

Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú
Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y
La Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH)
Septiembre de 2002

RESUMEN EJECUTIVO

Importancia del tema

En el proceso de formación de una nueva conciencia nacional en el Perú sobre los abusos del pasado y la construcción de un marco político normativo más respetuoso de los derechos humanos, debe incluirse el tema de las reparaciones. La creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) y el mandato que se le ha otorgado representan una oportunidad única para avanzar sobre esta materia.

Es oportuno que tanto la CVR, como ONGs, iglesias, víctimas y sus familiares, funcionarios de gobierno, congresistas, medios de comunicación y otros sectores, conozcan y debatan los parámetros referidos en este informe. De hecho, es fundamental que simultáneamente al proceso de definición de un programa de reparaciones, se diseñe e implemente una estrategia política cuyo objetivo central sea la conformación y fortalecimiento de una coalición política que promueva y defienda este programa y genere por tanto las condiciones políticas adecuadas que aseguren su sustentabilidad en el tiempo. La viabilidad política de un programa de reparaciones a mediano y largo plazo dependerá no sólo del apoyo de quienes ya conocen el tema, sino de un sector mucho más amplio, cuya comprensión y respaldo hay que cultivar.

Propósito del informe y su contexto.

El informe presentado por APRODEH y el ICTJ tiene como objetivo contribuir, desde una perspectiva teórica y a partir de la experiencia internacional, a la definición de un marco justo y realista dentro del cual la sociedad peruana en su conjunto pueda debatir la mejor manera de reparar el inestimable daño ocasionado a individuos y comunidades durante 20 años de violencia y represión. Busca dar parámetros para que los peruanos puedan responder mejor a las preguntas: ¿En qué consisten las reparaciones? ¿Por qué reparar y hacia quiénes se dirigen las reparaciones? ¿Qué elementos deben definirse para poder diseñar un programa de reparaciones que sea eficaz y justo? Y ¿Cómo darle viabilidad política y financiera?

Los Estados tienen el deber de implementar reparaciones integrales para víctimas de violaciones a los derechos humanos y de violaciones al derecho internacional humanitario. Estas reparaciones pueden plantearse dentro del contexto legal, en el cual un tribunal designa medidas, particularizándolas caso por caso, para resarcir a las víctimas por los daños sufridos. Pero cuando se trata de violaciones masivas de derechos humanos que dejan miles de víctimas, se ve desbordada la capacidad del Estado para resarcir en proporción al daño sufrido a través de la aplicación de normas legales, por lo que generalmente la reparación en esta situación se desarrolla a través de un programa de reparaciones que responde a una política de Estado. El informe se enfoca en este último contexto, sin desconocer las lecciones que ofrece el primero.

A pesar de que insistimos en la importancia de preservar los vínculos entre el programa de reparaciones y otras medidas de justicia (esclarecimiento de la verdad, sanción a los responsables, reforma institucional), en este documento el término ‘reparaciones’ se usa para hacer referencia a medidas que intentan proporcionar beneficios a las víctimas directamente. Se reconoce que otras medidas de justicia pueden tener efectos reparatorios y que pueden ser supremamente importantes, pero no son el objetivo de este estudio.

Objetivos del programa de reparaciones

El objetivo general de un programa de reparaciones es hacer **justicia** a las víctimas, siendo el ideal en un caso aislado de violación de un derecho, restablecer el *status quo ante*. Pero existen situaciones donde esto no es posible, ya sea por limitaciones absolutas, tales como la imposibilidad de devolverle la vida a personas muertas, o por limitaciones menos absolutas pero severas, tales como una escasez real de recursos. En este último caso, el programa de reparaciones debe enfocarse en el futuro tanto como sea posible; en vez de intentar ponerle un precio a la vida de las víctimas, debe intentar contribuir a la calidad de la vida de las víctimas. El programa de reparaciones incluye también tres objetivos específicos:

- Primero, **el reconocimiento**. El programa de reparaciones debe contribuir a reafirmar el estatus de ciudadanos de los individuos. Para ello es indispensable primero reconocerlos como *individuos*, no sólo como miembros de un grupo sino como seres humanos irremplazables e insustituibles. Las reparaciones pasan a ser la materialización del reconocimiento del dolor y sufrimiento vivido por las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- Segundo, **la confianza cívica**. El programa de reparaciones debe contribuir a restablecer la confianza entre los ciudadanos y entre ellos y sus instituciones. En este sentido, las reparaciones constituyen una manifestación de la seriedad del esfuerzo de todos por establecer relaciones de igualdad y de respeto.
- Por último, **la solidaridad social**. El programa de reparaciones debe contribuir a fomentar la solidaridad social, entendida como el tipo de empatía característica de quien tienen la disposición y la capacidad de ponerse en el lugar del otro. Las reparaciones pueden verse como la expresión de este tipo de interés y a su vez como generadoras de esta forma de solidaridad.

Límites del programa de reparaciones

Los programas de reparaciones también tienen sus límites. Debido a que son, por lo general, diseñados en momentos en los cuales parece como si fuera posible (o necesario) reformarlo todo, es fácil querer atribuirle a un programa de reparaciones más finalidades que las que razonablemente puede cumplir. La tentación más fuerte es convertir el programa de reparaciones en una forma de curar los problemas estructurales de una nación, con lo cual el programa de reparaciones se convierte en un programa de desarrollo de largo plazo, disminuyendo su capacidad reparatoria y diluyendo el enfoque en las víctimas.

No estaría demás que se cobrara conciencia generalizada tanto del potencial como de los límites de las reparaciones, a través de procesos participativos que tomaran en cuenta de manera especial, la voz de las víctimas.

Condiciones generales:

Habiendo dicho esto, creemos que algunas condiciones generales de un programa exitoso de reparaciones son las siguientes:

- Debe apuntar hacia los objetivos de justicia, reconocimiento, confianza cívica y solidaridad social.
- Las medidas deben diseñarse escuchando a las víctimas y tomando en cuenta su dimensión cultural.
- Debe ser el resultado de un proceso primordialmente político —en el sentido más amplio de este término— que pasa por la conformación de una coalición que promueva y defienda el programa de reparaciones y genere por tanto las condiciones adecuadas que aseguren su sustentabilidad en el tiempo.
- Basándose en las experiencias y fuentes internacionales, es posible identificar algunos de los criterios que un programa de reparación debe satisfacer como mínimo:

-El programa debe tener un componente **individual** que puede incluir indemnizaciones monetarias.

-El programa debe ser **integral**. Hay dos dimensiones importantes de la integralidad; una externa, que se refiere a la relación que el programa de reparaciones debe guardar con otros mecanismos de la justicia transicional (intentos por obtener justicia criminal, por esclarecer la verdad, y recomendar reformas en las instituciones); y otra **interna**, que se refiere al requisito de que los diferentes componentes del programa sean coherentes entre sí.

(En el caso peruano, en donde hay distintos esfuerzos aislados en materia de reparaciones, es urgente ordenar todas estas iniciativas dentro de un programa global. De acuerdo al grado de coherencia que se logre entre las distintas iniciativas legislativas y ejecutivas se asegurará mayor integralidad interna y externa en el proceso y un camino más eficiente hacia las finalidades apropiadas de las reparaciones.)

-El programa debe satisfacer los principios de la **no discriminación y de la equidad**. El principio de la no discriminación prohíbe hacer distinciones *perjudiciales* en la definición de categorías de beneficiarios o de las formas de reparar. El principio de la equidad requiere tratar casos iguales de forma igual. En relación con estos principios, el derecho internacional ha dejado sin cabida la noción de que para recibir reparaciones, las víctimas de violaciones a los derechos humanos o del derecho internacional humanitario necesitan tener “manos limpias.”

Diferentes Medidas de Reparación

Basándonos en las distintas opciones de reparación es posible llegar a las siguientes conclusiones acerca de las ventajas y desventajas que acompañan a cada una de ellas.

a. Medidas Simbólicas

-individuales (cartas personales de disculpas, copias de reportes de la CVR , tumbas para las víctimas, etc.)

i. Ventajas:

- Constituyen una forma de respeto a los individuos.
- Expresan reconocimiento por el daño sufrido.
- Bajo costo.

ii. Desventajas:

- Pueden dar lugar a la impresión de que son por sí mismas suficiente reparación para las víctimas.

-colectivas (desagravio público, días de conmemoración, establecimiento de museos, cambio de nombre de calles y otros lugares públicos, etc.)

i. Ventajas:

- Promueven el desarrollo de
 - la memoria colectiva
 - la solidaridad social
 - una actitud crítica y fiscalizadora hacia las instituciones del Estado.

ii. Desventajas

- Pueden ser socialmente divisivas
- En sociedades o sectores sociales proclives al sentimiento de victimización, pueden estimular este sentimiento
- Pueden dar lugar a la impresión de que son por sí mismas suficiente reparación para las víctimas.

b. Paquetes de servicios (los cuales pueden incluir asistencia médica, educativa, de vivienda, etc.)

i. Ventajas:

- Satisfacen necesidades reales.
- Pueden tener un efecto positivo en términos de equidad
- Pueden ser eficientes en términos de costos si hacen uso de instituciones ya existentes
- Pueden estimular el desarrollo de instituciones sociales

ii. Desventajas:

- No maximizan la autonomía personal

- Pueden ser reflejo de actitudes paternalistas
- La calidad de los beneficios dependerá de los servicios prestados por las instituciones existentes.
- Entre más se concentre el programa en un paquete de servicios básicos, menos poder reparativo tendrá, pues los ciudadanos naturalmente pensarán que se les está distribuyendo bienes a los cuales tienen derechos en tanto ciudadanos, y no en su calidad de víctimas.

d. Pagos a Individuos

i. Ventajas:

- Respetan la autonomía personal.
- Satisfacen necesidades percibidas y preferencias.
- Promueven el reconocimiento a los individuos.
- Pueden mejorar la calidad de la vida de los beneficiarios.
- Pueden ser más fáciles de administrar que formas de distribución alternativas.

ii. Desventajas:

- Si son percibidos solamente como una forma de cuantificar el daño, siempre serán vistos como insatisfactorios e inadecuados.
- Si los pagos caen bajo cierto umbral no tendrán efectos significativos sobre la calidad de vida de las víctimas.
- Tercero, esta forma de distribución de beneficios presupone una cierta estructura institucional. (Los pagos pueden satisfacer necesidades solo si existen instituciones que ‘vendan’ los servicios que los ciudadanos quieren comprar)
- Cuarto, si no se hacen dentro de un marco integral de reparación estas medidas pueden ser vistas como una forma de “comprar” el silencio y aquiescencia de las víctimas.
- Políticamente difíciles de lograr, pues los pagos compiten con otros programas urgentes, pueden ser costosos, y pueden ser controversiales pues probablemente incluirán como beneficiarios a excombatientes de diferentes lados.

Hay quienes piensan que las reparaciones pueden tomar también la forma de programas de desarrollo. Nosotros no compartimos tal opción, pero en aras de un análisis completo se podría decir lo siguiente:

c. Desarrollo e Inversión Social.

i. Ventajas:

- Dan la apariencia de estar dirigidas a la solución de las causas profundas de la violencia.
- Pareciera como si permitieran darle debido reconocimiento a comunidades enteras.
- Dan la impresión de hacer posible el logro de metas tanto de justicia como de desarrollo.
- Políticamente atractivas.

ii. Desventajas:

- Tienen una capacidad reparativa muy baja, ya que las medidas de desarrollo son demasiado incluyentes (no están dirigidas a las víctimas) y normalmente se concentran en necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que sus beneficiarios las perciban como asunto de derecho y no como una respuesta a su situación de víctima.
- En lugares caracterizados por una ciudadanía fragmentada, estas medidas no hacen nada por promover el respeto a los individuos (no como miembros de grupos—marginales).
- Éxito incierto: los programas de desarrollo son programas complejos y de largo plazo. Esto amenaza el éxito de las instituciones responsables de hacer recomendaciones acerca de reparaciones, lo cual a su vez, puede generar interrogantes acerca de la seriedad de las medidas transicionales en general.
- Los planes de desarrollo fácilmente se hacen víctimas de la política partidista.

En principio, no hay tensión alguna entre la distribución de reparaciones simbólicas y materiales. Es más, idealmente, estos beneficios pueden prestarse apoyo unos a otros, lo cual será especialmente importante en contextos caracterizados por la escasez de recursos, en los cuales las reparaciones simbólicas seguramente cobrarán un papel particularmente visible. Con respecto a la distinción entre las medidas individuales y colectivas, aquí tampoco hay en principio tensión alguna, y mientras que haya un elemento individual importante, el balance exacto entre los dos tipos de medidas debe establecerse atendiendo, entre otros factores, al tipo de violencia que se está tratando de resarcir. En aquellos lugares en donde la violencia fue predominantemente colectiva, tiene sentido diseñar un programa que también de especial énfasis a las medidas de esta naturaleza.

Estrategias

La experiencia internacional sugiere algunas lecciones sobre el procedimiento, más allá del contenido, para crear un programa de reparaciones exitoso.

- Alcance del Programa de Reparaciones Debe renunciar a convertirse en un instrumento de solución de problemas estructurales sociales y económicos. Esto no quiere decir que, fuera del programa de reparaciones, no sea importante implementar políticas de transición que incluyan la solución de problemas sociales y económicos. Asimismo, por supuesto que el programa de reparaciones debe evitar reproducir y perpetuar estructuras injustas tanto en su diseño como en su implementación (por ejemplo, asegurando un enfoque de género).
- Es también fundamental que para precisar a los beneficiarios de las reparaciones se definan los tipos de violaciones de derechos humanos que fueron cometidos y luego estos se contrasten de acuerdo a cada medida de reparación. Esto es importante porque aunque el reconocimiento de todo tipo de violación es importante los programas de reparación no tienen que tratar al conjunto de víctimas como un todo monolítico. Diferentes grupos de víctimas pueden ser merecedoras de diferentes tipos de beneficios.

- Marco Institucional. Es importante la institucionalización del programa de reparaciones, como el primer paso en su reconocimiento legal y político. Es recomendable la promulgación de una ley especial de carácter general que incluya los alcances, el contenido, y la forma de financiamiento del programa. Debe existir una instancia de monitoreo y fiscalización. Cuando el programa tiene un enfoque territorial, es altamente preferible que tenga una aplicación descentralizada. La entidad a cargo de las reparaciones no tiene que ser gubernamental sino que podría ser una entidad autónoma o descentralizada. Es importante que se diseñen mecanismos para incorporar al programa víctimas que no hayan sido identificadas en el transcurso del trabajo de la CVR.
- Estrategia de Financiamiento. La fuente principal de financiamiento del programa de reparaciones debe provenir del Presupuesto General de la República, ya que es la única manera realista de asegurar su efectiva aplicación a lo largo del tiempo. Esto no significa que deban descartarse otras formas de financiamiento extraordinario o transitorio, que pueden ser cruciales en la etapa fundacional del programa. La experiencia internacional muestra que aun el programa de reparaciones mejor diseñado puede naufragar fácilmente si no existe una estrategia financiera adecuada. Es recomendable asegurar que haya quien lidere el diálogo entre el gobierno, los representantes del Congreso, sectores académicos, organizaciones de derechos humanos y representantes de la comunidad internacional, incluyendo los organismos financieros internacionales. De esta manera se definirían de manera conjunta una estrategia de financiamiento y compromisos concretos de parte de los donantes y del gobierno de la República.
- Estrategia Política: es importante elaborar e implementar una estrategia política destinada a asegurar la viabilidad política del programa de reparaciones. Este proceso de elaboración es responsabilidad de todos los sectores sociales y políticos empeñados en el éxito del programa. El primer objetivo de esta estrategia debe ser el fortalecimiento de la alianza entre los convencidos, es decir, entre todos aquellos sectores nacionales e internacionales que en principio son aliados naturales del programa (incluyendo la CVR, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, las víctimas y sus familiares, las instituciones gubernamentales comprometidas con el proceso).
Para lograr el fortalecimiento de esta alianza es necesario establecer en el más corto plazo posible un proceso de interlocución permanente que incluya reuniones periódicas de evaluación del proceso político relacionado con el programa de reparaciones.
Una vez fortalecida la coalición de los convencidos, el siguiente paso es elaborar una estrategia concreta para conformar una coalición amplia de carácter nacional a favor del programa de reparaciones. Para esto es necesario interactuar constantemente con aquellos sectores políticos y sociales de toma de decisiones y aplicación de políticas públicas. Según la experiencia internacional estos actores son los partidos políticos representados en el gobierno, los medios de comunicación social, la cooperación internacional (organismos financieros y donantes bilaterales), los sectores sindicales y

campesinos, las organizaciones indígenas, las organizaciones sociales de base, las organizaciones de la iglesia y los sectores académicos y profesionales. Para poder lograr esta tarea es necesario realizar una división del trabajo al interior de la coalición de los convencidos.

Por último, como parte de la estrategia política del programa de reparaciones debe diseñarse e implementarse una estrategia de comunicación pública que permita que el ciudadano común tenga una idea precisa acerca de la naturaleza, objetivos, y alcances del programa. De esta manera se contrarrestan las campañas de desinformación, y se sensibiliza a la población de las bondades del programa de reparación en términos de consolidación democrática y fortalecimiento del respeto a los derechos humanos.



Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú

Informe conjunto del
Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la
Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)

Septiembre de 2002

Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú
Informe conjunto del
Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la
Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)
Septiembre de 2002

Presentación

Este proyecto de investigación se concibió a principios del año 2002, en un contexto de transición política cuyo impulso principal fue la caída del régimen del Presidente Alberto Fujimori en noviembre del 2000. Desde la instalación del gobierno de transición de Valentín Paniagua y, posteriormente, la elección del actual Presidente Alejandro Toledo, se vislumbra la posibilidad real de forjar una nueva conciencia nacional en el Perú sobre los abusos del pasado y cimentar un marco político-normativo más respetuoso de los derechos humanos.

Entre los temas que exigen una respuesta nacional en este proceso está el de las reparaciones. ¿En qué consisten? ¿Por qué reparar y hacia quiénes se dirigen las reparaciones? ¿Qué elementos deben definirse para poder diseñar un programa de reparaciones que sea eficaz y justo? Y luego, ¿cómo darle viabilidad política y financiera?

Todos estos son interrogantes que están a la orden del día. En algunos casos específicos de violaciones a los derechos humanos, el Estado ha comenzado a dar respuesta. Por ejemplo, con respecto a un grupo de personas detenidas arbitrariamente bajo leyes antiterroristas y luego indultadas, así como en más de ciento cincuenta casos vistos en el sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos, el Estado ya reconoció su responsabilidad, hizo actos públicos de desagravio, destinó para las indemnizaciones algunos fondos recuperados en la lucha contra la corrupción, y se dispuso a llegar a acuerdos con las víctimas para reparar daños y perjuicios.¹ Si bien estos pasos son positivos, todavía representan respuestas parciales y aisladas por parte del Estado respecto al tema de las reparaciones.

Por otra parte, el Ejecutivo ha otorgado a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) un mandato para esclarecer los hechos, procesos y secuelas de la violencia política del pasado. La creación misma de la Comisión y el mandato que se le ha otorgado representan una oportunidad única para avanzar en la construcción de una visión más clara y completa del universo de víctimas hacia quienes el Estado tiene el deber de reparar, a la vez que puede coadyuvar a despertar y ampliar la conciencia ciudadana con respecto a dicho deber. El mandato de la CVR contempla que, cuando rinde su informe final (en julio del año 2003), ésta deberá formular “propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares,” las cuales el Poder Ejecutivo está comprometido a atender.²

¹ Ver la Parte V abajo, donde se desarrolla con mayor detalle el contexto actual de las reparaciones en el Perú.

² Decreto Supremo No. 065-2001-PCM del 2 de junio de 2001, modificado posteriormente a través del Decreto Supremo No. 101-2001-PCM del 31 de agosto de 2001, Art.s 1º y 2º, literal (c). El DS No. 065-2001 estipula en su artículo 7º, inciso tercero, que: “...El Poder Ejecutivo atenderá las recomendaciones de la Comisión, en tanto sean compatibles con la ley.”

Ante este escenario, la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) consideró importante poder ofrecer a la sociedad peruana un marco conceptual e información comparada que aportaran elementos útiles tanto para el trabajo de la CVR como para fortalecer el debate nacional sobre las reparaciones en el país. Para ello, en abril de 2002, APRODEH y el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), emprendieron esta investigación, buscando la información y el análisis necesarios para alimentar dicho debate con criterios bien fundados y, a la vez, prácticos y aplicables.³

Este trabajo se llevó a cabo por un equipo integrado por dos profesionales con perfil jurídico-político y dos con perfil de economista. Dos de los investigadores trabajaron desde la óptica peruana y dos desde la perspectiva internacional, a manera de conocer la experiencia internacional sin perder de vista el contexto peruano. El ICTJ contrató a los expertos internacionales y APRODEH se encargó de contratar a los expertos peruanos.⁴

Las dos instituciones diseñaron el proyecto y el ICTJ se encargó de la dirección global de la investigación. Para ello, el ICTJ dispuso el tiempo de su Director de Investigaciones y uno de sus abogados asociados para conducir el trabajo. Además del seguimiento sistemático del tema realizado en el país por APRODEH y por los consultores que trabajaron en el proyecto desde Perú, miembros del equipo sostuvieron reuniones en febrero y julio con la CVR, con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y con algunos funcionarios de gobierno. En relación con la publicación del presente informe, APRODEH y el ICTJ esperan compartir su trabajo ampliamente dentro del Perú, así como hacer disponible este estudio para que otros países puedan aprovechar su contenido.

I. Introducción

El presente informe no pretende ofrecer una receta para Perú ni pronunciarse sobre medidas específicas que deben ser definidas entre peruanos. Su objetivo es más modesto: busca contribuir, desde una perspectiva teórica y a partir de la experiencia internacional, a definir un marco justo y realista dentro del cual la sociedad peruana pueda debatir la mejor manera de reparar el inestimable daño ocasionado a individuos y comunidades durante 20 años de violencia y represión. El debate sobre las reparaciones no ocurre en un vacío, sino que debe acoplarse a ciertas normas internacionales y nacionales; además, tiene la posibilidad de aprovechar la experiencia de otros países que han enfrentado un desafío similar. Por ello, el informe incluye un análisis de las consideraciones jurídicas relevantes y de la experiencia de otras comisiones de la verdad, sin perder de vista el contexto jurídico, social y económico peruano.

El informe, además de estar dirigido a la CVR, también busca ser de utilidad para las autoridades gubernamentales quienes deberán formular e implementar una política de Estado en esta materia. Asimismo, esperamos que el documento contribuya a

³ Una breve descripción de las dos instituciones se encuentra en el Anexo 1.

⁴ Información biográfica de los miembros del equipo se encuentra en el Anexo 2.

fortalecer la capacidad propositiva de la sociedad civil, facilitándoles insumos que les sirvan para formular sus propias propuestas sobre reparaciones.

Iniciamos el documento con una visión conceptual de las reparaciones, en sus características, terminología y finalidades. En el siguiente apartado examinamos consideraciones jurídicas que establecen el deber del Estado de reparar a víctimas de violaciones a los derechos humanos y que resaltan los desafíos de la reparación frente a abusos masivos y sistemáticos. Pasamos a extraer lecciones de las experiencias relevantes de otros países en circunstancias que –si bien no son idénticas a las de Perú— ofrecen paralelos importantes. Finalmente, ofrecemos algunos criterios que pueden servir de referencia en el proceso de toma de decisión respecto a la formulación de un programa nacional de reparaciones.

II. Marco Conceptual

2.1. El Concepto de Reparaciones

Hay dos contextos en el uso del término de reparaciones que no pueden ignorarse en un estudio sobre el tema. El primero es el contexto legal, especialmente el del derecho internacional, en el cual el término se usa en un sentido amplio, para designar todas aquellas medidas que pueden ser utilizadas para resarcir a las víctimas por los diferentes tipos de daños que hubieran sufrido como consecuencia de ciertos crímenes. La amplitud del uso del término ‘reparaciones’ puede apreciarse al considerar la multiplicidad de formas de reparación contempladas por el derecho internacional⁵. Estas incluyen:

-la *restitución*, la cual tiene como propósito restablecer para la víctima el *status quo ante*. Esta forma de reparar comprende, según las circunstancias del caso, medidas que tiendan al restablecimiento de derechos como la libertad y la ciudadanía, y condiciones como la situación social y la vida familiar de la víctima.

-la *indemnización*, que es el componente esencial y preferencial de la reparación, sobre todo en el plano internacional. En el campo de los derechos humanos, debería indemnizarse todo perjuicio, tanto físico como mental o moral, evaluable económicamente que fuera consecuencia de una violación de normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

-la *rehabilitación*, que incluye medidas tales como la atención médica y psicológica necesaria, así como servicios jurídicos y sociales de apoyo.

-la *satisfacción y garantías de no-repetición*, categorías especialmente amplias pues comprenden medidas disímiles, tales como la cesación de las violaciones, la verificación de los hechos, las disculpas oficiales y las decisiones judiciales que establecen la dignidad y reputación de la víctima, la difusión pública y completa de la verdad, la búsqueda, identificación y entrega de los restos de las personas muertas o desaparecidas, así como la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables, y la reforma institucional.

⁵ Estos conceptos están desarrolladas con más detalle y con citas de referencia, *infra*, Sección 3.2.2, “La reparación suficiente”. Ver también el Anexo 3, *Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. E/CN.4/2000/62, de 18 de enero de 2000.

El otro contexto donde el término ‘reparaciones’ se usa con frecuencia es en el diseño de programas (es decir, conjuntos de medidas) con cobertura masiva. Por ejemplo, Alemania, Chile, Argentina, y Sudáfrica, como es bien sabido, han establecido ‘programas de reparaciones.’ En este contexto, y a pesar de las relaciones que cada uno de esos programas pueda tener con otros componentes de la justicia, el término se usa en un sentido menos amplio. Aquí, las reparaciones se refieren a los intentos por proporcionar beneficios directamente a las víctimas de cierto tipo de crímenes. En este sentido, los programas de reparaciones no toman, por ejemplo, el esclarecimiento de la verdad, o la política criminal, o la reforma institucional como parte de las reparaciones.

Las categorías utilizadas en este contexto para analizar las reparaciones son diferentes a las categorías propuestas por el derecho internacional. En el contexto del diseño de programas, las dos distinciones fundamentales son entre las reparaciones materiales y simbólicas, y la distribución o individual o colectiva de cada una de las anteriores. Las reparaciones materiales y simbólicas pueden tomar diferentes formas. Las materiales pueden asumir la forma de compensaciones, es decir de pagos o en efectivo o en instrumentos negociables o intercambiables, de paquetes de servicios, tales como educación, salud y vivienda. Las reparaciones simbólicas pueden incluir, por ejemplo, las disculpas oficiales, la rehabilitación, el cambio de nombre de sitios públicos, el establecimiento de días conmemorativos u otras homenajes, la creación de museos o parques dedicados al recuerdo de las víctimas.

Hay entonces dos contextos de uso del término ‘reparaciones’ significativamente diferentes. En el ámbito de las definiciones, la pregunta fundamental es más acerca de las ventajas de entender un término de cierta forma que acerca de la corrección de una definición particular. En el caso que nos ocupa, la ventaja de la amplitud del uso legal consiste en que proporciona un incentivo para diseñar programas de reparaciones que sean coherentes con otras medidas de justicia, un tema al cual volveremos más adelante. Sin embargo, la amplitud también tiene su precio: un programa de reparaciones difícilmente puede ser diseñado desde el comienzo incluyendo como partes propias todas las medidas que el derecho internacional entiende como formas de reparaciones.

La utilización más restringida del término que es característico en discusiones acerca de programas, tiene ventajas y desventajas. Una de las ventajas, es que sugiere ciertos límites en las responsabilidades de quienes diseñan tales programas, lo cual hace en principio posible su misión. Sin embargo, tiene la desventaja de que se corre el riesgo de desligar por completo el programa de reparaciones de otras medidas de justicia. A pesar de que insistiremos en la importancia de preservar los vínculos entre el programa de reparaciones y otras medidas de justicia, en el presente documento el término ‘reparaciones’ se usa en el sentido más estrecho descrito arriba, es decir para hacer referencia a medidas que intentan proporcionar beneficios a las víctimas directamente. Este uso está en contraste con medidas que pueden tener efectos reparatorios, y que pueden ser supremamente importantes (como por ejemplo el castigo de los culpables de violaciones a los derechos humanos, o la reforma institucional) pero que no distribuyen un beneficio directo a las víctimas.

2.2. Las reparaciones como un proyecto político

Aunque las reparaciones son una medida legal bien establecida en sistemas jurídicos a lo largo y ancho del mundo, incluyendo el Perú, en épocas de transición las reparaciones apuntan, en últimos términos, a la reconstitución (o a la constitución de la nueva) comunidad política a la cual los ciudadanos aspiran. En este sentido, se consideran más como parte de un proyecto político general, que un simple resultado de un proceso judicial⁶.

Existen dos razones fundamentales que explican esta afirmación: en primer lugar, y desde un punto de vista negativo, un programa de reparación masivo no puede reproducir los resultados que se obtendrían en el sistema legal, pues todo sistema legal funciona bajo la presuposición de que el comportamiento que infringe las normas es más o menos excepcional. Pero este no es el caso cuando se intenta diseñar un programa de reparaciones, ya que éste intenta responder a violaciones no infrecuentes y excepcionales, sino masivas y sistemáticas. Las normas legales de un sistema ordinario no están pensadas para este tipo de situación. La capacidad del Estado para resarcir a víctimas en proporción al daño sufrido —el ideal que motiva las reparaciones bajo diferentes sistemas legales— es limitada, y se ve desbordada cuando las violaciones dejan de ser una excepción.

En segundo lugar, y desde un punto de vista positivo, la adopción de una perspectiva política sobre las reparaciones abre la posibilidad de definir fines que no sería tan fácil perseguir si el programa sólo buscara resarcir a víctimas de acuerdo a una prescripción legal. Algunos de estos fines, como el documento ampliará más adelante, tienen que ver con una noción amplia de justicia que va más allá de la satisfacción de reclamos individuales, y que involucra el reconocimiento, la confianza cívica, y la solidaridad social.

2.3. Los fines generales de un programa de reparaciones

2.3.1. *La justicia*

El fin más general de un programa de reparaciones es hacer justicia a las víctimas. En un caso aislado de violación de un derecho, la reparación completa (ver la parte III, abajo) es un ideal irreprochable. El ideal de la reparación completa consiste en restablecer el *status quo ante*. La justificación de este ideal es obvia: desde la perspectiva de las víctimas, pretende neutralizar las consecuencias de la violación que han sufrido. Desde otra perspectiva el ideal pretende impedir que los responsables de violaciones gocen de los beneficios que puedan haber derivado de sus acciones criminales, u obligar al Estado a hacerse responsable de haber permitido, por acción o por omisión, que ciertas violaciones hayan podido ocurrir. Pero hay situaciones en las cuales el restablecimiento del *status quo ante* es imposible, ya sea por limitaciones absolutas, tales como la imposibilidad de devolverle la vida a las víctimas muertas, o por limitaciones menos absolutas pero también severas, tales como una real escasez

⁶ Cuando se afirma que las reparaciones son parte de un proyecto político, se entiende por éste último término, entre otras cosas, el ejercicio (idealmente deliberativo) acerca de la distribución de los bienes y beneficios públicos para el interés de todos, en vez del ejercicio partidista del poder para beneficio de unos pocos.

de recursos que impida simultáneamente satisfacer completamente tanto los reclamos de las víctimas como de otros sectores de la sociedad que también requieren, en justicia, atención estatal.

En éste último caso el Estado no puede, simplemente, ignorar los reclamos de las víctimas con el argumento de que no existen recursos para cubrir los costos correspondientes. Esto equivaldría a reconocer que no está en posición de sostener un régimen justo. Su responsabilidad consiste en diseñar un programa de reparaciones del cual pueda decirse que satisface condiciones de justicia, aunque sus beneficios no sean los mismos que requeriría un tribunal al resolver demandas aisladas e infrecuentes. Pero, ¿qué significa “satisfacer condiciones de justicia?”

Para comenzar, es importante mantener en mente que un programa de reparaciones como el peruano es uno que se diseña en un contexto de transición. La importancia de esta observación es que independientemente del contenido preciso que se le dé a la noción de justicia (y no vamos a intentar aquí una definición precisa, pues cualquier definición será esencialmente debatible), en un período de transición la búsqueda de la justicia requerirá alguna clase de esfuerzos por castigar a los culpables de violaciones a los derechos humanos, esfuerzos por entender y develar las estructuras de la violencia y la suerte de las víctimas, por reformar las instituciones de manera que las causas que pudieron haber contribuido a la violencia sean erradicadas y que ésta no se repita, y, por último, la justicia requerirá también esfuerzos por reparar a las víctimas. Estos son los cuatro elementos básicos de la justicia transicional. (El balance preciso entre ellos es, en un alto grado, asunto contextual.)

2.3.2. *La Integralidad*

Para una institución como la CVR, entonces, es importante presentar el programa de reparaciones como parte de un proceso integral. La integralidad del programa tiene dos dimensiones, una interna, y otra externa. La externa se refiere, precisamente, a la relación que el programa de reparaciones debe guardar con los otros mecanismos de la justicia transicional mencionados, es decir, con los intentos por obtener justicia criminal, por esclarecer la verdad, y con las recomendaciones acerca de la reforma institucional.

Vale la pena enfatizar que desde el punto de vista de las víctimas, el programa de reparaciones ocupa un lugar especial. Las reparaciones serán, para las víctimas, la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar el daño que han sufrido. La reforma institucional será siempre un proyecto a largo plazo y que afecta a las víctimas sólo de forma indirecta. La justicia criminal, aún si fuera completamente exitosa en términos del número de acusados procesados (lo cual está lejos de ser el caso en las transiciones conocidas) y de resultados (los cuales son afectados por factores como pruebas insuficientes y debilidades persistentes en el órgano judicial), es en realidad una lucha *contra los responsables* más que un afán *a favor de las víctimas*. De los esfuerzos por esclarecer la verdad las víctimas obtendrán beneficios significativos que pueden incluir el sentimiento de clausura derivado de conocer la suerte de los seres queridos junto con algún grado de dignificación y desagravio. Pero, en ausencia de otras manifestaciones positivas y tangibles, la verdad ‘sola’ puede ser considerada en muchos casos como un gesto

vacío, ‘barato’ e inconsecuente. De ahí la importancia de las reparaciones en un proceso de transición, y también, la importancia de la integralidad ‘externa’ del plan.

Conviene señalar que la integralidad externa es un requisito tanto pragmático como conceptual. Es decir, los diferentes componentes del proyecto transicional tendrán más probabilidad de encontrar éxito si guardan este tipo de coherencia. Pero más allá de esta dimensión práctica, hay razones para pensar que los componentes se reclaman entre sí; por ejemplo, no es sólo que el intento de esclarecer la historia, en ausencia de esfuerzos reparativos puede ser visto por las víctimas como un gesto vacío. La relación también se mueve en sentido contrario, ya que intentos de reparación en ausencia de esfuerzos esclarecedores pueden ser vistos como una pretensión por parte del Estado de ‘comprar el silencio’ o la aquiescencia de las víctimas y sus familiares. La misma relación estrecha se observa entre las reparaciones y la reforma institucional ya que no puede entenderse una reforma democrática que no vaya acompañada de esfuerzos por dignificar a los ciudadanos víctimas. De la misma forma, beneficios reparativos en ausencia de reformas que disminuyan la probabilidad de la repetición de la violencia no son más que pagos cuya utilidad, y más aún, legitimidad, son cuestionables. Por último, la misma relación bidireccional se encuentra entre la justicia criminal y las reparaciones. En este sentido, desde el punto de vista de las víctimas, especialmente pasado un momento inicial de satisfacción posible, la condena de algunos pocos responsables sin un intento efectivo por resarcir de alguna forma positiva a las víctimas podría ser vista por éstas como un ejemplo de ‘revanchismo’ más o menos inconsecuente. Reparaciones sin ningún intento por conseguir justicia, podría parecerles, otra vez, como la distribución de dinero sucio. Estas relaciones se dan no sólo entre las reparaciones y cada uno los otros componentes de la justicia transicional, sino entre todos ellos. Es decir, argumentos paralelos a estos pueden hacerse con respecto a la relación entre la justicia criminal y el esclarecimiento de la verdad, y entre cada uno de estos y la reforma institucional.

Pero las reparaciones también deben ser integrales en otro sentido: un plan de reparaciones, para tener la posibilidad de conseguir algunos de los fines que detallamos más adelante, ha de ser siempre un proyecto complejo que distribuya diferentes beneficios, y los diferentes componentes del plan tendrán que ser coherentes entre sí. Es decir, el plan debe ser internamente integral. La mayor parte de los planes de reparaciones conocidos reparten más de un tipo de beneficio. Estos pueden incluir reparaciones simbólicas y materiales, y cada una de estas categorías puede incluir diferentes medidas y ser distribuidas tanto individual como colectivamente. Obviamente, para alcanzar los fines buscados, es importante que los beneficios sean parte de un plan cuyos elementos se apoyen internamente unos a otros.

2.4. Los fines específicos de un programa de reparaciones

Decir que el fin general de un programa de reparaciones es hacer justicia es sólo el comienzo de un análisis más profundo acerca de los objetivos que un programa de esta naturaleza busca. Hay por lo menos tres fines más específicos cuya relación con la justicia es bastante estrecha. Estos fines, sin embargo, son simultáneamente condiciones necesarias y consecuencias de la justicia. Se puede decir que las medidas legítimas de un programa de reparaciones se relacionan con uno u otro de los siguientes propósitos:

2.4.1. El Reconocimiento.

Uno de los objetivos primordiales de la justicia transicional es devolverle (o en algunos casos, establecer por vez primera) el estatus de ciudadano a los individuos. En tanto que el programa de reparaciones busca contribuir a la justicia, y que el reconocimiento es tanto condición como consecuencia de la justicia, vincula las reparaciones con el reconocimiento. Para reconocer el estatus de ciudadano a los individuos, hace falta primero reconocerlos como *individuos*. Esto es, hace falta darles reconocimiento no sólo como miembros de un grupo (a pesar de la importancia que esto pueda tener), sino como seres humanos irremplazables e insustituibles. La ciudadanía en una democracia constitucional es una condición que se atribuye entre individuos, cada uno de los cuales es concebido como teniendo valor en sí mismo.

Una de las formas de reconocer a otra persona, fuera de reconocer las peculiaridades de su forma de vida (lo cual quiere decir reconocer su *agencia*), es reconociendo la forma cómo la persona es afectada por su entorno, es decir reconociendo que es no sólo sujeto de sus propias acciones, sino objeto de las acciones de los demás. En otras palabras, hay una forma de injusticia que consiste, por ejemplo, no en la privación ilegítima de la libertad, sino en la ausencia de la consideración que merece quien es negativamente y severamente afectado por la acción de otros. Es este tipo de consideración a lo que el reconocimiento se refiere. Es difícil pensar en un régimen que aspire a la justicia sin pasar primero por el reconocimiento entre sus miembros. Es en este sentido que el reconocimiento puede ser considerado como una condición de la justicia.

En el caso de sociedades que han sufrido violencia masiva, la ausencia de reconocimiento del dolor de las víctimas y de sus familiares sobrevivientes es en sí misma una forma de injusticia, pues le niega al individuo una de las formas básicas de consideración que le dan estatus de individuo. Como si esto no fuera suficiente, en una democracia constitucional interesa que sus miembros se reconozcan unos a otros no sólo como individuos sino también como ciudadanos. No darle a las víctimas el tipo de consideración al que hacemos referencia hace imposible la atribución mutua de este estatus entre los miembros de la sociedad. En una democracia constitucional la ciudadanía es una condición que descansa sobre la igualdad de los derechos de quienes gozan de ella. Y esta igualdad de derechos hace que quienes hayan sufrido su violación sean, por esa misma razón, merecedores de un tratamiento especial que tienda a restablecer las condiciones de igualdad.

Los diferentes mecanismos transicionales se mueven todos en esa dirección y por tanto la justicia criminal puede ser interpretada como un intento por restablecer la igualdad entre el criminal y su víctima, relación que el criminal rompió con un acto que sugería su superioridad sobre la víctima. Los procesos de esclarecimiento tienen como uno de sus objetivos primordiales reconocer el sufrimiento de las víctimas, desagraviarlas, y de esa forma devolverles la dignidad que los responsables de los abusos de sus derechos intentaron desconocer. Por último, la reforma institucional está guiada por el ideal de asegurar las condiciones bajo las cuales los ciudadanos puedan relacionarse unos con otros y con sus autoridades como iguales.

En nuestra opinión, las reparaciones pueden contribuir a la justicia precisamente porque constituyen una forma de reconocimiento, y esto afirma la condición de individuos y de ciudadanos de los miembros de la comunidad. La manera como esta contribución toma forma precisa es compleja. Por una lado, es un aspecto de la relación estrecha que vincula los diferentes elementos de la justicia transicional; por ejemplo, el hecho de que las reparaciones eviten que el esclarecimiento sea visto como un gesto vacío contribuye a que la verdad sea una forma efectiva de reconocimiento. Pero aparte de este rol de apoyo, las reparaciones pueden constituir, en sí mismas, una forma de reconocimiento. Son, por así decirlo, la materialización del reconocimiento que los ciudadanos deben a aquellos individuos que han sufrido la violación de sus derechos más fundamentales.

2.4.2. La confianza cívica.

Otra de las metas legítimas de un programa de reparaciones como un instrumento de justicia, es la formación o el restablecimiento de la confianza entre los ciudadanos. Este tipo de confianza es diferente a la confianza entre personas íntimas. La confianza cívica es una actitud que puede desarrollarse entre los miembros de una comunidad política quienes permanecen, a pesar de ello, como “extraños” entre sí.

La confianza cívica es una forma atenuada del tipo de confianza que se desarrolla en relaciones más íntimas. Pero, aun así es, en todo caso, una actitud crucial dentro de un sistema social, y especialmente, una condición necesaria para el funcionamiento del estado de derecho. Tal como el reconocimiento, la confianza es al mismo tiempo una condición y una consecuencia de la justicia. Hay muchas maneras de ver cómo un sistema legal depende de la confianza de los ciudadanos: al nivel más general, un sistema legal funciona únicamente asumiendo un nivel alto de cumplimiento de sus normas básicas. En otras palabras, la mayor parte de interacciones sociales están directamente mediadas no por la ley, sino, en algún grado, por la confianza entre los ciudadanos.

Más importante aún, todos los sistemas legales descansan no sólo sobre la confianza que los ciudadanos se tengan unos a otros, sino en la confianza que tengan en el sistema. Para comenzar, en ausencia de vigilancia total(itaria), el sistema de justicia penal descansa sobre la voluntad de los ciudadanos de reportar a las autoridades los crímenes de los que son testigos, y de los que son víctimas. Y por supuesto, esta voluntad de reportar descansa a su vez, en la confianza de que el sistema llevará a los resultados esperados. Finalmente, este es un tipo complejo de confianza: en las investigaciones policiales, en la honestidad de los jueces, en la independencia de la rama judicial (y por lo tanto en la voluntad del ejecutivo de defender y promover tal independencia), en la legitimidad de las leyes, y en la rigidez (pero también la humanidad) del sistema carcelario.

Por otro lado, el sistema legal no sólo descansa sobre la confianza que los ciudadanos se tienen entre sí y sobre la que tienen en el sistema, sino que cuando funciona correctamente, un sistema legal cataliza ambos tipos de confianza. En la medida en la que la ley contribuye a estabilizar expectativas, y por lo tanto a disminuir el riesgo de confiar en los demás, especialmente en gente desconocida para uno, contribuye a generar confianza entre los ciudadanos. En cuanto al rol catalítico de la ley en la generación de confianza en las instituciones legales, esto resulta claro si se observa

que las instituciones legales, en la medida en la que sean fiables, le dan a los ciudadanos razones para confiar sobre ellas la resolución de conflictos futuros. Esto se desprende simplemente del hecho de que la confianza es algo que se gana, y no algo arbitrariamente concedido.

El punto fundamental es aclarar la relación entre las reparaciones y la confianza cívica (la cual, a su vez, puede generar confianza en las instituciones). De nuevo, para las víctimas, las reparaciones constituyen una manifestación de la seriedad del esfuerzo del Estado y de sus conciudadanos, por establecer relaciones de igualdad y de respeto. En ausencia de reparaciones, las víctimas siempre tendrán razones para sospechar que aún si los otros mecanismos transicionales se aplican con algún grado de sinceridad, la ‘nueva’ sociedad democrática se está construyendo a sus espaldas. Las reparaciones, en resumen, pueden verse como un método legítimo para conseguir uno de los fines de un Estado justo, es decir, la inclusividad, el sentido de que todos los ciudadanos son partícipes iguales en un proyecto político común.

2.4.3. La Solidaridad.

Finalmente, otro de los fines legítimos de un programa de reparaciones, de nuevo, considerado como una de las formas de promover la justicia, puede ser el fortalecimiento o la generación de otra actitud que —como el reconocimiento y la confianza cívica— es también condición y al mismo tiempo consecuencia de la justicia. Nos referimos a la solidaridad.

Como la confianza, la solidaridad también se da en diferentes grados y tipos. La solidaridad social es el tipo de empatía característica de quien tiene la disposición y la capacidad de ponerse en el lugar del otro. Que esta actitud es condición de la justicia puede verse de la siguiente forma: la imparcialidad, requisito indispensable de quien juzga, es inaccesible para quien no esté preparado para ponerse en el lugar de las partes en contienda. Más aún, en un sistema democrático que distingue la legitimidad de los simples balances de poder, la única forma de asegurar que se ha conseguido la legitimidad de una ley es asegurándose de que ella incorpora los intereses de todos los que son afectados por ella. Y esto implica tener un interés por los intereses del otro. Esta es, precisamente, la solidaridad social.

Las reparaciones pueden verse como expresión de este tipo de interés, y a su vez, como generadoras de esta forma de solidaridad. En sociedades divididas y estratificadas por las diferencias entre lo urbano y lo rural, por factores étnicos, culturales, de género y de clase social, las reparaciones manifiestan el interés de los tradicionalmente más beneficiados por los intereses de los tradicionalmente menos favorecidos. A pesar de que naturalmente no puede esperarse que el programa cuente con el apoyo inmediato de los primeros, este es un punto en el cual la integralidad externa del programa puede jugar un papel importante, ya que el proceso de esclarecimiento puede despertar la empatía por las víctimas. Por otro lado, en la medida en la cual las víctimas sientan que se les está ofreciendo un ‘contrato social’ en el cual su dignidad y sus intereses quedan plenamente reconocidos, tendrán razones a su vez para interesarse por los intereses comunes, contribuyendo a cimentar de esta forma las condiciones generales de una sociedad justa.

2.5. Los límites de un programa de reparaciones

Debido al momento en el cual los programas de reparación son normalmente diseñados, es decir, en momentos de transición en los cuales por lo general parece como si fuera posible (o necesario) reformarlo todo, es fácil caer en el error de atribuirle a un programa de reparaciones más finalidades de las que razonablemente puede cumplir. Específicamente, la tentación más frecuente es la de convertir el programa de reparaciones en una forma de resolver los problemas estructurales de una nación. La manera en la cual esto toma forma es en la transformación de un programa de reparaciones en uno de desarrollo.

Estrictamente hablando, un programa de desarrollo no es un programa de reparaciones. De hecho, los proyectos de desarrollo o de inversión social tienen una bajísima capacidad reparativa, pues no están específicamente dirigidos a las víctimas, y lo que tratan de hacer normalmente es satisfacer necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que los beneficiarios las perciban, correctamente, como asunto de derecho y no como una respuesta a su situación de víctima. En segundo lugar, los planes de desarrollo adolecen de un altísimo grado de incertidumbre ya que las metas del desarrollo son complejas y de largo plazo. Esto amenaza la institución responsable de hacer recomendaciones acerca de reparaciones, y puede incluso poner en duda la seriedad del esfuerzo transicional en general. Dada la importancia de las reparaciones en un proceso de transición, proponer un programa de reparaciones con un horizonte de éxito demasiado incierto o de largo plazo puede generar interrogantes acerca del compromiso con la renovación democrática. A pesar de que muchos países en transición, incluyendo Perú, claman por cierto tipo de reforma estructural, esta no es una de las metas apropiadas ni prácticas de un programa de reparación.

Aquí vale la pena distinguir entre la reparación en sentido estricto, y los efectos reparativos de otros programas. El desarrollo, tanto como la justicia penal, por ejemplo, pueden tener efectos reparativos; sin embargo, esto no las hace automáticamente parte del dominio de responsabilidad de quienes diseñan un programa de reparaciones. Naturalmente, cabe reiterar aquí que éste último debe ser coherente con otros aspectos de la política de la transición. Es decir, el programa debe mantener la integralidad interna y externa, y por supuesto, como todos los programas de un gobierno de transición, el de reparaciones debe evitar reproducir y perpetuar estructuras injustas tanto en su diseño como en su implementación. En último grado, un gobierno de transición en un país pobre seguramente tendrá también un plan de desarrollo, e idealmente el programa de reparaciones también deberá ser coherente con este plan. Pero el punto que queremos resaltar es la importancia de deslindar responsabilidades ya que las de un programa de reparaciones, estrictamente hablando no son las mismas que las de un programa de inversión o desarrollo social.

Naturalmente, identificar los fines legítimos de un programa de reparaciones no es lo mismo que determinar cómo se logran esos fines, aunque hacerlo ayuda a guiar el diseño del programa. En todo caso, lo que sí puede decirse es que estos propósitos no pueden lograrse sin satisfacer los reclamos justificados de las víctimas. Después de todo, la justicia, el reconocimiento, la confianza cívica, y la solidaridad social son condiciones que se dan entre ciudadanos, y no a pesar de ellos. No hay programa de reparaciones que pueda tener éxito sin prestar atención a las necesidades y aspiraciones razonables de las víctimas. Una comunidad política democrática no es ni

una simple colección de individuos, ni un todo que los trasciende. La constitución o reconstitución de una democracia es siempre un proceso que requiere que los ciudadanos garanticen la calidad de la vida de todos sus miembros, en especial de aquellos cuyos derechos han sido violentados.

III. Consideraciones Jurídicas

Para trabajar a profundidad el tema de las reparaciones en materia de derechos humanos resulta importante situarlo en el plano jurídico internacional. El objetivo de esta sección es analizar el derecho internacional con el fin de establecer, hasta donde sea posible, los parámetros jurídicos del concepto de reparaciones, así como el alcance práctico del mismo, especialmente en lo referente al deber del Estado frente a violaciones masivas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Es importante reiterar que en nuestra opinión, hay una diferencia fundamental entre una perspectiva jurídica con respecto a reparaciones y un enfoque ‘político’ sobre el mismo tema, en el sentido amplio descrito anteriormente (ver Parte II, arriba). Mientras que ambas aproximaciones tienen por objeto desarrollar medidas de reparación *justas*, los retos son bien diferentes. El enfoque jurídico encuentra su contexto natural en un tribunal que juzga casos individuales, y que por lo tanto, a pesar de que pueda tener una visión comprehensiva de la situación general de derechos humanos, concentra su atención en el caso particular. Su interés primordial consiste en asegurar la justicia para las víctimas que figuran en la petición que resuelve. Quienes diseñan programas de reparaciones lo hacen en un contexto radicalmente diferente, es decir, el del universo global de las víctimas de violaciones graves y sistemáticas. No pueden darse el lujo de ser indiferentes a preguntas acerca de cómo el programa de reparaciones atiende a víctimas que nunca han tenido ni tendrán la posibilidad de acceder a la justicia por la vía judicial. Asimismo, deben encontrar la manera de insertar esta atención dentro de las prioridades urgentes de la sociedad.

A pesar de esta distinción, el derecho internacional sirve para sustentar la existencia del deber del Estado de reparar, y ofrece criterios que ayudan a iluminar cómo el Estado puede cumplir con dicho deber al establecer un programa de reparaciones para responder al legado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario⁷. En esta tarea resulta especialmente pertinente para el caso del Perú la jurisprudencia y la práctica de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

3.1. El deber del Estado

¿Cuál es la obligación del Estado frente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos? El Estado responsable de violar una norma del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) o del Derecho Internacional Humanitario (DIH) está obligado jurídicamente, entre otras cosas, a darles a las víctimas de la violación una

⁷ No tomamos posición respecto a la aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las acciones de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario “Tupac Amaru.” Sin embargo, para el propósito de este documento, presumimos que este campo del derecho internacional presta normas, sean éstas aplicables directamente o por analogía, que definen las acciones que dan lugar a “víctimas” de estos grupos.

reparación suficiente, efectiva y rápida⁸. Conforme al derecho internacional, la violación puede constituirse por medio de una acción u omisión; el deber de reparar que suscita, a su vez, comprende la obligación de resarcir a las víctimas el daño tanto moral como material⁹.

El deber de reparar se extiende, incluso, al caso de daños y perjuicios consecuencia de la violación de los mismos derechos, pero a manos de actores particulares, incluyendo de grupos insurgentes y criminales. Esta responsabilidad surge porque el DIDH impone a todos los Estados partes otra obligación: la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos tutelados por instrumentos internacionales¹⁰. Este “deber de garantía” es una norma derivada de la obligación de respetar (no violar) los derechos protegidos, y sólo puede ser transgredida en la medida que se establezca primero la violación de uno de los derechos primarios. “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación¹¹”. El deber de garantía es fuente de la responsabilidad internacional que nace cuando el Estado no previene o responde adecuadamente a las acciones de *actores privados*—por ejemplo, miembros de grupos insurgentes o criminales - que perjudican gravemente el pleno goce de los derechos humanos¹². Por tanto, la discusión que sigue supone un trato igual para todas las víctimas, sean éstas de hechos cometidos por agentes del Estado o por grupos insurgentes.

3.2. El contenido del deber

Dado que el deber del Estado al cometer una violación del DIDH comprende la exigencia de “darles a las víctimas de la violación una reparación suficiente, efectiva y rápida,”¹³ resulta fundamental entender quién es una víctima, cuál es el daño que se debería reparar, y qué significa la expresión “reparación suficiente.” Con el propósito

⁸ *Informe final del Relator Especial, Op. Cit. y ver Anexo 3.*

⁹ Ver *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre el trabajo realizado en su 53º período de sesiones, 2001*. Actas oficiales de la Asamblea General, 56º Período de sesiones. Supp. No. 10 (A/56/10), Capítulo IV, “Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, arts. 1-3; 28, 31 y comentarios.

¹⁰ Ver, p. ej., Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1.1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2. Con respecto al artículo 2 del Pacto, el Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de velar por su efectiva implementación, “considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos”. *CCPR Observación General No. 3 sobre la Aplicación del Pacto a nivel nacional (Artículo 2)*, adoptada en el 13º período de sesiones, 1981, Párr. 1.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, No. 4 (1988), Párr. 174.

¹² En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente al Estado, por ser obra de un particular (incluyendo un individuo de la insurgencia) o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención. *Caso Velásquez Rodríguez, Op.-cit.*, párr. 172.

¹³ Relator Especial, *Op-cit.*, p. 8.

de responder a estos interrogantes, nos referimos al conjunto de sentencias adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1988, con énfasis en aquellas donde la Corte ha ordenado la reparación.

3.2.1. El concepto de víctima

Se considera víctima “la persona que, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan las normas internacionales de derechos humanos o el DIH, haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales”¹⁴. Se podrá considerar también “víctimas” a los miembros de la familia directa o personas que dependen de la víctima primaria¹⁵. Según el derecho internacional, la calidad de víctima de una persona no depende de que se haya identificado la autoría individual o no. Cuando se produce la violación de una norma de derechos humanos, y surge la responsabilidad estatal correspondiente, la calidad de víctima es independiente de toda relación que pueda existir o haber existido entre la víctima y el autor inmediato de dicha violación¹⁶.

Una de las consecuencias importantes de esta forma de establecer la definición de víctima es que no hace alusión alguna a la conducta previa de la persona perjudicada. Surge entonces la pregunta: ¿qué efecto debe tener el concepto de “manos limpias” en las reparaciones?¹⁷ Suponiendo que la víctima de la violación de derechos humanos haya pertenecido a un grupo al margen de la ley, o haya participado en actividades subversivas, o bien que un militar haya resultado ser víctima de una violación del DIH a la vez que cometía abusos en nombre del Estado, ¿cómo afecta esta conducta el deber de reparar del Estado?

Las normas y la práctica relevantes indican que las reparaciones requeridas por el derecho nacional e internacional no deben anularse por el hecho de que la víctima de una violación no tuviese las “manos limpias”. En primer lugar, el principio de la no-discriminación exige que toda reparación se efectúe sin distinción perjudicial alguna entre las víctimas¹⁸. En segundo lugar, las obligaciones primarias de derechos humanos tampoco pueden aplicarse de forma selectiva, lo cual confirma que toda persona que sufra una violación de estos derechos podrá ser reparada sin importar la

¹⁴ Relator Especial, *Op-cit.*, p. 6 y ss. Ver también Dinah Shelton. *Remedies in International Human Rights Law*. New York: Oxford University Press, 1999, p 195. “Tribunales internacionales han utilizado sus poderes implícitos para garantizar que el término “víctima” o “parte lesionada” sea interpretado de tal forma que se puedan erradicar las consecuencias del daño, aún donde dichas consecuencias son colaterales a la lesión inmediata”. [Original en inglés].

¹⁵ Dinah Shelton. *Op-cit.*, pp. 183 y ss.

¹⁶ Relator Especial, *Op-cit.*, p. 6 y ss.

¹⁷ Utilizamos el término “manos limpias” para referirnos al concepto presente en algunos contextos legales, según el cual la conducta anterior de la víctima es uno de los factores que determina sus derechos. En el contexto de esta discusión, este factor es irrelevante, pues lo que las reparaciones pretenden resarcir es la violación de derechos humanos, los cuales pertenecen a todo ser humano en cuanto tal, independientemente de su comportamiento o elecciones pasadas.

¹⁸ Este principio de no-discriminación en la interpretación y la aplicación del DIDH y del DIH es uno de sus principios rectores. En el caso del deber de reparar significa que la reparación se ajustará a las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas sin hacer ninguna distinción perjudicial alguna (de raza, género, origen étnico, idioma, opinión, religión, condición económica), y que cualquier medida en el ámbito nacional deberá integrar y respetar el principio de la no-discriminación en todo momento.

legalidad o moralidad de sus acciones personales. Es muy ilustrativo que en el Sistema Interamericano no se conoce caso donde, establecida una violación de la Convención Americana y el deber de reparar concomitante, la Corte haya decidido suspender o modificar su determinación a la luz de la calidad o conducta de la víctima¹⁹. Al momento de definir si una víctima tiene derecho a ser reparada o no, la Corte se limita a calificar la conducta del Estado y sus consecuencias para las personas afectadas.

3.2.2. La reparación suficiente

Según el derecho internacional, el Estado responsable está obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho ilícito. El perjuicio comprende todo daño causado, tanto material como moral²⁰. La obligación impuesta al Estado responsable es “reparar íntegramente”, conforme a la regla consagrada del derecho internacional enunciada en el caso *Fábrica de Chorzów*, según la cual el Estado responsable debe tratar de “hacer desaparecer todas las consecuencias del hecho ilícito y restablecer la situación que, con toda probabilidad, habría existido de no haberse cometido el hecho”²¹. La Corte Interamericana define la “reparación” como el término genérico que comprende las diferentes formas en las que un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido, ya sea a través de la restitución, la rehabilitación, la indemnización, la satisfacción, o las garantías de no-repetición²².

La *suficiencia* de una u otra serie de medidas de reparación depende del contexto específico de un caso y/o de las circunstancias en que se otorgan. Lo esencial es que estas medidas, para ser suficientes, deben ser equitativas y encontrarse en armonía con los objetivos generales de la reparación. Un criterio importante para el análisis de ‘suficiencia’ en las reparaciones es el principio de la proporcionalidad, según el cual “las reparaciones deben ser proporcionales a la gravedad de las violaciones y el daño sufrido.”

¹⁹ La jurisprudencia de la Corte Interamericana apoya esta conclusión. En varias sentencias, la Corte ordena la indemnización y otras medidas de reparación a favor de víctimas de violaciones cuyas “manos” no necesariamente estarían limpias: por ejemplo, presos condenados y presuntos guerrilleros. Los fallos que ilustran esta afirmación son varios y muy dicentes. De pronto el más claro es el *Caso Bámaca Velásquez*, Sentencia de Reparaciones de 22 de febrero de 2002, Serie C No. 91, en donde la víctima, quien fue capturada en un enfrentamiento armado entre combatientes de la guerrilla y miembros del ejército guatemalteco, recibió, junto con sus familiares, la máxima reparación posible. Otros ejemplos de víctimas supuestamente involucradas o implicadas en actividades subversivas o criminales que, no obstante, recibieron una indemnización de la Corte, se encuentran en los *Casos Neira Alegría*, Sentencia de Reparaciones, 19 de septiembre de 1996 Serie C No. 29; *Castillo Páez*, Sentencia de Reparaciones, 27 de noviembre de 1998 Serie C No. 43; *Loayza Tamayo*, Sentencia de Reparaciones, 27 de noviembre de 1998 Serie C No. 42; *Castillo Petruzzi*, Sentencia de 30 de mayo de 1999 Serie C No. 52; *Benavides Cevallos*, Sentencia de 19 de junio de 1998 Serie C No. 38; *Durand y Ugarte*, Sentencia de Reparaciones, 3 de diciembre de 2001 Serie C No. 89; *Cantoral Benavides*, Sentencia de Reparaciones, 3 de diciembre de 2001 Serie C No. 88; *Barrios Altos*, Sentencia de Reparaciones, 30 de noviembre de 2001 Serie C No. 87.

²⁰ Ver “Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado”, 2001, *Op-cit.*, arts. 28, 31 y sus comentarios.

²¹ *Factory at Chorzów, Merits, 1928, P.C.I.J., Series A, No 17*, pág. 17.

²² Ver Parte II.

Los ejemplos citados a continuación (ordenados según los varios componentes de la reparación jurídica) surgen en el contexto jurisdiccional regional, es decir, el Sistema Interamericano, donde se estudia y se decide el tema de las reparaciones suficientes caso por caso. La amplitud de la concepción de reparaciones en el derecho internacional, junto con la riqueza de las formas de reparación que define el derecho, ejemplifican el concepto de la integralidad, tanto interna como externa, que definimos en la Parte II. Estas formas nos ofrecen una gama amplia de medidas posibles, a la vez que nos señalan la manera en que la Corte ha relacionado ciertos tipos de daño con ciertas formas de reparación.

La restitución

La Corte en varias ocasiones ha ordenado medidas de restitución, entre las cuales se destacan la liberación de personas detenidas arbitrariamente²³, la anulación de juicios penales por irregularidades en el proceso²⁴, y la eliminación de los antecedentes judiciales resultantes de un proceso penal violatorio de las garantías judiciales²⁵. La Corte también ha ordenado en dos ocasiones la reintegración al trabajo de empleados públicos o, si esto no fuera posible, la oportunidad de acceder a alternativas de empleo que respetaban las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser injustamente despedidos²⁶.

La rehabilitación

La Corte ha considerado la procedencia de medidas de rehabilitación en varios casos recientes. Por ejemplo, la Corte reconoció un monto global para el tratamiento médico futuro de una víctima torturada y de sus dos hijos, quienes también resultaron gravemente afectados con el hecho y debieron ser sometidos a tratamiento médico y psicológico²⁷. Más recientemente, en otro caso del Perú, la Corte ordenó otorgar a las víctimas sobrevivientes de una masacre y sus familiares los gastos de los servicios públicos de salud en diversas áreas: atención de consulta externa, procedimientos diagnósticos, medicamentos, atención especializada, hospitalización, intervenciones quirúrgicas, partos, rehabilitación traumatológica y salud mental²⁸.

La indemnización

Por ser la más común de todas las formas de reparación, la indemnización ha gozado de un amplio desarrollo dentro del Sistema Interamericano: de las 29 sentencias de reparaciones estudiadas, todas sin excepción incluyen algún tipo de pago en concepto de recompensa por un daño material o moral.

Daño material. Dentro de esta categoría se incluyen todos los daños susceptibles de ser apreciados de forma *objetiva* en términos monetarios. Se divide a su vez en dos

²³ *Caso Loayza Tamayo, Op.-cit.*

²⁴ *Casos Castillo Petrucci y Cantoral Benavides, Op.-cit.* Ver también *Caso Hilaire y otros*, Sentencia de 21 de junio de 2002 serie C No. 94, donde la Corte exige que todos los reos peticionarios condenados a muerte por el Estado sean sometidos a nuevos procesos penales aplicando una legislación penal reformada y modificada para incorporar las garantías judiciales y demás protecciones de la Convención Americana.

²⁵ *Casos Loayza Tamayo, Op.-cit.; Suárez Rosero*, Sentencia de Reparaciones, 20 de enero de 1999, Serie C No. 44; y *Cantoral Benavides, Op.-cit.*

²⁶ *Casos Loayza Tamayo, Op.-cit.; y Ricardo Baena*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72.

²⁷ *Casos Loayza Tamayo, Op.-cit.*, Párr. 129.

²⁸ *Caso Barrios Altos, Op.-cit.*, Párr. 42.

tipos: lucro cesante y daño emergente. El lucro cesante se refiere en forma exclusiva a la pérdida de ingresos económicos futuros. Cuando se trata de personas muertas o desaparecidas, se busca reparar los ingresos económicos que, de no haber ocurrido la violación, habrían entrado al patrimonio de la víctima, “de acuerdo con los ingresos que habría de recibir (...) hasta su posible fallecimiento natural”²⁹. En casos donde las víctimas no han fallecido pero sufren impedimentos por causa de la violación que no les permiten trabajar debidamente, la Corte suele indemnizar sobre la base de los salarios caídos y las prestaciones que en conformidad con la legislación nacional pertinente les correspondían³⁰. El daño emergente es un concepto que, por lo general, comprende los gastos en que incurren las víctimas y sus familiares como consecuencia directa de los hechos. En este sentido, la Corte ha mandado indemnizar gastos incurridos en la búsqueda de una víctima desaparecida o detenida³¹, o para su entierro³²; así como en los costos de comparecer ante los tribunales nacionales³³ e internacionales³⁴.

Daño moral. El daño moral se puede concebir no sólo como un daño susceptible a valoración pecuniaria, sino también como un daño inmaterial, cuya reparación no se consigue en dinero. En cuanto a la primera categoría, algún daño moral se reconoce y se indemniza en casi todos los casos fallados por la Corte³⁵. Resulta notable que la Corte puede *inferir* la existencia de este daño moral subjetivo para efectos de la compensación, sin más prueba que el reconocimiento de responsabilidad por el Estado. Así, por ejemplo, la Corte ha dicho que “se puede admitir la presunción de que los padres han sufrido moralmente por la muerte cruel de sus hijos, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona experimente dolor ante el suplicio de su hijo”³⁶.

Debido a que en estos casos no es posible la restitución plena, la Corte calcula una compensación justa, tomando en cuenta las circunstancias específicas y la gravedad de cada caso³⁷. Esta compensación se puede realizar por medio del pago de una suma de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero³⁸. Pero la Corte también puede acudir a otros métodos novedosos de resarcir un daño moral. En el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*, donde el daño no era “susceptible de una tasación precisa” por afectar a la comunidad indígena en sus valores más tradicionales, la Corte ordenó, sin embargo, que el perjuicio fuese

²⁹ *Caso Velásquez Rodríguez, Op.-cit.*, Párr. 46 (Indemnización compensatoria).

³⁰ Ver *Casos Aguirre Roca y otros*, Sentencia de 31 de enero de 2001 Serie C No. 71 y *Blake, Op.-cit.*

³¹ Ver p. ej. *Caso Blake, Op.-cit.*, *Caso de los Niños de la Calle*, Sentencia de reparaciones, 26 de mayo de 2001 Serie C No. 77; *Bámaca Velásquez, Op.-cit.*; *Trujillo Oroza*, Sentencia de reparaciones, 27 de febrero de 2002 Serie C No. 92.

³² *Caso de los Niños de la Calle, Op.-cit.*

³³ Ver p. ej. *Casos Aloeboetoe*, Sentencia de Reparaciones, 10 de septiembre de 1993 Serie C No. 15; *Niera Alegría, Op.-cit.*; *de la Panel Blanca*, Sentencia de Reparaciones, 25 de mayo de 2001 Serie C No. 76.

³⁴ Ver p. ej. *Caso Blake, Op.-cit.*; *Caso de los Niños de la Calle, Op.-cit.*; *Caso Baruch IvcherBronstien*, Sentencia de 6 de febrero de 2001 Serie C No. 74.

³⁵ Los únicos dos casos en donde no se decreta una indemnización por daño moral serían el *Caso Castillo Petrucci, Op.-cit.*, y el *Caso La última tentación de Cristo*, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73.

³⁶ *Caso Aloeboetoe, Op.-cit.*, Párr. 76. Ver también *Caso Castillo Páez, Op.-cit.*

³⁷ Ver p. ej. *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de Reparaciones, 21 de julio de 1989 Serie C No. 7, Párrs. 50, 51; *Caso Castillo Páez, Op.-cit.*, Párrs. 78-90.

³⁸ *Caso de los Niños de la Calle, Op.-cit.*, Párr. 84. Ver también *Caso Barrios Altos, Op.-cit.*, Párr. 42.

indemnizado con pagos fijados “conforme a la equidad”³⁹. Ahí, la Corte ordenó al Estado invertir “por concepto de reparación del daño inmaterial (...) la suma total de US\$ 50.000 (...) en obras o servicios de interés colectivo en beneficio de la Comunidad Awás Tingni”⁴⁰.

En este mismo orden de ideas, la Corte ha expresado que la reparación del daño inmaterial se puede hacer “mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, que tengan efectos como la recuperación de la memoria de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad, la consolación de sus deudos o la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir”⁴¹. Finalmente, la Corte siempre ha insistido en que la sentencia judicial misma “constituye, *per se*, una forma de reparación” para las víctimas, dirigida a resarcir el daño moral⁴².

La satisfacción y las garantías de no-repetición

Satisfacción. En el Sistema Interamericano, la Corte ha desarrollado una gama amplia de medidas de satisfacción por violaciones graves a los derechos humanos. Entre las más comunes y pertinentes figuran la cesación de las violaciones continuadas⁴³; la difusión pública y completa de la verdad⁴⁴; la búsqueda, identificación y entrega de los restos de las personas muertas o desaparecidas⁴⁵; las declaraciones y disculpas oficiales⁴⁶, las decisiones judiciales que establezcan la dignidad y reputación de la víctima, así como la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables⁴⁷. En contadas ocasiones la Corte también ha exigido el otorgamiento de becas de estudio, o decretado la construcción de monumentos o centros educativos en

³⁹ *Caso de la Comunidad Mayagna Awás Tingni, Op.-cit.*, Párr. 167.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Caso de los Niños de la Calle, Op.-cit.*, Párr. 84.

⁴² *Caso Comunidad Mayagna Awás Tingni, Op.-cit.*, Párr. 166; *Caso Aguirre Roca y otros, Op.-cit.*, Párr. 122. Ver *Caso Castillo Páez, Op.-cit.*, Párr. 84, donde señala, además, que este principio prevalece de igual manera en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos. Ver también *Caso Suárez Rosero, Op.-cit.*, Párr. 72.

⁴³ Ver p. ej. *Caso Loayza Tamayo, Op.-cit.*

⁴⁴ Ver *Casos de los Niños de la Calle, Op.-cit.*; *Durand y Ugarte, Op.-cit.*; *Cantoral Benavides, Op.-cit.*; *Bámaca Velásquez, Op.-cit.*; *Trujillo Oroza, Op.-cit.*; y *Barrios Altos, Op.-cit.*, en donde la Corte ordena la publicación de la sentencia de fondo en el diario oficial o en un diario de circulación nacional. La Corte ha reconocido que toda persona tiene derecho a la verdad, lo que incluye la posibilidad de los familiares de la víctima de conocer lo sucedido a ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos. En este sentido, hacer conocer la verdad “es un medio de reparación y, por tanto, una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad como un todo”. *Caso Bámaca Velásquez, Op.-cit.*, Párr. 76. Ver también *Caso Cantonal Benavides, Op.-cit.*, Párr. 69; *Caso de los Niños de la Calle, Op.-cit.*, Párr. 100; y *Caso de la Panel Blanca, Op.-cit.*, Párr. 200.

⁴⁵ Ver p. ej. *Casos Neira Alegría, Op.-cit.*; *Castillo Páez, Op.-cit.*; *Trujillo Oroza, Op.-cit.*; *Caballero Delgado y Santana*, Sentencia de Reparaciones, 29 de enero de 1997 Serie C No. 31.

⁴⁶ Ver p. ej. *Casos Durand y Ugarte, Op.-cit.*; *Bámaca Velásquez, Op.-cit.*; y *Barrios Altos, Op.-cit.*

⁴⁷ Ver p. ej. *Casos El Amparo, Op.-cit.*; *el de la Panel Blanco, Op.-cit.*; *Garrido y Baigorria*, Sentencia de Reparaciones, 27 de agosto de 1998 Serie C No. 39; *Loayza Tamayo, Op.-cit.*; *Suárez Rosero, Op.-cit.*; *el de los Niños de la Calle, Op.-cit.*; *Cesti Hurtado*, Sentencia de Reparaciones, 31 de mayo de 2001 Serie C No. 78; *Durand y Ugarte, Op.-cit.*; *Cantoral Benavides, Op.-cit.*; *Trujillo Oroza, Op.-cit.*; *Bámaca Velásquez, Op.-cit.*; y *Blake, Op.-cit.*

conmemoración de las víctimas y en beneficio de la sociedad golpeada por las violaciones⁴⁸.

Cesar la violación y dar garantías de no-repetición. El primer deber de un Estado trasgresor es el de ponerle fin al hecho ilícito – si es que la violación continúa – para luego dar garantías de que no se repetirá⁴⁹. En el caso ya citado de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, donde la propiedad comunal de una tribu indígena fue aprovechada económicamente por el Estado en perjuicio de los derechos de la Comunidad, la Corte, para ponerle fin a la violación señalada, ordenó al Estado abstenerse “de realizar (...) actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad”⁵⁰. Cuando la Corte entra a ordenar medidas para garantizar la no-repetición de una violación, suele exigir reformas legislativas o legales⁵¹. Cuando las normas existentes de la jurisdicción interna contradicen las disposiciones de la Convención Americana o el DIDH, la Corte puede decretar su modificación⁵² o, en caso extremo, anularlas⁵³.

3.3. Los límites del derecho: de las reparaciones individuales a las masivas

Es importante recordar que las medidas reparativas reseñadas son el resultado de un análisis de lo que la justicia requiere bajo dos condiciones que son bien diferentes a aquellas que enfrentan quienes tienen la responsabilidad de diseñar un programa de reparaciones. Por un lado, la función de un tribunal como la Corte Interamericana exige juzgar los casos sobre la base de la justicia individual. Esta aproximación al *concepto* de justicia difiere sustancialmente de aquél que pueden, y deben, manejar quienes tengan a su cargo crear programas de reparación que sirvan no sólo a las víctimas sino a la sociedad en general. Por el otro, un tribunal como la Corte no tiene otra opción que la de juzgar caso por caso; es decir, el *método* de aplicar su concepto de justicia individualizada se circunscribe necesariamente al proceso legal establecido para esos efectos. En cambio, las autoridades públicas y civiles que deben responder y beneficiar a un universo de víctimas mucho más amplio y complejo se ven obligadas a adoptar otros métodos y formas de reparación ajustadas a la realidad nacional.

Estas diferencias son cruciales, ya que nos obligan a determinar cuál es la relación exacta entre el derecho internacional de los derechos humanos, y el reto de responder a un legado de violaciones masivas y sistemáticas por medio de un programa de reparaciones. Sabemos que la mayoría de los tratados de derechos humanos no están ni concebidos ni configurados para responder a un patrón masivo o sistemático de

⁴⁸ Ver *Casos Aloeboetoe, Op.-cit.*; *de los Niños de la Calle, Op.-cit.*; *Trujillo Oroza, Op.-cit.*; *Cantoral Benavides, Op.-cit.*; y *Barrios Altos, Op.-cit.*

⁴⁹ Ver “Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado”, 2001, *Op.-cit.*, arts. 30, 34 - 37 y sus comentarios.

⁵⁰ *Caso Comunidad Mayagna Awas Tingni, Op.-cit.*, Párr. 153. Ver también *Caso Hilaire y otros, Op.-cit.*

⁵¹ Ver p. ej. *Casos Loayza Tamayo, Op.-cit.*; *Suarez Rosero, Op.-cit.*; *Trujillo Oroza, Op.-cit.*; y *Benavides Cevallos, Op.-cit.*

⁵² Ver p. ej. *Casos Castillo Petruzzi, Op.-cit.*; *Suárez Rosero, Op.-cit.*; *Última Tentación de Cristo, Op.-cit.*

⁵³ Ver *Caso Barrios Altos, Op.-cit.*, Párr. 44.

violaciones en tanto fueron promulgados para abordar las violaciones de manera individualizada.⁵⁴ El derecho internacional general tampoco ha formulado normas o principios claros sobre esta cuestión. Existe, sin embargo, una especie de consenso emergente entre doctrinantes, sustentado en la práctica internacional, en torno a casos donde las violaciones graves de los derechos humanos han sido masivas y sistemáticas. Un programa nacional que combine distintas formas individuales y colectivas de reparar podría ser la vía más apropiada y efectiva para cumplir con el deber del Estado de resarcir a las víctimas. Esta práctica no sólo no contradice ninguna regla del derecho internacional, sino que seguramente contribuye al desarrollo de nuevas normas en el ámbito internacional con respecto al deber de reparar de los Estados.

Estas consideraciones jurídicas y la práctica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sirven para esclarecer los alcances de la responsabilidad estatal en el ámbito nacional para violaciones de los derechos humanos. Aportan luces y límites con respecto al diseño y la implementación de un programa nacional de reparaciones como el peruano. La utilidad del derecho internacional en este sentido se deriva de su función de fijar ciertos parámetros que deben guiar la formulación de políticas y programas de reparación. Entre las pautas más pertinentes fijados por este marco figuran las siguientes:

- Las consideraciones jurídicas resaltan, primero, la existencia de un deber del Estado de implementar reparaciones integrales para víctimas de violaciones a los derechos humanos y de violaciones al derecho internacional humanitario. Este deber es distinto e independiente de otros deberes internacionales o nacionales del Estado, como puede ser el de luchar contra la pobreza en general o de proveer de un programa de compensación y atención a sus agentes lesionados o asesinados en el ejercicio de sus cargos.
- El componente de la indemnización individual es clave para cualquier esquema de reparaciones, aún cuando el Estado se comprometa también a otras medidas. También se da valor al concepto de la reparación colectiva, especialmente en el contexto de un daño que se caracteriza por su impacto en una colectividad, sea esta cultural o geográfica.
- Los alcances del concepto de víctima son tratados claramente en el derecho internacional de los derechos humanos y pueden servir para delimitar las categorías de beneficiarios de un programa de reparaciones. La noción de “manos limpias” no tiene cabida en un programa de reparación ajustado a las obligaciones internacionales del Estado.
- Los principios jurídicos de la no-discriminación y la equidad sirven para establecer límites en el momento de diseñar e implementar un programa de reparación. Queda claro de las consideraciones ofrecidas que no se pueden hacer distinciones *perjudiciales* en la definición de categorías de beneficiarios o de las formas de reparar. Las medidas de reparación adoptadas, para ser

⁵⁴ Christian Tomuschat. “Individual Reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: The Position under General International Law”. *State Responsibility and the Individual: Reparations in Instances of Grave Violations of Human Rights*. (A. Randelzhofer & C. Tomuschat eds.). La Haya: Kluwer Law Internacional, 1999, p. 20.

suficientes, tienen que ser, como mínimo, equitativas en su naturaleza e implementación.

IV. La experiencia internacional en programas de reparación

La experiencia internacional en materia de definición y aplicación de programas de reparación si bien es limitada, es rica en términos de lecciones aprendidas tanto por los tipos de programas diseñados e implementados y los diversos resultados obtenidos, como por las diferencias económicas, sociales, políticas y culturales de los países donde dichos programas han tenido lugar⁵⁵. En este sentido, un análisis de estas experiencias es relevante para el Perú, que ha asumido el compromiso histórico de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridos durante el período de violencia política. A continuación se examinan los temas centrales para el diseño de un programa de reparaciones a la luz de las principales experiencias en este campo.

4.1 La definición de los alcances del programa de reparaciones.

En esta área la experiencia internacional indica que la mayoría de los programas de reparaciones han tenido como objetivo central las víctimas y/o sus familiares y por tanto no han pretendido alcanzar otro tipo de objetivos sociales y/o económicos⁵⁶. La excepción la constituye el caso de Guatemala, donde el programa de reparaciones recomendado por la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) tiene como objetivo principal contribuir a la reconciliación nacional mediante la aplicación de programas de carácter civil, socioeconómico y moral. Por lo demás, algunos programas de reparaciones han incluido objetivos específicos generalmente asociados con las áreas de salud y educación.

Dado que las condiciones socioeconómicas de las víctimas están estrechamente relacionadas con factores estructurales vinculados con el funcionamiento económico y con la distribución de la riqueza global de los países, este enfoque de los programas de reparaciones centrado en las víctimas puede ser sujeto a críticas. No obstante, tiene la enorme ventaja de que permite centrar los esfuerzos en las víctimas de violaciones de derechos humanos y no en las causas que están en la base de su situación económica, cuya corrección es un proceso de mediano y largo plazo. Además, el hecho de que el programa de reparaciones se centre en las víctimas no significa que los organismos encargados de realizar las recomendaciones en este respecto no puedan elaborar recomendaciones tendientes a corregir problemas estructurales de larga data.

Lo anterior sugiere la necesidad de distinguir entre reparación y política social o más en general, entre reparación y transformación estructural. En la medida en que los programas de reparación se centren en el tema de la reparación a violaciones a los derechos humanos y no pretendan resolver los problemas estructurales de injusticia y exclusión que tradicionalmente padecen los países, tendrán mayor viabilidad económica y política. Esta lección es relevante si se toma en cuenta que en algunas

⁵⁵ Los casos que sirvieron de base para el análisis de la experiencia internacional fueron Argentina, Chile, Guatemala y Sudáfrica.

⁵⁶ Un resumen de los distintos programas se encuentra en el Anexo 4.

experiencias negativas, como por ejemplo la guatemalteca, los gobiernos han tratado de identificar, por razones políticas y financieras, programas sociales con programas de reparación⁵⁷.

En segundo lugar, la experiencia internacional muestra que un factor adicional que influye en los alcances del programa de reparaciones es la definición de los beneficiarios de dichos programas y el período de cobertura de los mismos. Los programas de reparaciones de Argentina, Chile y Sudáfrica definen como los principales beneficiarios a las víctimas y/o los familiares que sufrieron violaciones de derechos humanos y establecen claramente el período de tiempo en el que ocurrieron dichas violaciones. Sin embargo, en cada caso, la definición operativa de víctima es diferente. Mientras que en el caso de Argentina, los beneficiarios son los hijos y/o familiares de personas muertas y desaparecidas así como las personas puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) o civiles que sufrieron detención durante el Estado de sitio; en el caso chileno los beneficiarios principales son los familiares directos de los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, dejándose por fuera otros tipos de víctimas⁵⁸. En el caso de Sudáfrica, los beneficiarios fueron las víctimas incluidas en el informe de la CVR, la cual solamente se limitó a investigar “las graves violaciones de derechos humanos”, definidas como “la muerte, desaparición, tortura o maltrato severo ocurridos a cualquier persona...”, quedando por tanto fuera del programa de reparaciones otras violaciones que fueron parte del régimen del *apartheid*⁵⁹.

La experiencia guatemalteca es distinta a las anteriores ya que de acuerdo al informe de la CEH los beneficiarios deberían ser quienes “padecieron directamente en sus personas las violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia vinculados con el enfrentamiento armado interno”⁶⁰. Con base en esta definición, los beneficiarios podrían contarse por cientos de miles⁶¹, si bien señala el informe que en los casos en que proceda la indemnización económica individual se ha de establecer un orden de prioridades de los beneficiarios, tomando en cuenta la gravedad de la violación, la condición económica y la debilidad social de los mismos, con especial atención a las personas ancianas, viudas, menores de edad y a quienes se encuentren en otras situaciones de desamparo.

⁵⁷ Dicha asociación tiene que ver, por una parte, con la férrea resistencia del gobierno a incluir en el programa de reparaciones medidas de reparación individual; y por otra, con las severas restricciones presupuestarias que impiden financiar nuevos programas.

⁵⁸ La Comisión excluyó a los cerca de 40.000-50.000 casos de torturas sin efectos mortales que se produjeron en el período dictatorial. La comisión individualizó y aceptó un total de 2.920 casos, de los cuales 2.279 se trataba de muertos y desaparecidos.

⁵⁹ La CVR recolectó cerca de 22,000 testimonios de víctimas y declaró alrededor de 18,000 como elegibles para las reparaciones. Kimani, Simon (2002), Overview of the Reparation Programme in South Africa, (Mimeo).

⁶⁰ Ver Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999), Guatemala. Memoria del Silencio. Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala.

⁶¹ La CEH estima que hubo aproximadamente más de 160.000 ejecuciones y 40.000 desapariciones. Además determinó que en Guatemala se había cometido genocidio contra distintos grupos de población maya. Durante los años del conflicto, y especialmente en la década de los 80, más de cuatrocientas comunidades fueron arrasadas, la represión política produjo el exilio de más de 300.000 guatemaltecos —50.000 reconocidos como refugiados en campamentos al sur de México—, y ocasionó alrededor de 200.000 muertos y desaparecidos (CEH, 1999).

Sin duda, con la definición anterior la CEH pretendía no dejar por fuera a ninguna de las víctimas; sin embargo, en la práctica dicha definición creó un efecto negativo para el programa de reparaciones ya que tanto el gobierno como algunos sectores empresariales temen que su aplicación pueda poner en riesgo la frágil estabilidad macroeconómica que se ha logrado en los últimos años.

Del análisis anterior pueden extraerse dos lecciones importantes en cuanto a la definición de los beneficiarios. La primera es que en dicha definición influyen, además de consideraciones financieras y la magnitud y el tipo de violaciones a los derechos humanos ocurridas, la naturaleza del mandato otorgado a las comisiones de la verdad, el cual puede ser restringido, como lo muestran los casos de Chile y Sudáfrica o puede ser muy amplio, como es el caso de la CEH en Guatemala. En este sentido, es importante que los diseñadores del programa de reparaciones consideren dichos aspectos desde el mismo inicio del diseño del programa.

La segunda lección es que la definición de los beneficiarios es en esencia una decisión política que afecta no sólo los alcances del programa, sino también el capital político de la Comisión de la Verdad y la credibilidad del programa. De hecho, la experiencia internacional sugiere que tanto una definición demasiado estrecha como una definición amplia de los beneficiarios puede generar problemas políticos importantes. Como ya hemos señalado, en los casos de Chile y Sudáfrica se ha criticado fuertemente el hecho de que las comisiones definieron de manera muy estrecha a los beneficiarios, lo cual implicó dejar por fuera a numerosas víctimas y redujo sustancialmente el alcance del programa de reparaciones. El caso de Guatemala, por otra parte, muestra que cuando no se definen con claridad los beneficiarios crecen las dificultades políticas para la definición y aplicación del programa debido al temor de crear expectativas demasiado altas y a que sus costos pueden ser demasiado elevados.

4.2 Las medidas de reparación.

Un primer aspecto importante de destacar en esta área es que el balance entre medidas individuales y colectivas y entre las medidas materiales y no materiales no siempre es el mismo, sino que depende de la situación concreta de cada país⁶². Por una parte, existen ejemplos de programas basados fundamentalmente en reparaciones individuales de naturaleza monetaria (Chile, Argentina), en los cuales los beneficios otorgados fueron importantes en términos financieros, lo cual tiene que ver, entre otras cosas, con la existencia de una fuerte voluntad política que permitió movilizar una cantidad importante de recursos financieros. No obstante, estos programas de reparaciones además de ser costosos en términos financieros, han sido políticamente cuestionados debido a que dejaron fuera (o no trataron con igual énfasis) otras dimensiones importantes para las víctimas, como la justicia y la reparación moral. En otras palabras, los programas no gozaron de suficiente integralidad ni interna ni externa. Esta situación ha coadyuvado a que en ambos casos se haya generado en las víctimas fuertes sentimientos de frustración y desencanto, lo que ha hecho abortar en buena medida los esfuerzos de reparación adoptados⁶³.

⁶² Ver nuevamente el Anexo 4.

⁶³ Ver Durán Pérez, Teresa et al. (2000), Muerte y Desaparición Forzada en la Araucanía: Una Aproximación Étnica, KO'AGA ROÑE'ETA; Beristain, Carlos Martín & Páez Rovira, Darío (2000), Violencia, Apoyo a las Víctimas y Reconstrucción Social, Experiencias Internacionales y el Desafío Vasco. Madrid: Editorial Fundamentos.

Lo anterior sugiere la necesidad de que dentro de las medidas de reparación se incluyan medidas no monetarias, es decir, medidas encaminadas a que las víctimas puedan lidiar con los problemas emocionales y psicológicos del daño, pues de lo contrario, y aunque reciban compensación material, muchas de ellas se sentirán insatisfechas y decepcionadas con el programa de reparación. Asimismo, las experiencias de Argentina y Chile muestran que la aplicación de medidas monetarias individuales enfrenta problemas técnicos importantes relacionados con los criterios de calificación de los beneficiarios. De hecho, en ambos países han existido quejas acerca de las dificultades para acceder a los beneficios debido a complicados trámites y a la existencia de requisitos difíciles de llenar por parte de las víctimas⁶⁴. Por ello, es necesario utilizar procedimientos expeditos y equitativos.

Por otra parte se encuentra el caso de Sudáfrica, en donde las propuestas presentadas por la CVR incluyeron medidas individuales y colectivas, si bien las primeras son también esencialmente de carácter monetario. Además, y dada la precaria situación socioeconómica de la mayor parte de las víctimas, el programa de reparaciones propuesto distinguió entre medidas temporales de emergencia de ejecución inmediata y aquellas más permanentes ya fueran individuales o colectivas. Las medidas temporales de emergencia (que son las únicas que se han aplicado hasta ahora)⁶⁵ asumieron fundamentalmente forma monetaria debido a que la mayor parte de las víctimas indicaron que preferían asistencia monetaria a otras formas de compensación⁶⁶. Su aplicación, sin embargo ha sido fuertemente criticada tanto por los montos modestos de las reparaciones como por el retraso en la aplicación de las mismas.

Respecto a las medidas de más largo alcance, el gobierno y el Congreso Nacional Africano se han resistido a aceptar las reparaciones monetarias individuales aduciendo que no se puede cuantificar el sufrimiento y que los combatientes que

⁶⁴ En Argentina, por ejemplo, originalmente entre los requisitos originales pedidos a las víctimas estaba la solicitud de antecedentes del desaparecido a la Policía Federal Argentina y la exigencia de la declaratoria de herederos para la acreditación del vínculo con el desaparecido. De acuerdo a algunas instituciones de derechos humanos, tales trámites alargaban el proceso hasta por un período de 2 a 3 años.

⁶⁵ La ejecución final del resto de recomendaciones dependerá de las decisiones del Presidente de la República y del Parlamento sudafricano, quienes tienen que decidir como o si la política será finalmente implementada. Sobre este punto ver Gutto, (2000), *Constitutional, International and comparative Law Perspectives on Reparation*, en From Rhetoric to Responsibility: Making reparations to the survivors of past political violence in South Africa, Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, October.

⁶⁶ El énfasis de las recomendaciones en la compensación monetaria tiene que ver con que los sobrevivientes tenían al final del proceso altas expectativas sobre la reparación en términos de asistencia monetaria así como con las críticas de que los victimarios (a quienes se amnistió) habían tenido más beneficios que las víctimas. Ver Hamber, Branson (1998; Hamber, Branson and Rasmussen, Kamilla (2000), *Financing Reparations Scheme for Victims of Political Violence*, in From Rhetoric to Responsibility: Making reparations to the survivors of past political violence in South Africa, Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, October; y Elliot, Nakia, et.al (2002), El Marco para una Política de Reparaciones en el Perú, Washington: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Marzo. Mimeo. Y ver, *Dealing with the difficulties of granting reparations in South Africa*, in From Rhetoric to Responsibility: Making reparations to the survivors of past political violence in South Africa, Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation, October.

lucharon contra el Apartheid no lo hicieron por dinero, por lo que se inclinan por las reparaciones colectivas, tanto simbólicas como no monetarias⁶⁷.

De lo ocurrido en el caso sudafricano pueden extraerse varias lecciones. La primera es que en aquellos casos en donde las víctimas se encuentran en una situación de pobreza, pobreza extrema y exclusión, puede ser necesario combinar medidas individuales y colectivas así como diseñar e implementar medidas de emergencia destinadas a aliviar en parte la difícil situación socioeconómica de las víctimas.

La segunda, por otro lado, es que se debe tener sumo cuidado con las medidas de reparación de emergencia. En situaciones donde no existe un compromiso fuerte y efectivo del gobierno con el programa de reparaciones, éste corre el riesgo de reducirse a tales medidas o que ocurra un desfase muy prolongado entre su aplicación y aquellas de más largo plazo. Este resultado es muy dañino ya que puede poner en peligro la viabilidad misma del programa de reparaciones. En este sentido, es importante asegurarse que exista una clara secuencia en la aplicación de las medidas de reparación.

La tercera es que si bien las medidas individuales monetarias de emergencia son preferidas por las víctimas en estado de pobreza, esto no significa que tales medidas sean las más eficaces para resolver sus problemas de corto plazo, sobre todo cuando el monto de la ayuda es modesto. De hecho, la experiencia sudafricana muestra que cuando la ayuda monetaria es pequeña (y llega tarde), las víctimas quedan insatisfechas ya que no sienten un mejoramiento sustantivo de su condición material y moral⁶⁸. En este sentido es importante definir e informar con claridad cuál es el objetivo específico de tales medidas y cómo se insertan dentro de la lógica del programa de reparaciones.

Finalmente, tenemos el caso de Guatemala, en donde si bien el programa de reparaciones propuesto por la CEH incluía medidas individuales y colectivas, materiales y simbólicas, éste no se ha aplicado debido a la falta de voluntad política de los dos últimos gobiernos. En su lugar, se están desarrollando dos programas gubernamentales pilotos en los departamentos más afectados por la guerra y con grandes concentraciones de población en estado de pobreza extrema. Debido a la fuerte resistencia política de parte del gobierno, dichos proyectos no incluyen medidas individuales de naturaleza monetaria, sino que están compuestos fundamentalmente de proyectos de desarrollo comunales.⁶⁹

Respecto a las medidas de reparación colectivas, la experiencia internacional sugiere la necesidad de que tales medidas se diseñen tomando en cuenta la dimensión cultural. Esto es particularmente importante en países como Perú y Guatemala donde existe una gran cantidad de población indígena, la cual posee su propia cultura. El caso de

⁶⁷ Ver Kimani, (2002) op.cit. y Elliott, et.al., (2002), op.cit.

⁶⁸ Además, y al igual que en caso de Argentina y Chile, algunas de las víctimas estiman que las reparaciones no fueron acompañadas de un proceso de justicia, lo cual les ha creado frustración. De acuerdo a Hamber (1998) (op.cit.) algunas quejas y percepciones de las víctimas en relación a la reparación se dieron porque en estos casos el proceso nacional de *moverse hacia delante y subsanar el pasado* no coincidía con el proceso individual.

⁶⁹ Entre los componentes que incluyen los proyectos están los siguientes: programas de atención en educación, salud (incluyendo salud mental comunitaria), actividades productivas e infraestructura.

Chile es ilustrativo en este aspecto, ya que de acuerdo a algunos autores no consideró el impacto de los beneficios económicos en el mundo rural y en las poblaciones indígenas⁷⁰.

4.3 Marco institucional

En esta área la experiencia internacional aporta lecciones importantes. La primera es que en aquellos casos en donde los programas de reparaciones han tenido una aplicación efectiva (Argentina y Chile), ha existido una normativa legal que les ha dado vida y ha reglamentado su aplicación, operatividad y funcionamiento. En efecto, en el caso de Argentina, el Gobierno, a través de diversas dependencias, pero en especial del Ministerio del Interior, dictó y aplicó una serie de leyes y decretos encaminados a proporcionar algún tipo de reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

En Chile, luego de la publicación del Informe Rettig, el Congreso Nacional aprobó una Ley de Reparaciones que creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación con el objetivo de coordinar, ejecutar y promover las acciones necesarias para el cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación⁷¹.

En el caso de Guatemala, por el contrario, si bien los Acuerdos de Paz definieron a la Secretaría de la Paz (SEPAZ) como la instancia gubernamental encargada de la aplicación de las medidas de resarcimiento, todavía no existe una ley que de vida legal al programa de reparaciones debido a que aún no existe acuerdo sobre el contenido y alcance del mismo. En este sentido, los proyectos piloto de resarcimiento que SEPAZ está desarrollando tienen una gran fragilidad institucional, legal y financiera. En todo caso, es importante señalar que a raíz de la aplicación de tales proyectos, SEPAZ ha abierto en uno de los casos oficinas regionales, lo cual de acuerdo a evaluaciones existentes ha beneficiado la aplicación y la eficiencia de los mismos. En este sentido, una lección relevante es que en aquellos casos donde los programas de reparaciones tienen una ejecución territorial, es importante considerar la posibilidad de establecer oficinas de terreno encargadas del seguimiento y la evaluación.

⁷⁰ De acuerdo a Durán Pérez (2000) (op.cit.), las compensaciones económicas provocaron un desequilibrio en la delicada red de relaciones intrafamiliares en la sociedad mapuche tradicional, donde el enriquecimiento rápido es mal visto.

⁷¹ La Corporación finalizó su trabajo el 31 de diciembre de 1996. A partir del primero de enero de 1997, la Corporación se convirtió en el *Programa de Continuidad*, dependiente del Ministerio del Interior. La corporación de reparación estuvo dirigida por un Consejo Superior, formado por 7 consejeros (1 presidente designado por el Presidente de la República y 6 consejeros designados también por el Presidente de la República con acuerdo del Senado). La institución tuvo 15 plazas y operó con fondos gubernamentales (aunque también aceptó aportes internacionales), por lo que fue sujeta de fiscalización por parte de la Contraloría.

4.4 La Estrategia de financiamiento

La experiencia internacional muestra que la decisión de asignar recursos para financiar el programa de reparaciones es esencialmente una decisión política que en principio no está condicionada por la cantidad de recursos disponibles ya que aún en los casos donde las restricciones financieras son severas, siempre es posible reasignar parte de los pocos recursos disponibles o definir estrategias diversas para procurar una mayor movilización de recursos tanto internos como externos, si bien las posibilidades de financiar los programas de reparaciones con este último tipo de recursos son limitadas⁷². Por un lado, tenemos los casos de Argentina y Chile, en donde el financiamiento de los programas de reparaciones ha transcurrido sin mayores contratiempos debido a la firme voluntad política de los gobiernos y las coaliciones que los han respaldado, de reparar los daños ocasionados por las dictaduras militares. De hecho, en el caso de Chile, la mayor parte del programa de reparaciones ha sido financiado con recursos provenientes del presupuesto estatal; mientras que en el caso de Argentina el grueso de las compensaciones fueron financiadas por el Estado mediante la emisión de bonos públicos⁷³.

Los casos de Guatemala y en cierta medida el de Sudáfrica por el contrario, son ejemplos en donde la movilización de recursos financieros y su reorientación hacia los programas de reparación ha resultado problemática –no porque no haya margen de acción para ello, sino porque los gobiernos y algunos sectores poderosos no han tenido la voluntad política para cumplir con las recomendaciones de las comisiones⁷⁴. Como ya señalamos, en el caso de Guatemala el gobierno ha argumentado que no existen fondos para financiar el programa de reparaciones y se ha opuesto a la aplicación de medidas individuales. En el caso de Sudáfrica, la posición del gobierno sudafricano y del sector empresarial ha sido que el programa de reparaciones no es viable fiscalmente. De acuerdo a algunos autores⁷⁵, en Sudáfrica parece existir un acuerdo velado entre los empresarios y el gobierno de que cualquier programa de reparaciones sería demasiado caro⁷⁶.

Dado que la voluntad política de los gobiernos puede influenciarse a través de la conformación de coaliciones que defiendan y promuevan los programas de

⁷² Esto es así debido a que desde el punto de vista de la cooperación internacional el financiamiento de los programas de reparaciones debe ser realizado por el Estado ya que representa una muestra concreta de su compromiso político de resarcir el daño causado y de respetar los derechos humanos.

⁷³ Ver Anexo 4.

⁷⁴ En el caso guatemalteco, la CEH recomendó financiar el programa de reparaciones poniendo en marcha la reforma tributaria establecida en los Acuerdos de Paz, la cual supuestamente aumentaría la carga tributaria en el año 2000 en alrededor de 4 puntos porcentuales del PIB en relación al año 1995. Además, recomendó una reorientación de los gastos sociales, la disminución de los gastos militares y la gestión de fondos provenientes de la comunidad internacional. En el caso de Sudáfrica, la Comisión recomendó la creación de un Fondo Presidencial, el cual se supone tiene que ser cubierto con recursos internacionales, el presupuesto nacional y los intereses ganados por tales recursos. Además, la Comisión recomendó una serie de medidas fiscales, destinadas a movilizar recursos para financiar el Fondo Presidencial (Ver Cuadro Anexo 1).

⁷⁵ Hamsen y Rasmussen (2000), op.cit.

⁷⁶ De acuerdo a Kimani (2002), después de un año de que la CVR hiciera las recomendaciones de reparación, el gobierno anunció que había apartado un total de R600m (\$80m) para el pago de reparaciones para un período de 3 años, que únicamente representa menos del 20% del total propuesto por la Comisión. A fines del 2002, solamente R35m (\$3m) habían sido desembolsados para el pago de las reparaciones de emergencia.

reparación, una lección aprendida es que al final, la aplicación efectiva de un programa de reparación dependerá de la posibilidad de conformar una amplia coalición social que lo promueva. Ciertamente, la conformación de dicha coalición supone el diseño e implementación de una estrategia política, que en muchos casos no se considera por las comisiones y en general por los que están a favor del programa de reparaciones.

Por supuesto, la argumentación anterior no significa que la dimensión financiera no sea importante, particularmente en aquellos países, como el Perú, donde existen fuertes restricciones presupuestarias y/o donde la existencia de desequilibrios macroeconómicos impone serias restricciones al manejo fiscal. De hecho, la experiencia internacional muestra que la oposición de la clase política en general y del gobierno en particular al programa de reparación tiene como uno de sus fundamentos el temor a poner una presión demasiado alta sobre las finanzas públicas, que a la larga conlleve a una situación inmanejable en el ámbito financiero y cambiario. Lo importante es saber distinguir cuándo esta justificación se debe a argumentos fiscales y cuándo responde principalmente a una oposición política al programa.

En países donde la pobreza y en general las desigualdades sociales y económicas son extendidas y profundas, los estados se encuentran sometidos a demandas que exceden las capacidades financieras no sólo presentes sino también futuras. Esto significa que el programa de reparaciones tiene que competir por recursos con otros programas y proyectos que muchas veces son considerados más importantes por el gobierno y por la clase política. Por lo tanto, para coadyuvar a la viabilidad política de los programas de reparación, es preciso no solamente establecer claramente los alcances de los mismos, sino también diseñar una propuesta de financiamiento realista y consistente, la cual debe ir acompañada de argumentaciones sólidas sobre los efectos positivos sociales, políticos y económicos que se derivarán de la aplicación de las medidas de reparación.

El tercer aspecto importante en términos de la definición de una estrategia de financiamiento del programa de reparaciones es vincular el financiamiento con los tiempos políticos y de aplicación del programa de reparaciones, ya que sólo de esta manera es posible superar con éxito el problema de la escasez de recursos existente en el corto plazo. Existen dos momentos críticos en términos del financiamiento de los programas de reparaciones. El primero es en el inicio del programa, donde se requiere una suma suficiente de recursos que permita financiar el montaje o fortalecimiento de la instancia que estará a cargo de su aplicación y seguimiento así como las medidas de reparación de emergencia y aquellas de carácter individual y colectivo que están diseñadas para aplicarse una sola vez (pensiones, medidas simbólicas, etc.). El segundo momento clave es cuando dan inicio los componentes más permanentes y costosos del programa de reparaciones ya que para asegurar su continuidad en el tiempo se requiere movilizar un flujo de recursos por un período más o menos largo, lo cual sólo puede lograrse a través del financiamiento proveniente del presupuesto nacional. Obviamente estas fases están relacionadas pues a medida que pasa el tiempo y no se da inicio al programa, se reducen las posibilidades de su implementación eventual.

Varias implicaciones se deducen del análisis anterior. La primera es que no es un requisito indispensable para la viabilidad financiera del programa de reparaciones

contar con la totalidad de los recursos de una sola vez, sino que lo realmente importante es asegurar un flujo permanente de recursos financieros. La segunda es que la viabilidad financiera de los programas de reparaciones en tanto se caracterizan por su costo elevado y su larga duración depende fundamentalmente de los recursos provenientes del presupuesto nacional. En el corto plazo, sin embargo, los recursos financieros provenientes de la cooperación internacional y aquellos de naturaleza transitoria (fondos de privatización, repatriación de capitales ilícitos, conversiones o canjes de deuda externa, etc.) pueden representar una fuente importante de financiamiento de los programas de reparaciones, sobre todo al inicio de los mismos. La tercera es que se hace necesario elaborar un cronograma de implementación del programa de reparaciones en el que se detallen las necesidades de financiamiento requeridas en cada fase del proceso.

4.5 Estrategia Política

Probablemente la lección más importante de la experiencia internacional en términos de programas de reparación es que más allá de las restricciones financieras, técnicas e institucionales, la aplicación efectiva de los programas de reparaciones es el resultado de un complejo proceso político en el cual participan tanto los sectores que están a favor del programa de reparaciones como aquellos que lo rechazan y/o lo cuestionan por razones de índole técnica, ideológica o política. La situación se complica más cuando el proceso de definición y aplicación del programa de reparaciones coincide con períodos electorales o con cambios de gobierno, ya que en tales casos generalmente la correlación de fuerzas políticas del país sufre modificaciones que afectan los márgenes de maniobra de los gobiernos para la aplicación de políticas públicas. El peor de los casos ocurre cuando los gobiernos o las coaliciones políticas que formalmente están a favor del programa de reparaciones pierden terreno político en relación con aquellos sectores opuestos, ya que cuando esto ocurre las posibilidades de que el programa de reparaciones se ejecute se reducen drásticamente.

Por las razones anteriores, es fundamental que simultáneamente al proceso de definición del programa de reparaciones, se diseñe e implemente una estrategia política cuyo objetivo central sea la conformación y/o el fortalecimiento de una coalición política que promueva y defienda el programa de reparaciones y genere por tanto las condiciones políticas adecuadas que aseguren su sostenibilidad en el tiempo⁷⁷.

V. El caso peruano y el desafío de un programa nacional de reparaciones

Esta parte del informe no tiene el propósito de identificar todos los factores del contexto peruano que tendrán que tomarse en cuenta al diseñar un programa de reparaciones. De hecho, tiene mucho sentido esperar a que la CVR primero cumpla con su misión de documentar, en lo posible, el proceso de la violencia, los hechos, sus consecuencias y las responsabilidades antes de aventurarse muy lejos en este terreno. Sin embargo, vale la pena señalar en esta sección algunos puntos de referencia ya existentes que sirven para resaltar con mayor particularidad algunos de los desafíos que enfrentan la CVR, el gobierno y la sociedad en su conjunto al buscar la mejor forma de hacer reparaciones con y para las víctimas.

⁷⁷ Ver Parte VI.

5.1. La distinción jurídica y política

Poco tiempo después de la normalización de su situación respecto a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno peruano presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una propuesta amplia para dar soluciones a un número importante de casos que se encuentran bajo la competencia de la CIDH⁷⁸. El compromiso del gobierno peruano en relación a estos casos ha contribuido a definir los alcances de su deber teniendo en cuenta sus obligaciones internacionales e incluyendo entre otros el reconocimiento de su responsabilidad y la reparación de los daños y consecuencias a las víctimas. A su vez, el comportamiento del Estado en la solución amistosa de algunos de estos casos⁷⁹, incluso la designación de fondos para tal efecto⁸⁰, en tanto responda a las recomendaciones de la CIDH y a sentencias de la Corte⁸¹, ha dado un señal importante de voluntad política y respeto por las obligaciones internacionales del Estado.

Estos pasos pueden tener un impacto positivo sobre la confianza ciudadana; es decir, cuando el Estado acepta su rol en violaciones a los derechos humanos y resuelve los procesos conforme los estándares que establece el derecho internacional, envía un mensaje de que no lo volverá a hacer y que hará eficaces los procesos judiciales a los cuales las víctimas tienen derecho. Sin embargo, y de manera simultánea, el arreglo de unos casos a través de acuerdos de solución amistosa o de reparación integral que atienden los parámetros de las reparaciones establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, genera una presión enorme sobre el Estado para responder de igual forma ante todos los abusos del pasado, a la vez que despierta una expectativa similar en las víctimas cuyos casos están comenzando a salir a luz en el actual proceso de esclarecimiento de la verdad.⁸²

Aquellos casos que pasaron por la vía internacional pueden constituir pruebas importantes de voluntad del Estado, pero no trazan el camino para un programa amplio de reparaciones. Tal como ya hemos señalado, mientras que los tribunales distribuyen a individuos, caso por caso, beneficios relativamente altos y

⁷⁸ Ver, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa Conjunto entre la Comisión y el entonces Ministro de Justicia, Diego García-Sayán, documento sin número, de fecha 22 de febrero de 2001 (<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2001/PERU.htm>). Mediante este documento, el gobierno peruano se comprometió a buscar soluciones integrales en más del 50 % de todos los casos que en relación al Perú se encuentran ante la CIDH. Algunos de estos casos han sido resueltos a través de acuerdos de solución amistosa.

⁷⁹ Ver p.ej. Caso Mariela Barreto (caso CIDH 12.095) o caso Leonor La Rosa (caso CIDH 11.756).

⁸⁰ Ver, Decreto de Urgencia No. 122-2001 publicado el 28 de octubre de 2001, creando el Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADOI). Los considerandos del decreto señalan, “Que es de anotar que importantes sectores de la población se han visto afectados con algunos de los hechos ilícitos..., los mismos que merecen que se asegure una adecuada reparación por el daño sufrido, establecido que sea ello en la correspondiente sentencia judicial o en una sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”

⁸¹ Desde que el Perú se ha reincorporado a la competencia contenciosa de la CorteIDH se llegó también a la resolución en fase de reparación de unos casos que tenían sentencia de fondo mediante “acuerdos de reparación integral” sin la necesidad de una sentencia de la Corte sobre la materia; ver p.ej. caso *Barrios Altos, Op.-Cit.*; o caso *Durand y Ugarte, Op.-Cit.*

⁸² Ver el Anexo 5 para un resumen de algunas propuestas de reparaciones a favor de víctimas de detención arbitraria y para desplazados.

personalizados, estos beneficios no responden a una noción articulada del tipo de comunidad que se pretende construir dentro del marco de la justicia transicional. Un programa de reparaciones concebido en términos políticos e integrales, es decir, uno que responda al interés común, puede contribuir de forma más directa a la reconstitución de una comunidad.

La decisión del Ejecutivo de establecer una Comisión de la Verdad y Reconciliación con un mandato de, entre otras cosas, formular “propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares”⁸³ llama al Estado a atender la dimensión política de las reparaciones a través de la creación de un programa para este efecto. Dicho programa debe cumplir con su deber ante un universo amplio de víctimas de violaciones a los derechos humanos y de la violencia política. Lo hace atendiendo los criterios propios de este tipo de medida política y no a través de la aplicación de los mismos criterios que utilizan la CIDH y la Corte cuando deciden cada caso individual, fijándose en las particularidades de cada uno de ellos.

Por otra parte, se ha acordado el establecimiento de una Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la CIDH⁸⁴ cuyo mandato consiste en el diseño de un “programa integral de reparaciones no dinerarias” en 159 de los casos comprendidos en el comunicado de prensa conjunto mencionado anteriormente. Esta iniciativa representa un paso hacia el diseño más bien de un programa general de reparaciones que a una lógica de solución amistosa caso por caso. De igual manera, y sin esperar el resultado del trabajo de la CVR, a principios de 2002, el gobierno lanzó una iniciativa para atender a los “indultados inocentes”, creando otra comisión y encomendándole de diseñar y poner en práctica un “programa integral de reparaciones no dinerarias” para este grupo limitado de víctimas⁸⁵.

Los desafíos están claros: Primero, ¿Cómo llevar paralelamente los procesos judiciales y particulares, por un lado, y los procesos de definición política de programas más amplios por otro, sabiendo que los resultados no pueden ser, ni tienen que ser, iguales? Segundo, ¿cómo armonizar los esfuerzos específicos a favor de reparaciones para los 159 casos de la CIDH y para los indultados inocentes, con el diseño por la CVR de un programa general de reparaciones para el universo de víctimas? La lógica actual del gobierno de bifurcar su atención, intentando definir por ahora únicamente las posibles “medidas no dinerarias” y dejando sin definirse

⁸³ DS 065-2001, Art. 2, literal c).

⁸⁴ El grueso de casos de la lista tratada en el Comunicado de Prensa Conjunto entre el gobierno y la CIDH (159 casos, comprendidos en los literales c y d del comunicado) ha sido remitido a dicha Comisión (creada mediante el Decreto Supremo N° 005-2002-JUS, del 25 de febrero de 2002) para "diseñar un programa integral de reparaciones no dinerarias" para este grupo de casos, dejando por resolver aparte cualquiera medida monetaria. Este DS fue modificado por el DS N°006-2002-JUS del 1° de marzo de 2002 para permitir la incorporación de nuevos integrantes a la Comisión.

⁸⁵ Ver el Decreto Supremo No. 002-2002-JUS, publicado el 15 de enero de 2002 que crea la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAII) y le encarga “diseñar y poner en práctica un Programa Integral de Reparaciones No Dinerarias a favor de los indultados por la Comisión creada por la Ley No. 27234 [estableciendo el indulto para personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria, sobre la base de pruebas insuficientes], así como de los familiares de éstos.”

“medidas dinerarias”⁸⁶ es de cuestionable eficacia, ya que limita enormemente la posibilidad de asegurar la integralidad de su respuesta.

Los casos que pasaron por la vía jurídica interamericana, vistos individualmente, responden plenamente a un marco jurídico que establece criterios bastante claros los cuales el Estado tendrá que atender⁸⁷. Las víctimas individuales en estos casos tienen el derecho de insistir en que la respuesta del Estado se ajuste a los criterios establecidos en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos e incluya medidas de indemnización basada en el lucro cesante, daño material y daño moral. Si estos fueran casos esporádicos y aislados, o si constituyeran el único grupo de víctimas sobre el horizonte, el desarrollo del acuerdo en estos términos se vería normal, por altas que fueran las indemnizaciones. Sin embargo, la situación única de este grupo de casos en un contexto en que habrá otros miles de víctimas que atender, necesariamente introduce un elemento adicional en el proceso de resolución.

Aquí se resalta la oportunidad que algunas víctimas han tenido, a diferencia de otras, de tener acceso a la representación legal, a la documentación o pruebas de los hechos, así como al apoyo material o moral que le permitió seguir un proceso legal internacional. Esto se puede entender, por un lado, como reflejo de la ‘suerte’, de factores contingentes, de los relativos privilegios entre ciertas clases de víctimas (por ejemplo, una víctima del medio urbano quien puede tener más acceso a la representación legal), pero también como manifestación de la persistencia y determinación de estas víctimas de insistir en la justicia.

Desde el punto de vista del Estado, la lógica dicta que intente resolver estos casos (y así el primer desafío) a través del diseño y aplicación de un programa general de reparaciones que atenderá a un universo mayor de víctimas. Para las víctimas cuyos casos están ya en vías de resolución por los mecanismos del sistema interamericano (en especial quienes no están comprendidos dentro del mandato de la Comisión de Seguimiento a las Recomendaciones de la CIDH y esperan llegar a un acuerdo individual sobre su caso), esta respuesta les ofrece al menos cuatro desventajas: primero, que la constitución del programa no es inmediata; segundo, que el componente de indemnización se verá seguramente disminuido; tercero, que no garantiza otros aspectos de la reparación integral tal y como se entiende en este contexto (incluyendo, por ejemplo, la investigación y sanción de los responsables); y finalmente, las medidas disponibles a través de un programa podrían responder con menor precisión a sus circunstancias particulares, por ser diseñadas para un grupo más genérico.⁸⁸

⁸⁶ De hecho, la denominación de medidas como “no dinerarias” en estos casos se refiere únicamente al punto de vista de la víctima (en el sentido que no recibe dinero en efectivo) y no del punto de vista del Estado, que tiene que costear estos gastos, sea creando servicios nuevos o utilizando algunos ya existentes.

⁸⁷ Ver los casos de la Corte Interamericana citados anteriormente en la parte III.

⁸⁸ Para las víctimas cuyo caso está sometido a la propuesta de la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la CIDH, no está claro a estas alturas cómo se resolvería el componente denominado “dinerario”, aunque tienen la ventaja de siempre recurrir a la CIDH para insistir en una resolución más integral de sus casos. Para las víctimas que no han pasado por la vía judicial, un programa de reparaciones les ofrece algunas ventajas obvias. Por ejemplo, eliminaría —para estas víctimas— la necesidad de esperar largos e inseguros procesos nacionales o internacionales, y de sufragar los costos asociados con ellos; asimismo, puede resultar más fácil acceder a los beneficios de un programa que dar prueba de todos los elementos de una violación ante un tribunal.

La dificultad que presentan estos casos podría, posiblemente, menguarse con un acuerdo que reconozca su situación única en estos aspectos pero también su identidad con un universo mucho mayor de víctimas.⁸⁹ En general, sería deseable diseñar un programa de reparaciones coherente, integral y justo, que reduzca las distinciones arbitrarias entre clases de víctimas y trate este grupo dentro del marco general del programa. Cabe señalar que el Estado puede, si cuenta con el consentimiento de las víctimas y se apeg a los criterios generales que hemos señalado, cumplir con el deber jurídico del Estado de reparar a través de un programa político de reparaciones⁹⁰. Por otro lado, las víctimas guardan su derecho a un recurso efectivo en el ámbito nacional, y su derecho a petición en el sistema interamericano, por las violaciones sufridas, a no ser que lo cedan voluntariamente por medio de un acuerdo específico o al someterse al marco de un programa equitativo de reparaciones.

Tomando estos principios en cuenta, la gama de posibles opciones para resolver en algún grado el primer desafío incluye, por ejemplo, cualquiera de las siguientes o una combinación de las mismas:

- Evacuar este grupo de casos por una vía paralela sin atención al programa general de reparaciones y aceptando como inevitable la contradicción y falta de equidad e integralidad que esto implica.
- Negociar un compás de espera para permitir la colocación de estas víctimas dentro de un programa general de reparaciones, posiblemente con ciertas ventajas procedimentales o temporales, sometiendo dicho programa no sólo a la aprobación de este grupo de víctimas sino también, en su momento, a la CIDH.
- Priorizar la atención a las demás dimensiones de la justicia en estos casos, o sea, a los componentes de la reparación en sentido amplio, y los daños materiales y morales que resulten directamente del esfuerzo por llevar su caso ante la justicia internacional.
- Proseguir en lo penal y lo civil en contra de los individuos responsables en estos casos, a manera de que éstos contribuyan al costo de las reparaciones.
- Establecer una relación entre los arreglos en estos casos y el acceso de las víctimas en ellos comprendidas, a un eventual programa de reparaciones, de manera que no puedan recibir un doble beneficio.

Si los casos de la CIDH vistos en la Comisión de Trabajo Interinstitucional tienen un pie en el mundo jurídico de las reparaciones y un pie en el mundo de políticas generales de reparaciones, el trabajo de la Comisión Especial de Atención a los Indultados Inocentes (CEAI) responde aún más claramente a este último. Este grupo de casos ilustra la manera en la cual unas víctimas de violaciones a los derechos

⁸⁹ Cabe señalar que si el Estado se compromete, para resolver estos casos, a implementar un programa general de reparaciones, la participación de la CIDH en este acuerdo y su supervisión posterior, podría ofrecer una garantía especial para todas las víctimas respecto a la implementación futura del programa.

⁹⁰ De hecho, el trato actual de los casos de la CIDH en la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de Recomendaciones de la CIDH ya representa un paso hacia una solución forjada en el marco de un programa de reparaciones y no en la tradicional fórmula de caso por caso. Si bien pueden seguir existiendo discrepancias sobre el mandato y la conformación de dicha comisión, su creación se hizo en el supuesto de que los peticionarios (las víctimas) participaran en encontrar la solución.

humanos, con un derecho a la indemnización establecido por ley⁹¹, pueden ser atendidas a través de un proceso de diseño de un programa de reparaciones. En este sentido, el trabajo de la CEAIL ofrece la posibilidad de dar un insumo importante a la CVR, sobre las secuelas de esta violación de los derechos humanos, la identidad y características de las víctimas y sobre diferentes medidas apropiadas para la reparación en estos casos. Sin embargo, puede ser ventajoso esperar el diseño de un programa general de reparaciones dentro del cual se incluyera este grupo, ya que permitiría diseñar un programa más integral, establecer y equilibrar prioridades entre grupos de víctimas, tipos de daño y medidas, e incluso ir más allá en el entendimiento de la dimensión de esta violación y de las reparaciones a otorgar que lo que permite el mandato actual de la comisión especial, incluyendo reparaciones monetarias. Las desventajas incluyen el hecho de hacer esperar a este grupo de víctimas que ya anticipan un resultado, aunque éste sea parcial.

5.2. Dando contenido al deber de Estado

El deber del Estado peruano de reparar los daños a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (reflejado en varios de los tratados internacionales ratificados por el Perú) pasa a formar parte del sistema jurídico peruano⁹². Este concepto no es ajeno a otras normas internas.

Por ejemplo, el Código civil en su artículo 1969° dispone que: *“Aquél que por dolo o culpa cause un daño a otro está obligado a indemnizarlo (...)”* y de acuerdo al artículo 92° del Código penal: *“La reparación civil se determina conjuntamente con la pena”*. En teoría entonces, está abierta la vía procesal para obtener reparaciones en violaciones a los derechos humanos, como derivación de las obligaciones fundamentales asumidas por el Estado según el derecho internacional. Además, los errores judiciales en los procesos penales y las detenciones arbitrarias, como ya se mencionó, llevan expresamente a indemnizaciones en la normatividad interna.

Sin embargo, la práctica de los tribunales nacionales en materia de violaciones a los derechos humanos, y más aún en materia de reparación a las mismas, es parca. Si bien no contravienen el establecimiento de un programa nacional de reparaciones, las

⁹¹ *“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 7. La indemnización, en la forma que determine la ley, por los errores judiciales en los procesos penales y por las detenciones arbitrarias, sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar”*, artículo 139 de la Constitución. Ver también, sentencia del Tribunal Constitucional mediante el Expediente N° 1277-99-AC/TC, 13 de julio de 2000 en la que se reconoce el derecho individual de los indultados a la reparación económica: *“por consiguiente y asumiendo que el derecho a la indemnización, es perfectamente invocable por los demandantes de la presente causa, a éstos les queda promover de inmediato y a título individual (...) Falla: (...) FUNDADA la Acción de Cumplimiento y en consecuencia ordena a los funcionarios emplazados se cumpla con el mandato indemnizatorio reconocido por el inciso 6) del artículo 14° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, una vez que se haya determinado en sede judicial el monto de la reparación correspondiente a cada uno de los demandantes beneficiados con la Ley N° 26655”*.

⁹² Ver, Sentencia del Tribunal Constitucional mediante el Expediente N° 1277-99-AC/TC, 13 de julio de 2000 : *“Es un hecho inobjetable para este Tribunal que cuando nuestra Constitución Política del Estado reconoce en su artículo 55° que “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional” y el Artículo 200° inciso 4) consigna entre las diversas normas con jerarquía legal, a los tratados (sin distinción alguna), no cabe sino admitir que los mismos tienen valor normativo indiscutible y en consecuencia son plenamente aplicables por los jueces y tribunales peruanos.”*

normas y prácticas jurídicas en materia de reparaciones no contribuyen criterios para el diseño del mismo. Por un lado, tanto las leyes de amnistía⁹³ como la injerencia del poder político sobre los órganos judiciales contribuyeron a que los recursos hoy día no sean efectivos y no cumplan con la debida función de amparar a las personas cuyos derechos humanos han sido violados. Por otro lado, las víctimas no suelen recurrir a esta vía, ya sea por no confiar en la administración de la justicia o simplemente por desconocer las formas de hacerlo. Además, reconocen que un proceso para obtener reparación civil en delitos contra los derechos humanos puede demora un promedio de 3 años y que los gastos que genera resultar ser mayores que las indemnizaciones que se pueden obtener.

5.2.1 Concepto de víctima

Uno de los temas que requiere un análisis cuidadoso en el Perú es el de quién debe considerarse como víctima de una violación a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Nuevamente, el trabajo de la CVR y de otros, como la sociedad civil, los grupos de víctimas y la CEAIL, pueden aportar mucho al proceso de asimilación de los conceptos de derechos humanos que subyacen esta determinación. Es más, todas estas voces serán claves al determinar cuáles de estas víctimas deben ser atendidas y en qué formas, dentro de un programa de reparación.

En cuanto a lo primero, ya hemos visto anteriormente cómo operan en este sentido las normas internacionales de la no discriminación y la equidad. Estas normas y prácticas internacionales, que también son ley para el Perú, tienen consecuencias importantes para el país, donde ha prevalecido una atención a la supuesta calidad de “inocente” de la persona perjudicada para considerarla como “víctima”, y donde las indemnizaciones legisladas hasta la fecha tienden a favorecer a algunas víctimas sobre otras. Por un lado, se trata de un proceso de ir asimilando la verdad del pasado para entender qué significa hablar de víctimas, y, por otro, de aceptar con convicción la aplicación fiel de dichos principios de los derechos humanos. En el Perú hasta hoy, esta comprensión y convicción están todavía en proceso de desarrollo, situación manifiesta en la historia de las medidas y proyectos de reparaciones y compensación por violaciones a los derechos humanos. Los primeros grupos de personas atendidos por el Estado en términos de reparaciones fueron de una forma u otra agentes del mismo agraviados por las acciones de los grupos “subversivos”⁹⁴. Sin embargo, desde el inicio de la transición política, se constata en medidas ejecutivas y proyectos de ley que el universo de víctimas tiende a ampliarse conceptualmente, para abarcar también a personas civiles y a víctimas producidas por agentes del Estado⁹⁵.

El paso más importante del Estado peruano en cuanto al concepto de víctimas se ha dado en la resolución de algunos casos ante el sistema interamericano, donde se ha

⁹³ Ley N° 26479, publicada el 15 de junio de 1995, y Ley N° 26492, publicada el 2 de julio de 1995.

⁹⁴ Antes del 2001, se dictaron varias normas de diverso rango y jerarquía que regulan la situación y los beneficios que corresponden a ciertos sectores de víctimas agraviadas por las acciones de los grupos subversivos, que principalmente fueron de una forma u otra agentes o funcionarios del Estado peruano: las autoridades locales, los funcionarios y servidores públicos, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, los integrantes de las Rondas Campesinas y de los Comités de Autodefensa.

⁹⁵ Por ejemplo: los inocentes indultados o con derecho de gracia presidencial o los casos con informe de la CIDH. Ver resúmenes de las leyes (Anexo 6) y proyectos de ley (Anexo 7) en materia de reparaciones y compensación para víctimas de la violencia y situaciones similares.

reconocido que toda persona que sufre una violación a sus derechos humanos debe ser reparada sin tomar en cuenta la legalidad o la moralidad de sus acciones anteriores. Tal es el caso de dos de los recientes acuerdos de solución amistosa celebrados por el Estado peruano que benefician a ex-agentes del Servicio de Inteligencia del Estado (SIE), ambas personas integrantes comprobadas del Grupo paramilitar Colina. Sin embargo, esta visión no necesariamente está compartida ampliamente todavía. Por ejemplo, en un proyecto de ley pendiente ante el Congreso de la República, se propone otorgar beneficios a las víctimas del “terrorismo”, precisando que “no podrán acogerse a ningún beneficio de esta ley, quienes sean responsables de violaciones a los derechos humanos”⁹⁶.

5.2.3 Las medidas

La suficiencia de las medidas de reparación es otro tema que merece especial atención. En el ámbito jurídico peruano, la indemnización individual goza de un lugar privilegiado dentro de las medidas de reparación. La jurisprudencia interna reconoce el daño emergente (es decir, el daño material en el momento de la infracción y generado por la misma), el lucro cesante (es decir los ingresos o ganancias futuras dejadas de percibir por el daño sufrido) y el daño moral.⁹⁷

En el ámbito de políticas más generales de reparaciones, el conjunto de las medidas de reparaciones individuales otorgadas a raíz de leyes especiales y a través de acuerdos de solución amistosa, las reparaciones son tratadas con un criterio más amplio⁹⁸ que la simple indemnización pecuniaria que se puede esperar de un proceso judicial interno por daños y perjuicios. Es así que las reparaciones en el Perú han incluido servicios de salud, educación y vivienda, así como reparaciones morales y simbólicas.

5.3. Estrategias nacionales para hacer efectivas las reparaciones

En la experiencia peruana hasta la fecha, si bien se han aplicado medidas de reparación en el sentido de beneficios o indemnizaciones, éstas no han tenido como base la existencia de un plan integral. Se trata más bien de medidas que han seguido el curso de los acontecimientos, las prioridades del gobierno de turno, y distintas visiones de qué significa “víctima”. Por otro lado, comienzan a surgir otras propuestas que ubican el tema de las reparaciones dentro de un marco global de una propuesta de paz sostenible. Será importante analizar si este último enfoque puede enfrentar algunas de las dificultades ya señaladas en el sentido que sus líneas

⁹⁶ Artículo 3, Proyecto de Ley N°1230, presentado el 8 de noviembre de 2001 por la agrupación Perú Posible. También el artículo 6 del proyecto de Ley N°2342 que pretende conceder “beneficios a los miembros de las Rondas Campesinas y de los Comités de Autodefensa que lucharon y/o fueron víctimas del terrorismo”, presentado el 22 de marzo de 2002 nuevamente por la agrupación Perú Posible, considera una excepción a los beneficios. Además de entrar en contradicción con principios del DIDH, esta distinción puede contravenir lo dispuesto por el Artículo 2 inc. 2 de la Constitución: “*Toda persona tiene derecho: 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.*”

⁹⁷ Al respecto, aunque la jurisprudencia peruana afirma el principio que la reparación debe guardar una relación proporcional con el daño ocasionado, la práctica de los jueces peruanos indicaría que el monto de la indemnización es tan bajo que aún en sentido simbólico no cumple este principio. Es común, por ejemplo, que la reparación civil sea de sólo mil soles en delitos contra la vida o quinientos soles en delitos de tortura. Ver, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la República, Primera Sala Penal Transitoria, Exp. 809-99.

⁹⁸ Leyes especiales y proyectos de ley de esta naturaleza están resumidos en los Anexos 6 y 7.

directrices corresponden más bien a las de programas de compensación social o de desarrollo local.

5.3.1 Aspecto financiero

Hasta ahora, el soporte financiero para las medidas de reparación aplicadas ha provenido de diversas fuentes que no representan una garantía para asegurar la sostenibilidad de un programa nacional de reparaciones. Por ejemplo, los recursos destinados a resolver los casos de la CIDH son de una fuente extraordinaria, y por tanto temporal, el FEDADOI. Si bien es posible pensar que una parte del financiamiento del programa de reparaciones provenga de recursos del FEDADOI o se busque a través de vez medidas creativas y excepcionales como “canjes de deuda externa por reparaciones a las víctimas de la violencia”, el tema de una estrategia financiera resulta ser un desafío cuya resolución es clave para el éxito de cualquier programa.

5.3.2 Aspecto político

El desafío de construir una alianza sólida que pueda forjar y llevar adelante una estrategia política alrededor del tema de las reparaciones aún no ha sido resuelto en el Perú. Sin embargo, existen algunos elementos que se prestan a esta tarea importante. Por ejemplo, desde hace casi 20 años existe en el Perú una red de organizaciones de derechos humanos, varias de ellas miembros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que han jugado un papel importante en el proceso de transición política en el país. Estas organizaciones tienen una amplia experiencia de trabajo con víctimas y han establecido con ellas y sus organizaciones relaciones de cooperación y confianza. Existen también algunas organizaciones creadas por las víctimas mismas o por sus familiares. Estos y otras organizaciones afines de la sociedad civil constituyen un eje central de fuerzas que, habida un proceso adecuado de diálogo y consulta, y aliadas con la CVR y funcionarios de gobierno comprometidos con este tema, pueden ayudar a diseñar y promover un programa de reparaciones y luego trabajar hacia la conformación de una coalición nacional más amplia. No existe aún un consenso interno sobre cuestiones fundamentales de las reparaciones dentro de este círculo y son pocas las organizaciones que ya han elaborado propuestas concretas en esta materia. Sin embargo, varias ONGs comienzan a hablar sobre reparaciones e incluso están organizando talleres con participación de víctimas y familiares para tratar sobre el tema, en coordinación con la Comisión de la Verdad.

Por otro lado, la viabilidad de un programa de reparaciones no dependerá solamente de estos círculos sino que necesitará construirse una alianza más amplia de apoyo al programa de reparaciones, aspecto tratado en la siguiente parte del documento.

VI. Criterios para la formulación de un programa de reparaciones en el Perú

Como hemos señalado, el programa de reparaciones debe ser concebido como una parte integral del proceso de transición hacia una democracia verdadera en el Perú. La mejor forma de asegurar que así sea es estimulando la discusión acerca de la naturaleza del programa. Este documento pretende contribuir a esa discusión aclarando cuáles son algunos de los fines defendibles de un programa de reparaciones, cuáles son las lecciones que se derivan del derecho y de la experiencia internacional, y

cómo estos elementos pueden utilizarse para definir las ventajas y desventajas de las diferentes alternativas.

6.1. Criterios generales

Con respecto al contenido del programa de reparaciones en el Perú, más que dar recomendaciones específicas, pretendemos en esta sección ofrecer algo de luz acerca de las diferentes alternativas que enfrentan quienes tienen a cargo su diseño. No vamos a repetir los argumentos ofrecidos anteriormente, sino recuperar los puntos principales.

6.1.1. Hemos insistido en la bondad de considerar el programa de reparaciones como el resultado de un proceso político, entendiendo este término en sentido amplio.

6.1.2. Hemos argumentado en favor de concebir los fines del programa de reparación en términos de una noción compleja de justicia transicional que descansa en (y a la vez genera) el reconocimiento, la confianza cívica, y la solidaridad. Esto implica especialmente para la CVR, que al formular recomendaciones no solo en el campo de las reparaciones *stricto sensu* sino también en otros campos (esclarecimiento de la verdad, investigación y sanción a los responsables, reforma de las instituciones, etc.), lo haga de manera complementaria buscando la integralidad del conjunto de las recomendaciones.

6.1.3. Se ha estudiado el derecho internacional, para derivar de él un entendimiento tanto de la obligación de reparar como algunos de los criterios mínimos que cualquier intento de reparación debe satisfacer. Estos criterios incluyen:

- un componente individual, incluso de indemnizaciones monetarias;
- la integralidad tanto externa como interna;
- la distinción entre un programa de reparaciones que responde al deber del Estado hacia la persona víctima de los derechos humanos o de una violación del DIH, y programas de compensación según los cuales el Estado ofrece la indemnización por los daños que sus agentes hayan sufrido en el cumplimiento de su función;
- la no discriminación, lo cual incluye la no aplicabilidad de una noción de “manos limpias” en la distribución de las reparaciones, en tanto que éstas responden a violaciones de derechos humanos o del DIH

6.1.4. Se ha estudiado la experiencia internacional con miras a derivar, entre otras, lecciones procesales, que guíen la estrategia tanto de diseño como de implementación del programa de reparaciones. Estas se desglosan más adelante en la sección 6.3.

6.1.5. En el caso peruano, existe una necesidad urgente de ordenar los distintos esfuerzos aislados y hasta incompatibles, en materia de reparaciones. De acuerdo al grado de coherencia que se logre entre las distintas iniciativas legislativas y ejecutivas (hasta, idóneamente, su incorporación dentro del programa nacional de reparaciones) se asegurará mayor integralidad interna y externa en el proceso y un camino más eficiente hacia las finalidades apropiadas de las reparaciones,

El aspecto más difícil en este sentido, puede ser la situación del grupo relativamente limitado de casos ante la CIDH pendientes de un arreglo negociado entre las partes y

para el cual se requiere de la aprobación de la CIDH. La equidad nos dice que es injusto que la resolución de estos casos tenga un resultado que contraste dramáticamente con la solución para víctimas que participen en un programa de reparaciones. Por otro lado, es entendible que una solución forjada bajo la lógica casuista del ámbito de los procesos judiciales varía considerablemente con respecto a una solución amplia que tome forma bajo otros criterios en el marco de un programa general, aún cuando los dos respondan a un mismo deber del Estado. Sin embargo, existen opciones como las señaladas en la Parte V, que podrían resolver este grupo de casos, siempre que se haga respetando la voluntad de las víctimas y el aval de la CIDH.

6.2. Las alternativas y sus costos: las ventajas y desventajas de diferentes formas de reparación.

Los detalles concretos acerca del contenido del programa peruano deben ser objeto de un estudio posterior, el cual debería realizarse con base a información mucho más detallada de la que se dispone hasta ahora acerca de factores relevantes tales como el perfil de las víctimas.

Aun así, es posible aclarar lo que está en juego con cada una de las opciones de contenido concreto. Basándonos en las categorías amplias que distinguen las diferentes formas de reparaciones es posible llegar a las siguientes conclusiones acerca de las ventajas y desventajas que acompañan a cada una de ellas:

6.2.1. *Medidas Simbólicas*

Medidas individuales. Estas pueden incluir, por ejemplo: cartas personales de disculpas, copias de los reportes de la comisión de la verdad, tumbas para las víctimas, etc. Las ventajas de incluir medidas de esta naturaleza en un programa de reparaciones son, por lo menos, las siguientes: estas medidas expresan una forma de reconocimiento y de respeto por el daño sufrido. Más aún, son una forma de expresar respeto por el *individuo*. Por último, son medidas que contribuyen a lograr estos fines a bajo costo.

En realidad, no hay ninguna desventaja obvia en el hecho mismo de incluir medidas como estas en un programa de reparaciones. El peligro surge sólo si se reduce el programa de reparaciones a medidas de este tipo. Teniendo en cuenta lo que se argumentó en la sección II acerca del lugar especial que las reparaciones juegan para las víctimas en un proceso de transición, reducirlas a medidas de este tipo no contribuirá, de manera efectiva, a la generación del sentido de justicia ni de sus condiciones necesarias, el reconocimiento, la confianza y la solidaridad. A pesar de que es imposible reparar en proporción exacta al daño sufrido, la desproporción que habría entre éste último y lo que puede ser interpretado como meras palabras, prácticamente asegura el fracaso de un programa que no distribuya más que bienes simbólicos individuales.

Por otra parte, escuchar la voz de las víctimas resulta especialmente importante con respecto a medidas simbólicas, ya que si bien dichas medidas deben ser entendidas ampliamente, si no tienen resonancia con las víctimas, serán un fracaso.

Medidas colectivas. También es posible distribuir beneficios simbólicos de carácter colectivo. Estos pueden tomar, por ejemplo, las siguientes formas: desagravio público por las violaciones y reconocimiento de responsabilidad, días de conmemoración y el cambio de nombre de lugares públicos para homenajear a las víctimas, el establecimiento de museos y parques, etc. Las ventajas fundamentales de esta forma de reparar consisten en que contribuye al desarrollo de la memoria colectiva, puede tener algún impacto en la formación de un sentido de solidaridad con las víctimas, y puede promover la formación de una actitud crítica y fiscalizadora con respecto a las instituciones del Estado. Todo esto puede lograrse a costos relativamente bajos.

Las desventajas posibles de este tipo de medidas incluyen la posibilidad de que resultan socialmente divisivas. En sociedades con sectores susceptibles al sentimiento de victimización, estas medidas pueden reforzar esta tendencia. Asimismo, existe la posibilidad de que haya sectores que piensen que estas medidas constituyen reparación suficiente.

6.2.2. Paquetes de servicios.

Las reparaciones pueden ser distribuidas en forma de paquetes de servicios que pueden incluir asistencia médica, educativa, de vivienda, y otras. Una de las ventajas de incluir medidas de esta naturaleza en un programa de reparaciones es que pueden satisfacer necesidades *reales* (y no sólo las percibidas). Es posible que logren este objetivo a un alto grado de costo-beneficio si pueden aprovechar instituciones eficientes ya existentes. Si los paquetes son completos e integrales pueden, además, tener un efecto positivo en términos de equidad. Finalmente, un programa de reparaciones que incluya medidas de este tipo puede fomentar el desarrollo de instituciones del Estado que eventualmente pueden prestar servicios no sólo a las víctimas, sino también a la comunidad en general. Un ejemplo claro de esta posibilidad lo constituyen programas de salud mental que eventualmente podrían cubrir enfermedades ajenas al legado de la violencia.

Sin embargo, esta es una forma de distribuir beneficios que implica ciertos riesgos. En primer lugar, los paquetes de servicios no maximizan la autonomía de los individuos, como los pagos directos, por lo menos en algunas circunstancias lo podrían hacer. De hecho, el diseño de un plan que se reduzca a este tipo de beneficios puede surgir de actitudes paternalistas que desconfían de la capacidad de los ciudadanos para decidir qué es lo que más les conviene. Además, la calidad de los servicios prestados dependerá en gran medida en la calidad de las instituciones existentes, muchas de las cuales sufren de conocidas deficiencias. Por último, entre más se concentre el paquete en la provisión de servicios básicos, menos poder reparativo tendrá, pues los ciudadanos correctamente pensarán que se les está distribuyendo bienes a los cuales tienen derecho en tanto ciudadanos, y no en su calidad de víctimas.

6.2.3. Desarrollo e Inversión Social.

Las reparaciones también pueden ser distribuidas en forma de planes de desarrollo e inversión social. De hecho, la mayor parte de los gobiernos se ven tentados a convertir el programa de reparaciones precisamente en uno de este tipo (el gobierno peruano no está exento de esta posibilidad). La tentación de hacerlo obedece a las siguientes razones. En primer lugar, las reparaciones en forma de inversión social dan

la apariencia de estar dirigidas a la solución de las causas profundas de la violencia. Segundo, pareciera como si esta forma de distribuir reparaciones permitiera darle debido reconocimiento a comunidades o áreas enteras. Tercero, pareciera como si también pudiera lograr metas tanto de justicia como de desarrollo (por ejemplo, mejoras en el nivel de vida, integración económica regional, etc.). Cuarto, todo lo anterior tiene la ventaja de hacer de esta forma de distribuir reparaciones una tarea política más fácil de lograr que las alternativas.

Sin embargo, las desventajas de disolver un programa de reparaciones en uno de desarrollo e inversión social son múltiples y poderosas. Esta forma de distribuir reparaciones tiene una capacidad específicamente reparativa bajísima ya que las medidas de desarrollo son demasiado incluyentes (no están dirigidas específicamente a las víctimas) y normalmente se concentran en necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que los beneficiarios las perciban, correctamente, como asunto de derecho y no como una respuesta a su situación de víctima. En segundo lugar, en lugares caracterizados por una ciudadanía fragmentada la cual no le da reconocimiento a los individuos, sino sólo como miembros de grupos usualmente marginales, esta forma de distribuir reparaciones no hace nada por fomentar el respeto hacia los individuos. En tercer lugar, los planes de desarrollo adolecen de un altísimo grado de incertidumbre. Las metas del desarrollo son complejas y de largo plazo. Esto amenaza la institución responsable de hacer recomendaciones acerca de reparaciones, y puede hasta poner en duda la seriedad del esfuerzo transicional en general. Finalmente, los planes de desarrollo fácilmente se convierten en materia de luchas políticas partidistas.

6.2.4. Pagos a individuos.

Las reparaciones pueden tomar la forma de pagos a individuos. Estos ofrecen las siguientes ventajas. En primer lugar, respetan la autonomía de los beneficiarios, pues permiten que sean ellos quienes deciden qué hacer con esos fondos. En segundo lugar, en la medida en la cual los pagos superen cierto umbral mínimo, estos pueden generar satisfacción por parte de los beneficiarios, pues, entre otras cosas, con los pagos pueden satisfacer tanto necesidades reales como percibidas. Tercero, en tanto que los beneficiarios son individuos, esta forma de repartir reparaciones puede fomentar el reconocimiento, precisamente, de los individuos como tales. Cuarto, de nuevo, por encima de cierto umbral mínimo, los pagos pueden mejorar la calidad de vida de los beneficiarios. Finalmente, es posible que un programa de reparaciones de esta naturaleza sea más fácil de administrar que uno que distribuya paquetes de servicios o planes de desarrollo.

Dicho esto, sin embargo, hay ciertos riesgos que es necesario evitar. Primero, si los pagos son vistos simplemente como un intento por cuantificar el daño, estos siempre resultarán no sólo insatisfactorios (las víctimas siempre tendrán buena razón para pensar que su sufrimiento ha sido subvalorado por el programa), sino también inapropiados (para las víctimas el intento de cuantificar su sufrimiento siempre tendrá una dimensión cuestionable). Segundo, si los pagos caen bajo cierto umbral no tendrán efectos significativos sobre la calidad de vida de las víctimas. Tercero, esta forma de distribuir beneficios presupone una cierta estructura institucional ya quedespues de todo, el dinero puede satisfacer necesidades sólo si hay instituciones que provean servicios que los ciudadanos necesitan y quieren comprar. Cuarto, si no hacen parte de un programa integral los pagos pueden ser vistos como una forma de

“comprar” el silencio o aquiescencia de las víctimas. Finalmente, los pagos a individuos son políticamente difíciles de ‘vender’ pues siempre compiten con otros programas urgentes, pueden ser bastante costosos, no tienen apoyo ni claro ni fuerte (las víctimas rara vez logran un grado de organización que garantice su influencia política), y pueden ser controversiales en la medida en que los beneficiarios seguramente incluirán excombatientes de diferentes bandos.

Ya hemos señalado la posibilidad de adelantar pagos individuales en forma de ‘medidas interinas urgentes,’ como se hizo en Sudáfrica. A pesar de que hay algo positivo en el intento de ayudar a solucionar necesidades urgentes de las víctimas, la experiencia sugiere que estas medidas adolecen aún más de los problemas que aquejan a los pagos en efectivo en general. Además, hay un riesgo adicional de que lo que se supone que es solamente interino se puede convertir, fácilmente, en lo único que se ofrece. Es decir, el riesgo es que una vez que se repartan las medidas interinas, se dé por concluido el programa de reparaciones.

6.2.5. Buscando un conjunto apropiado de medidas

Es importante recalcar que estas formas generales de distribuir los beneficios de un programa de reparaciones no son mutuamente excluyentes. De hecho, tiene sentido, especialmente en contextos caracterizados por fuertes limitaciones presupuestales, pensar en el programa de reparaciones de forma que aparte de los beneficios materiales que incluya, hagan parte de él también elementos simbólicos.

En el supuesto que el programa de reparaciones se diseñe para tomar en cuenta la dimensión étnico-cultural, u otros aspectos de diversidad dentro del universo de víctimas, será especialmente importante la participación de estos sectores en el diseño, implementación y monitoreo del programa.

Además, es razonable intentar diseñar el programa de forma que responda a la naturaleza de la violencia que pretende resarcir, de forma que si la violencia fue predominantemente colectiva, es decir, dirigida a individuos en tanto miembros de diferentes grupos, el programa puede, en razón tener una dimensión colectiva importante. En todo caso es importante que haya un componente individual, pues no importa cuán efectivos puedan ser las reparaciones colectivas, estas nunca proporcionan el grado de reconocimiento individual que las víctimas, las familias, y una buena parte de la sociedad civil tendrían buena razón para esperar. A pesar de que obviamente no hay ningún principio que determine el balance adecuado entre los diferentes aspectos del programa, su diseño debe estar guiado por la claridad acerca de su integridad tanto interna como externa, y por la claridad acerca de sus fines.

La distinción entre medidas colectivas e individuales no debe ser un limitante para la creatividad, sino una invitación a ella, ya que no son mutuamente excluyentes. Una combinación de medidas colectivas e individuales puede atender las distintas facetas de los daños provenientes de un tipo de violación, como también puede contribuir a que el programa en su conjunto sea más integral. De igual manera, se puede tomar en cuenta, en la medida que resulte económica y logísticamente factible para el Estado, así como manejable y beneficioso para las víctimas, la posibilidad de ofrecer opciones para que grupos de víctimas puedan acceder a reparaciones en forma colectiva en lugar de hacerlo de manera individual.

6.3. Lecciones Procedimentales y Estratégicas

La experiencia internacional sugiere algunas lecciones sobre procedimiento, es decir, lecciones no tanto acerca del contenido de un programa de reparaciones sino sobre pasos que hay que seguir para sacar un programa adelante –independientemente de cuál pueda ser su contenido. En esta sección pretendemos recoger las lecciones más relevantes.

6.3.1. *El alcance del programa de reparaciones*

Hemos insistido en que el programa de reparaciones debe abandonar toda pretensión de convertirse en un instrumento para solucionar problemas sociales y económicos de larga data como la pobreza y la desigualdad. Dicho de otro modo, el programa de reparaciones debería asumir un *enfoque hacia adelante* que permita a las víctimas situarse en una mejor posición en su lucha por lograr una mejor calidad de vida, y a la sociedad en general conseguir un nivel más alto de justicia democrática. No obstante, y dado que la situación socioeconómica de las víctimas está relacionada con el funcionamiento global del sistema económico, es importante que la Comisión de la Verdad y Reconciliación incluya, en su informe final, una sección especial dedicada a realizar recomendaciones al respecto.

Uno de los elementos principales que la CVR debería considerar a la hora de definir a los beneficiarios del programa de reparaciones es el tipo de violación de derechos humanos cometidas en el país. Por ejemplo, y como lo menciona el mandato de la CVR en su artículo 3, se presupone que entre las principales violaciones se encuentran los asesinatos y secuestros; desapariciones forzadas; las torturas y otras lesiones graves; violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas. Sin embargo, el mismo mandato de la CVR reconoce que puede referirse a "otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas", por lo que no está fuera de las posibilidades que identifique otras violaciones que requieren alguna medida de reparación.⁹⁹

El reconocimiento, , de todo tipo de violación es importante. Sin embargo, los programas de reparaciones no tienen que tratar al conjunto de víctimas como un todo monolítico. Diferentes clases de víctimas pueden, razonablemente, ser merecedoras de diferentes tipos de beneficios. El programa de reparaciones puede tomar esto en cuenta, siempre que las distinciones no sean ni arbitrarias ni prohibidas por la ley. Los criterios para definir las clases y los beneficios pueden atender diferentes conceptos, tales como la gravedad del daño, así como también el grado de necesidad de la víctima, por mencionar tan solo dos.

Con respecto al alcance de un programa de reparaciones, será importante definir aquellos aspectos en los cuales el acceso a beneficios se relaciona o no con otros programas de compensación, seguros y procesos judiciales o administrativos. Por lo general, será importante buscar la forma de que estos programas, de distinta índole, sean complementarios y no acumulativos. Esto puede incluir, por ejemplo, una

⁹⁹ De hecho, al realizar una audiencia pública sobre el tema de las detenciones ilegales y arbitrarias bajo leyes antiterroristas, la CVR exploraba otras violaciones que considera graves.

decisión de restringir el acceso al programa de reparaciones a quienes cedan su derecho de reclamar daños y perjuicios por la vía civil en contra del Estado.

6.3.2. Marco Institucional

Lo más importante en este campo es la necesidad de que la CVR recomiende la institucionalización del programa de reparaciones, como el primer paso para lograr su reconocimiento legal y político. En este sentido, debería recomendarse la promulgación, por parte del Congreso, de una ley especial de carácter general, la cual debería incluir además de los alcances, contenido y forma de financiamiento del programa, la creación y/o definición de la institución rectora del mismo así como de las instancias encargadas de la ejecución de los distintos componentes del programa, incluyendo la creación de oficinas regionales.

No necesariamente tiene que ser una entidad gubernamental, sino que podría ser una entidad autónoma o descentralizada. En todo caso, el diseño y aplicación descentralizada del programa puede ser muy importante, especialmente cuando hay componentes territoriales de ejecución del programa. Criterios importantes incluyen la efectividad, la protección contra la corrupción y fraude, y que goce de la confianza de los beneficiarios. La institucionalidad puede crearse en una entidad nueva o una existente, pero es recomendable que tenga la capacidad de tratar las reparaciones como tales y no diluirlas dentro de otros programas. Sea un sistema centralizado o descentralizado de implementación de medidas, es importante que una institución rectora mantenga en las miras una visión del programa de reparaciones como tal.

Es importante considerar la creación de una instancia nacional encargada de monitoreo y fiscalización de la ejecución del programa de reparaciones, en la cual deberían participar representantes de los distintos sectores que conforman la sociedad peruana. También es relevante que se diseñen mecanismos para incorporar al programa víctimas que no hayan sido identificadas en el transcurso del trabajo de la CVR pues la experiencia internacional ha demostrado las dificultades que llevan las listas cerradas de beneficiarios de un programa de reparaciones. Más aún en el caso peruano donde es muy probable que por distintas razones (tales como la dificultad de acceso, el temor, el desconocimiento, etc.) potenciales víctimas no hayan tenido acceso a la Comisión. Esta tarea podría ser parte de las funciones de una instancia calificadora.

Todos estos aspectos aprovecharían mucho un proceso participativo de definición antes de cualquier opción por una u otra alternativa. La discordia –incluso entre beneficiarios que generalmente son aliados—en este aspecto puede descarrilar una propuesta de proyecto, no importa que tan buena sea.

6.3.3. Estrategia de financiamiento

La fuente principal de financiamiento del programa de reparaciones debe provenir de los fondos del Presupuesto General de la República, ya que debido a la magnitud, alcances y duración previsible del programa, es la única manera realista de asegurar su efectiva aplicación a lo largo del tiempo. Además, dicho financiamiento representaría una señal importante para la cooperación internacional, la cual podría en tales circunstancias contribuir al financiamiento del programa desde un enfoque

complementario y no sustitutivo de los esfuerzos nacionales. En este sentido, es importante que la CVR inicie cuanto antes un diálogo con las autoridades estatales encargadas de la formulación del presupuesto, para que se puedan asignar fondos presupuestales a partir del año 2003.

La recomendación anterior no implica, por supuesto, que deban descartarse otras formas de financiamiento extraordinario y transitorio, las cuales pueden ser cruciales en las primeras etapas de aplicación del programa de reparaciones¹⁰⁰. En este sentido, son positivas las propuestas encaminadas a la creación de un Fondo Especial de Reparaciones, siempre y cuando dicho fondo sea alimentado desde el mismo inicio, de manera permanente y en una magnitud importante de los recursos provenientes del presupuesto estatal.¹⁰¹

Por otra parte, creemos que es necesario elaborar una estrategia de financiamiento basada en las fases de aplicación del programa de reparaciones, ya que sólo de esta manera será posible superar las fuertes restricciones presupuestarias presentes y futuras. En este sentido, será necesario realizar un ejercicio del financiamiento del programa por fases y por componentes, con el propósito no sólo de establecer los montos requeridos, sino también de planificar el flujo temporal de los recursos.

Con base en los criterios anteriores, recomendamos el desarrollo de un proceso de diálogo alrededor del financiamiento del programa de reparaciones, en el que deberían participar la CVR, el gobierno, representantes del Congreso, sectores académicos, organizaciones de derechos humanos y representantes de la comunidad internacional, incluyendo a los organismos financieros internacionales. El objetivo principal de tal proceso sería definir de manera conjunta, una estrategia de financiamiento del programa así como establecer compromisos concretos de parte de los donantes y del gobierno de la república. Un objetivo concreto del diálogo debería ser incorporar el financiamiento del programa como parte de los gastos prioritarios del Estado, y por tanto, incluirlo dentro del marco macroeconómico multianual y de la programación pública multianual.

Hay ventajas y desventajas respecto a la posibilidad de que sea la CVR quién impulsa y conduce este diálogo. Por un lado, interesa a la CVR que sus recomendaciones tengan viabilidad financiera y que no se espere hasta la publicación de su informe para definir aspectos financieros fundamentales para poner en práctica cualquier recomendación al respecto. Además, su mandato la convierte en el actor nacional central en el tema, con una visión de conjunto y capacidad de hacer puente entre sectores víctimas y sectores Estado que puede ser único.

¹⁰⁰ Particularmente importante es la conveniencia de buscar que se asigne al programa de reparaciones un porcentaje fijo de los fondos administrados por el FEDADOI, los cuales hasta ahora no están siendo asignados con base a un orden de prioridades claras.

¹⁰¹ No tratamos aquí otras posibles fuentes menores de ingresos al fondo, pero éstas podrían incluir, por ejemplo, mecanismos que permitan a entidades privadas a contribuir con el programa de reparación sea a través de la donación de fondos u otras contribuciones materiales. De igual forma, el Estado puede explorar la posibilidad de recuperar de personas o instituciones responsables de violaciones a los derechos humanos, dinero o bienes que puedan utilizarse para alimentar el fondo para el programa de reparaciones. Sin embargo, ninguna de estas fuentes tomará el lugar de recursos provenientes del presupuesto estatal.

Por otro lado, es importante que se tenga claridad respecto a las competencias y responsabilidades de la CVR y el Estado en esta materia. Hay un riesgo de que, al tomar el liderazgo en este tema, su éxito como Comisión será juzgado sobre los logros que obtenga o no en movilizar fondos para el programa de reparaciones — responsabilidad fundamental del Estado y la clase política— y no por lo acertado que pueda ser la recomendación sobre el programa en sí. La CVR tiene que cuidarse de no perder su propia identidad y enfoque. También hay cierto valor en mantener cierta distancia entre la CVR y el proceso de negociación del financiamiento, para que la CVR no tenga que ceder principios a cambio de la viabilidad política de una u otra recomendación.

La experiencia internacional nos enseña que aún el mejor diseño de un programa de reparaciones puede naufragar fácilmente si no existe una estrategia financiera adecuada. La CVR debe, como un mínimo, asegurarse de que haya quien lidere este diálogo y participar en él; y en la ausencia de otro que asuma la tarea, debe considerar la importancia de tomar la iniciativa. Cabe reflexionar que la CVR sólo puede jugar este papel si existe al interior de la misma un consenso sobre los aspectos abordados en este documento y si en su conjunto tiene decisión sobre el papel que debe jugar.

6.3.4. Estrategia Política

Es importante elaborar e implementar una estrategia política destinada a asegurar la viabilidad política del programa de reparaciones. La elaboración y aplicación de tal estrategia es responsabilidad de todos los sectores sociales y políticos empeñados en el éxito del programa, incluyendo la CVR, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de víctimas. Asimismo, dicho trabajo debe ser realizado simultáneamente a la elaboración del programa de reparaciones de tal manera que cuando el programa sea propuesto a la sociedad, existan en ese momento las condiciones políticas favorables para su aplicación.

El primer objetivo de la estrategia política del programa de reparaciones debería ser fortalecer la *alianza de los convencidos*, es decir, de todos aquellos sectores, nacionales e internacionales que en principio son aliados naturales del programa. En este grupo se encuentran la CVR, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, las víctimas y sus familiares, las instituciones gubernamentales comprometidas con el proceso así como todas aquellas personalidades y/o instituciones nacionales e internacionales que han expresado su apoyo al programa de reparaciones.

Para lograr el fortalecimiento de esta alianza, es necesario, entre otras cosas, establecer en el más corto plazo posible un proceso de interlocución permanente que incluya reuniones periódicas de evaluación del proceso político relacionado con el programa de reparaciones para poder así diseñar acciones concretas de intervención. Además, se requiere el establecimiento de agenda de trabajo conjunta destinada a ampliar la coalición a favor del programa.

Una vez fortalecida la coalición de los convencidos, el siguiente paso es elaborar una estrategia concreta para conformar una coalición amplia de carácter nacional a favor del PR. Para lograrlo, se necesita en primer lugar, establecer una interlocución periódica y una comunicación permanente con aquellos sectores políticos y sociales

que inciden directa o indirectamente en la toma de decisiones políticas y en el proceso de definición y aplicación de políticas públicas y/o que tienen influencia decisiva en la opinión pública nacional. La experiencia internacional sugiere que los principales sectores a tomar en consideración son: i) los partidos políticos representados en el Congreso (incluyendo el partido o la coalición que está al frente del Gobierno); ii) los medios de comunicación social (radio, prensa y televisión), incluyendo los propietarios y directores de dichos medios; iii) la cooperación internacional incluyendo a los organismos financieros internacionales y los principales donantes bilaterales; iv) los sectores sindicales y campesinos; v) las organizaciones indígenas; v) las organizaciones sociales de base; vi) las organizaciones de iglesia y vii) los sectores académicos y profesionales.

Para lograr cubrir todos los sectores anteriores de una manera permanente, es necesario realizar una división del trabajo al interior de la coalición de los convencidos. Aquí intervienen nuevamente las consideraciones en pro y en contra de un papel de liderazgo de la CVR. El proceso abierto que ha llevado la CVR respecto a las audiencias, su campaña informativa, su credibilidad y la calidad de su informe final, serán elementos claves para avanzar un consenso sobre la importancia y propiedad de las reparaciones. El desafío para la CVR es hacer que, sin salir de su competencia y mandato, y sin ceder sus principios ante presiones que amenazan la futura viabilidad política de las recomendaciones, estos elementos y el liderazgo que decida asumir, coadyuven a una estrategia coherente.

Finalmente, es importante que como parte de la estrategia política del programa de reparaciones se diseñe y se ejecute una estrategia de comunicación pública que permita que el ciudadano común y la clase política tenga una idea precisa acerca de la naturaleza, objetivos y alcances del programa. Con ello, no sólo se lograría contrarrestar las campañas de desinformación que generalmente se desarrollan en el proceso de discusión del programa de reparaciones, sino también se lograría sensibilizar a la población sobre las bondades del programa de reparaciones en términos de consolidación de la democracia y del fortalecimiento del respeto de los derechos humanos.

ANEXO 1

Breve descripción de ICTJ y APRODEH

La Asociación pro Derechos Humanos, APRODEH (www.aprodeh.org.pe), es una organización no gubernamental peruana fundada en 1983 a raíz de las extensas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos que estaban ocurriendo en el marco del conflicto interno. APRODEH se dedica a la documentación, difusión, investigación y denuncia de casos de violaciones a los derechos humanos, acentuando la importancia de dar voz a las víctimas. La Asociación colabora con redes de solidaridad y otros movimientos sociales en todas las regiones afectadas por la violencia interna. Tiene una larga experiencia en el marco de las reparaciones, habiendo sido representante de peticionarios en muchos de los casos que llegaron ante el sistema interamericano, APRODEH es actualmente parte en las negociaciones sobre reparaciones con el gobierno. Además, desde su área legal, la Asociación viene manejando con las víctimas y sus familiares un modelo de “ficha de situación familiar” con el fin de recoger y sistematizar las necesidades y expectativas de estas personas en cuanto a las reparaciones.

El Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ (www.ictj.org), es una organización no gubernamental, con personal internacional y con sede en la ciudad de Nueva York. El objetivo principal del Centro es el de promover la responsabilidad ante los abusos de los derechos humanos surgidos en el contexto de regímenes represivos, atrocidades masivas y conflicto armado. El Centro colabora con gobiernos, organizaciones no gubernamentales e internacionales, así como con otros actores claves, suministrando información comparativa, análisis legal y de políticas, documentos e investigación estratégica.

ANEXO 2

El equipo de investigación

Directores del Proyecto

Pablo de Greiff

Director de Investigaciones, ICTJ, donde también dirige un estudio amplio sobre las reparaciones para víctimas de violaciones a los derechos humanos. De nacionalidad colombiana, estudió en la Universidad de Yale e hizo su doctorado en filosofía en la Universidad de Northwestern. Recientemente se desempeñó como Profesor Asociado en el Departamento de Filosofía en la Universidad de New York. Ha escrito sobre las transiciones a la democracia, teoría democrática, y la relación entre moralidad, políticas y derecho. Entre el 2000 y el 2001 fue miembro de la Fundación Nacional Humanitaria e integrante de la Fundación Lawrence S. Rockefeller del Centro de Valores Humanos de la Universidad de Princeton. Es autor del libro *Redimiendo los Clamores de Justicia en las Transiciones a la Democracia*.

Lisa Magarrell

Asociada del ICTJ, es Abogada estadounidense, con una Maestría en Derecho de la Universidad de Columbia con enfoque en el derecho internacional y los derechos humanos. Cuenta con más de 20 años de experiencia profesional en el campo de los derechos humanos. Su trabajo en el ICTJ se centra en apoyo técnico con respecto a medidas de justicia transicional en el Perú y en otros países, incluyendo los Estados Unidos. Sus antecedentes laborales incluyen siete años dirigiendo el trabajo jurídico internacional de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador, no gubernamental (CDHES), y más de cinco años en la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) que verifica el cumplimiento con los acuerdos de paz en dicho país.

Miembros del Equipo de Investigación

Arturo Carrillo

Colombiano, es profesor de derechos humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia (Nueva York), y Director Ejecutivo del Instituto Colombiano de Derecho Internacional (ICDI). En Colombia fue Abogado para Naciones Unidas de la Comisión Colombiana de Juristas (1994-1998), y profesor de derecho internacional y derechos humanos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (1996-1998). Trabajó varios años para Naciones Unidas como Asesor Jurídico de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de Naciones Unidas a El Salvador (ONUSAL) (1991-1994). Ha publicado varias obras en inglés y en español en el campo del derecho internacional de los derechos humanos.

Julie Guillerot Brimo

Jurista francesa, tiene Maestría en Derecho Internacional Público e hizo estudios post-grado en Protección Internacional de Derechos Humanos en la Universidad París X Nanterre (Francia). Se ha desempeñado en el área legal de la Delegación Francesa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) (París) y la Coalición de ONGs por la Corte Penal Internacional (CCPI). Desde el año 2000 se desempeña como investigadora del Área Legal de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH-FIDH) en el Perú.

Juan Humberto Ortíz Roca

Peruano, economista, hizo sus estudios universitarios en la Facultad de Teología Pontificia y Civil de Lima (filosofía) y en la Pontificia Universidad Católica del Perú (ciencias sociales, economía). Realizó estudios de especialización en monitoreo y evaluación de proyectos de ONGs en la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (Berlín/Bonn). Actualmente responsable del Área de Economía Solidaria del Departamento de Solidaridad de la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) y miembro del equipo de asesores de CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano) en asuntos relacionados al modelo económico. Consultor en temas de economía solidaria y derechos económicos y sociales, así como para estudios económicos. Desarrolla funciones de asesoría para varias ONGs en materia de economía y autogestión y es Presidente del Grupo Red de Economía Solidaria del Perú.

Alex Segovia

Economista salvadoreño, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Londres y una Maestría en Economía de la Universidad de Oxford. Actualmente es Director Ejecutivo de Democracia y Desarrollo Consultores, con sede en Guatemala. Entre 1997 y 2000 trabajó para la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), desde donde desempeñó un papel relevante en el proceso que culminó con la firma del Pacto Fiscal de Guatemala. Ha participado en diversos proyectos de investigación relacionados con transiciones post-bélicas y con el impacto de la apertura en la pobreza y en la distribución del ingreso. Sus publicaciones incluyen artículos sobre temas socioeconómicos de El Salvador y Guatemala. Recientemente publicó un libro sobre transformación estructural y reforma económica en El Salvador.

Víctor Manuel Espinoza *(consultor en una primera fase de la investigación)*

Profesor de Filosofía, chileno, egresado del Magíster en Filosofía Política, Universidad Santiago de Chile. Secretario Ejecutivo de la ONG de Derechos Humanos, Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo, CODEPU. Más de 10 años de experiencia como investigador en derechos humanos y en ciencias sociales y políticas.



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/62
18 de enero de 2000

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56° período de sesiones
Tema 11 d) del programa provisional

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR LAS
CUESTIONES RELACIONADAS CON: LA INDEPENDENCIA
DEL PODER JUDICIAL, LA ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA, LA IMPUNIDAD

El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, presentado en virtud de la resolución 1999/33 de la Comisión

1. En su resolución 1998/43, la Comisión de Derechos Humanos pidió a su Presidente que designara un experto para que preparase una versión revisada de los principios y directrices básicos elaborados por el Sr. Theo van Boven con miras a su adopción por la Asamblea General¹. De acuerdo con el párrafo 2 de dicha resolución, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos designó para esa función al Sr. M. Cherif Bassiouni.

¹ De conformidad con su resolución 1989/13, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías encomendó al Sr. Theo van Boven la tarea de realizar un estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales (E/CN.4/Sub.2/1993/8), que posteriormente tomó la forma de un proyecto de principios y directrices básicos (E/CN.4/1997/104, anexo). En su resolución 1996/35, la Comisión de Derechos Humanos consideró que los principios y directrices básicos propuestos por el Sr. van Boven eran una base útil para dar prioridad a la cuestión de la restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas.

2. El presente informe se ha preparado en virtud de la resolución 1999/33 de la Comisión, en la que ésta pidió "al experto independiente que concluya su trabajo y presente a la Comisión en su 56º período de sesiones una versión revisada de los principios y directrices básicos preparados por el Sr. Theo van Boven (E/CN.4/1997/104, anexo), mandato encomendado por la Comisión mediante la resolución 1998/43, teniendo en cuenta las opiniones y comentarios de los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales", y decidió continuar el examen de esta cuestión en su 56º período de sesiones, en relación con el subtema del programa titulado "La independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad".

3. El experto independiente empezó a preparar una versión revisada del proyecto de principios y directrices básicos haciendo un examen de los proyectos anteriores sobre el particular elaborados por el Sr. van Boven y comparándolos con otras normas y principios de las Naciones Unidas sobre el derecho de reparación de las víctimas². Concretamente, los proyectos anteriores se examinaron a la luz de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (anexa a la resolución 40/34 de la Asamblea General), las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (A/CONF.189/9)³, y otras normas y principios aplicables de las Naciones Unidas. Fruto de este examen fue el primer informe (E/CN.4/1999/65) presentado por el experto independiente a la Comisión de Derechos Humanos, en cumplimiento de la resolución 1998/43.

4. Al preparar la revisión de los principios y directrices, el experto independiente aprovechó los informes anteriores y las observaciones de diversos gobiernos acerca del proyecto que sirvió de base para la revisión. Hicieron observaciones los Gobiernos de Alemania, Benin, Chile, Colombia, Croacia, Filipinas, Japón, Paraguay, Suecia y Uruguay, así como diversos órganos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, el Comité Internacional de la Cruz Roja y organizaciones no gubernamentales⁴.

² El Sr. van Boven preparó tres versiones de los principios y directrices básicos sobre el derecho de reparación de las víctimas. La primera figura en el documento E/CN.4/Sub.2/1993/8, de 2 de julio de 1993, sección IX, la segunda en el documento E/CN.4/Sub.2/1996/17, de 24 de mayo de 1996, y la tercera en el documento E/CN.4/1997/104, de 16 de enero de 1997. Además, el experto independiente examinó los trabajos del Sr. Louis Joinet, quien, en calidad de Relator Especial sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos), había redactado principios y directrices básicos sobre la impunidad. Se analizaron dos versiones de estas directrices (E/CN.4/Sub.2/1997/20, de 26 de junio de 1997, y E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, de 2 de octubre de 1997) en la medida en que guardaban relación con la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

³ Véase también The Statute of the International Criminal Court: A Documentary History, M. Cherif Bassiouni (ed.), 1999.

⁴ Se trata de los órganos y organizaciones siguientes: Catholic Women's League Australia Incorporated, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Federación de Mujeres Cubanas, Federación General de Mujeres Árabes, Comisión Internacional de Juristas, Oficina Internacional del Trabajo, Asociación Internacional de Policía, Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Redress Trust,

5. El experto independiente convocó dos reuniones consultivas en Ginebra para todos los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesados. Las reuniones, a las que concurrieron numerosos asistentes, se celebraron respectivamente el 23 de noviembre de 1998 y el 27 de mayo de 1999. Las observaciones formuladas fueron de utilidad para el experto independiente, que las tuvo en cuenta en la preparación de la revisión.
6. Sobre la base de esas consultas y de las observaciones anteriores, el 1º de junio de 1999 el experto independiente distribuyó a los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales un primer proyecto de revisión de los principios y directrices, con objeto de que hicieran las observaciones oportunas. A continuación, el experto independiente preparó un segundo proyecto revisado, que distribuyó el 1º de noviembre de 1999 a los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Formularon observaciones sobre esos proyectos los Gobiernos de Alemania, Argentina, Burkina Faso, Colombia, Cuba, Estados Unidos de América, Francia, Japón, Países Bajos, Perú, República Árabe Siria y Singapur, así como el Comité Internacional de la Cruz Roja, varias organizaciones no gubernamentales y diversos expertos a título individual⁵. Sobre la base de las observaciones hechas acerca de los dos proyectos, el experto independiente redactó los principios y directrices que figuran en el anexo del presente informe.
7. El experto independiente preparó los principios y directrices de conformidad con el derecho internacional vigente, teniendo en cuenta todas las normas internacionales aplicables en virtud de los tratados, el derecho internacional consuetudinario y las resoluciones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.
8. El experto se consideró vinculado por los elementos esenciales del proyecto en que se basaba su mandato. En dicho proyecto se abordaba conjuntamente la vulneración del derecho internacional de los derechos humanos y la del derecho internacional humanitario. En proyectos anteriores se habían utilizado expresiones como "violaciones flagrantes de los derechos humanos" y "violaciones del jus cogens". Sin embargo, varios gobiernos y organizaciones opinaron que esas expresiones no eran lo bastante precisas y, en consecuencia, el experto independiente ha optado por referirse a ciertos hechos como "crímenes de derecho internacional". Los principios 3 a 7, que abordan dichos crímenes, representan normas internacionales en vigor. Los principios y directrices están escritos en futuro para indicar obligaciones internacionales vigentes, y en condicional para indicar normas en formación y principios en vigor.

Partido Radical Transnacional, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, y Unión Dominicana de Periodistas por la Paz.

⁵ Se trata de las organizaciones siguientes: Amnistía Internacional, Acción Mundial de Parlamentarios (programa de derecho internacional y derechos humanos), Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de la Política Penal, Redress Trust, Group Project for Holocaust Survivors and their Children, Comisión Internacional de Juristas e INTERIGHTS.

9. Asimismo, los principios y directrices se han redactado de manera que sean compatibles con la evolución del derecho internacional. Así, por ejemplo, no se definen las expresiones "violaciones", "normas de derechos humanos" o "derecho internacional humanitario"; aunque son conceptos que todo el mundo entiende, su contenido y significado concretos pueden evolucionar con el tiempo.

10. El experto independiente da las gracias a los gobiernos, las organizaciones y los particulares que han dado a conocer sus observaciones durante el proceso de redacción, y agradece también su apoyo a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Anexo

PRINCIPIOS Y DIRECTRICES BÁSICOS SOBRE EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS
DE VIOLACIONES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS
HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO A
INTERPONER RECURSOS Y OBTENER REPARACIONES

La Comisión de Derechos Humanos,

De conformidad con su resolución 1999/33, de 26 de abril de 1999, titulada "El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales", en la que tomó nota con agradecimiento de la nota del Secretario General (E/CN.4/1999/53) presentada en cumplimiento de la resolución 1998/43, de 17 de abril de 1998, y del informe del experto independiente (E/CN.4/1999/65),

Recordando la resolución 1989/13 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, de 31 de agosto de 1989, en la que ésta decidió encomendar al Sr. Theo van Boven la tarea de realizar un estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales, que se incluyó en el informe final del Sr. van Boven (E/CN.4/Sub.2/1993/8) y que posteriormente tomó la forma de un proyecto de principios y directrices básicos (E/CN.4/1997/104, anexo), y la resolución 1994/35 de la Comisión de Derechos Humanos, de 4 de marzo de 1994, en la que ésta consideraba que los principios y directrices básicos propuestos en el estudio del Relator Especial constituían una base útil para dar prioridad a la cuestión de la restitución, la indemnización y la rehabilitación de las víctimas,

Recordando las disposiciones que reconocen a las víctimas de las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario el derecho a un recurso efectivo, que figuran en numerosos instrumentos internacionales, en particular el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 11 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño,

Recordando las disposiciones de diversos convenios regionales, en particular el artículo 7 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que reconocen el derecho a obtener reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos internacionales,

Recordando la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, resultante de los debates del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, así como la resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, en la que la Asamblea General aprobó el texto recomendado en dicho Congreso,

Reafirmando los principios enunciados en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, entre ellos que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad, tendrán derecho a acceder a los mecanismos de justicia y reparación, y se fomentará el establecimiento, reforzamiento y ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas, juntamente con el rápido establecimiento de derechos y recursos apropiados para ellas,

Recordando la resolución 1989/57 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1989, titulada "Aplicación de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder", así como la resolución 1990/22 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1990, sobre "Víctimas de delitos y del abuso de poder",

Tomando nota de que, en su resolución 827 (1993) de 25 de mayo de 1993, por la que aprobó el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, el Consejo de Seguridad decidió que "la labor del Tribunal Internacional se llevará a cabo sin perjuicio del derecho de las víctimas a reclamar, por los medios apropiados, reparación por los daños sufridos como resultado de las violaciones del derecho internacional humanitario",

Tomando nota con satisfacción de la aprobación, el 17 de julio de 1998, del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que obliga al Tribunal a establecer "principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación", obliga también a la Asamblea de los Estados Partes a establecer un fondo fiduciario en beneficio de las víctimas de crímenes que son de la competencia de la Corte, así como de sus familias, y encomienda a la Corte que adopte las medidas adecuadas "para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas" y que permita la participación de éstas "en las fases del juicio que considere conveniente",

Reconociendo que, al reconocer a las víctimas el derecho a interponer recursos y obtener reparaciones, la comunidad internacional hace honor a su palabra y demuestra solidaridad humana con las víctimas, los supervivientes y las generaciones futuras, y reafirma los principios jurídicos internacionales de responsabilidad, justicia e imperio del derecho,

Convencida de que, al adoptar un punto de partida orientado a las víctimas, la comunidad afirma, a los niveles local, nacional e internacional, su solidaridad humana y su compasión por las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como por la humanidad en general,

Decide aprobar los principios y directrices básicos siguientes sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

I. OBLIGACIÓN DE RESPETAR Y HACER RESPETAR LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1. Todo Estado tiene la obligación de respetar y hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, entre otras:

- a) Las contenidas en los tratados en los que el Estado sea parte;
 - b) Las recogidas en el derecho internacional consuetudinario; o
 - c) Las incorporadas a su derecho interno.
2. Con ese fin los Estados se asegurarán, si no lo han hecho ya, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones internacionales, para lo cual:
- a) Incorporarán las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a su derecho interno;
 - b) Adoptarán procedimientos administrativos y judiciales apropiados y eficaces que den acceso imparcial, efectivo y rápido a la justicia;
 - c) Pondrán a disposición de las víctimas las reparaciones suficientes, eficaces y rápidas que se definen más abajo; y
 - d) En caso de discrepancia entre las normas internas y las internacionales, velarán por que se apliquen las normas que proporcionen el mayor grado de protección.

II. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN

3. La obligación de respetar y hacer respetar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario incluye, entre otros, el deber de:
- a) Adoptar medidas jurídicas y administrativas apropiadas para prevenir las violaciones;
 - b) Investigar las violaciones y, cuando proceda, adoptar medidas contra los violadores de conformidad con el derecho interno e internacional;
 - c) Dar a las víctimas acceso imparcial y efectivo a la justicia con independencia de quien sea en definitiva el responsable de la violación;
 - d) Poner recursos apropiados a disposición de las víctimas; y
 - e) Proporcionar o facilitar reparación a las víctimas.

III. VIOLACIONES DE NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO QUE SON CRÍMENES DE DERECHO INTERNACIONAL

4. Las violaciones de normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que son crímenes de derecho internacional conllevarán el deber de enjuiciar y castigar a los autores a quienes se imputen esas violaciones y de cooperar con los Estados y los órganos judiciales internacionales competentes y prestarles asistencia en la investigación y el enjuiciamiento de esas violaciones.

5. Con tal fin, los Estados incorporarán en su derecho interno disposiciones apropiadas que establezcan la competencia universal sobre los crímenes de derecho internacional y normas apropiadas que faciliten la extradición o entrega de los delincuentes a otros Estados o a órganos judiciales internacionales, la asistencia judicial y otras formas de cooperación en la administración de la justicia internacional, incluida la asistencia y protección de víctimas y testigos.

IV. PRESCRIPCIÓN

6. No prescribirán las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que sean crímenes de derecho internacional

7. La prescripción de otras violaciones o de las acciones civiles no debería limitar indebidamente la posibilidad de que la víctima interponga una demanda contra el autor, ni aplicarse a los períodos en que no haya recursos efectivos contra las violaciones de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

V. VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

8. Se considerará "víctima" a la persona que, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional humanitario, haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales. Se podrá considerar también "víctimas" a los miembros de la familia directa o personas a cargo de la víctima directa, así como a las personas que, al intervenir para asistir a la víctima o impedir que se produzcan otras violaciones, hayan sufrido daños físicos, mentales o económicos.

9. La condición de una persona como "víctima" no debería depender de que se haya identificado, capturado, enjuiciado o condenado al autor de la violación, y debería ser independiente de toda relación que pueda existir o haber existido entre la víctima y ese autor.

VI. TRATAMIENTO DE LAS VÍCTIMAS

10. Las víctimas deberían ser tratadas por el Estado y, en su caso, por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y por las empresas privadas, con compasión y respeto por su dignidad y sus derechos humanos, y deberían adoptarse medidas apropiadas para garantizar su seguridad e intimidad, así como la de sus familias. El Estado debería velar por que, en la medida de lo posible, el derecho interno previera para las víctimas de violencias o traumas una consideración y atención especiales, a fin de evitar que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a lograr justicia y reparación den lugar a un nuevo trauma.

VII. DERECHO DE LA VÍCTIMA A INTERPONER RECURSOS

11. Los recursos contra las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario incluirán el derecho de la víctima a:

- a) El acceso a la justicia;
- b) La reparación del daño sufrido; y
- c) El acceso a información fáctica sobre las violaciones.

VIII. DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A ACCEDER A LA JUSTICIA

12. El derecho de la víctima a acceder a la justicia comprende todas las acciones judiciales, administrativas o de otra índole que ofrezca el derecho interno o internacional en vigor. El derecho interno debería garantizar las obligaciones de respetar el derecho individual o colectivo a acceder a la justicia y a un juicio justo e imparcial previstas en el derecho internacional. Con tal fin, los Estados deberían:

- a) Dar a conocer, por medio de mecanismos oficiales y privados, todos los recursos disponibles contra las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario;
- b) Adoptar, durante los procedimientos judiciales, administrativos o de otra índole que afecten a los intereses de las víctimas, medidas para reducir al mínimo las molestias a las víctimas, proteger su intimidad según proceda, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos, contra todo acto de intimidación o represalia;
- c) Utilizar todos los medios diplomáticos y jurídicos apropiados para que las víctimas puedan ejercer su derecho a interponer recurso y obtener reparación por las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario.

13. Además del acceso individual a la justicia, deberían tomarse las disposiciones necesarias para que las víctimas pudieran presentar demandas de reparación colectivas y obtener una reparación colectiva.

14. El derecho a interponer un recurso adecuado, efectivo y rápido contra una violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario comprende todos los procedimientos internacionales disponibles en que pueda personarse un individuo y será sin perjuicio de cualesquier otros recursos nacionales.

IX. DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A UNA REPARACIÓN

15. Se tratará de obtener una reparación suficiente, efectiva y rápida para promover la justicia, remediando las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las reparaciones serán proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.
16. De conformidad con su derecho interno y sus obligaciones internacionales, los Estados resarcirán a las víctimas de sus actos u omisiones que violen las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
17. Cuando la violación no sea imputable al Estado, quien la haya cometido debería resarcir a la víctima, o al Estado si éste hubiera resarcido a la víctima.
18. Cuando el responsable de la violación no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones, los Estados deberían esforzarse por resarcir a las víctimas que hubieran sufrido daños físicos o mentales y a sus familiares, en particular cuando dependan de personas que hayan muerto o hayan quedado incapacitadas física o mentalmente a causa de la violación de las normas. Con este propósito, los Estados deberían crear fondos nacionales para resarcir a las víctimas y buscar otras fuentes de financiación cuando fuera necesario para complementarlos.
19. El Estado garantizará la ejecución de las sentencias de sus tribunales que impongan una reparación a personas o entidades privadas responsables de violaciones, y tratará de ejecutar las sentencias extranjeras válidas que impongan reparaciones de esa clase.
20. Cuando el Estado o el gobierno bajo cuya autoridad se hubiera producido la violación hayan dejado de existir, el Estado o el gobierno sucesor deberían resarcir a las víctimas.

X. FORMAS DE REPARACIÓN

21. De conformidad con su derecho interno y sus obligaciones internacionales, y teniendo en cuenta las circunstancias del caso, los Estados deberían dar a las víctimas de las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario una reparación en forma de: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.
22. La restitución, que, en la medida de lo posible debería devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, comprende el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; el retorno a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus propiedades.
23. Debería indemnizarse todo perjuicio evaluable económicamente que fuera consecuencia de una violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, tal como:

- a) El daño físico o mental, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia;
 - b) La pérdida de oportunidades, incluidas las de educación;
 - c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
 - d) El daño a la reputación o a la dignidad; y
 - e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicinas y servicios médicos, psicológicos y sociales.
24. La rehabilitación debería incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.
25. La satisfacción y garantías de no repetición deberían incluir, cuando fuere necesario:
- a) La cesación de las violaciones continuadas;
 - b) La verificación de los hechos y la difusión pública y completa de la verdad en la medida en que no provoque más daños innecesarios a la víctima, los testigos u otras personas ni sea un peligro para su seguridad;
 - c) La búsqueda de los cadáveres de las personas muertas o desaparecidas y la ayuda para identificarlos y volverlos a inhumar según las tradiciones familiares y comunitarias;
 - d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima y de las personas más vinculadas con ella;
 - e) Una disculpa, que incluya el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
 - f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;
 - g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;
 - h) La inclusión en los manuales de enseñanza de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en los libros de texto de todos los niveles de una relación fidedigna de las violaciones cometidas contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario;
 - i) La prevención de nuevas violaciones:
 - i) asegurando un control efectivo de las fuerzas armadas y de seguridad por la autoridad civil;
 - ii) limitando exclusivamente la competencia de los tribunales militares a los delitos específicamente militares cometidos por personal militar;

- iii) fortaleciendo la independencia del poder judicial;
- iv) protegiendo a los profesionales del derecho, de la información y de otros sectores conexos, y a los defensores de los derechos humanos;
- v) impartiendo y fortaleciendo de modo prioritario y continuo capacitación en materia de derechos humanos a todos los sectores de la sociedad, y en particular a las fuerzas armadas y de seguridad y a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;
- vi) fomentando el cumplimiento de los códigos de conducta y las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, incluido el personal de policía, prisiones, información, salud, servicios de psicología y sociales y fuerzas armadas, además del personal de empresas; y
- vii) creando mecanismos para vigilar la resolución de conflictos y la intervención preventiva.

XI. ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

26. Los Estados deberían arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, de los derechos y recursos incluidos en los presentes principios y directrices y de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a disposición de las víctimas.

XII. NO DISCRIMINACIÓN ENTRE LAS VÍCTIMAS

27. La aplicación e interpretación de estos principios y directrices se ajustará a las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas sin hacer ninguna distinción perjudicial por motivos de raza, color, género, orientación sexual, edad, idioma, religión, creencia política o religiosa, origen nacional, étnico o social, situación económica, nacimiento, situación familiar o de otra índole o impedimento físico.

ANEXO 4

Contenido y alcance de los programas de reparación (PR): Argentina, Chile, Guatemala y Sudáfrica

Area del PR	Argentina	Chile	Guatemala	Sudáfrica
Objetivos	- Otorgar asistencia económica, becas de estudio, asistencia social, y puestos de trabajo a los hijos y/o familiares de personas desaparecidas durante la represión. - Palear los diversos problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas.	- Promover la reparación del daño moral de las víctimas de violaciones de derechos humanos o de violencia política - Proporcionar atención integral en el sistema de salud público, entregar atención en salud mental especializada, favorecer la generación de acciones y grupos de autoayuda.	Contribuir a la reconciliación nacional mediante programas y proyectos de carácter civil, socioeconómico y moral - Dignificar a las víctimas.	Rehabilitar y restaurar la vida de las víctimas
Beneficiarios	a) Hijos y/o familiares de personas muertas y desaparecidas que se encuentran en el listado de la C.V., en el Informe de Desaparecidos o aquellos desaparecidos o asesinados que fueron luego reportados a la Oficina de Derechos Humanos del Gobierno. b) Personas puestas a disposición del ejecutivo nacional o civiles que sufrieron detención en virtud de actos tribunales militares durante el Estado de sitio	a) Familiares directos de las víctimas (ascendientes: padre y madre; Pareja: cónyuge o conviviente; Colaterales: hermanos y hermanas, descendientes: hijos e hijas) de: detenidos desaparecidos y ejecutados políticos b) Personas que hayan experimentado las siguientes situaciones represivas y su núcleo familiar: detención – tortura física y/o psicológica – clandestinidad (como consecuencia de persecución política) – exilio y retorno – relegación - exoneración por causa política .	Quienes “padecieron directamente en sus personas las violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia vinculados con el enfrentamiento armado interno”. Se Señala sin embargo, que en los casos en que proceda la indemnización económica individual se ha de establecer una priorización de los beneficiarios, tomando en cuenta la gravedad de la violación, la condición económica y la debilidad social de los mismos, con especial atención a las personas ancianas, viudas, menores de edad y a quienes se encuentren en otras situaciones de desamparo. Recomienda que la identificación de los beneficiarios se rija por criterios de transparencia, justicia, equidad, celeridad, accesibilidad y participación	22,000 víctimas incluidas en el informe de la CVR, las cuales sufrieron graves violaciones a los derechos humanos.
Alcance y período de duración	Los beneficios fueron otorgados a las víctimas de violencia política ocurrida en el período 1976-1983. El período de duración del programa es indefinido.	Los beneficios fueron otorgados a las personas afectadas por la violencia política ocurrida en el período 1973-1990 e incluyó solamente los casos de desapariciones de personas detenidas, ejecuciones, torturas con resultados de muerte cometidos por el Estado o personas al servicio de éstos, secuestros y atentados contra la vida de la vida de las personas	La CEH recomendó creación e implementación de un Programa Nacional de Reparación con duración de al menos 10 años, a las víctimas de las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia vinculados con el enfrentamiento armado y sus familiares 2/.	El PR se centró en las graves violaciones a los DDHH, definidas como la muerte, desaparición, tortura o maltrato severo ocurrido a cualquier persona entre el 01.03.69 y 31.12.93.

Area del PR	Argentina	Chile	Guatemala	Sudáfrica
		ejecutadas por particulares bajo pretextos políticos, dejando por fuera los casos de tortura de personas que resultaron supervivientes 1/. El periodo de duración del programa es indefinido.		

ANEXO 5

Propuestas de reparación por algunos grupos de víctimas y ONGs

Tipo de víctima	Dimensión	Medidas de Reparación
<p>I. Indultados, absueltos</p> <p>Grupo de Liberados CEAS y Red de inocentes liberados.</p> <p>Grupo de reflexión.</p> <p>Asociación de Inocentes Liberados (ANIL).</p> <p>Proyecto de Ley de indemnización y beneficios complementarios para indultados por la Ley N° 26655 (léase beneficiarios a indultados)</p> <p>CEAS</p>	Moral	<ul style="list-style-type: none"> • Que el Estado (Presidente de la República, Congreso y de la Corte Suprema) <u>pida disculpas</u> a los liberados, que se haga un público reconocimiento y aceptación de responsabilidades para que se comprometa a promover formas de reparación integral. • Que el Estado (Presidencia del Consejo de Ministros) promueva <u>campañas de sensibilización</u> sobre la situación de los liberados. Se debe difundir la historia de injusticia cometida y debe llegar a distintos niveles de la sociedad (vía los distintos medios de comunicación). • Que el Estado (Procuraduría del Ministerio de Justicia) se comprometa a <u>investigar y sancionar judicial o administrativamente a personas responsables de violaciones de derechos humanos</u> en procesos de privación de libertad de inocentes. • Que el Estado (Presidencia del Consejo de Ministros) cree, en un plazo de tres meses, una Comisión Multisectorial con participación de la sociedad civil (Organizaciones de Derechos Humanos, Iglesia Católica e Iglesias Evangélicas, etc.) que haga una <u>revisión general de la legislación antiterrorista</u> de acuerdo a los tratados de derechos humanos y proponga las reformas y/o derogatorias. Se debe dar prioridad a los inocentes en prisión y requisitoriaados. • Que la Defensoría del Pueblo haga un <u>informe sobre anulación de antecedentes penales y porque no se cumple las normas al respecto.</u> • Que la CVR establezca un <u>canal de comunicación social privados y públicos</u> participen en <u>campaña de desagravio.</u>
	Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Que se <u>crea un fondo de reparación</u> compuesto por: <ol style="list-style-type: none"> 1. Un porcentaje del presupuesto nacional. 2. Dinero recuperado de la corrupción. FEDADOI. 3. Proyectos de canje de deuda externa por inversión social y en derechos humanos. 4. Donaciones de personas naturales y jurídicas nacionales o extranjeras. • Liberados tengan una <u>pensión vitalicia</u> equivalente al <u>costo de una canasta familiar completa.</u> • <u>Pensión permanente</u> a c/u de los afectados <u>equivalente a una UIT.</u> • Se repare económicamente por siguientes conceptos: <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Compensación pecuniaria por gastos judiciales.</u> 2. <u>Devolución de bienes y dinero incautado o se les otorgue una compensación única equivalente a 1 UIT</u> (en caso que no se pueda probar pérdida o daños materiales) 3. <u>Reconocimiento de pérdida de ingresos.</u> 4. <u>Reconocimiento de gastos en medicinas, servicios médicos, psicológicos y sociales.</u> 5. <u>Reparación simbólica por años transcurridos en prisión sobre la base de 10 UIT anual por año en prisión.</u> • Que se <u>considere</u>, a los liberados que lo soliciten, la <u>aportación al SNP</u> por el tiempo que se estuvo en prisión y

Tipo de víctima	Dimensión	Medidas de Reparación
		<p>que estuvieron libres sin encontrar trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se <u>reponga a los servidores públicos</u>. • Que se <u>apoye y financie el desarrollo de proyectos grupales de generación de ingresos</u>. • En caso de fallecimiento que sean los herederos los que tengan el derecho indemnizatorio. • Se otorgará <u>reparación económica equivalente a un sueldo mínimo vital por cada mes que hayan permanecido detenidos</u>. (Art. 2) • <u>Créase el Fondo Indemnizatorio</u> con aportes del Presupuesto General de la República y de las donaciones de personas naturales y judiciales nacionales o extranjeras. (Art. 9). Defensoría del Pueblo administrará en Fondo Indemnizatorio. (Art. 10) • Se les condonará deudas que se hubiera contraído con el Estado, así como moras, costos e intereses generados durante su período de detención. (Art. 6)
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Que el Estado (Ministerio de Salud) <u>implemente un sistema de atención gratuito</u> (programa de salud, hospitalización, operación rehabilitación y servicios especializados) que brinde un tratamiento <u>integral</u> permanente a los liberados y a sus familiares. • <u>Seguro gratuito en ESSALUD</u> (cubierto por el Estado), plan de atención <u>integral</u>. • Atención y <u>tratamiento psicológico y psiquiátrico</u>. • <u>Accederán gratuitamente a servicios de salud para tratamiento físico y psicológico</u> que será brindado por el IPSS y otros servicios de salud del Estado en mismas condiciones de los asegurados. (Art. 3) • Crear un programa del estado de atención en salud dirigido a los problemas de la pareja y los problemas familiares (consejerías familiares). El programa deberá ser descentralizado, integral, deberá incluir visitas domiciliarias y ser gratuito.
	Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Que de manera inmediata y automática se cumpla la Ley 26994 que norma la <u>anulación de antecedentes policiales, penales y judiciales</u>. • Exoneración de todo pago de documentos necesarios para reinserción plena. • <u>Corte de todos los procesos judiciales existentes</u> sobre las personas de los beneficiarios. • <u>Eliminación de la reparación civil, multa y de las inhabilitaciones impuestas en la sentencia</u>. • <u>Supresión del mandato de incautación de bienes y embargos y devolución</u> de bienes incautados en el momento de la detención. (se repite en rep. Eco.) <ol style="list-style-type: none"> 1. Eliminación de antecedentes policiales, judiciales y penales. 2. Corte definitivo de todos los procesos judiciales sobre las personas de los beneficiados. 3. Eliminación de reparación civil, multa y las inhabilitaciones impuestas por sentencia. <ul style="list-style-type: none"> • Suspensión del mandato de incautación de bienes y embargos. (Art. 8)
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Que el Estado provea o exonere el pago de servicios

Tipo de víctima	Dimensión	Medidas de Reparación
		<p>educativos públicos a los liberados y a sus familiares.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se incluya en las currículas la problemática de la violación de los derechos humanos para que la sociedad tenga un rol activo en la prevención y denuncia de estos hechos. • Que el Estado exonere el pago de los derechos educativos a los liberados y sus familiares, dando facilidades de convalidación y adecuación de cursos y la obtención del grado académico correspondiente. • Becas de estudio para institutos superiores u ocupacionales. • Se otorgue facilidades para el ingreso directo a centros de educación superior estatal y/o promueva convenios con instituciones particulares para liberados y sus familiares. • Que se otorgue facilidades para la capacitación y actualización (acceso a micro créditos educativos por ejm.) profesional de los liberados y sus familiares. • Educación gratuita e ingreso directo a la universidad para hijos de los beneficiarios. Reincorporación inmediata a estudios secundarios, técnicos y universitarios para los que los perdieron por motivo del problema. • Acceso gratuito y directo a los centros de educación siempre que se cumpla con los requisitos académicos exigidos. Beneficio tanto del beneficiario como de sus hijos. (Art. 4) • En centros de educación privada los beneficiarios serán congraciados con la deducción del impuesto.
	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso gratuito a programas de vivienda creados o por crearse (Mi Vivienda y otros). • Vivienda para familia extensa en zonas de fácil acceso al empleo y a medios de transporte. Programa Especial de Vivienda. • Adjudicación de título gratuito o a bajo costo de viviendas en planes contemplados e implementados en todo el territorio nacional para indultados sin vivienda, considerando afectados en zonas de provincia. • Donación de materiales de construcción para vivienda. • Facilidades de crédito para construcción de viviendas por el Banco de Materiales especialmente a afectados en zona de provincia. • Exoneración de tributo y pago de tasas por derechos registrales. • Serán comprendidos en los programas de vivienda del Estado. (Art. 7)
	Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Reincorporación al centro de trabajo del afectado, ya sea público o privado o a un capital de trabajo equivalente a una UIT. Se buscará el cumplimiento de beneficios laborales según el tiempo transcurrido. • Promover puestos de trabajos según nivel educativo. • Que el estado apoye, financie y brinde capacitación para el desarrollo de proyectos grupales de generación de ingresos. • Promover la restitución y nivelación de los beneficios sociales (pago de pensiones y seguro de salud) que los trabajadores dejaron de cubrir por ser afectados. • Facilitar la inclusión del indultado o de sus familiares en el sistema de Información Laboral y de Colocaciones a cargo

Tipo de víctima	Dimensión	Medidas de Reparación
		<p>del MT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso a la formación, capacitación y constitución de empresas PRODAME para generar empleo en la población objetivo. • Facilidades en la incorporación a los GOOLs de las mujeres adultas indultadas o sus familiares con carga familiar. • Promover programas de Micro y Pequeña Empresa priorizando captación de recursos financieros para los mismos. Capacitación técnica y adiestramiento laboral para la realización de este tipo de programas. Las Micro y pequeñas empresas conformadas por indultados podrán ser receptoras de donaciones y legados por parte de personas naturales y/o jurídicas. • Se podrá reincorporar de manera inmediata a su centro de trabajo y tendrán opción preferencial de trabajo en toda contratación que realicen las dependencias del estado siempre que cumplan requisitos exigidos por ley. (Art. 5) • En caso de beneficiarios que hayan sido funcionarios del Estado se cancelarán las mensualidades no canceladas durante el tiempo de detención. Se depositará el monto correspondiente al CTS. • Que el Estado de facilidades para la obtención de puestos en los mercados. • Facilidades para enseñar en CEOs
<p>2. Desplazados</p> <p>Desplazados de San Juan de Lurigancho</p>	Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones privadas deben priorizar a los más pobres realizando acciones económicas, etc. • En los pueblos de origen se debe impulsar la industrialización de los productos locales y con ayuda de organismos públicos (PAR, Ministerio de Agricultura, etc.) se ayude a la comercialización consumo interno y exportación. • Realizar ferias con ayuda del PAR. • Incrementar puestos de trabajo en Programa de emergencia temporal (“A trabajar urbano”) con mayor salario. Impulsar talleres de producción costura y crianza de animales menores. • Dar un capital inicial para mujeres de organizaciones sociales (comedores populares, vasos de leche, etc.) para desarrollar actividades que en la actualidad se realizan en condiciones inhumanas. • Que los ministerios e instituciones públicas y privadas den recomendaciones para trabajos.
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Premiar con becas y exoneraciones de pago a universidades e institutos a desplazados o a sus hijos que ocupen los primeros lugares en sus centros educativos secundarios. • Premiar con medias becas a los que ingresen a la universidad. • Dar capacitaciones de calidad y sostenibles para tener una mejor calificación y ubicación. • Se debe garantizar que en el sistema educativo se trabaje sin discriminación.
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de atención psicológica para las personas que han vivido de cerca la violencia política. Los programas de planificación familiar deben ser retomados.

Tipo de víctima	Dimensión	Medidas de Reparación
	Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnización colectiva con obras de agua, luz, vivienda locales comunales. • Construcción de módulos, donaciones de calaminas u otros materiales para el reforzamiento de viviendas que las hagan más seguras.
	Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la necesidad de el programa de retorno para las familias que lo requieran. • La CVR debe llegar a las comunidades más afectadas del país y que coordine con organizaciones que aglutinan afectados (ASFADEL), dirigentes comunales y otros.

ANEXO 6

Legislación relevante en materia de compensación (seguro) o reparación

1. Por categorías de beneficiarios

1.1 - Las autoridades locales, los funcionarios y servidores públicos

- Decreto Legislativo N° 398 (28 de diciembre de 1986) mediante el cual se aprueba el presupuesto del sector público para el año 1987, se incluye en el artículo 243 indemnizaciones para funcionarios y servidores del sector público que sean víctimas del terrorismo.
- Ley N° 24767 (19 de diciembre de 1987), "Ley de presupuesto para organismos del sector público para el año 1988", se incluye en su artículo 212 indemnizaciones para servidores y funcionarios del estado que sean víctimas de actos de terrorismo.
- Decreto Supremo N° 051-88-PCM (12 de abril de 1988). Dispone que los funcionarios y servidores públicos, alcaldes y regidores que sean víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico ocurridos en acción o comisión de servicios tendrán derecho a una indemnización excepcional.
- Decreto Supremo N° 064-89-PCM (22 de agosto de 1989). Constituyen los Consejos Regionales de calificación encargados de calificar en su jurisdicción los casos de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico en acción o comisión de servicio.
- Decreto Supremo N° 005-98-PROMUDEH (1 de julio de 2000). Establece requisitos para el procedimiento y la obtención de beneficios.
- Ley N° 27277 (3 de marzo de 2000) que establece vacantes de ingreso a las universidades para las víctimas del terrorismo mediante la cual cada universidad reservara un número de vacantes que considere adecuado, para los funcionarios y servidores públicos a que se refiere el Decreto Supremo N° 051-88-PCM.

1.2 – Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional

- Decreto Ley N° 19846 (1 de enero de 1973). Se unifica el Régimen de pensiones del personal militar policial de la Fuerza Armada y Fuerza policiales, por servicios al Estado, modificado por la Ley N° 24533 (20 de junio de 1986), la Ley N° 24640 (8 de enero de 1987).
- Ley N° 24373 (24 de noviembre de 1985) mediante la cual los herederos y miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales que hayan fallecido o fallezcan en acto de servicio, con ocasión o como consecuencia del mismo se acogerán a beneficio económico.
- Decreto Supremo N° 013-87-SGMG-G (17 de septiembre de 1987) que concede beneficios al personal militar y policial que se invalida o fallece como consecuencia de actos derivados del narcoterrorismo.
- Ley N° 24916 (3 de noviembre de 1988) que establece alcances de beneficios económicos para los herederos de los miembros de Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales Fallecidos en actos de servicio.

- Decreto Supremo N° 058-90-PCM (15 de junio de 1990) mediante el cual se concede pensión de orfandad para los hijos solteros, mayores de 18 años del personal militar y policial fallecido en acción o comisión de servicio.
- Decreto Legislativo N° 737 (11 de diciembre de 1991) que otorga incentivos y reconocimientos excepcionales y extraordinarios a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio, en caso de invalidez o muerte de fecha, modificado por la Ley N° 25413 (12 de marzo de 1992).
- Ley N° 23694 (22 de noviembre de 1984) que autoriza al Poder Ejecutivo a adjudicar viviendas a los deudos de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales, que fallezcan o hayan fallecido en cumplimiento del deber. El reglamento de adjudicación de viviendas se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 037-84-VC (14 de agosto de 1984), modificado por el Decreto Supremo N° 03-93-PRES (2 de febrero de 1993).
- Decreto Ley N° 25964 (18 de diciembre de 1992) que adjudica viviendas a miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales que hayan resultado inválidos en cumplimiento del deber.
- Decreto Supremo N° 026-84-MA (26 de diciembre de 1984) que regula el seguro de vida para el personal de las Fuerzas Armadas, mientras las Resoluciones Supremas N° 0300-85/MA/CG (8 de julio de 1985) y la N° 0499-DE-EP respectivamente aprueban y modifican el reglamento del seguro de vida, el Decreto Ley N° 25755 (5 de octubre de 1992) unifica el seguro de vida para los miembros de la Fuerzas Armadas y los de la Policía Nacional y el Decreto Supremo N° 009-93-IN (22 de diciembre de 1993) precisa los alcances del DL anterior.

1.3 – Integrantes de las Rondas Campesinas y de los Comités de Autodefensa

- Decreto Supremo N° 077-92-DE (11 de noviembre de 1992) que aprueba el reglamento de organización de los Comités de Autodefensa y reconoce la atención preferente del estado a través de indemnizaciones y pensiones en casos de muerte, lesiones e invalidez derivadas de un enfrentamiento con terroristas.
- Decreto Supremo N° 068-98-DE-S/G (27 de diciembre de 1998) que fija montos de indemnización establecida en el reglamento de organización.
- Decreto Supremo N° 040-DE/CCFFAA-D1/PERS (5 de agosto de 1999) que amplía el texto único de procedimientos administrativos del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

1.4 – Normas referidas a otras víctimas

- Decreto de Urgencia N° 044-99 (27 de julio de 1999), que crea el programa nacional de atención a los huérfanos por la violencia terrorista.
- Decreto Supremo N° 046-89-TC (10 de noviembre de 1989), que crea los fondos de contingencia de las empresas de servicio público de transporte urbano de pasajero siniestrados en actos terroristas.
- Decreto Supremo N° 005-91-AG (3 de febrero de 1991), que dispone que los predios rústicos que, como consecuencia de acciones subversivas, sean temporalmente abandonadas, no podrán ser afectados o declarados en abandono de fecha .

- Ley N° 23585 (1 de marzo de 1983), que otorga becas a estudiantes de planteles y universidades particulares que pierdan a sus padres o tutores.

2. Por tipo de beneficio

BENEFICIOS		Autoridades locales, funcionarios y servidores públicos	Miembros de las FFAA y Policía Nacional	Integrantes Rondas Campesinas y Comités de Autodefensa	Población civil
Medidas simbólicas	Ascenso	Ascenso de oficio a la categoría, nivel, grado inmediato superior en caso de fallecimiento (DS N°051-88-PCM)	no	no	no
Paquetes de servicios	Resarcimiento de bienes	no	no	De acuerdo al peritaje (DS N°068-98-DE-S/G)	Sistema de seguro para cubrir los daños a vehículos de transporte público
	Ayuda asistencial	no	no	En caso de muerte, lesiones e invalidez (DS N°077-92-DE)	no
	Actividades de apoyo social, productivo y psicológico	no	no	no	Programa Nacional de Atención a los Huérfanos (DU N°044-99)
	Vivienda: Adjudicación de vivienda	no	En caso de fallecimiento (adjudicación de viviendas que tendrán la condición de hogar de familia) (Ley N°23695) (DS N°037-84-Vc y normas modificatorias) En caso de invalidez permanente y absoluta (adjudicación de vivienda a un precio no superior al 1% de su valor) (DL N°25964)	no	no

BENEFICIOS		Autoridades locales, funcionarios y servidores públicos	Miembros de las FFAA y Policía Nacional	Integrantes Rondas Campesinas y Comités de Autodefensa	Población civil
Educación:	Otorgamiento de becas integrales	no	no	A los hijos que destacan en sus estudios y ocupan los 1° puestos, sea cual fuere el nivel y modalidad de estudios (Ley N°25134)	no
	Otorgamiento de becas de estudio	no	no	no	Estudiantes de centros educativos y universidades de gestión no estatal que hayan perdido el padre, tutor o persona encargada de solventar su educación (Ley N°2385)
	Reserva de vacantes (universidades públicas)	Para los beneficiarios del DS N° 051-88-PCM (Ley N°27277)	no	no	no
Pagos a individuos	Indemnización excepcional				
		. Equivalente al íntegro de su haber bruto al momento de la ocurrencia del evento (DL N°398) . Equivalente a 14 UIT en caso de fallecimiento (DS N°051-88-PCM) . Monto mínimo de 7 UIT en caso de invalidez permanente y temporal (DS N°051-88-PCM)	Otorgamiento de un seguro de vida equivalente a 15 UIT en caso de fallecimiento o invalidez (DS N°026-84-MA y normas complementarias)	- 20.800 soles en casos de invalidez temporal; - 31.200 soles en casos de invalidez permanente; - 39.000 soles en casos de fallecimiento. (DS N°068-98-DE-S/G)	no
	Pensión (de disponibilidad)	Pensión de	Pensión de invalidez		

BENEFICIOS	Autoridades locales, funcionarios y servidores públicos	Miembros de las FFAA y Policía Nacional	Integrantes Rondas Campesinas y Comités de Autodefensa	Población civil
o cesación temporal, de retiro o cesación definitiva; de invalidez e incapacidad)	invalidez equivalente al íntegro de su haber bruto al momento de la ocurrencia del evento (DL N°398) (DS N°051-88-PCM)	e incapacidad equivalente al 100 % de las remuneraciones del personal en actividad (DL N°19846 y normas complementarias)	no	no
Pensión de sobreviviente (de viudez, de orfandad, de ascendientes)	Equivalente al íntegro de su haber bruto al momento de la ocurrencia del evento (DS N°051-88-PCM)	Igual a la remuneración del grado inmediato superior cada 5 años, a partir de producido el deceso y hasta cumplir 35 años de servicios computados desde la fecha de ingreso a filas. (DL N°19846 y normas complementarias) (Ley N°24373 y normas complementarias)	no	no
Ascenso	no	Promoción económica al haber de la clase inmediatamente superior, cada 5 años desde el momento ñeque ocurrieron los hecho.	no	no

ANEXO 7

Proyectos de ley relevantes pendientes ante el Congreso de la República

N° de proyecto	Fecha de presentación	Agrupación	Beneficios	Beneficiarios
065	27/07/01 (dictamen)	No agrupado	Beneficios y otros goces no pensionables acordados a los oficiales y suboficiales de igual grado en situación de actividad, cualquiera que fuese el tiempo de servicios reconocido al oficial fallecido al producirse los hechos.	Los deudos de Oficiales y Suboficiales de las FFAA y de la PNP que hubieran fallecido como consecuencia de la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas
1230	08/11/01 (en comisión)	Perú Posible	<p>- <i>para las personas civiles</i> : creación de una comisión encargada, en un plazo de 6 meses, de señalar cuales son los beneficios que corresponderán a estos beneficiarios;</p> <p>- <i>para los inválidos de las FF.AA. y de la PNP</i> : se les reconoce los mismos beneficios que los Defensores de la Patria de acuerdo a la Ley N° 26511; se les asciende al grado y haber inmediato superior, así como 5 años hasta el último grado superior, hasta que cumplan 35 años de servicios computados desde la fecha de ingreso a las filas; se les permitirá el acceso a un préstamo (no debe exceder a los 10 UIT vigentes el pago de interés del préstamo) previa presentación de un proyecto viable de micro o mediana empresa, mediante un fondo de Apoyo Económico; se les capacitarán en centros laborales para su inserción laboral en instituciones del Estado y el sector privado; se les dará la oportunidad de dictar charlas educativas en los centros de instrucción de la PNP y de las FFAA y los centros educativos del Estado, bajo responsabilidad del Ministerio de Educación.</p> <p>- <i>para los miembros de los Comités de Autodefensa</i> : atención preferente del Estado a través de ayuda asistencial, indemnizaciones o pensión por muerte o invalidez, a propuesta del Comando Conjunto de las FFAA.</p>	<p>Víctimas del terrorismo : -miembros de las FFAA, -miembros de la PNP, -miembros de los Comités de Autodefensa o Rondas Campesinas, -personas civiles que hayan sufrido daños físicos o psicofísicos, siempre que los actos o hechos causantes hayan ocurrido a partir de mayo de 1980.</p> <p>Contiene una excepción a los beneficios</p>

2332	21/03/02 (en comisión)	Unidad Nacional	Beneficio económico correspondiente a la remuneración de la clase inmediata superior, cada cinco años a partir de producido el fallecimiento (la remuneración comprenderá todos los haberes, bonificaciones, asignaciones y aguinaldos que por diversos conceptos y bajo diferentes denominaciones, constituyen los goces y beneficios que reciben los respectivos grados de la jerarquía militar o policial, o los que se creen a favor de los miembros de las FFAA y la PNP en situación de actividad)	Herederos de los miembros de las FFAA y la PNP que hayan fallecido o fallezcan en actos de servicios.
2342	22/03/02 (en comisión)	Perú Posible	Creación de una Comisión encargada de establecer los beneficios que podrán ser de naturaleza tanto pecuniaria como no pecuniaria . Beneficios directos: prestación del servicio de salud en forma gratuita en cualquier hospital o centro de salud del Estado. Apoyo de reconstrucción de la infraestructura de los pueblos afectados por la violencia política (con recursos del FEDADOI)	Miembros de las Rondas Campesinas y de los Comités de Autodefensa víctimas de actos terrorista o violencia indiscriminada de las FFAA o FFPP a partir de mayo de 1980. (creación de una Comisión Calificadora) Herederos de primer, segundo y tercer orden. Contiene una excepción a los beneficios.
2686	25/04/02 (en comisión)	Independiente	- declarar día de “Desagravio Nacional” el día 16 de julio; - educación para los hijos (totalmente gratuita que sea en instituciones estatales o privadas, hasta culminar los estudios universitarios); - salud (atención médica gratuita en MINSA o ESSALUD); - vivienda (participación y adjudicación asignación de viviendas en los programas de vivienda de interés social, construidas por el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (MIVIVIENDA) y otros programas, para lo cual se asignaran un porcentaje de las mismas exoneradas de todo tipo de pagos; los familiares que hayan beneficiado ya de programas de vivienda quedaran exonerados totalmente de pago de los adeudos.	- Homenaje a los miles de inocentes caídos y afectados en la guerra de las décadas del ochenta y del noventa; - Familiares (a los hijos, cónyuge y padres de las víctimas -en este orden de prelación) tanto de las víctimas civiles como de las fuerzas del orden.

2744	01/05/02 (dictamen)	Unidad Nacional	Atención preferente del Estado, a través de ayuda asistencial, indemnizaciones o pensión por muerte o invalidez, a propuesta del Comando Conjunto de las FFAA.	Los miembros de los Comités de Autodefensa que hubieren fallecido, sufrido lesiones e invalidez, derivadas de un enfrentamiento con terroristas o incursión terrorista o hubieren sido asesinados selectivamente, a partir del 1° de enero de 1982 (creación de una Comisión Calificadora)
2878	14/05/02 (en comisión)	APRA	<ul style="list-style-type: none"> - educación: los huérfanos gozan de educación gratuita en los centros estatales hasta culminación de sus estudios; su ingreso no esta condicionado a ningún examen de admisión. - vivienda: el programa “Mi Vivienda” contempla un tratamiento preferible para las víctimas del terrorismo, favoreciendo el acceso a las casas construidas bajo esta programa. - trabajo: se establecen cuotas para el acceso de las víctimas del terrorismo a las plazas que se crean mediante el programa “A Trabajar” y otros que se crean en el futuro. - contratación de servicios y adquisición de bienes por parte del Estado: se da prioridad en el otorgamiento de la Buena Pro las propuestas realizadas por las víctimas del terrorismo. - salud: atención gratuita, incluyendo atención psicológica, en los centros de salud del Estado. - simbólico: se declaran “Mártires de la Democracia” a las víctimas del terrorismo que murieron a consecuencia de incursiones de grupos subversivos; las calles, plazas, parques y colegios llevarán los nombres de las víctimas mas representativas de cada localidad. 	<p>Quienes haya sufrido daños físicos, psicofísicos y materiales como producto de las acciones terroristas desatadas por los grupos subversivos desde el año 1980;</p> <p>Los padres, cónyuges y/o hijos de los funcionarios y servidores públicos que perdieron la vida como consecuencia de acciones subversivas;</p> <p>Los menores de edad que se encuentran huérfanos como producto de acciones subversivas)</p>