tiempo en que se puede lograr, y de la relación con lo que podría obtenerse en un litigio ante la Corte.

Aunque la vía de los acuerdos de solución amistosa sea alternativa a la del caso ante la Corte, existe más relación entre ambas medidas de lo que habitualmente se piensa. Dado que la posibilidad de llegar a una solución amistosa está abierta en todas las fases del proceso, hasta que se celebre el juicio, en ocasiones se ha dado incluso cuando el caso estaba ya tramitándose ante la Corte. En estos casos se ha tratado de acuerdos validados y supervisados por la Corte Interamericana. Si el caso está en esa fase, el acuerdo siempre debe pasar ante la Corte para homologarse.

Huilca es para mí de los más completos en medidas y eso tiene también una razón, y es que el Estado, en el caso Pedro Huilca, se allana a la demanda de la Comisión y al escrito nuestro y reconoce todo; reconoce los hechos, el derecho, las reparaciones, y ese caso lo litigó CEJIL y COMISEDH. Cuando vimos que el Estado se había allanado, y vimos que quedaba pendiente solamente ponernos de acuerdo sobre las modalidades de reparación, firmamos un acuerdo que en estricto sentido no es de solución amistosa, sino que es un acuerdo sobre cómo se van a cumplir las reparaciones, y hacemos un acuerdo que luego la Corte homologa. María Clara Galvis, abogada CEJIL.

En otras ocasiones, estas soluciones mixtas se han dado porque han avanzado en la CIDH en algunos aspectos del caso, como acuerdos sobre indemnizaciones u otras formas de reparación, mientras se mantenía el contencioso abierto sobre otros aspectos de la demanda, como quiénes eran los beneficiarios o el tipo de responsabilidad del Estado, como en el caso La Rochela, en Colombia.

¿Por qué no cerramos ese capítulo que ha sido aceptado por ambas partes y seguimos litigando lo otro, que todavía queda en controversia? Las soluciones amistosas mixtas ante la Comisión son un ejemplo de esto; sería conveniente que un Estado aclarara: en esto estamos de acuerdo, esta otra cosa queda en controversia y llevémoslo a la Corte. Francisco Quintana, abogado CEJIL.

La conjunción del manejo del acuerdo de solución amistosa y la posibilidad de llegar a la Corte es parte de la dinámica de muchos de los casos ante el sistema. Otro ejemplo de este proceso mixto se dio en el caso del derecho a la identidad de dos niñas de familia de origen haitiano, en República Dominicana. Mientras estaba en la Comisión, el gobierno decretó que se entregaran las partidas de nacimiento a las dos niñas. Este paso podría haber acabado con la posibilidad de litigar ante la Corte, sin embargo llegó hasta allá para obtener un pronunciamiento sobre el fondo del problema.

A través del litigio logramos que el Estado entregara sus actas de nacimiento, mientras el caso estaba en la Comisión, porque quería evitar que el caso llegara a la Corte. Hubo una llamada del Ministerio de Relaciones Exteriores para que las niñas recogieran sus actas de nacimiento. Estas niñas recogieron sus actas y nosotros pudimos manejarnos legalmente y probar que la controversia no estaba muerta, que seguía y la Corte tenía que pronunciarse sobre si hubo o no violaciones durante el tiempo que no tuvieron sus actas. Roxana Altholz, abogada CEJIL.

Por fin, en otras situaciones, cuando el procedimiento ante la Corte está avanzando, puede haber incluso una superposición de procedimientos en que las líneas divisorias no están tan claras, entre una solución amistosa, un acuerdo de cumplimiento u otras figuras jurídicas.

Solución amistosa versus sentencias de la Corte

La posibilidad de llegar a un acuerdo de solución amistosa está determinada por la evaluación costo-beneficio que hacen las partes, en términos comparativos con respecto a una hipotética sentencia de la Corte. Según la experiencia de abogados que litigan en el sistema, para poder llegar a estos acuerdos, el Estado tiene que sentirse afectado o cuestionado por el caso, hacer una evaluación del beneficio del reconocimiento de la responsabilidad, y existir una posibilidad de acuerdo entre las partes en el tema de reparaciones.

El acuerdo amistoso es posible y factible, cuando el Estado reconoce una violación. Víctor Madrigal Borloz, abogado CIDH.

Casi todos los interlocutores entrevistados señalan que la solución amistosa es más flexible, dado que no se rige por procedimientos estrictos, y puede dar más espacio a la creatividad, porque se pueden pedir reparaciones amplias, sin otro límite que la aceptación por parte del Estado. Por otra parte, dado que la Corte opera con un método jurisdiccional, puede definir sus propias medidas de reparación, mas allá de lo que se discute en una solución amistosa. A pesar de que en la Corte también existe -en la actualidad- la posibilidad del litigio independiente de los representantes de las víctimas y, por tanto, de plantear sus demandas de reparación, el papel de las víctimas y sus representantes puede ser mayor en las soluciones amistosas.

En las reparaciones que se hacen en los acuerdos de solución amistosa, las víctimas tienen un nivel de más

incidencia, que no es el caso en un proceso normal ante la Corte. La sentencia de la Corte muchas veces va más allá en las reparaciones asignadas de lo que piden las partes, por la autonomía de la Corte y el desarrollo de su jurisprudencia; en este caso hay menos capacidad de incidencia de las víctimas en las reparaciones y por parte de la CIDH, pero en los acuerdos de solución amistosa es más importante el papel de los peticionarios. Pedro Díaz, ex abogado de CEJIL.

Por otra parte, los acuerdos permiten llegar a una solución del caso cuando no existen garantías jurídicas ciertas de llevarlo -o ganarlo- ante la Corte, por el nivel de prueba exigido, las dudas sobre los criterios de admisibilidad o la precaria investigación previa. En estos casos, el acuerdo puede ser beneficioso para ambas partes. Como señala el ex Comisionado Robert Goldman: *estoy convencido de que sí hemos podido conseguir soluciones amistosas que no se podían haber ganado en un litigio entre partes, ante un órgano puramente jurisdiccional, donde no están litigando una acción popular, sino que están dialogando entre las partes.*

La relación entre acuerdos de solución amistosa y sentencias de la Corte se da también mediante la jurisprudencia de la Corte, dado que esta forma parte del marco en el que se logran los acuerdos, en numerosas ocasiones. Por ejemplo, cuando se propone utilizar los criterios de reparaciones o beneficiarios que se usan en la Corte, o la necesaria integralidad de la reparación, de forma que incluya la prevención, la investigación o la justicia, y no solo la indemnización económica. La jurisprudencia de la Corte ofrece un conjunto de posibilidades en las que se puede mover la reparación, pero el carácter de negociación de los acuerdos de solución amistosa impide una evaluación de otras responsabilidades. Por ejemplo, un acuerdo no puede sustituir determinaciones que necesitan un proceso judicial, como el establecimiento de responsabilidades individuales o cuestiones que afecten las garantías del debido proceso.

En un caso analizado por la Corte, el acuerdo de solución amistosa decía que las partes habían acordado sobre las reparaciones, que el Estado peruano era culpable de las violaciones alegadas, llegando incluso a mencionar al ex Presidente Fujimori. La Corte le dijo, un momento, eso tú no lo puedes acordar en un acuerdo de solución amistosa, porque involucra garantías del debido proceso. En este tipo de situaciones, la Corte también puede limitar el alcance de las soluciones amistosas; entonces la Comisión también lo tiene que hacer. Hay cosas que tú no puedes negociar, como la justicia. La jurisprudencia de la Corte pone el marco, pero si uno sale de ese marco, es el mismo sistema quien tiene que velar por la protección de los derechos humanos de todas las personas involucradas. Francisco Quintana, abogado CEJIL.

En cuanto a los logros en términos de reparación, las soluciones amistosas a veces ofrecen mayores posibilidades que una sentencia de la Corte, cuando se puede agilizar el tiempo de resolución, o existe apertura del Estado para realizar cambios en los que difícilmente va a entrar una sentencia de la Corte Interamericana.

Lo bueno de los acuerdos es que las víctimas traen sus abogados, sus representantes, y pueden tener acceso a establecer los términos de la reparación. Normalmente, el Estado también accede y tiene oportunidad de manifestar y negociar su voluntad, mientras las sentencias son una orden de la Corte producto de un proceso contencioso, donde quizás el Estado ha negado los hechos o ha hecho observaciones y no quiere reconocer su responsabilidad. Carlos Ayala, ex Comisionado CIDH.

En general, salvo algunas excepciones, los montos de reparación económica son mayores en las sentencias de la Corte que en los acuerdos de solución amistosa; pero los representantes y las víctimas valoran también los acuerdos en función de lo que pueda lograrse de forma efectiva y en un tiempo adecuado. Contar con muestras de voluntad política para llegar a acuerdos y de

hacer efectivo el cumplimiento por parte de los Estados es una condición que está siempre presente.

Si es un Estado serio, lo hace. Lo que tienen algunas soluciones amistosas es que bajan las pretensiones, pero las garantizan en un tiempo más o menos corto. Hubo un caso reciente que trabajamos en Paraguay. Trabajamos en paralelo dos casos de violencia del ejército con niños. En uno aceptamos una solución amistosa, que va a permitir una indemnización muy pronta a los familiares de la víctima, mientras en el otro caso estamos litigando ante la Corte, y probablemente tenga una reparación económica mayor, pero algunos de las medidas que nosotros pedimos en la solución amistosa no las podría haber ordenado la Corte, como por ejemplo, que se retire la reserva al Protocolo Facultativo a la Convención sobre la participación de niños como soldados, unas reservas que permitían que haya niños soldados de menos de 18 años. Se logró en la solución amistosa, pero no se hubiera logrado en la Corte. Orlando Castillo, representante SERPAJ.

Solución amistosa versus sentencia de la Corte: niños soldado en Paraguay		
Reparación	Caso Víctor Hugo Maciel vs. Paraguay (CIDH).	Caso Gerardo Vargas Areco vs. Paraguay (Corte).
Indemnización	25.000 dólares, más una pensión para los padres del niño de 170\$ por mes (sueldo medio Paraguay 240\$).	62.000 dólares de daño inmaterial, repartido según parentesco. 3.000\$ a los padres por gastos de sepultura digna. Costas 8.000\$.

Medidas de salud		Tratamiento médico completo y psicológico requerido, en instituciones públicas de salud.
Investigación y justicia	Identificar, juzgar y sancionar a los responsables. Desarchivo del proceso.	Medidas judiciales y administrativas para reabrir investigación de hechos relacionados con la supuesta tortura.
Reconocimiento responsabilidad internacional	Agente Fiscal de la Unidad especializada en DDHH. Difundir avances investigación.	Reconocimiento de responsabilidad en un acto al que concurren los familiares de Gerardo Vargas Areco, a realizarse en la comunidad en la que vive la familia del niño, en presencia de autoridades civiles y militares del Estado.
Medidas simbólicas de recuerdo	Antes de 60 días, con la Ministra de Relaciones Exteriores y de Defensa, Comandante de las Fuerzas Militares, y familiares. Texto de común acuerdo con representantes. Difundido en Radio Nacional (español y guaraní) y otros medios.	En dicho acto se colocará una placa, cuyo texto deberá ser consultado con los familiares, para mantener viva su memoria y prevenir hechos violatorios.
Publicación	Estado gestionará ante municipio: plaza o calle de San Juan Bautista con su nombre. Texto elaborado en acuerdo con familiares y representantes. 1) Texto íntegro del Acuerdo en diario de circulación nacional y Gaceta Oficial y 2) texto íntegro junto con informe de CIDH en el web site del gobierno.	Estado debe publicar, en Diario Oficial y otro diario de circulación nacional, los Hechos Probados, y parte resolutive.

<p>Adecuación de la legislación interna a la Convención Americana y otras garantías de no repetición</p>	<p>Modificar la reserva al Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño/a.</p> <p>Servicio militar obligatorio o voluntario a partir de 18 años.</p> <p>Impulsar aprobación de modificación ley No. 569/75. Prohibir de forma absoluta la incorporación de menores de 18 años. Ante Congreso Nacional en 60 días.</p> <p>Orden general resaltando la prohibición.</p> <p>Exámenes médicos integrales.</p> <p>Notificación escrita a quienes ingresan al SM.</p> <p>Campaña en medios masivos de comunicación de prohibición.</p>	<p>Corte no informada sobre la reforma de las leyes 569/75 (“Del Servicio Militar Obligatorio”) y 123/52 (relativa al CIMEFOR). Pertinente ordenar al Estado que modifique su legislación interna en materia de reclutamiento de menores de 18 años.</p> <p>Educación en derechos humanos. El Estado deberá diseñar e implementar programas de formación y cursos regulares sobre derechos humanos para todos los miembros de las Fuerzas Armadas paraguayas.</p>
---	--	---

Desde la perspectiva de los peticionarios, un aspecto frecuente en la evaluación de la posibilidad de llegar a un acuerdo o a una sentencia de la Corte tiene que ver con el interés por contar con un precedente de jurisprudencia, que tenga una validez más general o responder solo al interés personal de la víctima. Aunque en estos intereses pueden darse sinergias importantes, en otras ocasiones pueden ser contradictorios. Tal y como señala uno de los abogados de la Corte refiriéndose a la época en que era abogado litigante ante el Sistema Interamericano, *entonces*

hay que tener más conciencia en el litigio a favor de la víctima, el primer cliente de uno es la víctima no la jurisprudencia (Oswaldo Ruiz).

Yo he escuchado ya dos veces que no deberíamos haber llegado al acuerdo de solución amistosa, sino que deberíamos haber ido a la Corte para que resolviera y que, de alguna manera, hubiera resuelto un caso que tiene que ver con mujeres, con perspectiva de género y hubiera establecido un precedente para todos los demás. Claro, pero ahí había que plantear si querías el precedente, o lo que quería Jacinto que había esperado seis años, que ahorita con todo son más, porque la muerte de Mamérita fue en el 98. Jeannette Laja, abogada DEMUS.

Las sentencias de la Corte ofrecen una mayor seguridad jurídica y práctica para las víctimas, ya que el Estado está obligado al cumplimiento por la Convención Americana. Aunque también los casos de solución amistosa sean de obligatorio cumplimiento, la falta de una mayor supervisión y de mecanismos de control específicos por parte de la CIDH, hace que aumente la incertidumbre en las situaciones de incumplimiento; mientras la Corte, aunque en la práctica hace seguimiento de forma limitada, ofrece un marco más firme en este sentido.

En los acuerdos de solución amistosa hay que tener en cuenta no solo los elementos del caso, sino el contexto en el que se darán las medidas de reparación, dado que estas condiciones pueden incidir en la falta de cumplimiento y por tanto en una posterior ruptura de la solución. Si bien esta idea es común a las sentencias de la Corte, en este último caso las dificultades de cumplimiento no quitan valor a la sentencia, mientras que en el caso de las soluciones amistosas, sí pueden hacerlo. Por ejemplo, en el caso Trujillo en Colombia, la construcción del parque monumento o las iniciativas de proyectos de desarrollo se vieron sometidas al control de las autoridades municipales y al clima de miedo por el poder, durante muchos años, de uno de los responsables de

esa masacre, un conocido narcotraficante. Valorar las condiciones del contexto puede ser importante para hacer más positiva la reparación, incluyendo cómo hacer frente a las dificultades que previsiblemente se darán en el tiempo de cumplimiento, y que pueden incidir nuevamente en la ruptura de la solución.

Si los peticionarios llegan a un acuerdo, la Comisión lo homologa, pero no siempre se logra. En el caso Trujillo, se han ido cumpliendo muchas acciones, pero hay otras que no se han podido cumplir; por ejemplo los proyectos productivos. Si no hay un cambio en las condiciones que generaron las violaciones es difícil avanzar. Estamos peleando por la solución amistosa y se está llevando a cabo una discusión sobre el parque-monumento, pero las condiciones persisten. Son casos que se intentan reparar con instrumentos que tenemos en el sistema interamericano pero requerirían de un cambio de situación y de contexto que la reparación per se no puede operar.
Verónica Gómez, abogada CIDH.

En el siguiente cuadro, se sintetizan algunas similitudes y diferencias entre los acuerdos de solución amistosa y las sentencias de la Corte. Estas se refieren al grado de estructura del acuerdo o sentencia, la dependencia de la voluntad política, el nivel de cumplimiento, los criterios en que se basa, el tiempo presumible o el posible impacto.

Solución amistosa	Sentencia de la Corte
Ágil y flexible.	Más estructurada y rígida.
Puede evitar un largo proceso.	Más largo en el tiempo.

Depende de la voluntad de las partes.	Depende de las garantías jurídicas del caso.
Necesita capacidad de negociación.	Necesita estrategia de litigio.
Menor reconocimiento de la verdad.	Mayor análisis de violaciones y tipo de responsabilidad.
No se realiza evaluación del daño.	Evaluación del daño importante para reparaciones: peritajes.
Sin voluntad política del Estado, mayor frustración de las víctimas: menor mecanismo de cumplimiento.	Sin voluntad política del Estado: cumplimiento difícil y fragmentado pero obligación jurídica.
Menos mecanismos de presión para cumplimiento.	Mayor posibilidad de supervisión de cumplimiento.
Centrada más en las necesidades de las víctimas en el proceso.	Centrada en la determinación de las violaciones y responsabilidad del Estado.
En general, menor impacto público.	Impacto público por condena al Estado y jurisprudencia.
No crea jurisprudencia. Antecedente de negociación.	Crea jurisprudencia para otros casos.

Posibilidad de apertura a otros actores (salud...) durante proceso.	Posibilidad de apertura a otros actores (salud...) en fase de cumplimiento.
Riesgo de ver negociación como regateo de derechos.	Violaciones determinadas por tribunal independiente.
Sin estándares mínimos dónde iniciar la negociación.	Estándares de Corte Interamericana sobre reparaciones.
Reparación adecuada a necesidades y creatividad, si hay capacidad de negociación.	Reparación en función de demandas de víctimas y los propios criterios de la Corte.

La importancia del proceso

Como se señaló anteriormente, la posibilidad de llegar a un acuerdo de solución amistosa se mantiene durante el tiempo de litigio, hasta que el caso llegue a la Corte. Eso supone, en general, un tiempo de al menos uno o dos años para tratar de llegar a un acuerdo, aunque la mayoría de las veces se extiende más allá de ese plazo. Sin embargo, el proceso puede proporcionar también algunos logros relevantes, cuando se va llegando a acuerdos parciales. Puede ir despejando problemas para admitir la responsabilidad, facilitar acuerdos sobre tipos de reparaciones o, incluso, promover la puesta en marcha de las mismas. El proceso puede finalizar con la solución amistosa o ser complementario de lo que después decida la Corte.

El caso puede durar meses o años; a veces es más importante el proceso que el acuerdo mismo. A veces el proceso permite impulsar ciertas cosas antes de que haya una determinación, como en el caso de Garrido-Baigorria en

Argentina, se logró crear una comisión de investigación interna que determinó cómo ocurrió la desaparición. Lo único que no pudieron determinar fue dónde estaban los cuerpos. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto CIDH.

El proceso ante la CIDH está también determinado por la existencia de audiencias y el carácter más o menos público del caso. Los Estados tratan de avanzar en las soluciones amistosas, no de una forma secuencial, sino al ritmo que marcan determinados acontecimientos, como la existencia de audiencias, visitas al país u otros hitos del proceso. Muchas veces, las gestiones se aceleran cuando está por llegar una audiencia en un afán de mostrar resultados y/o voluntad de avance ante la CIDH. Pero, a veces, a estos avances les sigue el silencio en el cumplimiento, o críticas hacia las víctimas que cuestionan.

Ahora, después de este reconocimiento que hubo de la responsabilidad del Estado, nos respondió con un componente indemnizatorio y con algunas medidas de satisfacción y memoria. Pero en lo principal, que es en materia de justicia y de investigación de responsables materiales e intelectuales, el Estado no salió con ninguna oferta concreta, y es precisamente eso lo que nos llevó a rechazar esa propuesta. Cada vez que hemos rechazado una propuesta, el gobierno ha salido a señalarlos públicamente diciendo que estamos buscando dinero y, prácticamente, extorsionar al Estado; que nosotros planteamos unas ambiciones desmedidas. Iván Cepeda.

Esta búsqueda también puede abrir espacios para ayudar al propio proceso organizativo de los familiares. A pesar de las múltiples dificultades y resistencias del Estado a asumir su responsabilidad, en el caso de la Unión Patriótica, la búsqueda de una solución amistosa al Caso de la UP ante la CIDH, facilitó el proceso de formación y organización de víctimas y familiares y fortaleció su capacidad de negociación con el Estado. Durante esta etapa, se concertó el Programa Especial de Protección Integral a Víctimas y Sobrevivientes

(Decreto No. 978 de 2000), se dio inicio a la documentación de los casos, a la atención psicosocial y al rescate de la historia política de la UP. Así, la búsqueda de una solución amistosa proporcionó un espacio para el trabajo de las organizaciones peticionarias (Corporación Reiniciar y Comisión Colombiana de Juristas) con los familiares, y facilitó algunos medios para hacer posible este proceso. Esta etapa se interrumpió en junio de 2007 -por parte de los peticionarios- que denunciaron señalamientos del Presidente del gobierno y a causa de la continuidad de la persecución a sobrevivientes y familiares.

En el cuadro siguiente se muestra una síntesis de algunos aspectos negativos y positivos de esta etapa en el Caso de la Unión Patriótica ante la CIDH.

	Factores positivos	Factores negativos
Investigación	Contacto con familiares permite documentar casos. Acceso a informaciones de Fiscalía que muestran la impunidad. Creación de unidades especiales en Fiscalía.	Sin avances significativos en la investigación de los casos. Falta de cumplimiento de instalación de oficinas regionales. Fiscales no cuentan con dedicación específica.

Participación y organización de los familiares y víctimas	<p>Víctimas se encuentran, se reconocen entre sí y su historia compartida.</p> <p>Participación en la investigación y criterios sobre la demanda.</p>	<p>Limitaciones a la participación por problemas económicos o contexto de violencia.</p> <p>Miedo a tomar parte en actividades colectivas.</p>
Protección	<p>Medidas de protección negociadas con Estado por representantes de las víctimas.</p>	<p>Amenazas a quienes dirigen el proceso en momentos críticos.</p> <p>Siguen asesinatos a miembros de la UP en el país.</p>
Reconocimiento por parte del Estado	<p><u>Proceso de búsqueda de una solución amistosa supone el reconocimiento de algún tipo de responsabilidad estatal</u></p>	<p>Declaraciones del Presidente de la República acusando a los miembros de la UP de ser de la guerrilla.</p>
Memoria colectiva	<p>Recolección de historias de vida de las víctimas.</p> <p>Elaboración de informes de procesos de la UP en diferentes lugares del país.</p>	<p>Posición pública del Estado no reconoce a las víctimas ni respeta por la organización UP.</p>

Atención psicosocial	Talleres de apoyo a familiares con ONG de salud mental. Proceso de apoyo mutuo y resignificación de los hechos y su militancia.	Falta de mecanismos adecuados de atención psicosocial en Estado.
Reparación	Proceso facilita una discusión colectiva con las víctimas sobre reparación.	Ausencia de discusión con el Estado sobre una agenda de reparación.
Recursos económicos	Estado financia algunos proyectos. Visibilidad del caso convoca apoyo de cooperación internacional.	Recursos limitados por parte del Estado conduce a buscar apoyo externo para llevar el proceso.

Fuente: elaboración propia. Entrevista a equipo jurídico de Corporación Reiniciar.

La ruptura de las soluciones amistosas forma parte también de los procesos de búsqueda y de las vicisitudes de la negociación. Cuando ya el Estado o los representantes de las víctimas sienten que no hay voluntad de llegar a un acuerdo, por la falta de avances, el carácter reiterado o emblemático del incumplimiento, o por actitudes negativas, puede producirse una ruptura de la solución amistosa. Esta puede marcar el camino hacia la Corte o ejercer presión sobre el Estado para llegar a un nuevo punto en el proceso. Por ejemplo, en el caso Villatina de Colombia,

la solución amistosa se rompió en dos ocasiones, con sucesivos gobiernos; pero, finalmente, se logró un acuerdo.

Cuando se rompió la solución amistosa, ya se había logrado en materia de reparaciones que una escuela primaria de ese barrio se ampliase a secundaria, para que los niños al terminar pudieran también seguir ahí el bachillerato. También se había cumplido que, en el barrio, el puesto de salud pasara a centro de salud, porque presta además servicio de odontología, tiene todo lo necesario para prestar maternidad en urgencias... Y la placa que se había acordado, se había puesto ya en el centro de salud y en la escuela. Patricia Fuenmayor, defensora de derechos humanos, GIDH.

Entre las causas de estas rupturas estaban la falta de logros en el avance de la justicia, la ausencia de respuestas a las demandas de reparación simbólica y económica, y la demora excesiva en los plazos.

El Estado pide un mes de plazo para decidir si va o no a hacer el reconocimiento de responsabilidad, pero venía pidiendo ese mes de plazo en muchas oportunidades, y ya no nos interesaba más. En esa audiencia le solicitamos a la Comisión que continuase con el trámite e hiciese un informe final. Pero, el 2 de enero de 1998, el Estado manda una nota diplomática a la CIDH, declarándose responsable por la masacre de los niños de Villatina y, con ocasión de esa nota, reanudamos nuevamente la solución amistosa. Hacemos varios intentos de acercamientos, pero no se lograba absolutamente nada otra vez. M. Victoria Fallon, defensora de derechos humanos y representante, GIDH.

Estos ejemplos muestran la fatiga que producen los largos e infructuosos procesos de negociación. Los Estados deberían ser más concretos en la determinación de las medidas, respetando la extensa experiencia de las víctimas al haber sufrido violaciones,

incumplimientos o, en ocasiones, nuevas amenazas o presiones. La evaluación de la congruencia del comportamiento del Estado se relaciona tanto con las medidas propuestas, como con las muestras de confiabilidad y la coherencia. En el caso referido de la UP, el último intento realizado -durante el tiempo de esta investigación-, llevó a la ruptura, por la evaluación negativa de las víctimas del grado de compromiso real y las acusaciones vertidas contra ellos en el contexto político.

En octubre de 2006, nosotros ratificamos la ruptura de la etapa de búsqueda de una solución amistosa, a pesar de que el Gobierno Nacional llegó con una propuesta de mantenerla, para nosotros irrespetuosa, porque era una promesa de instalar en enero del 2007 la Unidad Especial de seis fiscales dedicados exclusivamente a investigar el Caso de la UP. Una simple promesa, porque llegó sin sustento jurídico, administrativo y presupuestal. El representante del gobierno expresó además que, en cumplimiento del compromiso gubernamental con la protección de las víctimas de la UP, se nombraría a un ex Director General de la Policía Nacional como Coordinador del Programa Especial de Protección Integral. La propuesta sorprendió hasta al propio Coordinador del Programa, quien es el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Nosotras, las organizaciones peticionarias, rechazamos la propuesta, porque protección a los miembros de la UP no es un asunto de policía; es un asunto de garantías políticas y, sobre todo, de una intervención del Presidente de la República, o por lo menos del que se abstenga de señalar. Luz Stella Aponte, abogada, Reiniciar.

Como puede verse, la evaluación y las muestras de voluntad política son factores clave en la continuidad o ruptura de las soluciones amistosas. La importancia de estas como proceso reside en que pueden facilitar un espacio de diálogo para superar este-reotipos y generar una dinámica de colaboración con aliados en el Estado, interesados en las políticas de derechos humanos.

.Mi impresión es al contrario; cuanto más abierto se consiguen más cosas, porque este proceso y el espacio -si algo permite también- es crear conciencia sobre las necesidades y crear espacios de confianza mutua. Por el otro lado, por lo general, los que están abiertos mucho tiempo, se van construyendo acuerdos parciales en reparaciones. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Sin embargo, la extensión en el tiempo de muchas soluciones amistosas también puede bloquear el proceso; en ello incide el peso de la burocracia, las sucesivas demoras, o el trato con funcionarios poco sensibilizados en la defensa de los derechos humanos, lo que genera frustración en las víctimas y sus representantes

Proceso de búsqueda de solución amistosa	
<i>Factores positivos</i>	<i>Riesgos</i>
Importancia del proceso de diálogo: romper estereotipos, poner en marcha mecanismos, etcétera.	Paso del tiempo y burocracia pueden aumentar la frustración.
Apropiación del caso por funcionarios, si hay acuerdos: dinámica de colaboración.	Funcionarios que bloquean o cambios de política hacia menor reconocimiento.
Posibilidad de ampliar o adecuar la agenda de reparación a las necesidades y perspectiva de las víctimas.	Negociación implica para los familiares dilemas éticos y riesgo de victimización.

Voluntad del acuerdo permite presentarlo públicamente como logro.	Riesgo de propaganda de voluntad del Estado.
Carácter de acuerdo estimula cumplimiento.	Menos mecanismos de supervisión del cumplimiento.

La posibilidad de llegar a acuerdos totales o parciales entre las partes abre el espacio para logros más importantes o creativos, en términos de la reparación. Pero para las víctimas supone, en ocasiones, un cuestionamiento y dilemas éticos. La petición de indemnizaciones y el carácter de la negociación pueden ser sentidos como una evaluación de su sufrimiento o del valor de sus familiares, en el caso de asesinados o desaparecidos, como se analiza más adelante.

Por otra parte, con respecto al cumplimiento, el carácter del acuerdo puede ser presentado por el Estado como un logro positivo y estimular su voluntad de cumplir; aunque, en varios de los casos analizados, los Estados han puesto énfasis en el logro y publicidad del acuerdo, y posteriormente no han tenido el mismo impulso para superar las dificultades del cumplimiento. La falta de mecanismos apropiados de cumplimiento es un factor a tener en cuenta y mejorar, especialmente en los acuerdos de solución amistosa.

En la actitud del Estado puede incidir la diferencia entre voluntad y obligación, en especial cuando ha negado los hechos anteriormente, ya sea en un informe de la CIDH o en una sentencia de la Corte. Esta tiene más fuerza, pero también puede enfrentarse a una actitud sutil de mayor resistencia de algunos Estados.

En México, de 14 informes de artículo 50, cinco tienen avances, mas no cumplimiento en su totalidad. Si te vas a

las soluciones amistosas, ahí es un poco mejor la actitud del gobierno mexicano. Tal vez se siente menos cuestionado o menos amenazado; al gobierno le gusta generar soluciones amistosas. El caso de Alejandro Ortiz es una referencia; ni siquiera tenía admisibilidad por la Comisión, pero el gobierno dijo que tenía todos los elementos para generar una solución amistosa. Fabián Sánchez, abogado Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

Además de una postura abierta del Estado hacia el logro de acuerdos, el impulso de las soluciones amistosas requiere un papel activo de la figura del Comisionado. La capacidad de impulsar una estrategia para enfrentar los diferentes casos de un país, promover espacios de confianza y acompañamiento de la CIDH, así como superar las inercias de la burocracia de los Estados, o los propios trámites ante el sistema, son aspectos decisivos en el trabajo de los comisionados, en los procesos de solución amistosa.

La solución amistosa es muy ágil y no solamente acorta el periodo de litigio y los costos, sino la incertidumbre porque jamás se sabe si va a ganar en la Corte. Aunque la gran mayoría de los casos pierda, a mí me gusta la autorización del Estado. En vez de ser un tipo de proceso adversarial, es otro que pone el proceso en el acuerdo, que depende obviamente de la voluntad de las partes. El comisionado que está involucrado hace el rol que quieren las partes y, frecuentemente, juega un papel muy importante en eso; pero el resultado es cosa de gran creatividad en las reparaciones. Mucho depende también del comisionado y su disposición de trabajar y lo que quiere hacer. Si no tienes un grupo de comisionados dispuestos a trabajar, o con conocimiento, o con el afán de hacerlo, la solución amistosa no va a andar bien. Robert Goldman, ex Comisionado CIDH.

Sin embargo, a pesar de su nombre y del carácter menos adversarial, durante la búsqueda de solución amistosa las víctimas

sufren igual trato negativo del Estado. En el caso del General Rodolfo Robles en Perú, durante la tramitación ante la CIDH, siguieron produciéndose amenazas y expresiones para denigrar la dignidad de la víctima. Por ejemplo, el jefe de Estado Mayor del ejército permitió que se colocaran, en todos los cuarteles, panfletos con acusaciones y la imagen del general, mientras se estaba tratando de investigar y llegar a un acuerdo.

En la solución amistosa ellos participaban, pero insultándome, y seguían con lo mismo: que yo había traicionado al ejército, que yo era un “belón”, que yo atentaba contra la disciplina. Había una orden para que no me dejasen ingresar a los cuarteles; habían sacado mi fotografía de la galería donde yo había tenido mando, o sea que ellos querían borrarle de la historia del ejército peruano, querían borrarle del escalafón, ordenaron que me sacasen del escalafón, cuando eso es ilegal e inconstitucional porque no se trata de un capricho del comandante general. Esto está por ley, es una profesión; tenía una carrera de treinta y tres años. General Rodolfo Robles.

Como ya se señaló, la ausencia de garantías en el proceso es también causa de que la búsqueda de acuerdos se rompa. En países donde se han dado numerosos procesos ante el sistema, el conocimiento de casos anteriores es una referencia para los representantes o víctimas de nuevos casos ante la CIDH, con respecto a la actitud más o menos positiva del Estado para llegar a acuerdos y cumplirlos.

Para nosotros, lo deficiente de esa oferta es que no trae ningún tipo de garantías sobre la responsabilidad intelectual, el concierto con los paramilitares, y la ausencia de la tipificación del hecho. Además de eso, están las amargas experiencias anteriores. Es difícil llegar a un acuerdo cuando vemos que en los anteriores casos en que se ha llegado a acuerdos, el Estado ha incumplido, o por lo menos ha cumplido muy fragmentariamente, por ejemplo, empezando por el de Trujillo. No da para

pensar que este tipo de casos vayan a tener resultados distintos a los que se están haciendo. Por esas circunstancias, rechazamos la propuesta, además de que alegamos que procedimentalmente estamos en otra fase del proceso. Iván Cepeda.

Momento de firma del acuerdo

Un aspecto muy relevante -y a la vez problemático- en el manejo de las soluciones amistosas es el momento de la firma entre las partes. En esto hay diferencias entre países. Algunos exigen la firma del acuerdo antes de empezar el cumplimiento, para tener una base firme con la que aprobar el presupuesto o llevar a cabo las gestiones dentro del Estado, para la reparación. Otros condicionan el cumplimiento de ciertas medidas más a la voluntad del gobierno y su discrecionalidad para gestionar los avances, sin tener el acuerdo firmado.

Hay países que no firman un acuerdo de solución amistosa hasta tanto todos los acuerdos se asuman y se cumplan. Cuando llega la Comisión ya se cumplió todo; la Comisión aprueba un acuerdo de solución amistosa con todo cumplido. En cambio, en una sentencia, son todas obligaciones hacia el futuro. Hay otros países, que no; los acuerdos de solución amistosa son de futuro, y varía mucho de país en país. Ahora hay muchos países que tienen un acuerdo de solución amistosa, pero el componente de justicia es muy genérico, poco preciso. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto CIDH.

La variabilidad de las situaciones determina que no haya un reglamento estricto para la búsqueda de soluciones amistosas. Esto puede generar incertidumbre entre las partes, pero también permite adecuar el proceso a las necesidades, dado que los representantes pueden expresarse y respetar lo que requieren las víctimas.

Sin embargo, la experiencia de numerosos casos en que se llegó a una solución amistosa muestra que el manejo de la firma y los acuerdos específicos que se establecen son aspectos muy relevantes. La frecuencia en el incumplimiento hace que los peticionarios refieran la importancia de llegar a la firma cuando ya se ha dado un cumplimiento del acuerdo, como parte final del mismo, debido a que -si hay incumplimiento- se encuentran con pocos mecanismos para poder impulsar el caso.

Sería muy importante no firmar el acuerdo de solución amistosa antes del cumplimiento. Yo no sé si esto es permitido en la CIDH, pero esta situación le ha dado luz verde al Estado para el incumplimiento de los acuerdos después de lograr consensos en las negociaciones. Edgar Pérez, abogado FAMDEGUA.

En varios casos analizados, la indefinición de los criterios -en el texto de la solución amistosa- ha dejado a las víctimas en una situación de mayor frustración y vulnerabilidad frente a las consecuencias de un cumplimiento escaso o arbitrario.

Yo creo que, antes de firmar un acuerdo, habría que chequear mucho y que se concreten bien los criterios sobre los que se va a firmar. Yo no sabía, parecía bien. Pero las consecuencias son estas. La vivienda que me dieron no cumplía con lo necesario, y el trabajo que me dieron es sin un contrato, no sé hasta cuando lo voy a tener. Alejandro Ortiz.

El descontento, en otros casos, proviene de la falta de relación de lo logrado con las expectativas iniciales, cuando se firmó el acuerdo. En el caso del General Rodolfo Robles en Perú, la falta de un examen más detenido de las posibilidades o expectativas con respecto a los beneficiarios de la reparación -dado que había varias personas involucradas junto con él-, llevó a un mayor malestar en el cumplimiento por la falta de resultados para sus hijos, también afectados en el caso. Dado

que en las soluciones amistosas no se hace una evaluación del impacto como ante la Corte, mediante peritajes etc., se corre el riesgo de que el daño sea considerado en menor medida y no se relacione con los resultados.

Ya me quedé pisoteado de esa manera. Yo estoy absolutamente descontento con este sistema. No voy a decir que es totalmente inútil, pero no es tan eficaz como se quiere hacer aparecer. De todas maneras, por lo menos me reintegraron mi pensión de retiro; pero no fue eso lo que yo puse en juego cuando hice la denuncia por defender los derechos humanos; no fue eso lo que estaba en mi mente. Mi perspectiva era más grande, era cambiar esa mentalidad de abuso, esas violaciones de derechos humanos, para que al final me reintegren mi sueldo. O sea que comencé nuevamente de cero, junto con mis hijos, siendo taxista, etc., y a ellos los dejaron fuera de toda reparación. General Rodolfo Robles.

Coyuntura política y factores favorecedores

Considerando que las soluciones amistosas están basadas en la voluntad política del gobierno para aceptar la responsabilidad y promover la reparación, los factores políticos son esenciales para valorar la posibilidad de las mismas o el avance en su tramitación. Distintos interlocutores consultados en diferentes países señalan que la posibilidad de los avances, o los pasos a dar en un momento, están en función de la actitud del Estado y de los cambios del gobierno, que pueden mostrar mayor o menor voluntad.

En cuanto a las soluciones amistosas, el tiempo también depende de los actores. A veces cambian los representantes del Estado o el gobierno, y no está dispuesto asumir lo del anterior. Otras el nuevo gobierno es más receptivo. Hay que evaluar estos momentos de cambio. Verónica Gómez, abogada CIDH.

Algunos países han desarrollado -en diferentes momentos- una estrategia de potenciar soluciones amistosas para evitar que los casos lleguen a la Corte. Estas pueden acortar el tiempo de litigio y ser favorables para las dos partes. Pero también pueden ser un intento de limitar el impacto social de las violaciones, o de acotar las exigencias de cambio, cuando se remiten solamente a medidas parciales de reparación, o no tienen en cuenta aspectos como la no repetición y la investigación o la justicia.

México ha sido muy propenso a entrar en soluciones amistosas, porque su estrategia es limitar el impacto a nivel nacional, evitando que los casos en su contra lleguen a la Corte. En este tipo de situaciones, tienes que evaluar si el estado mexicano solo piensa de manera política, pero también tener muy presente qué es lo que más conviene a la víctima y a tu estrategia de litigio. ¿Voy a entrar a negociar un caso, si el Estado está contento con pagar la reparación económica y con hacer un acto público y ya? La solución amistosa depende más del momento político, la coyuntura y el poder de negociación de la organización y de la víctima; uno tiene que medir todo esto. Si uno no puede alcanzar esto con la solución amistosa, debería continuar con el caso hasta que este llegue a la Corte. No tiene sentido llevar un proceso de solución amistosa con un Estado que no sea propenso a cumplir, o un gobierno no muy favorable en ese aspecto.
Francisco Quintana, abogado CEJIL.

En otros casos, los propios gobiernos han tomado la decisión de activar esta vía cuando se han hecho cargo de la situación, como en el caso de Guatemala en el contexto de la posguerra, o de Perú a partir de la caída de Fujimori y la apertura de la transición. En el caso de Perú, después de años de estar bloqueados los casos, y de las críticas a la Corte y al sistema, el gobierno de la transición puso en marcha una política para hacer frente a los casos pendientes con diferentes modalidades, que incluían acuerdos de solución amistosa.

A comienzos del 2001, el caso Barrios Altos ya estaba en la Corte, a puertas de sentencia; pero el caso Cantuta todavía estaba en la Comisión, y se inició un proceso de solución amistosa porque -apenas llegó el gobierno de transición-, el Estado, como dicen los peruanos, “se puso a derecho” con el sistema interamericano, e hicieron un acuerdo grandísimo y dijeron: en estos casos vamos a reconocer responsabilidad, en estos casos vamos a indemnizar. María Clara Galvis, abogada CEJIL.

La coyuntura política supone una presión sobre las exigencias de justicia de las víctimas, en otros casos. Por ejemplo, en Guatemala se propiciaron numerosas soluciones amistosas en el contexto del proceso de paz; pero en el caso Myrna Mack hubo presiones para evitar que llegase hasta un pronunciamiento de la Corte.

Hasta el año 96 se dio por admitido el informe. El gobierno usó el argumento de ser el gobierno de la paz, y la no conveniencia de ir a la Corte Interamericana; ahí es donde tú tienes que ceder muchas cosas, porque como entiendes el juego político que hay detrás... Porque era eso o una solución amistosa, y yo no quería entrar en la solución amistosa, porque iba a impedir entrar en el fondo de asunto. Helen Mack.

Cuando se producen cambios en la actitud del Estado, en cuanto al reconocimiento de los hechos -negados durante mucho tiempo-, esto puede coincidir con un cambio en la sensibilidad de las víctimas hacia esas muestras concretas, lo cual resulta muy positivo. La búsqueda de solución amistosa abre un espacio de reconocimiento en el que las víctimas sienten que pueden avanzar con mayor grado de confianza.

Y se juntó con una coyuntura en la que tuvimos la accesibilidad de parte del representante del Estado de aceptar el fondo del asunto. Entonces estaba constituyéndose en el primer caso del Diario Militar; donde el Estado

reconocía que el desaparecimiento de mi padre había sido consecuencia de un operativo de inteligencia militar del Ejército de Guatemala. Este reconocimiento para nosotros era imprescindible, y nos lo estaban diciendo a través de un Acuerdo de Solución Amistosa, lo cual se conjugaba con el deseo de la mayoría de la familia.
Mayarí de León.

Esos cambios de coyuntura ofrecen algunas paradojas en casos similares. Mientras en Paraguay el Estado admitió su responsabilidad y puso los medios para buscar una solución amistosa, en algunos casos de problemas de tierras con comunidades indígenas, en un cambio de coyuntura política, los intentos se frustraron y pasaron a la Corte Interamericana. Como puede verse en este ejemplo de acuerdo de solución amistosa, la voluntad de solucionar el caso lleva a comprar más tierras de las que corresponde, mientras que el caso siguiente de Yakye Axa tiene que ir a la Corte.

En el caso de las comunidades indígenas de Kelyenamatagma y Keyleyphapopyet²⁵, por vía de la Solución Amistosa ante la CIDH, se logra restituir a las comunidades las tierras que se les usurparan, porque el hombre que había sido el dueño de la tierra por muchísimos años fallece y se las deja a su hijo; el hijo vio una oportunidad de venta a partir de este caso y las ofreció al Estado, pero en su totalidad. Entonces, en vez de las 14.000 hectáreas reivindicadas, se compraron más de 20.000 hectáreas. Ahí se ve que se dieron las cosas fortuitamente: se facilitó la adquisición de las tierras cuando el propietario decide vender sus tierras, y el Estado se mostró dispuesto a pagar por ellas; es decir, la tesis voluntarista se reafirma, pues ¿qué hace que un Estado tenga más o menos voluntad para reparar un derecho, como en este caso, adquirir unas tierras? Andrés Ramírez, abogado.

25. Denuncia No. 11.713,1999.

En lugares donde las atrocidades han sido masivas, y el reconocimiento lleva a cuestionar algunos de los argumentos en los que se basa la postura del Estado, es más difícil el logro de soluciones amistosas; al menos en cuestiones que tienen que ver con el reconocimiento de la verdad o la investigación y la justicia. Eso se ha dado en varios casos de masacres en que han estado implicados paramilitares, en Colombia. Mientras en las búsquedas de soluciones amistosas no se reconocieron los nexos de dichos grupos con sectores del ejército, esta fue una determinación en varios de esos casos que llegaron posteriormente a la Corte. La necesidad del reconocimiento de los hechos y de las responsabilidades, y el menor nivel de investigación o determinación de lo sucedido en las soluciones amistosas, pueden limitar su valor cuando estas son las expectativas fundamentales de las víctimas.

Los aspectos políticos se traducen también en obstáculos para la justicia. Mientras en algunos juicios se han dado cambios en la coyuntura que propician la investigación judicial, en otros la falta de estos cambios incide en el nivel de impunidad que se sigue produciendo. Un problema específico en los casos de solución amistosa son estas dificultades en la investigación y la justicia. Las demandas de investigación y sanción a los responsables son muy frecuentes por parte de las víctimas, y el aval de la CIDH al acuerdo alcanzado entre las partes depende de que incluya una relación coherente entre los tipos de reparación, incluyendo la investigación y la justicia. Los Estados refieren siempre dificultades para hacerla efectiva, desde aspectos de legislación interna hasta la de influir en los procesos judiciales, o la falta de medios. Esto hace que, como en la Corte Interamericana, los casos permanezcan abiertos o se inicie una nueva fase de “litigio”, después de la solución amistosa, para impulsar su cumplimiento.

Debería haber consenso entre las partes para negociar, podría ser más fácil, pero es entre comillas, porque hay acuerdos internacionales que hay que respetar y cualquier acuerdo al que lleguen las partes no va a ser avalado por

la CIDH. La mayoría de los acuerdos giran alrededor del tema justicia: el problema de impulsar las investigaciones, la falta de recursos, la demora en el tiempo, la carga de trabajo. Entonces, hay casos de más de ocho, diez, doce años que, en el tema de justicia, no hay unos verdaderos resultados, lo que dificulta que el caso salga del sistema. Por ejemplo, la masacre de Trujillo es el primer caso de solución amistosa del Estado colombiano, y todavía está en cumplimiento. Claudia Redondo, agente del Estado, Colombia.

El rol de la CIDH

Desde un punto de vista institucional u organizativo, los acuerdos de solución amistosa pueden ser un mecanismo efectivo para disminuir los casos que llegan a la Corte, así como poder resolver muchos en la propia Comisión. Un mayor resultado en las soluciones amistosas significaría menos casos ante la Corte, pero más necesidad de fortalecer el seguimiento.

Como ya se ha indicado, la relevancia de las soluciones amistosas está en función de la voluntad del Estado de reconocer los hechos y su responsabilidad. Si tiene una actitud negativa, insistir en la solución amistosa no es lo más adecuado. En los casos en que las violaciones lo señalan directamente, será probablemente más difícil que cuando es responsable por negligencia u otras prácticas de sus funcionarios. La evolución del papel de la CIDH debe ser vista, entonces, también en función del tipo de casos que le están llegando o que lo harán en el futuro.

Hay otro tipo de casos en donde la solución amistosa es el camino que probablemente se debería seguir. En un caso de una persona que ingrese a un hospital público y le hacen una mala praxis, fue una violación de sus derechos, pero el estado lo arregla, abre una investigación al funcionario y se le sanciona al médico que se hizo. Eso es más fácil que cuando hablas de los otros temas de violencia, tortura o masacres. Entonces ahí es

donde en un futuro el Sistema Interamericano verá más de este tipo de casos que los de masacres sistemáticas, y es lógico que funcione mejor. Santiago Canton, Secretario Ejecutivo, CIDH.

A pesar de que todos los interlocutores reconocen el rol facilitador de la CIDH en las soluciones amistosas, el énfasis que adquieren diferentes aspectos es distinto. El necesario impulso de estos procesos exige una actitud más activa por parte de la CIDH, como señala su Secretario Ejecutivo:

Uno de los cambios que debería haber con la Comisión es que se meta más en las soluciones amistosas. Hoy en día tiene una política de on-out, no se quiere meter mucho en eso. Es una cuestión lógica porque esto es una cuestión de las partes, si vinieron a ponerse de acuerdo, entonces no recomendamos ni lo uno ni lo otro, y la CIDH se queda afuera. Pero creo que la Comisión debería hacer un esfuerzo para intentar convencer a las partes de que tal acuerdo o tal proposición es positiva, y les conviene. En eso yo creo que la Comisión tendría que ser más activa. Ahí volvemos a los recursos que se necesitan para poder hacerlo. Pero más allá de eso no existe todavía esa visión dentro de la Comisión. Es algo para lo que tendríamos que prepararnos más, y ayudaría a resolver muchísimos casos que no tienen solución. Santiago Canton, Secretario Ejecutivo CIDH.

Al menos cuatro de los representantes de diferentes Estados, entrevistados para este estudio, señalaron asimismo que consideran importante un mayor papel de la CIDH como facilitadora de las soluciones amistosas. Entre las razones, mencionan la necesidad de facilitar la comunicación, y no quedarse en un segundo plano, de escucha de la negociación entre las partes.

Creo que muchas veces hay dificultades normales de comunicación, de esclarecimiento de cosas, y que una participación neutra pero activa de la Comisión puede

ayudar mucho más. Pero pasa a un segundo plano, esperando ser informada de cómo andan las cosas; creo que podrían ser más protagonistas. Cristina Timponi, agente del Estado, Brasil.

Asimismo, se señala la relevancia de contar con los estándares de la CIDH y de la Corte, la experiencia de resoluciones de otros casos, y de establecer los criterios de la reparación según los términos del derecho internacional.

Y algo tan práctico como estar presentes físicamente en las sesiones en donde se discuten las reparaciones, aun cuando no digan nada. Porque lo que yo sentí como representante del Estado, cuando discutía en la mesa con las víctimas de “Barrios Altos”, era como que faltaba la Comisión, como que nos dejaban un poco solos, que era un tema que requería asistencia permanente. La Comisión puede jugar un rol señalando cuáles son los estándares de derecho internacional aplicables, cuál es la jurisprudencia que existe; puede decir en este caso la Corte resolvió tal cosa, porque se guía por este criterio. Puede jugar un rol de facilitador del acuerdo, o puede jugar un rol de fiscalizador cuando observa que el Estado aprieta el cuello a las víctimas para que firmen el acuerdo; también eso es importante. Esta abstención es problemática. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

Rol CIDH en soluciones amistosas	
<i>Observador y marco del proceso</i>	<i>Impulsa o estimula llegar a acuerdos</i>
Reconduce trámites entre las partes.	Estimula el trabajo conjunto entre las partes.

Proporciona un marco internacional de negociación.	Estimula el uso del marco internacional y las experiencias de negociación.
Supervisa los criterios en que se basan.	Informa de las posibilidades con base en su experiencia de otros acuerdos.
Evita entrar en el contenido del acuerdo.	Estimula llegar a acuerdos haciendo ver a las partes posibilidades y criterios.
Menor papel de Comisionados.	Mayor papel de Comisionados.

Uno de los requisitos para el impulso de los acuerdos de solución amistosa es contar con un papel activo de los Comisionados, como ha sucedido en varios países. Su participación puede lograr que se agilicen y se superen obstáculos en la negociación con los Estados.

Pero para pedir esa placa, fíjate, COPREDEH nos decía que no; pasamos un año entre que yo quería la placa y ellos decían que no, que había un monumento y que era para todas las víctimas. Y ya firmado el convenio, le decimos a la Comisionada: nosotros realmente no queríamos el monumento, sino que queríamos una placa, en la que pusiese lo que había pasado y todo el mundo se enterase. ¿Les parece de este tamaño? Sí, bien, y que llevase esto escrito. Nosotros propusimos el contenido de la placa. COPREDEH -dijo la Comisionada- ¿hay algún problema de que ustedes les puedan dar eso a la peticionaria? COPREDEH contestó: No, Comisionada, con mucho gusto. Graciela Azmitia Dorantes.

Actitudes internas del Estado: impacto y aliados

La voluntad política del Estado es esencial en las soluciones amistosas. Ahora bien, los Estados tampoco son espacios homogéneos. Tienen diferentes estructuras, posiciones y responsabilidades, tanto en las violaciones ocurridas como en la investigación o voluntad de enfrentarlas. Una cosa son los funcionarios responsables de coordinar el cumplimiento, otra las instituciones encargadas de hacerlo efectivo, otra las que son señaladas como responsables de las violaciones.

En general, a diferencia de las sentencias de la Corte, los Estados tienden a ver las recomendaciones de la CIDH o de los acuerdos de solución amistosa con una fuerza menor, atribuyéndoles un menor carácter vinculante. Por ello, cuando hay una falta de sensibilidad y motivación por el cumplimiento, se requieren gestiones a alto nivel para superar estos obstáculos. Según algunos agentes del Estado, se necesita una mayor formación y sensibilidad sobre al significado de las soluciones amistosas y los beneficios que conllevan para el propio Estado.

Un inconveniente interno que siento es que las entidades del Estado una solución amistosa no la ven como algo fuerte, vinculante, obligatorio; ese es un inconveniente con las entidades a nivel interno. Se necesita que se comprometan un poco, o sensibilizarlos de que la solución amistosa es una forma de acabar el litigio, de sacar el caso del sistema, y ojala todos los casos pudieran llegar a solución amistosa. Este inconveniente es un poco palpable y ha dificultado también que se puedan cumplir los acuerdos. Claudia Redondo, agente del Estado, Colombia.

Además, resulta frecuente encontrar que las instituciones implicadas en el cumplimiento tienen un escaso conocimiento del acuerdo. Aunque esto puede darse también en los casos de sentencias de la Corte, la falta de coordinación en el funcionamiento

interno del Estado se manifiesta de forma más clara cuando se trata de abordar el cumplimiento de las soluciones amistosas. La falta de publicidad de las mismas, al menos en términos comparativos con las sentencias de la Corte, exigiría una estrategia de incidencia al interior del Estado para favorecer espacios de intercambio y coordinación para el cumplimiento efectivo.

En uno de los acuerdos de S.A. firmado en el año 2002, no fue sino hasta hace unas semanas que logramos que se sentaran a una mesa personas de diferentes instituciones del Estado, involucradas dentro de los compromisos asumidos en el acuerdo. En ese momento, se comentó sobre el desconocimiento de todas estas instituciones de la existencia de estos compromisos que debían cumplir y, por lo tanto, no contaban con el presupuesto necesario para dar respuestas en ese momento. Fue un gran avance en este caso el involucramiento de estas instituciones.
Angélica González, abogada CALDH.

En los casos en que el país se enfrenta a un conjunto significativo de soluciones amistosas o informes de la CIDH, es preciso dotar a la estructura de cumplimiento de funcionarios con sensibilidad y dedicación exclusiva, para hacer frente a los retrasos, y cubrir los casos de los que se tiene poca información o que necesitan impulsarse.

Ahora hay una persona responsable de todas las soluciones amistosas que por un tiempo estuvieron quietas, no solo por causa de los peticionarios, sino también porque nosotros tampoco teníamos gente que lo moviera. Con poca gente no se pueden hacer cosas con otras instituciones del Estado. Ahora lo estamos pudiendo hacer gracias al énfasis que la Cancillería le ha querido dar al grupo. Clara Inés Vargas, agente del Estado, Colombia.

Dado que probablemente existen en el Estado algunos aliados y funcionarios sensibles, capaces de impulsar el desarrollo de la solución amistosa, hace falta una estrategia de colaboración

por parte de los representantes de las víctimas, para mantener activas las herramientas que pueden movilizar la voluntad del Estado. Cuando los encargados de hacer efectivo el cumplimiento se encuentran con resistencias internas, contar con dichas herramientas es útil para que quienes tienen voluntad de cumplir, logren sensibilizar o ejercer presión en los que son reacios a ello. La importancia de conjugar incentivos internos y externos se ha hecho evidente en numerosas entrevistas de personas implicadas en este proceso.

Se necesita mucha voluntad política para que un Estado, sin incentivo externo, pueda cumplir. Los Estados no son espacios homogéneos, tienen dinámicas e intereses distintos dentro del mismo Estado. Si quitas esta posibilidad, dejas a los aliados internos sin herramientas para hacer presión, cuando hay un poco de voluntad política al interno. Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

Contar con funcionarios del Estado proclives a colaborar condiciona en un sentido positivo el tipo de negociación. La cultura de derechos humanos, así como la sensibilidad personal, son dos aspectos esenciales en quienes están implicados en las negociaciones, y han tenido un papel determinante en algunos periodos y países.

Las experiencias que he tenido de negociaciones con el Estado, yo diría que han sido buenas. Por un lado, la gente que mandaban a Washington era gente convencida, no solamente de la responsabilidad del Estado, sino de la causa de los derechos humanos. Por ejemplo, hacían su mejor esfuerzo por que el Estado cumpla. Por ese lado, ellos mantenían su posición de abogado del Estado, pero en un escenario de negociación no solamente coherente, sino sensato. Carlos Rivera, abogado IDL.

Sin embargo, los cambios en los funcionarios encargados del cumplimiento pueden hacer que la solución amistosa se enfrente a nuevos desafíos, como llevar a término gestiones que han

negociado otros. Dada la posibilidad de estas variantes entre periodos de gobierno o coyunturas políticas, es preciso que los acuerdos se establezcan en los términos más concretos posibles, para evitar que una relectura por parte de otras personas limite su alcance. Hay que tener cuidado también con la actitud de funcionarios que tienen en su agenda lograr el acuerdo, sin atender a las condiciones del mismo, especialmente cuando quienes se comprometen en la solución amistosa no están en el seguimiento. En ese caso, los problemas se plantearán más adelante y generarán posiblemente nuevas frustraciones en las víctimas.

Está disgustadísima, pero ella también lo negoció con el anterior director, y este le ofreció, por ejemplo, becas para sus hijos. Él había sido rector de la universidad y él les dijo que tenía amigos en Georgetown... yo te hago la gestión; lo malo es que no quedó en el acuerdo. Frank Larue, ex agente del Estado, Guatemala.

Estos ejemplos muestran que la negociación de las soluciones amistosas tiene un carácter doble. Uno, entre el Estado y las víctimas o sus representantes, y otro hacia el interior del Estado. Se necesita un respaldo a quienes hacen la negociación, por parte de los Estados. En los casos en que este no existe, se termina cuestionando el sentido de la búsqueda de soluciones amistosas. Estos problemas se han presentado en varios de los países analizados.

Hay una doble negociación del abogado del Estado con la Comisión, pero la negociación más feroz es de los abogados del Estado con funcionarios del Estado. Yo creo que el margen de negociación se ha achicado. Ahora el margen de negociación es de la envergadura de sus zapatos y no pueden moverse mucho. Antes, en el gobierno anterior, había más margen, era bastante amplio. Como que les decían: tú arregla el problema y nosotros te respaldamos. Carlos Rivera, abogado IDL.

Cuando las soluciones amistosas tocan aspectos de responsabilidad que señalan a instituciones del Estado, como el ejército, las presiones internas para evitar asumir esa responsabilidad suelen ser mayores. En esos casos, solo un liderazgo y voluntad política clara pueden impulsar el acuerdo.

En el caso del Ejido Morelia, hubo una admisión de responsabilidad por parte nuestra, cuando de hecho esta había sido negada por el gobierno anterior. Recuerdo que molestó muchísimo a la Procuraduría General de la República y al ejército, pero lo pudimos hacer porque se había producido un cambio político profundo. Mariclaire Acosta, ex agente del Estado, México.

Varios interlocutores señalan la importancia de un cambio en el modo de entender las soluciones amistosas por parte del Estado, para que sean más útiles y tengan un cumplimiento más efectivo. Dicho cambio supone considerarlas no solo como una estrategia para evitar ir a la Corte, sino como una respuesta adecuada a las necesidades de las víctimas y una herramienta para establecer dinámicas de colaboración interna.

Y eso tiene que ver con una visión errónea de parte de los funcionarios del Estado, que creen que defender los intereses del Estado es regatear los derechos de las víctimas. Por otro lado, creo que poco a poco se ha ido instalando en los funcionarios del Estado la necesidad de establecer vínculos o generar espacios de participación de otros actores del Estado que tienen que ver con el tema de reparaciones. Por ejemplo, la participación del Ministerio de Salud en acuerdos amistosos. Eso no ocurría hace diez años. Tampoco creo que se hacía mucho desde los abogados patrocinantes. Ahí hay un desarrollo interesante. Alejandro Silva, ex Secretario Adjunto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú.

En todo caso, los agentes del Estado encargados de coordinar la búsqueda de una solución amistosa deben tener una actitud

abierta y considerar la frustración de la víctima cuando llega al sistema interamericano.

Los obstáculos -desde mi experiencia- son, por un lado, que hay una frustración enorme en la víctima y el peticionario, cuando el caso llega al sistema interamericano, porque ya han pasado muchos años, se ha acumulado frustración y agravios y no van aceptar cualquier cosa, y tienen razón. Pero muchas veces, hay fuerzas políticas al interior del Estado que te impiden aceptar la recomendación como se quisiera. Por ejemplo, te pongo el caso de una reparación simbólica en la que el gobierno del Estado de Oaxaca se negó a aceptar la solicitud de los peticionarios de ponerle el nombre de un maestro desaparecido a una biblioteca pública en su pueblo. Mariclaire Acosta, ex agente del Estado, México.

Tanto los Estados como los representantes de las víctimas realizan una evaluación del costo o beneficio que puede tener una u otra salida, en términos amplios. Para las víctimas, el tiempo o las expectativas de verdad, justicia o reparación son los puntos clave. Para los Estados, la posibilidad de ser condenados por un tribunal internacional y el costo interno del reconocimiento de las violaciones. También las posibilidades jurídicas del caso. Un ejemplo que muestra esta evaluación son los dos casos de niños soldados de Paraguay, señalados anteriormente, donde el Estado tuvo dos actitudes distintas en el manejo de casos similares. Para los peticionarios, esto puede explicarse porque en un caso el Estado sabía que podía perder fácilmente en la Corte, mientras que en el otro iba a ser más difícil, por el nivel de prueba necesario y la discusión sobre la competencia de la Corte.

En el de Víctor Hugo Maciel, entra con más solvencia en cuanto a que la Convención y el reconocimiento de la Corte estaban vigentes cuando ocurrió el hecho. Eso facilitó bastante. De un comienzo, el Estado reconoció la responsabilidad respecto al hecho y la muerte, pero dijo que nadie era culpable, ese era el alegato; entonces,

vamos a solucionarlo, y desde el primer momento ofrecieron la indemnización. En el caso Vargas Areco, era más complejo, ya que teníamos un problema de la aplicación de la jurisdicción de la Corte al propio hecho; y por otro lado, pasó bastante tiempo y muchas pruebas fueron desapareciendo y otras no se pudieron conseguir, por ejemplo el proyectil del arma. Orlando Castillo, representante SERPAJ.

Otro factor que puede impulsar la solución amistosa es el grado de deslegitimación que se produce cuando existe una continuidad, o una relación muy clara, de quienes violaron los derechos y las actuales autoridades. La implicación directa de funcionarios ligados a las violaciones -y que puede ser probada claramente- ha hecho, en ciertos casos, que las autoridades del Estado sean más proclives a la aceptación, para evitar una condena.

En este caso y en otros, juega un papel importante la cuestión política: en el caso del gobierno del DF, se trataba de un caso en donde existe el tema de tortura y donde uno de los presuntos responsables era el Procurador del Distrito Federal, en esa época, cuando es torturado y detenido Ortiz, y es el padre del Subprocurador de Derechos Humanos, cuando entramos a hacer la negociación. Entonces, no se iban a involucrar para que se hiciera tan público... Y la impulsora fue la Procuraduría de Derechos Humanos. Ahí el peso político ha sido muy fuerte frente a otros casos. Entonces, cuanto más se vean afectadas estas instituciones, es cuando se negocia más. Fabián Sánchez Matus, ex Director Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

El grado de apertura del Estado para asumir la responsabilidad y la evaluación de la dificultad o facilidad del cumplimiento, son dos factores adicionales que condicionan el logro de una solución amistosa. El Estado debe ver la posibilidad de cumplir, dado que si piensa que las demandas no están a su alcance, o no se pueden llevar a cabo, no verá el beneficio de la solución amistosa.

El tema es que la valoración ha de ser alcanzable para que los estados sientan que vale la pena hacer la reparación, que es posible alcanzar el objetivo. Verónica Gómez, abogada CIDH.

Esta falta de apertura del gobierno a las demandas de peticionarios, no tiene que ver tanto con pretensiones económicas de las víctimas, sino con aspectos como la justicia, o incluso otros -en los cuales pareciera que el cumplimiento sería más sencillo-, como en el caso de las medidas simbólicas.

Hubo casos en que no pudimos avanzar en las reparaciones, porque lo que pedían las víctimas era algo que un gobierno estatal no estaba dispuesto a conceder. Ya te hablé del ejemplo del caso en Oaxaca, una desaparición forzada, en donde la esposa de la víctima lo que quería es que se nombrase una biblioteca pública con el nombre de su esposo, y ahí el gobierno de Oaxaca atrancó y dijo que no. Mariclaire Acosta, ex agente del Estado, México.

Se pone así de manifiesto la compleja red de factores que regulan la voluntad, el proceso y la posibilidad de acuerdos y cumplimiento de la solución amistosa. También la importancia de que los Estados no tengan como único criterio reducir el costo político de los casos, sino una mayor sensibilidad por las necesidades de las víctimas, y comprendan el beneficio de una actitud de colaboración para lograr acuerdos basados en los estándares internacionales de derechos humanos.

Factores del Estado asociados al logro o cumplimiento de soluciones amistosas	
<i>Funcionarios y herramientas</i>	<i>Factores institucionales</i>
Funcionarios con formación y sensibilidad en derechos humanos.	Evaluación jurídica del caso.
Dedicación exclusiva y nivel de funcionarios implicados.	Valoración del costo o beneficio político.
Grado de apoyo político a funcionarios en negociación.	Grado de apertura institucional al reconocimiento.
Coordinación y alianzas internas con otros sectores del Estado.	Sensibilidad por la situación de las víctimas.
Existencia de herramientas que estimulen el cumplimiento.	Grado en que el caso cuestiona políticas u organismos del Estado.

El manejo del tiempo

Por lo general, los procesos de solución amistosa analizados han durado entre dos y cinco años, y varios de ellos entre siete y ocho, especialmente en casos colectivos. El tiempo tiene un impacto significativo dado que suele generar frustración o sobrecarga en las víctimas; pero, por otra parte, el paso del tiempo sin que las partes se retiren del proceso es un indicador de que aún

piensan que la búsqueda de una solución amistosa tiene alguna posibilidad.

Solamente que el proceso esté abierto como espacio de diálogo es más que suficiente, antes de concluir un proceso. Hay otras situaciones, sin embargo, que la gente dice, estoy muy claro, quiero que en tres meses me digan; si en tres meses no concluyen, me retiro. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto, CIDH.

En realidad, se trata de dos tiempos diferentes: el del Estado y el de la víctima. Las diferencias tienen que ver con el proceso de cada parte; la prioridad que tenga la resolución del caso para el Estado y el acceso a una rápida reparación para las víctimas. Y lo que ambas partes piensan que pueden ganar o perder con el proceso, en relación con la alternativa de ir a la Corte.

El tiempo tiene que ver con la víctima, si necesita la reparación ya, si necesita cerrar el proceso o no lo necesita y lo que quiere es otro tipo de logro para el futuro. Estos factores de si la gente quiere y el Estado quiere aceptar las cosas, hacen que el proceso se alargue o no, además de la burocracia del ir y venir. Verónica Gómez, abogada CIDH.

Tiempo	Tiempo Estado	Tiempo víctima
Proceso	Grado de acuerdo entre sectores del Estado implicados.	Necesidad de cerrar un proceso personal o familiar.
Prioridad	Prioridad política del caso.	Importancia de reparación temprana o no.

Actitud	Actitud del gobierno y previsión de cambios.	Valor de logros específicos: objetivos del litigio.
Percepción de logro	Posibilidades de solución amistosa vs. Corte; negociación, procedimiento y coste.	Valoración de logros posibles: solución amistosa vs. Corte, en función del tiempo previsible.

El manejo del tiempo en la búsqueda de solución amistosa necesita de una cierta experiencia en el sistema. Los representantes o víctimas que tienen un mayor conocimiento de cómo funciona, pueden utilizar esos referentes de casos anteriores, o el manejo del procedimiento, para construir una estrategia más eficaz. Los que tienen menor experiencia pueden estar menos condicionados por las experiencias anteriores, pero son más vulnerables cuando no hay una voluntad clara del Estado.

En el proceso de soluciones amistosas, los peticionarios tienen que estar informados; es decir, tienen que entender que pueden desistir en cualquier momento del proceso. Funciona mejor para personas con -por lo menos- un nivel mínimo de experiencia, o que al menos pueden conseguir la información necesaria. Elizabeth Abi-Mershed, abogada CIDH.

El tiempo podría extenderse de forma voluntaria o por la inercia del Estado, lo que provoca frecuente frustración en las víctimas; es también un baremo de la voluntad política del Estado y de la flexibilidad de los representantes para llegar a un acuerdo. Por una parte permite un proceso, pero puede ser utilizado de forma dilatoria para generar cansancio. También hay que tener en cuenta que la acumulación de frustraciones en el tiempo puede ocasionar la ruptura de la solución amistosa.

Por otra parte, cuando el tiempo se maneja de manera ágil, la solución amistosa facilita el logro más rápido de reparaciones y de un punto final psicológico que espera la víctima. Varios interlocutores de la Comisión y la Corte señalaron el cuidado que debe tenerse para no aumentar de modo poco realista las expectativas, con respecto a lo que se puede obtener en la Corte, así como poner atención para que el interés de las organizaciones que litigan en lograr cambios o garantías de no repetición, no pase por encima de las necesidades de las víctimas.

Si se litiga un caso buscando únicamente un precedente jurisprudencial que diga tal o cual cosa, pero se descuidan los intereses de la víctima, no se está cumpliendo plenamente la tarea que le ha sido encomendada al abogado. En ciertas ocasiones, para la víctima no necesariamente resulta más provechoso llegar hasta la Corte. Habrá casos en los que sus intereses se satisfagan en mayor grado y más rápidamente con una solución amistosa, alcanzada en el procedimiento ante la Comisión Interamericana; a pesar de que eso signifique que el abogado o la organización litigante no hayan logrado alcanzar un precedente jurisprudencial que puedan usar para otros casos. Oswaldo Ruiz, abogado Corte Interamericana (refiriéndose a la época en que era abogado litigante ante el sistema interamericano).

Esta diferente percepción sobre los objetivos del litigio, en la fase de solución amistosa, es también señalada por algunos representantes, lo cual demuestra la importancia de evaluar las distintas posibilidades -de forma realista- con las víctimas.

Nosotros hemos aceptado estos procesos de solución amistosa; antes decíamos no a cualquier proceso de solución amistosa, porque siempre pensábamos que un informe de la Comisión, con la posibilidad de ir a la Corte, era más fuerte que una solución amistosa que tengamos en manos con el Estado. Pero luego nos dimos cuenta de que no estábamos pensando en la víctima, sino en nosotros

como institución; que a nosotros nos servían los informes en que se le había llamado la atención al Estado. César Duque, abogado CEDHU.

El periodo de búsqueda de solución amistosa no solo está condicionado por la dinámica del propio proceso de negociación, o por factores referidos a las partes. Algunos representantes de las víctimas se quejan de la burocracia de la CIDH, del tiempo excesivo de tramitación de las soluciones amistosas, y de la flexibilidad de los plazos para el Estado, con respecto a sus solicitudes y respuestas.

Para nosotros, el tiempo de búsqueda de solución amistosa fue bastante largo. Hay como cierta tolerancia hacia las solicitudes del Estado de prórrogas en el tiempo. De hecho, en el 2003, cuando solicitamos el levantamiento de la solución amistosa y que la Comisión presentara el informe del artículo 50, pasaron como dos años hasta que se elabora; posterior a eso, se le da un tiempo de gracia al Estado para que cumpla con las recomendaciones del artículo 50. Entonces, son varios años los que tiene el Estado para cumplir mínimamente con algunas de las solicitudes que tienen las víctimas y los peticionarios. Orlando Castillo, representante SERPAJ.

Un problema específico en este sentido se da en el tema de justicia, en los países en los que sigue imponiéndose la prescripción para violaciones graves de derechos humanos como la tortura. Es importante evitar que el tiempo de solución amistosa -que se va alargando- no juegue a favor de la prescripción del caso, como ha sucedido en varios países. En estas situaciones, la activación de la investigación y los resultados en el propio proceso son aspectos básicos para evitar mayor frustración, entre un supuesto acuerdo y unas condiciones legales que limitan su cumplimiento.

Si cuando vamos a dar cumplimiento, resulta que es a partir de esa fecha que vas a hacer la investigación o la

sanción de los responsables, te encuentras que ya prescribió porque se nos fueron dos años. Creo que uno de los temas es activar todos los mecanismos para que se dé el cumplimiento, en toda esa parte, la investigación y sanción de los responsables. Fabián Sánchez Matus, ex Director, Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

La necesaria concreción del acuerdo incluye también cronogramas específicos para las diferentes medidas y haber previsto, en lo posible, las consecuencias del incumplimiento. Las víctimas necesitan fijar fechas y tiempos. Los avances en la investigación o la materialización de la reparación, son también hitos en su proceso de recuperación personal, familiar o colectiva.

Como que dentro de tanta dificultad, hay que tener esa pericia para poder tomar los elementos que le interesan a la familia, y poderlos concretar en un documento que deje felices a todas las partes. Y firmamos y habíamos fechas, un cronograma de cumplimiento. Creo que es muy importante establecerlo cuando se firma un acuerdo, porque eso te da un control de partida y vas viendo cómo se va cumpliendo sobre la base de la objetividad. Mayarí de León.

Soluciones amistosas y reparación

La negociación -en el contexto de las soluciones amistosas- puede flexibilizar y ampliar el horizonte de la reparación. Para el Estado puede ser una manera de conocer las pretensiones de las víctimas y valorar las posibilidades de cumplimiento. Para las víctimas, esta discusión permitirá evaluar las distintas posibilidades y señalar los aspectos que consideran más importantes, así como facilitar un proceso familiar o personal. Para los abogados u organizaciones representantes de las víctimas, es una oportunidad de negociar con el Estado, tantear su voluntad, o valorar el grado de alianza con determinados funcionarios. Para la CIDH, proporciona un mejor conocimiento de las actitudes

de los representantes y del Estado, y legitima ciertas demandas de reparación que, dado el caso, podría apoyar posteriormente, si llegara a la Corte. Sin embargo, estas son oportunidades que deben reconocerse como tales, no se presentan solo por el paso del tiempo.

Muchas de las medidas que han avanzado en soluciones amistosas han ayudado a que la Comisión se sienta más comfortable, para después pedirla como reparación en demandas ante la Corte, o recomendarla en sus informes. Muchas veces uno abre el camino a través de negociaciones con algunos países, que no necesariamente se logran, pero facilitan que luego la Comisión o la Corte lo establezcan como parte de la obligación de reparar.
Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

La relevancia del caso para el Estado y la sensibilidad por el tipo de víctimas pueden aumentar los logros en la negociación. Por ejemplo, en el caso La Rochela, una masacre de funcionarios judiciales a manos de los paramilitares en Colombia, durante el proceso de solución amistosa, se lograron reparaciones simbólicas que, probablemente, no se hubieran dado ante la Corte, y de una manera tan amplia que tal vez no habría sido posible en otro tipo de casos.

En el caso de La Rochela, el Estado propone una solución amistosa, y lo hace porque es un caso de alto perfil, porque son operadores de justicia, gente del propio Estado que han sido asesinados. Y ahí el Estado, en general, es generoso en términos de reparaciones materiales, o en colocar una placa en la Fiscalía General de la Nación, en Bogotá, otra en el Palacio de Justicia en San Gil, Santander, y hacer una galería de la memoria con las fotos de las víctimas en este, colocar otra placa en los juzgados de Palo Quemado, en Bogotá, otorgarle becas para los familiares de las víctimas. Se consiguieron reparaciones que no iban a probablemente a conseguirse en la Corte. Ahí hay una diferencia, porque se trata de

un caso de operadores de justicia. Pero no hubo acuerdo en cuanto a protección de los funcionarios; pero la Corte, en su sentencia, ordenó su protección. Entonces, es algo agrí dulce, porque debería el Estado ocuparse más de sus funcionarios, por ser sus compañeros, por ser gente que trabaja dentro del Estado. Rafael Barrios, abogado Colectivo Alvear Restrepo.

Además de más rápida, la reparación que se logra en una solución amistosa puede resultar más adecuada para las víctimas, por el proceso de discusión durante la búsqueda de la solución. Sin embargo, en ciertos aspectos, es más limitada, cuando los criterios de la Corte son más amplios de lo que habitualmente los Estados aceptan en una solución amistosa (por ejemplo, con respecto al tipo de beneficiarios, o en el análisis y la determinación de las violaciones).

El análisis o determinación de las violaciones se hace de forma mucho más clara en las sentencias de la Corte que en las soluciones amistosas, donde el Estado se limita a reconocer sus responsabilidades en los hechos. Al ser un órgano jurisdiccional, la Corte determina verdades jurídicas que tienen un nivel de prueba y un precedente en la jurisprudencia internacional. Las soluciones amistosas carecen de ellos, aunque no por eso la determinación de la veracidad de los hechos tendría que dejar de ser un aspecto relevante de las mismas. Como muestran ciertas experiencias, existen otros niveles de prueba señalados en los informes de la CIDH, o incluso investigaciones independientes con gran peso moral, como las realizadas por Comisiones de la Verdad en diferentes países, en las que el reconocimiento de la verdad es muy importante para las víctimas y la sociedad.

Esto tiene al menos dos implicaciones. Una con respecto al contenido y valor de las propias soluciones amistosas. Otra, acerca de las consecuencias jurídicas para quienes las firman, cuando las investigaciones posteriores no llegan a determinar una verdad judicial de los hechos. En contextos políticos precarios, dentro

mismo de los Estados, esto ha tenido algunas implicaciones negativas para quienes han llevado adelante las soluciones amistosas, al menos en varios de los países analizados, como Venezuela, Perú y Guatemala. El mecanismo de solución amistosa debería llevar aparejada una forma de protección o supervisión internacional de la CIDH, para limitar este riesgo.

Por ejemplo, en Perú hubo cuestionamientos e investigaciones del Congreso, por las reparaciones dadas en los casos de solución amistosa de Leonor Larrosa y Mariela Barreto, dos agentes del servicio secreto peruano, una de las cuales fue torturada y otra asesinada; en el caso de Leonor Larrosa, en el juicio interno posterior a la solución amistosa, se exculpó a dos de los supuestos torturadores.

Y, entonces, puede ocurrir también que -satisfecha una solución amistosa, sin que haya habido un proceso de esclarecimiento respecto al hecho-, pasen unos años y resulte que en la base sobre la cual pagaste no haya una verdad jurídica que sea incuestionable. La solución amistosa yo creo que hay que manejarla con mucha más prudencia. Y eso tiene que ver con la conexión entre el esclarecimiento y la reparación; o sea, si tú reparas antes de esclarecer, por un sentimiento de culpabilidad o por una necesidad política o lo que fuere. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

Otro aspecto a considerar es que la CIDH no entra en la determinación de las características de la reparación. Su papel se circunscribe a señalar los criterios en los que esta debería basarse; en todo caso, se pone a disposición de las partes. En términos económicos, si el Estado ofrece cierta cantidad y los peticionarios aceptan, la CIDH homologa el acuerdo.

Sin embargo, la CIDH es más vigilante en otros aspectos, como que la reparación debe incluir la investigación de los hechos, cambios legislativos u otras medidas, según la gravedad

del caso y las violaciones sufridas. En ocasiones, la CIDH se ha negado a homologar un acuerdo que no incluya estas medidas, dada su falta de coherencia con los criterios de reparación y garantías de no repetición de consenso internacional.

Una limitación es que -en términos de la reparación económica o de los beneficiarios- suelen existir diferencias significativas entre el derecho interno y los criterios de la Corte.

Nosotros discutíamos mucho con la Procuraduría, en este caso y en otro más que teníamos, de que la Corte va más allá; o sea, que estábamos hablando de un caso internacional y que debíamos guiarnos por la jurisprudencia de la Corte; que ella consideraba que, si había padres cercanos que también sufrieron, son víctimas, son beneficiarios; si hay un hermano, también. Pero el Estado decía no, porque eso a nosotros aquí nos va a traer problemas. Pedíamos que no se manejen con el código legal interno, sino que se manejen con las reglas de la jurisprudencia de la Corte, que es mucho más amplia y, dado que el caso se está manejando en el sistema. César Duque, abogado CEDHU.

Un tercer aspecto de la reparación es el cumplimiento. La mayor parte de los entrevistados coincide en señalar que la solución amistosa puede proporcionar una reparación más satisfactoria e incluyente, si hay un cumplimiento efectivo; pero eso depende no solo del proceso, sino de la política del Estado. Numerosos abogados peticionarios entrevistados expresan que el grado de satisfacción es mayor en la solución amistosa que se cumple, pero que en la práctica no lo es, ya que el Estado no tiene una actitud transparente con las víctimas o la propia CIDH. Mientras que, con respecto a la Corte, el Estado se ve más presionado a cumplir y se siente más obligado.

Sin embargo, la voluntad política variar entre distintas soluciones amistosas en el mismo país. Por ejemplo, en Perú, el

Presidente realizó la petición de perdón pública y se dio una mayor reparación en el caso de dos ex agentes de inteligencia, víctimas -a su vez- del Estado; pero para otras víctimas el alcance de la reparación fue mucho menor, lo cual fue considerado por ellas como un agravio.

Junto con el caso de Leonor Larrosa y Mariela Barreto, el gobierno de Toledo reparó económicamente y en salud y educación. Hubo un pedido de perdón público en el Palacio de Gobierno por el daño causado a las dos, que eran del grupo Colina, solo que actuaron contra ellas también. Entonces, había un trato discriminatorio frente a nosotros, que hemos sido víctimas de esas dos personas, y la reparación económica de ellas era el 50% mayor que la nuestra. No hubo un reconocimiento explícito y nunca se nos pidió perdón por nada; tampoco teníamos otro tipo de atenciones, ni en salud ni en educación. Gisela Ortiz, La Cantuta.

Por otra parte, en las soluciones amistosas, los Estados reconocen su responsabilidad, pero no existe una determinación jurídica del tipo de violaciones, ni de las responsabilidades en diferentes hechos. No se expresa en el acuerdo la investigación sobre los hechos, por lo que se da en ellas un menor reconocimiento de los mismos, de su gravedad, y no aparecen ni los argumentos jurídicos que determinan la responsabilidad. Falta, por tanto, una determinación más explícita de la violación, un mayor análisis, y por ello la determinación de la reparación no se basa tampoco en la evaluación del daño.

En términos de solución amistosa, para mí la diferencia principal con la sentencia, es que no hay una determinación de la violación que ocurrió y del derecho a ser reparado. Puede haber un reconocimiento de responsabilidad, pero esa determinación del organismo internacional estableciendo la violación y la responsabilidad del Estado, tiene un valor importante y esto se pierde

en la solución amistosa. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

En ese sentido, desde el punto de vista académico y jurídico, los acuerdos de solución amistosa no tienen impacto. Ni siquiera los funcionarios que trabajan en las áreas de quienes cometieron los hechos, conocen -la mayoría de las veces- los acuerdos y, con mucha frecuencia, tampoco se convierten en referentes colectivos.

En términos académicos, los acuerdos amistosos pasan desapercibidos, al punto de que no se sabe cuántos acuerdos amistosos existen en Ecuador; me imagino que hay muchos. Las sentencias contra Ecuador se las estudia en clase. La sentencia es motivo de análisis académico, y el acuerdo amistoso no. En este último, el hecho pasa a la historia y la sentencia pasa, sin duda, a la academia, particularmente cuando hay buenos análisis. En las soluciones amistosas no hay análisis. Cuando tú ves un funcionario informado, cita el caso Tibi, por ejemplo. Ramiro Ávila, abogado, Universidad Andina Simón Bolívar.

Cumplimiento: voluntad y mecanismos

En principio, las soluciones amistosas suponen una base sólida para el cumplimiento, dado que generalmente han implicado a las partes y representan para el Estado la posibilidad de mostrarlas como parte de sus buenos oficios y voluntad política. Sin embargo, hay que considerar también que los cambios gubernamentales o la coyuntura política influyen en el cumplimiento de una manera más determinante que en el caso de las sentencias de la Corte.

En muchos casos lo que afecta el cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa son los cambios políticos. A través de ciclos gubernamentales es posible ver situaciones en las cuales un gobierno X llega al acuerdo

de solución amistosa con la víctima, pero al momento de ejecutar dicho acuerdo existe un nuevo gobierno con una posición distinta. Siempre y cuando haya continuidad, creo que las soluciones amistosas son una plataforma muy sólida. Juan Pablo Albán, abogado CIDH.

Pero cuando el acuerdo ya ha sido firmado y se tiene que llevar a la práctica, también se encuentra una ausencia de mecanismos específicos que lo impulsen, en caso de dificultades o incumplimiento.

Durante el proceso de solución amistosa, los Estados pueden ajustar los mecanismos para el cumplimiento, realizando gestiones y tomando decisiones que pueden hacerse efectivas poco después de la firma. Sin embargo, en el caso de las sentencias, aunque frecuentemente los Estados sobrepasan los plazos que les impone la Corte, la obligatoriedad de su cumplimiento se mantiene abierta de manera más efectiva en el tiempo.

A pesar de ello, según la mayor parte de los interlocutores entrevistados, la evaluación del cumplimiento de sentencias y acuerdos de solución amistosa es bastante parecida. En ninguno de los dos casos se suele dar un cumplimiento total, y lo que queda pendiente son el mismo tipo de medidas, especialmente las relacionadas con la investigación, la sanción a los responsables y las garantías de no repetición.

En los acuerdos de solución amistosa, después de que el caso se publica, si el cumplimiento no se hace efectivo, la única alternativa que tienen los representantes de las víctimas y la CIDH es seguir presionando; pero tienen pocas herramientas para hacerlo. Mientras que en la solución amistosa que aún tiene posibilidad de ir a la Corte, esto funciona como un acicate de la voluntad política.

Quedó un paquete de 150 casos con informe de artículo 51. Eso te imposibilita ir a la Corte, y la única alternativa

que te queda es seguir insistiendo ante la Comisión para que se cumpla lo ordenado en esos informes. Y en eso llevamos cinco años, desde el 2001 hasta ahora, y ha sido un proceso en que, a paso de tortuga, pero se ha avanzado algo; se ha obtenido educación para algunas personas, hay becas. María Clara Galvis, abogada CIDH.

Un problema adicional, en este sentido, es el escaso seguimiento a las soluciones amistosas por parte de la CIDH, debido a las limitaciones de recursos y tiempo, la llegada permanente de nuevos casos, etcétera. Numerosas víctimas y representantes indican que se necesita un papel más activo de la CIDH, a través de las audiencias de seguimiento, las visitas *in loco* y demás formas de trabajo de acompañamiento y presión, para lograr un cumplimiento más efectivo.

Los acuerdos amistosos no solamente deben llegar a unos puntos; por lo menos nosotros hemos acordado que los acuerdos amistosos impliquen el reconocimiento de los hechos y la responsabilidad del Estado, y en ese sentido se parece a la sentencia. Hemos tratado de que haya mecanismos de satisfacción, medidas simbólicas que sean adecuadas para elevar la dignidad, tanto de las víctimas como de sus familias. Pero, en uno o en otro caso, está el problema de la exigibilidad, junto con el problema de las herramientas y los mecanismos que hay para impulsar el cumplimiento. Luz Marina Monzón, abogada CCJ.

Varios de los familiares entrevistados han señalado la alarmante frecuencia de cronogramas o promesas incumplidas, procesos que se alargan de forma interminable y un cumplimiento fragmentario o parcial de la reparación, sin posibilidades de poder ejercer una presión efectiva.

Se presenta la demanda en el 2000; al año siguiente fuimos a Washington. Ahí el gobierno hace el reconocimiento, y se plantea la solución amistosa. Se firma también un convenio de solución amistosa. Al regresar aquí,

a Guatemala, seguimos las reuniones con COPREDEH, pero jamás llegamos a acuerdos. Y entonces volvimos a ir a Washington, a una reunión de trabajo. Se vuelve a firmar otro convenio y se hace un cronograma de actividades y de cumplimiento. Hicimos cuatro cronogramas, pero se incumplieron. De catorce peticiones, se han cumplido como cuatro: el resarcimiento económico, una placa en la parroquia, un comunicado de prensa, y sacaron doscientos mil ejemplares. Graciela Azmitia Dorantes.

Un problema también frecuentemente señalado por las víctimas es la falta de concreción en el acuerdo, lo cual lleva a numerosos problemas de interpretación. En el caso que se refiere a continuación, los conflictos en la fase de cumplimiento incluyeron discrepancias sobre la biblioteca. La discusión se centró tanto en aspectos prácticos, sobre el tamaño adecuado a las necesidades del pueblo, como simbólicos, en torno a lo que significa la memoria de la víctima. Pero llega, incluso, a detalles inherentes a las propuestas.

Además, el dinero planteado no alcanza, porque lo que nosotros queremos es más grande; el terreno que tenemos está ahí y es amplio; queremos algo digno del escritor que fue, además, uno de los desaparecidos. Debe de estar bien claro en los acuerdos para poder facilitar la ejecución, incluso poner el concepto de cada cosa que implica el acuerdo. Nosotros aquí nos dimos cuenta, cuando a una de las abogadas que nos asesoraban, una de las personas del jurídico de COPREDEH, le dijo: ¿pero no van a pretender que la biblioteca lleve libros? Nuestra abogada se rió y dijo: “no he conocido una biblioteca sin libros”. Mayarí de León

El mantenimiento de una relación directa con la CIDH y la capacidad de los representantes y víctimas de presionar y estimular el cumplimiento, son dos aspectos básicos en los acuerdos de solución amistosa. Tal y como sucede en el caso de las sentencias

de la Corte, los peticionarios deben contar con una estrategia y mecanismos de acción para la fase posterior, y no considerar el acuerdo como el punto final del proceso.

Hay una solución amistosa que no avanza. Estamos trabajando a nivel internacional con CEJIL, y estamos creando condiciones para que ellos estén constantemente entregando cartas nuestras, comunicados nuestros, el informe de parte de los familiares de la Asociación Pro Derechos Humanos sobre la situación de esta solución amistosa. Es decir, no pensamos cerrar la puerta a esta parte del trato. Mantenemos vigente este acuerdo y queremos que el Estado peruano cumpla. En este sentido, no pensamos en absoluto perder la comunicación con la Comisión Interamericana. Doris Caqui, familiar representante del Conjunto de Casos CIDH, Perú.

Ahondando en este argumento, algunos representantes de las víctimas alertan sobre el hecho de que -aunque la solución amistosa puede ser lo mejor para la víctima, en muchos casos- el grado de cumplimiento depende del nivel de presión o de la existencia de mecanismos más eficaces frente a los Estados. Esto puede cuestionar el valor mismo de las soluciones, cuando ya en casos anteriores las víctimas y familiares han tenido dificultades para lograrlo. El paso del tiempo, la acumulación de otros casos y la inercia del Estado hacen que las posibilidades de lograr un cumplimiento efectivo disminuyan después de la fase inicial, si no ha habido una respuesta clara desde el inicio.

Lo ideal para la víctima es solucionar amistosamente el caso, porque es más rápido; tendría que implicar, en general, un reconocimiento del Estado de error y una enmienda razonable para la víctima. Pero muchas veces la solución amistosa se considera como el papel en que se ponen los puntos de acuerdo sobre cómo se debería solucionar el caso, pero la solución efectiva del caso es otra cosa... Si la Comisión usa el papel para decir que el caso está solucionado, en la práctica lo que hace es

cerrar la posibilidad de presionar al Estado para que se cumpla la solución amistosa. Eso nos ha pasado mucho en los últimos años: que la Comisión cree que con el papel es suficiente. Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

Dada esta falta de mecanismos para el seguimiento, representantes y víctimas señalan en todas las entrevistas realizadas la necesidad de que la CIDH se implique más en seguimiento. El contexto favorecedor de la CIDH, y su papel de garante y de estímulo para llegar al acuerdo, deben tener una continuidad más concreta en la fase posterior. Esto es especialmente importante cuando el Estado no muestra voluntad política suficiente, los peticionarios tienen poca fuerza o capacidad de incidencia, o las víctimas están en situación de desprotección.

Numerosos ejemplos muestran que las medidas de solución amistosa que se cumplen de manera mínima terminan sobrecargando la fase de cumplimiento para las víctimas, cuando estas tienen menos mecanismos de presión y posibilidades de visibilizar los problemas. En el siguiente caso, a pesar de ser considerado en México como exitoso, se dan problemas con el marco legal incierto para el trabajo y las condiciones precarias de la casa otorgada.

La primera casa que nos dieron estaba con desperfectos, o sea, mal construida. Y esta, que tiene dos años, ya te digo, se anega y no podemos pasar y, tengo los mismos problemas que tengo que pagar. Yo siento que esto que te estoy diciendo les va a servir a otra gente. La situación era de ocho años peleando. Ahora no hubiera aceptado... fue una burla. Alejandro Ortiz.

Ires y venires del proceso de negociación

Los procesos de búsqueda de solución amistosa están condicionados por las propias características de lo que es una negociación y por las expectativas de logro de las partes. En líneas

generales, funcionan no como procesos lineales, sino cíclicos, en los que se producen sucesivas propuestas y respuestas, y entran a jugar las sesiones ante la CIDH y la supervisión posterior. Diversos interlocutores mencionan que los Estados actúan casi siempre bajo presión y, cuando se acercan las sesiones, responden con propuestas nuevas, en un intento de mostrar públicamente su voluntad. Sin embargo, pasado ese tiempo, muchas víctimas renuevan su frustración por la falta de cumplimiento de los compromisos. Los sucesivos ciclos de negociación, presión, sesión e incumplimiento generan desgaste.

Existen casos en que el proceso de negociación -impulsado por la energía que da la posibilidad de ir a la Corte- llega incluso hasta después de ser publicado el informe. En el referido caso Villatina, el Estado de Colombia aceptó la renuncia a la excepción del plazo -es decir, a hacer valer el paso del tiempo después de ser publicado el informe como una manera de bloquear el paso a la Corte-, dado que el tiempo de que dispone la CIDH es de tres meses. Cuando el Estado quiere negociar hasta el último momento, la renuncia a este plazo es una muestra de voluntad política y de su compromiso en la solución; pero los representantes siempre pueden llevar el caso adelante, si se produce un nuevo fracaso. Entre las razones de estas rupturas estaban la falta de avances de la justicia y de respuesta a las demandas de reparación simbólica y económica, y la demora excesiva en el plazo de respuesta.

El Estado pide un mes de plazo para decidir si va o no a hacer el reconocimiento de responsabilidad; pero venía pidiendo ese mes de plazo en muchas oportunidades, y ya no nos interesaba más. En esa audiencia le solicitamos a la Comisión que continuase con el trámite e hiciese un informe final. Pero, el 2 de enero de 1998, el Estado manda una nota diplomática a la CIDH declarándose responsable por la masacre de los niños de Villatina y, con ocasión de esa nota, reanudamos nuevamente la solución amistosa. Hicimos varios intentos de

acercamientos, pero no se lograba absolutamente nada otra vez. M. Victoria Fallon, Defensora de Derechos Humanos y representante, GIDH.

Participación de las víctimas

Su participación activa es un indicador de que la reparación puede adecuarse más a sus necesidades, pero también las obliga a un duro proceso personal, en que los dilemas éticos y el desconocimiento de las posibilidades terminan sobrecargándolas. En varios de los casos analizados, los acuerdos se han logrado al límite de los tiempos disponibles.

Pasé de las seis de la tarde a las ocho de la noche elaborando el documento, el acuerdo entre el Estado y yo. Como a las once terminamos; el abogado de ellos no se ponía de acuerdo; estaba cansada, cansada, cansada... Las cantidades de dinero que yo pedía, que no. Me están diciendo que la edad presumible de que una persona muera es de 65 años, desde la edad en que Jorge había desaparecido hasta esa fecha, y ¿cuánto hubiese producido la finca? Yo saqué todo eso con un contador. En ese entonces estaba el dólar a la par que el quetzal, de esa manera había que trabajar; los impuestos no se pagaban... ¿Por qué no renuncias, tú? Que sí, que no, bueno, dejémoslo así. Dije, bueno, no firmo esto ahorita.
Blanca del Rosal.

Para los familiares que se involucran en la gestión del caso, el proceso de solución amistosa permite apropiarse de muchos de los elementos que lo conforman; pero también supone involucrarse en una negociación que los lleva a sentirse cuestionados en sus demandas o sobre la veracidad de los hechos. Como en el caso de las audiencias ante la Corte, en esta búsqueda se dan algunos riesgos de victimización.

Entonces, había que documentar el caso; aquí tuvimos que ceder muchas cosas para poder meter que el gobierno

reconociera que ese niño que esperaba mi hermana era otra víctima más, y que ellos se negaban. Aquí nosotros, yo creo que sentamos un precedente, no solo para este caso sino para los próximos casos, o los que ya estén, en materia de niños que estaban ya en el vientre de la madre y que tenían muchos meses de gestación. Graciela Azmitia Dorantes.

El grado de involucramiento de los familiares suele ser diferente. Cuando las víctimas han estado presentes en todo el proceso, les es más fácil apropiarse del mismo, pero también sentirse más vulnerables ante los dilemas o la sobrecarga en la negociación. Para otros familiares, la respuesta de aceptación del Estado llega cuando ya no esperaban casi nada.

La mayoría de la gente siempre desconfía, no de nosotros, de lo que el Estado vaya a hacer. Entonces no le apuntan a eso, no viven pendientes de eso; entonces, cuando reciben, dicen “ay, entonces era cierto, ¡miren!”. Pero ellos no vivieron todo el calvario que significó reunirte, ir y venir, y el escrito... Salvo cuando es un caso en que la misma familia está involucrada, que participa de las reuniones, que sabe, que negocia... que son pocos, no muchos. Pero independientemente de cuál sea la situación, lo importante es que la víctima o sus familiares siempre estén enterados de lo que pasa, y permitan que los representes. Soraya Long, abogada CEJIL.

Experiencia en negociación

La habilidad o el peso de los peticionarios en la negociación puede hacer que se logren más cosas. La experiencia de quien litiga en un proceso de negociación es un factor muy importante, porque conoce los antecedentes del Estado y puede valorar la coyuntura política, o acudir a las experiencias previas que enseñan lo que puede dar de sí la búsqueda de solución amistosa.

Se necesita que las víctimas estén bien asesoradas, nacional e internacionalmente. Si tienen asesoría con peso en lo nacional, la solución amistosa sale. De eso depende que las cosas avancen. La CIDH, generalmente no interviene en el avance de los procesos de solución amistosa. La solución amistosa la llevan los peticionarios y sus representantes para conseguir, mover, facilitar las cosas. Pedro Díaz, ex abogado CEJIL.

Quienes cuentan con más experiencia alertan sobre la importancia del papel de los representantes, a la hora de orientar y poner un punto de realidad en las demandas. Ajustar las expectativas de las víctimas a las posibilidades del mecanismo de solución amistosa, supone informar sobre la experiencia de otros casos, las estrategias más factibles para el logro, así como facilitar la toma de decisiones de víctimas y familiares.

La reparación fue también una negociación en que él hizo sumas y restas, con todo el derecho, de todo lo que le había costado, y la casa que tuvo que vender, y todos los gastos que había hecho, y esa suma le daba una millonada. Y le dijimos eso no te lo van a pagar nunca, lo máximo en Corte es 100.000 dólares. Al final le dieron 40.000 dólares, que no era una parte insignificante de lo que le costó; era como un punto de realidad. Esto es muy complicado, pero también teniendo en cuenta lo que él quería, yo siento que mi papel estaba ahí. Pero nunca tomar una decisión hasta que la persona no estuviera de acuerdo, conforme. Fue un proceso de convencimiento sobre las posibilidades del sistema hasta llegar al acuerdo. María Clara Galvis, abogada CEJIL.

La negociación del monto económico es un “tira y afloja” sobre lo que el Estado está dispuesto a ofrecer, haciendo cálculos a partir de los criterios internos o de la Corte Interamericana. En este sentido, se necesita que los representantes conozcan bien la jurisprudencia del sistema.

Manifestó que la jurisprudencia de la CIDH y la de los Tribunales internos en Colombia era igual; yo le aclaré que no era así, entre otras cosas porque la Corte Interamericana maneja criterios de reparación más amplios y humanistas, por ejemplo al reconocer indemnizaciones a favor de la víctima indirecta, lo cual no ocurre en la justicia colombiana. Me ofreció el rubro de daño a la vida, un tipo de daño que puede alegarse en derecho interno, representado en la suma de 100 salarios mínimos a favor de la compañera y 100 salarios mínimos a favor de la hija, con el propósito de remplazar la indemnización que concede la Corte Interamericana en beneficio de la víctima directa, pero excluyendo de la indemnización a sus padres y hermanos. Pilar Silva, abogada Colectivo Alvear Restrepo.

Es este un aspecto particularmente difícil. Por una parte, es difícil entender o aceptar los términos de la negociación, el tipo de conceptos y montos atribuidos. Pero también la desvalorización de la negociación es vivida, muchas veces, como un menosprecio.

Cuando se discutía con agentes del Estado la reparación monetaria, y no había acuerdo, yo veía como una de las víctimas miraba... No entendía a las personas que hablaban a favor de ella. ¿De cuánto dinero se habla? Y, a la vez, sentían que al otro lado menospreciaban la vida de ellos. Luego hubo una reunión y se pidió que no estuvieran las víctimas presentes, pero se las mantenía informadas. Gloria Cano, abogada APRODEH.

Dilemas éticos

También en el proceso de negociación se dan numerosos dilemas éticos. Cuando esta se basa no en criterios sobre las violaciones, sino en la capacidad de presión o negociación de las partes, las víctimas suelen quedar en una posición de inferioridad.

Sí, pero también está la cuestión de estar regateando, y eso como que daña la dignidad de la gente que está... Cambias la placa por el reconocimiento de tu sobrino, ¿verdad? Yo les doy esto, pero acepto que me quiten lo otro, y esas cosas no deberían de ser así pues estamos hablando de víctimas, de dignidad humana; no estamos hablando de comprar tomates. Rudy López, familiar caso Azmitia Dorantes.

Cuando, como en este caso, la situación emocional de la víctima hace más difícil implicarse en la negociación, se necesita también acompañamiento por parte de personas de confianza. La falta de consideración de la situación de la víctima puede colocarla en una posición asimétrica, más vulnerable, en la negociación.

Otro de los problemas fue que de la negociación sacaron al abogado y a Rudy, porque siempre íbamos Rudy y el abogado, porque yo a veces iba a las reuniones y no entendía qué pasaba, me bloqueaba yo misma, y no entendía lo que hablaban. Y me ponían a mí a leer cosas que yo no entendía; pero era la misma situación emocional que uno estaba pasando en ese momento, porque para mí era muy importante ese momento. Y al final uno empieza a sentir, bueno, yo les vendí a mi familia, yo la entregué por esto; pero decía tengo que seguir, que esto no quede aquí. O sea, fue una situación, en parte, muy dolorosa. Graciela Azmitia Dorantes.

Estos dilemas también se plantean para algunos agentes del Estado, sensibilizados con las violaciones de derechos humanos, por lo que esa negociación representa para ellos dificultades personales. La utilización de estándares del propio sistema interamericano puede hacer que las partes acudan -al menos- a algunos criterios más generales para disminuir el impacto afectivo de la negociación.

Y en cuanto a lo económico, ahí surgió una cosa interesante, porque las víctimas y sus representantes no

se atrevían a proponer una cantidad y dijeron: que el Estado ofrezca. Entonces nosotros hicimos un cálculo en base a los criterios que había establecido la Corte para “Castillo Páez”, sobre la base lucro cesante, daño emergente, proyecto de vida, daño moral, entre 150.000 y 200.000 dólares por familia; ellos pedían medio millón por familia. Y eso es una de las experiencias peores de mi vida; no hay nada peor que negociar plata, qué feo, pero había que hacerlo. Entonces, se llamó a un funcionario del Ministerio de Economía para que hiciera un cálculo y se llegó a un acuerdo. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

Los aspectos éticos y morales siempre deben de ser tenidos en cuenta. Algunas de las dificultades en soluciones amistosas se han debido a que las víctimas no están dispuestas a negociar esos aspectos. En la búsqueda de solución amistosa del caso Vargas Areco de Paraguay, la negociación estuvo condicionada negativamente por cómo el ejército consideraba a la víctima. Las implicaciones morales para las víctimas y la visión práctica del Estado impidieron el logro de una solución e hicieron que los familiares quisieran llevar el caso a la Corte.

Y luego, en la solución amistosa, lo que más pesó fue que se quitase el mote de desertor a Gerardo, y las FFAA decían que no, porque cuando él estaba desertando fue cuando ocurrió, y si ellos le quitaban el mote aceptaban el hecho de que lo torturaron antes de matarlo. Esa fue la mayor complicación que se tuvo. En cada comunicación se hablaba del desertor, y eso afectaba al honor del papá, porque él hizo el servicio militar; sus otros hijos también; consideraban que era una mentira... Y eso influyó bastante en que la gente quisiera seguir con el caso. Orlando Castillo, representante SERPAJ.

Representación legal

La información a los familiares o víctimas sobre todo el proceso y las garantías básicas con sus representantes, pueden evitar malentendidos así como posibilidades de manipulación, como las que se producen en el marco de relaciones muy asimétricas entre el Estado y las víctimas; especialmente, cuando las diferencias sociales o culturales son importantes. En el siguiente caso, la firma de la solución amistosa se dio en un contexto de falta de información hacia las víctimas, lo que pudo haber tenido consecuencias muy negativas.

Para la firma del acuerdo de solución amistosa, el Estado va y se traen a Jacinto y sus siete hijos, les toman fotos y luego los regresan. Entonces, cuando ya nosotros volvemos a acercarnos a ellos para ver el tema del cumplimiento es interesante lo que ellos relatan de este evento. La experiencia que ellos tuvieron es que los subieron a un bus los trajeron y los regresaron y de alguna manera los engañaron porque les dijeron, y se dijo en medio de todo, que les habían pagado. En el pueblo, lo que pensaron es que los habían secuestrado porque los de la ciudad secuestran a los de allí para tráfico de órganos, para abuso niños. Adriana Fernández, psicóloga DEMUS.

Actitud del Estado

Por otra parte, la falta de garantías en la representación legal genera mayor vulnerabilidad para las víctimas. En varios de los casos analizados, los representantes de las víctimas refirieron que el Estado estableció, en algún momento del proceso, una relación directa con las víctimas, sin consultarlos ni informarles. Estas formas de relación directa para una negociación, a veces, pueden plantearse como reuniones de otro tipo, sin claridad para alguna de las partes sobre sus implicaciones. La falta de representantes legales disminuye las garantías jurídicas de la negociación,

pero en todo caso los intentos de negociación directa del Estado deberían ser explícitos, para evitar malentendidos y riesgos de manipulación.

Estamos en una mesa con el asunto de los desplazados, y ellos no dicen nada. ¿Cómo que está negociando? Cuando le preguntamos a la gente, ellos nos dicen: nos pidieron una reunión de secretariado ¿Pero a ustedes les dijeron que era una mesa de negociación? Ah, pues no, solo que una reunión, y nosotros dijimos que sí. Este tipo de cuestiones son simulaciones, es administrar un conflicto. Martha Figueroa, abogada.

Las actitudes del Estado también son, en general, muy distintas, lo cual influye en el nivel de logro y en la propia experiencia de negociación. Como en los dos casos que se señalan a continuación, las diferencias pueden darse en un mismo país, en diversos gobiernos o momentos. En algunas ocasiones, las estrategias de negociación se han centrado en peticiones muy amplias, pensando en que probablemente habrá una reducción de las mismas en el proceso. Sin embargo, por ejemplo en este caso, el Estado firmó una amplia solución amistosa, aunque posteriormente esto dificultó la fase de cumplimiento.

Ya que teníamos la oportunidad, y como dicen “pídeles el cielo para que te den el infierno”, pues pídeles todo... Entonces, les pedimos una biblioteca, un parque infantil y un museo. Pide tres cosas para que te den una, y la sorpresa fue que nos dieron las tres; ni la abogada se lo creía. Mayarí de León.

Sin embargo, en otras oportunidades, la actitud del Estado en la negociación ha sido totalmente distinta, porque las circunstancias políticas, el precedente de casos anteriores o el perfil del caso inciden en la flexibilidad estatal.

Hay, dentro de estos procesos, una lucha constante, a pesar de ser solución amistosa o cumplimiento de

recomendaciones. Por ejemplo en el tema de la indemnización económica, se presentan propuestas acordes a la jurisprudencia establecida en casos similares; sin embargo el Estado inicia un proceso de regateo, disminuyendo estas propuestas muchas veces en un 80 a 90 % menos. Sucede de igual manera en temas tales como solicitud de becas, atención médica, psicológica, etcétera. Angélica González, abogada CALDH.

El proceso de negociación suele tener también implicaciones para la cohesión familiar. Si bien la mayoría de las veces la familia lleva el caso de forma conjunta, en unos pocos de los casos investigados se dieron diferentes actitudes de miembros de la familia en relación con la reparación, lo que hizo que se establecieran relaciones y negociaciones distintas con sus representantes o con el Estado. El intento estatal de lograr un acuerdo más favorable a sus intereses puede llevar, en ocasiones, a una ruptura de ese delicado equilibrio en la negociación, con el riesgo de manipulación de las víctimas, si estas no tienen suficiente cohesión afectiva o claridad sobre el proceso.

Hay momentos en los cuales el Estado entra a discutir temas de reparación directamente con familiares de víctimas, tratando de convencer a los familiares, de aceptar las propuestas, sin intervención de quienes los asesoran. Muchas veces, este procedimiento ha creado conflictos entre familias o comunidades, rupturas entre ellas, debido a que alguien -o algunos- deciden aceptar esa propuesta mientras los demás se oponen. Entonces es importante señalar que la forma en que llegan a cumplirse los compromisos en un momento dado, llega a afectar a las familias y comunidades, sentando malos precedentes para futuros casos y para familiares o comunidades que se encuentran en la misma situación. Angélica González, abogada CALDH.

El proceso también debe guardar una actitud cuidadosa por parte de los funcionarios que intervienen. Dado que el terreno

de la negociación genera frecuentemente un espacio difícil para las víctimas, por su sentido de transacción de sus necesidades, la responsabilidad del Estado y lo que están dispuestas a negociar, las gestiones deben realizarse con una actitud de respeto, teniendo en cuenta sus dificultades y evitando las valoraciones sobre sus objetivos, o, como se muestra en el siguiente caso, las actitudes de manipulación.

Una de las cosas de ahí que me molestó mucho es que estábamos con un funcionario de Derechos Humanos de Relaciones Exteriores, entonces, estábamos pidiendo una reparación económica y me dijo “sabes, no te vamos a dar un quinto, y si lo sigues peleando da lo mismo; te vamos a dar lo que nosotros queramos”. En ese momento, como acababa de salir, no tenía trabajo, ni cómo subsistir, les dije que sí, y me dieron una casa de interés social. Alejandro Ortiz.