

El desafío de reparar el daño ante violaciones masivas y graves a los derechos humanos*

El deber del Estado de reparar el daño

Los estados democráticos de Derecho son responsables de las violaciones a los derechos humanos que sufran las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. En principio, los estados están obligados a establecer las medidas necesarias para prevenir dichas violaciones, pero una vez vulnerados se debe investigar e identificar a los responsables e imponerles sanciones, y asegurar a las víctimas una adecuada reparación. La reparación integral del daño constituye el último eslabón de la cadena de obligaciones de los estados en materia de derechos humanos; sin la garantía de esta reparación, no existe una efectiva protección a los derechos. Sin embargo, en ocasiones los estados enfrentan desafíos para cumplir con estas obligaciones, especialmente ante la gravedad o la sistematicidad con la que se cometen ciertas violaciones.

En diversas ocasiones el Estado mexicano se ha visto obligado a reparar violaciones graves a los derechos humanos, y en este sentido ha impulsado iniciativas para reparar el daño de las víctimas de la Guerra Sucia,¹ así como de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en Oaxaca en 2006 y 2007.² En cambio, existen otros casos en los que todavía no se plantean acciones para reparar los daños, como los acontecidos en mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco (Estado de México)³ y los que salieron a la luz pública en junio de 2009, relacionados con la subrogación del servicio público de guarderías que generaron el incendio en la Guardería ABC en Hermosillo (Sonora) en el que fallecieron 49 niños y niñas y que produjo secuelas físicas y psicológicas en los sobrevivientes. En ninguno de estos casos los esfuerzos por investigar y sancionar a los responsables han rendido frutos.

La persistencia de violaciones graves y masivas a los derechos humanos manifiesta la tensión entre los esfuerzos del Estado por resarcir las consecuencias del pasado autoritario y la tentación de recurrir al uso de la fuerza durante los conflictos políticos y las reivindicaciones sociales. Aunado a esto, la impunidad en la que permanecen los casos anteriores promueve la repetición de las violaciones. Es decir que los esfuerzos oficiales orientados a la reparación del daño conviven con un contexto de impunidad que limita los alcances de una reparación en un sentido amplio. A continuación se revisan algunos de los desafíos que enfrenta el Estado mexicano por cumplir con su deber de reparar el daño a las víctimas de violaciones graves y masivas de los derechos humanos, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. Asimismo se emiten recomendaciones para enfrentarlos.

¹ Documentadas por la CNDH (Recomendación 15/2007) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Informe 1/2007).

² CNDH, Recomendación 38/2006.

³ Documentado por la CNDH (Recomendación 49/2009) e investigado por la SCJN.

Desafíos observados en los programas administrativos de reparación del daño

- a) Las acciones de reparación del daño han encontrado diversas expresiones en los marcos normativos y los instrumentos legales y administrativos. Esta heterogeneidad dificulta el derecho a la reparación y la certeza jurídica de las víctimas.
- b) Se han asignado partidas presupuestarias específicas para la reparación del daño en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 y 2012, lo cual constituye un avance en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en derechos humanos, y materializa el reconocimiento de las víctimas por parte del Estado. Sin embargo, aún es necesario desarrollar mecanismos jurídico-presupuestarios que aseguren la correcta implementación de estas asignaciones y corrijan la desproporcionalidad del cálculo de las indemnizaciones y la ausencia de mecanismos en la atención de quejas.
- c) Los esfuerzos por reparar el daño se concentran en las indemnizaciones pecuniarias y pierden de vista el carácter integral de la reparación.⁴ También suele perderse de vista el potencial que tienen las medidas de no repetición en transformar las estructuras que hicieron posible las violaciones.
- d) Falta de medidas efectivas de coordinación de esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno y las dependencias involucradas.⁵
- e) Falta de publicidad de los procedimientos de reparación y mecanismos para la participación y consulta a las víctimas.⁶
- f) Tensión entre el reconocimiento de la responsabilidad del Estado y la investigación y sanción a los responsables de las violaciones a los derechos humanos.
- g) Persiste la estigmatización de las víctimas y la victimización secundaria que sufren al acceder a los mecanismos de reparación.



Propuestas y recomendaciones

1. Establecer marcos normativos que den estabilidad y continuidad a los programas de reparación.
2. Fortalecer la asignación de partidas presupuestarias federales para la reparación del daño e impulsar la asignación presupuestaria estatal, acompañadas de reglas de operación y mecanismos de fiscalización.
3. Fortalecer la coordinación entre las instancias federales, estatales y, en su caso, municipales, para la reparación del daño, así como entre las diferentes dependencias responsables.
4. Establecer lineamientos en materia de reparación integral del daño, que establezcan criterios para el acceso a los programas y especifiquen los beneficios a los que tendrán derecho las víctimas.
5. Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las dependencias e instancias encargadas de la ejecución de las medidas de reparación.
6. Incentivar el reconocimiento de las víctimas como sujetos activos en el proceso de reparación del daño y garantizar los mecanismos para su participación en la planeación, implementación y evaluación de los programas de reparación.
7. Difundir los procedimientos de acceso a los mecanismos de reparación para garantizar que todas las víctimas accedan a los programas.
8. Dotar a las acciones de reparación de un enfoque transformador y comprometido con la no repetición de los hechos.

⁴ Según el art. 18 de los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones" de Naciones Unidas, la reparación debe ser otorgada "de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva (...) en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición".

⁵ El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) de la ONU, en su Informe de Misión a México, reconoce que en 2001 se creó el Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la Década de los Sesenta, Setenta y Ochenta, pero también señala que "El Comité Interdisciplinario sólo se ha reunido en seis ocasiones y no ha establecido lineamientos para garantizar la reparación" (§ 62).

⁶ El informe de Diane Orentlicher presentado a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 2005 establece que "los procedimientos especiales que permiten a las víctimas ejercer su derecho a una reparación serán objeto de la más amplia publicidad posible, incluso por los medios de comunicación privados".