

¿Cómo cuantificar el dolor? Aportes para reparaciones económicas individuales a las víctimas del conflicto armado interno en el Perú.

Centro Internacional para la Justicia Transicional - ICTJ
Dirección: Jr. Pachacútec 980, Jesús María. Lima, Perú
Teléfonos: (51-1) 3325995
Fax: (51-1) 4310477
Página web: <http://www.ictj.org>

Instituto de Defensa Legal - IDL
Dirección: Av. del Parque Norte 829, Urb. Córpac, San Isidro.
Lima, Perú
Telefax: (51-1) 6175700
Página web: <http://www.idl.org.pe>

Primera edición
Noviembre de 2010

Impreso en el Perú
500 ejemplares

Edición: Gianella Sánchez

Hecho en el Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú:
2010-15883

Diseño, diagramación e impresión: ComunArtePerú
comunarteperu@gmail.com

¿Cómo cuantificar el dolor?

**Aportes para reparaciones
económicas individuales
para las víctimas del
conflicto armado interno**

ICTJ - IDL

Índice

Prólogo	6
Introducción	8
¿Cómo cuantificar el dolor? Aportes para reparaciones económicas individuales a las víctimas del conflicto armado interno en el Perú.	
Presentación - Sonia Paredes	11
Reparación para las víctimas de conflictos armados internos desde la Justicia Transicional - Javier Ciurlizza	12
Experiencias internacionales de reparaciones económicas - Cristián Correa	24
Criterios y recomendaciones al Programa de Reparaciones Económicas Individuales de acuerdo al caso peruano. Propuestas desde la sociedad civil - Gino Huerta	32
• Preguntas del público	35
Comentarios - Gisella Vignolo y Jairo Rivas	40
• Preguntas del público	47
Palabras Finales - Pilar Coll	49
Anexo	
Ideas y Experiencias Comparadas en Materia de Reparación Dineraria - Cristián Correa	52

Prólogo

El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación nos dejó varios temas pendientes que resolver, cada uno más urgente que el otro. Uno de ellos, extremadamente sensible y largamente esperado por las víctimas y por quienes los acompañan, se relaciona al resarcimiento del daño sufrido a través de una reparación, de tipo económico, a las víctimas directas o sus familiares directos que perdieron la vida, desaparecieron, fueron torturados o sufrieron una violación sexual.

Considerando lo complejo del problema, un grupo de organismos de sociedad civil -de los cuales el Instituto de Defensa Legal (IDL) forma parte- ha venido pensando y discutiendo el tema para generar algún acuerdo sobre los puntos que debería contener la propuesta, a fin de que tenga un efecto reparador en quienes la reciban, pero a la vez que sea viable. Los aspectos a abordar pasan por responder preguntas tales como: ¿Es posible reparar económicamente? ¿Cómo medir el daño en términos económicos? ¿Cuál sería el monto que se debería entregar por daño? ¿Cómo determinar los beneficiarios entre los familiares? ¿Cómo se entregaría el dinero?, entre otros temas más específicos pero no menos importantes y que requieren ser abordados con la misma seriedad y sensibilidad.

Por eso nos parece de suma relevancia presentar este material que contiene las reflexiones, experiencias y recomen-

daciones que un grupo de expertos han sistematizado sobre los procesos de reparación económica llevados a cabo en América Latina y los diferentes aspectos que debería tener en cuenta una propuesta de este tipo para que sea viable en el Perú, considerando las fortalezas y debilidades del Estado. Este documento será entregado a la Comisión Técnica de reparaciones económicas e individuales, conformada hace unos meses, la cual tendrá la tarea de hacer una propuesta para que el gobierno ejecute estas reparaciones.

Instituto de Defensa Legal - IDL

Introducción

La discusión en torno a la atención de las víctimas del conflicto armado ha ido perdiendo vigencia y ha dejado de ser un punto importante en la gran agenda nacional y en cada una de las agendas regionales y locales, inclusive en las zonas de mayor afectación.

Sin embargo, el tema no ha dejado de ser importante para las víctimas y para su entorno. El proceso de transición no se concentra en una mirada jurídica sobre derechos de las víctimas y obligaciones del Estado, sino que se abre a un discurso con dimensiones más colectivas que individuales. En tal sentido, las reparaciones se convierten en un derecho de la sociedad a la estabilidad, a los derechos humanos y al Estado de Derecho; a que los peruanos y peruanas que vieron vulnerados sus derechos fundamentales tengan la oportunidad de sentirse reconocidos y sobre esta base, resarcidos, no sólo en términos económicos, sino además incluidos como parte de la sociedad.

Las reparaciones son parte de un proceso que debe incluir acciones de memoria y de justicia, que incorpore las impresiones e impactos individuales de la violencia dentro de un discurso general, en donde estos actores puedan participar y sentirse protagonistas de esta historia, y que genere un clima de rechazo a la impunidad ante masivas violaciones a los derechos humanos.

La reparación se convierte en un vehículo de integración social y económica y cultural de los sectores históricamente

marginados y particularmente afectados por el conflicto armado interno.

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ, por sus siglas en inglés) es una organización que asiste a países que buscan enfrentar un legado de atrocidades o abusos contra los derechos humanos. En el Perú, el ICTJ viene trabajando desde el año 2001, asistiendo en la formulación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y desde esa fecha viene apoyando a entidades de gobierno y sociedad civil en el proceso de transición democrática, junto con organizaciones de víctimas y a comunidades afectadas por la violencia. Pero ello no puede dejar de lado los derechos de las víctimas a recibir reparaciones materiales y simbólicas, que manifiesten en forma concreta y explícita la responsabilidad del Estado y su compromiso a contribuir a que ellas superen las secuelas de la violencia.

Por ello es imprescindible debatir y compartir ideas sobre el significado y contenido de las reparaciones económicas, como parte de un proceso que debe ser integral. Dicha integralidad se refiere a la coherencia con acciones de memoria, justicia, verdad, instituciones democráticas, el uso democrático de la fuerza por parte de las instituciones armadas, etc. También de reparaciones económicas que deben ser ejecutadas en forma coordinada y simultánea con las reparaciones en salud, vivienda, educación, simbólicas, colectivas, y de restitución de derechos ciudadanos.

En esta oportunidad, el ICTJ se complace en presentar los resultados de la conferencia sobre reparaciones económicas individuales, realizada en agosto del presente junto con el Instituto de Defensa Legal (IDL), a fin de que enriquezca el

debate sobre la formulación de planes de reparación y cómo estos deben estar dirigidos no sólo al otorgamiento de un beneficio económico, sino que deben buscar la dignificación e inclusión de las víctimas dentro de un proceso nacional de reconocimiento del daño sufrido y de la importancia de la verdad, la justicia y la reparación como fundamentos para la reconstrucción de un Estado democrático.

Centro Internacional para la Justicia Transicional - ICTJ

¿Cómo cuantificar el dolor?

Aportes para reparaciones económicas individuales para las víctimas del conflicto armado interno

Presentación

Sonia Paredes

Buenas noches a todos y todas, muchas gracias por estar aquí. En nombre del Instituto de Defensa Legal y el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), les damos la bienvenida a esta conferencia titulada “Aportes para reparaciones económicas individuales para las víctimas”.

Hemos querido realizar este evento para compartir con ustedes información especializada que, de alguna manera, sea útil para el programa de reparaciones económicas individuales que podría implementarse el próximo año.

Hemos invitado a algunos especialistas en la materia como Javier Ciurlizza, Director del Programa de las Américas del ICTJ; Cristián Correa, Asesor Internacional del Programa de Reparaciones del ICTJ; Gino Huerta, del Instituto de Defensa Legal y representante de la sociedad civil ante la Comisión Multisectorial de Alto Nivel-CMAN. Asimismo, contaremos con los comentarios de Gisella Vignolo, Adjunta para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo y Jairo Rivas, Secretario Técnico del Concejo de Reparaciones. Y, por último, las palabras de cierre estarán a cargo de Pilar Coll.

Reparación para las víctimas de conflictos armados internos desde la Justicia Transicional

Javier Ciurlizza¹

Esta mañana tuvimos una reunión con algunos periodistas y analistas, algunos de los cuales han sido los más fuertes críticos del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en el Perú. Estaban allí columnistas de algunos periódicos como Correo y Expreso, y la idea era poner en discusión el valor del informe final, así como su relevancia actual. Entonces, la pregunta básica era: ¿Es posible en el Perú elaborar una memoria común o una memoria compartida?

Quienes estábamos en la mesa íbamos preparados con los medios de defensa adecuados, pensando que esto iba a ser un ataque generalizado y sistemático de aquellas cosas que se han venido diciendo sobre el informe: las cifras, la forma como se creó la Comisión de la Verdad y, naturalmente, dentro de aquellos que fueron críticos a la CVR hubo algunas expresiones duras, como por ejemplo que este organismo fue una derivación indirecta de Carlos Marx y cómo la ideología marxista fue la que estableció la verdad oficial.

¹ Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Política de la Universidad de Warwick, Inglaterra. Fue secretario ejecutivo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú y luego director del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Universidad Católica. Anteriormente fue Jefe de Gabinete del Ministerio de Justicia y asesor legal para la Cancillería peruana en la extradición del ex Presidente Alberto Fujimori. Ha asesorado a procesos de comisiones de la verdad y procesos judiciales en Paraguay, Kenia, Indonesia y Liberia. Actualmente se desempeña como Director de las Américas del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

Pero, más allá de eso, en el diálogo surgieron dos cosas que me llaman la atención y con eso quería empezar esta presentación. La primera es si es conveniente, necesario y útil que exista en el país una memoria oficial, pues esta es la base fundamental de un programa de reparaciones. Son los informes de las comisiones de la verdad las que generan la memoria a partir de la cual se determina qué se repara, por qué se repara y cómo se repara. De esta manera, el Informe Nunca Más de 1983, en Argentina, determinó que los reparables de la dictadura militar eran los familiares de los desaparecidos, porque la desaparición forzada fue la práctica principal de la represión. Entonces, la pregunta de esta mañana era si podíamos aspirar a que el informe de la Comisión de la Verdad o alguna otra herramienta, como por ejemplo el Lugar de la Memoria, pudiera constituirse en una memoria oficial. Así, la discusión giró en torno a de qué manera en un país disgregado, un país absolutamente heterogéneo que reconoce en la pluralidad una riqueza y no una debilidad, es posible construir una sola mirada.

Naturalmente, no hubo una conclusión unánime pero apareció un consenso importante: es importante tener mínimos, de esos que alguien por ahí los definió como “los mínimos comunes denominadores de la verdad” y que a veces se definen más por negación que por afirmación. Por ejemplo, que la violencia no es admisible en una sociedad para resolver problemas políticos, que el Estado -cuando responde a una agresión- no debe hacerlo con los mismos métodos y debe demostrar superioridad moral en su actuar, o que el Estado de Derecho no puede ser sacrificado en nombre de la lucha contra una amenaza. En eso estábamos básicamente de acuerdo todos los que estábamos allí reunidos, con muchos

matices y críticas; sin embargo, me parece importante reseñarlo ya que cuando hablamos de reparación no podemos abstraerla de la memoria oficial sobre la cual esta se construye. Si lo hacemos, no hablaremos de un acto que entraña en sí mismo el reconocimiento de lo que se hizo, así como el reconocimiento de las consecuencias jurídicas de aquello que se hizo.

Un segundo tema que surgió en esta discusión es si era posible, en el futuro mediato, articular lo que es la memoria -que estamos discutiendo y sobre la cual luchamos en este momento- con la historia, es decir, con los grandes relatos que son transferidos de generación en generación respecto a lo que ha pasado en el país. Por ahí alguien dijo que los historiadores insisten en que aquello que ha ocurrido en los últimos cincuenta años es cualquier cosa menos historia, porque estamos demasiado cerca de los eventos y no existe la objetividad suficiente para elaborar una narración desapasionada, objetiva y científicamente articulada sobre lo acontecido.

Discutíamos entonces la historia del Perú de las últimas cinco décadas y tomamos como referencia la memoria que existe respecto a lo que fue el APRA, cuando allá por los años 30 y 40 sus dirigentes eran considerados peligrosos terroristas. Alguien trajo a colación una imagen de Armando Villanueva del Campo con letrero de delincuente terrorista y lo que fue la insurgencia en Trujillo en el año 1932, la masacre de soldados por parte del partido aprista y la subsecuente enemistad con la fuerza armada que marcó nuestra historia por lo menos hasta 1980. En el análisis de ese fenómeno llegábamos a una conclusión un poco deprimente: la memoria de eso que marcó tanto la historia del Perú, la historia de

nuestros padres y de nuestros abuelos, en donde el aprismo aparece como un factor desestabilizador, para algunos, y revolucionario, para otros, ha quedado circunscrita a memorias muy locales. Alguien refería, por ejemplo, a la memoria que los trujillanos viejos tienen de lo que fue la insurgencia del aprismo, o la memoria que algunos tienen del APRA en las catacumbas o cuando Haya de la Torre estuvo asilado en la embajada de Colombia. Al final, la imagen de esos años es por falta de memoria oficial ya que los relatos de los historiadores –y en eso sí coincidíamos todos– llegan tarde y generalmente, con el perdón de los historiadores, llegan mal. De allí colegíamos, para sorpresa de algunos críticos del informe de la Comisión de la Verdad, sobre lo importante que es empezar a escribirla. Y cuando decimos “empezar a escribirla” no nos referimos a reescribir el Informe de la CVR, sino a generar procesos muchos más vivos, dinámicos y cotidianos, de escribir esa historia.

Es allí donde creo que se ubica un programa de reparaciones. Las reparaciones obviamente consisten en el intento que el Estado hace de restituir y compensar los graves daños sufridos por las víctimas de violaciones de derechos humanos. Como Cristián Correa explicará, la doctrina contemporánea en materia de reparaciones se basa en un conjunto de actos que procura, en primer lugar, la integralidad de la reparación, pero en segundo lugar y, de manera concurrente, que ese acto de reparación esté unido indisolublemente a un acto de reconocimiento, pues si no hay reconocimiento no hay reparación.

Las discusiones que existen en otros países quizás puedan ser ilustrativas sobre este tema y quisiera referirme a algunos casos en nuestro continente para hacer un mapeo muy

general de lo que se está discutiendo sobre la relación entre la verdad y la reparación.

Empecemos por el primer caso de lo que venimos a llamar ahora justicia transicional que es Argentina, país que tuvo una dictadura de siete años en la que hubo un aproximado de hasta 30 mil desaparecidos. Como consecuencia de eso, el día que los militares dejan el poder y Raúl Alfonsín jura como primer Presidente democráticamente elegido, hace una vibrante alocución en defensa de la dignidad humana y en rechazo a los métodos que el gobierno militar había implementado, así como un reconocimiento de la historia argentina reciente. Alfonsín genera, de este modo, lo que podemos llamar un momento fundacional que se repetirá seis años después con Patricio Aylwin en Chile y su discurso inaugural al asumir el poder, y algunos años después con el discurso inaugural de Nelson Mandela en Sudáfrica. Estos líderes que emergen de cambios sustanciales en los regímenes políticos y que hacen un explícito reconocimiento de la necesidad de la verdad, de la justicia y de la reparación en distintas dimensiones, con distintos énfasis, con distintas tintas, pero con un común denominador que se puede resumir en la frase que Salomón Lerner usó al presentar el Informe Final de la CVR en Palacio de Gobierno, el 28 agosto de 2003: “Este es un momento de vergüenza nacional”. Podríamos poner esa frase prácticamente en boca de todos los líderes políticos que han tenido la grandeza de plantear una agenda de derechos humanos en el discurso inaugural de un cambio de régimen.

Raúl Alfonsín, hombre venido de Unión Cívica Radical –el otro gran partido histórico de la Argentina junto al Partido Justicialista–, refiere en sus memorias los instantes previos a su presentación en el Congreso donde brindó su discurso

y rememora cómo en los últimos minutos cambia, de puño y letra, algunos párrafos que le habían sido escritos por algunos de sus colaboradores. Uno de esos párrafos era aquel donde Alfonsín finalmente dice: “En este gobierno se inaugura uno que no permitirá la impunidad y, por tanto, llamo a los jueces a enjuiciar directamente a quienes han sido responsables”. Eso no estaba en el discurso inaugural ya que hubo un consenso de no mencionar el tema de la justicia, sino solamente el tema de la memoria. Alfonsín entiende lúcidamente que la justicia era indisoluble a la memoria y entiende que hacerlo de otra manera hubiera sido una estafa a las madres y las abuelas de la Plaza de Mayo.

Así empieza el proceso transicional argentino y así se desarrolla lo que todos conocemos como Comisión Sábato, la Comisión Nacional de Estudio sobre Personas Desaparecidas. Su informe, titulado “Nunca Más”, es uno de los *best sellers* más vendidos y leídos en Argentina y América Latina, en donde se narra descarnadamente la estrategia de guerra sucia. Posteriormente se suceden los juicios a las juntas militares y los militares responsables de violaciones de derechos humanos son condenados. Dos años después, Alfonsín firma las leyes de Obediencia Debida y Punto Final mediante las cuales se garantizaba la impunidad de los militares a los que él mismo había puesto el dedo acusador.

Y volviendo a sus memorias, Raúl Alfonsín nos dice cómo en esos dos años una serie de factores lo llevaron a la convicción de que era necesario poner un punto final a los juicios a militares, para evitar lo que él consideraba, en ese momento, la inminente interrupción del proceso constitucional argentino con las rebeliones de los caras pintadas, los movimientos militares, los tanques en la calles, la hiperinflación y la

espantosa crisis económica que los argentinos volverían a conocer varias veces hasta el 2003. De este modo, Alfonsín busca explicar y justificar una decisión que a todas luces era contraria al tema de la responsabilidad.

Hasta ese momento, el tema de las reparaciones había estado prácticamente ausente en el debate argentino porque las organizaciones de derechos humanos –en particular, de las víctimas– habían hecho de los lemas “Verdad y Justicia”, “Ni olvido ni perdón”, los lemas principales de la transición argentina. El tema de las reparaciones se perdía como uno secundario, casi ignorado si es que había juicios, si los militares eran condenados y si se conocía cómo habían sido articulados los centros clandestinos de detención. Aparentemente la reparación no era necesaria.

Por el contrario, cuando surgen las leyes de impunidad empieza un movimiento social muy fuerte para luchar contra las leyes de amnistía, pero también para abrir un proceso de reparaciones. Cuando Carlos Saúl Menem ingresa al gobierno de Argentina, dicta los indultos a los pocos militares que permanecían presos cerrando el ciclo de impunidad en dicho país. Simultáneamente, Menem lanza un programa de reparaciones a las víctimas, el mismo que en el transcurso de los años se ha constituido en uno de los más generosos en términos económicos. Esto genera muchas reacciones que se pueden sintetizar en las palabras de una dirigente de las madres de la Plaza de Mayo cuando se niega a recibir el cheque y dice: “A mí no me compran el muerto, a mí no me compran el desaparecido”. Esto resume el sentimiento ambivalente que genera la reparación en las víctimas cuando no hay revelación de la verdad, cuando no hay justicia. Y así fue Argentina hasta que, en el 2003, por cambios políticos como

la asunción del gobierno de Kirchner, el cambio sustancial de la composición de la Corte Suprema, etc., se derriban las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, y se reabren los procesos penales que hasta hoy llenan titulares en los periódicos argentinos.

Hoy son cientos los militares que están siendo procesados, algunos de ellos ya condenados. Argentina se ha constituido en un país en donde hay justicia plena, es decir, donde no hay ningún obstáculo legal para el acceso a la justicia y hay un Poder Judicial dispuesto a enjuiciar a los responsables de violaciones a los derechos humanos.

Hace ocho meses, al participar en un foro con la Procuraduría General de la Nación en Argentina sobre el tema de las reparaciones y conversar con las mismas madres de la Plaza de Mayo que se habían negado a recibir la reparación, mi impresión era que con todo lo que había pasado en ese país ya deberían estar satisfechas y por tanto no deberían tener problemas morales en recibir esa reparación porque se estaba haciendo justicia. Sin embargo, algunas de ellas exhibían una insatisfacción muy grande porque sentían que los juicios no estaban contando la verdad, que si bien estos se referían a la culpabilidad y a la responsabilidad penal de los militares en hechos graves, ellas no eran escuchadas en los procesos; que habían muchos juicios; muchos procesados y muchos condenados; que no todos los hechos estaban contenidos en las sentencias; que las exhumaciones se habían detenido, etc. Entonces, uno podría decir –y es una tentación de todos los que hemos trabajado en estos temas– que las víctimas piden mucho: ya tienen justicia, ya tienen verdad, se les ofrece reparación, Argentina ha cambiado sustancialmente, pero las víctimas siguen quejándose. Y es que en realidad, como lo

dice de una manera brillante Carlos Martín Beristáin cuando analiza el impacto de las reparaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en nuestros países, no hay manera de acallar el dolor de las víctimas. Ese es su derecho. El caso argentino nos demuestra cómo la reparación, por más generosa que sea en términos monetarios, no va a terminar con el reclamo de las víctimas.

Pasemos a otro país, Guatemala, un poco más cercano a la realidad peruana. Allí, el Plan Nacional de Resarcimiento (PNR), como se denomina al programa de reparaciones, tiene seis años de funcionamiento y se ha concentrado en reparaciones individuales, al revés de lo que ha ocurrido en el Perú. En Guatemala han habido ya tres Consejos Directivos del PNR y allí se han planteado un par de temas que también creo son importantes para entender cómo se inserta la reparación en el marco de una política de justicia transicional y de derechos humanos.

Un primer tema es la importancia central y cardinal que en Guatemala tiene el reconocimiento de lo colectivo. Durante el conflicto armado en dicho país, las víctimas fueron en su mayoría campesinos mayas en situación de pobreza, de manera similar que en el caso de los quechuahablantes en el Perú. Pero además, el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico dijo explícitamente que en Guatemala se produjo un genocidio contra la población maya. Entonces, cuando hubo que decidir qué tipo de reparación se les otorgaba, las organizaciones mayas se preguntaron: si hubo genocidio, ¿a quién se dirige la indemnización? Al pueblo maya en su totalidad, de manera similar a las indemnizaciones dadas al pueblo judío como consecuencia del holocausto ya que, en el

genocidio –desde el punto de vista jurídico–, la víctima es un pueblo. Así, el gobierno guatemalteco y el propio Plan Nacional de Resarcimiento, que en ese momento estaba integrado parcialmente por víctimas y parcialmente por mayas, se vio en un dilema muy grande ya que dar indemnizaciones a un pueblo implicaba una discusión política mayor. Esto resulta ilustrativo respecto de la segunda parte del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, referida a la transformación institucional del país que permitiría a Guatemala pasar de ser uno de los países más racistas y excluyente del continente a un país democrático, pluralista y participativo.

Hoy Guatemala tiene un programa de reparaciones, pero las estructuras sociales, políticas, institucionales siguen siendo las mismas que hace treinta años y el pueblo maya se siente tan o más excluido que hace tres décadas, como lo prueban las rejas que rodean los centros comerciales de ciudad de Guatemala. En efecto, los mayas siguen siendo profundamente excluidos de los beneficios del sistema político. ¿Y entonces? Es que las reparaciones, por sí solas, no transforman a las naciones. Si la cultura de discriminación, racismo y exclusión continúa en un país que repara a las víctimas, corre el riesgo de terminar configurado como es un programa asistencial para los “menos favorecidos”. Pero si no se atienden las estructuras de discriminación y de exclusión, si no hay una discusión abierta y un reconocimiento de un país que es racista, excluyente y discriminador, lo que tenemos es algo así como la gratificación por algún tipo de conducta, en este caso por el mero hecho de ser víctima.

Sólo quiero decir dos cosas finales a partir de las experiencias comparadas en América Latina, y en este punto tomo como

referencia a Colombia. En los últimos cinco años, en todo el proceso de desmovilización de los paramilitares y el proceso de reparaciones que el gobierno colombiano ha lanzado, se generaron una serie de discusiones en torno a quién dar reparación, por qué dar reparación y cómo dar reparación. Esas tres preguntas significan una discusión sobre la memoria de cada país. Por ejemplo, en el Perú, la ley del Programa Integral de Reparaciones (PIR) señaló, en su artículo cuarto, la exclusión a la que están sujetos los miembros de grupos subversivos, quienes no podrán recibir reparaciones. Entonces, cuando en Colombia se discutía el tema de reparación y presentábamos la experiencia peruana, muchos, incluso representantes del gobierno de Uribe, se sorprendían de esa exclusión ya que les parecía que esa discusión no tenía lugar en dicho país. Y es que en materia de desplazamiento forzado, por lo menos desde hace quince años, hay un conjunto de medidas –que algunos llaman reparación, otros asistencia– que no hace distinción alguna entre los beneficiarios. Esa discusión no se da. En ese sentido, podríamos decir que en el Perú se abrió un debate que, hasta donde yo sé, no se ha dado en ninguna parte del mundo.

A su vez, en Colombia se da un debate que no se ha dado en el Perú. En ese país no había sido posible tener un Programa Universal de Reparaciones porque el gobierno de Álvaro Uribe se negaba a otorgar reparaciones administrativas a las víctimas de crímenes de Estado. Según este razonamiento, sólo tendrían reparación las víctimas de las organizaciones subversivas o de las organizaciones paramilitares, más no las víctimas del Estado, las cuales tendrían que ir a juicio y demostrar dicha culpabilidad. Afortunadamente, el nuevo gobierno de Juan Manuel Santos empieza a variar esta aproximación.

El razonamiento subyacente es aparentemente sólido: cuando un estado democrático actúa, se presume que actúa de buena fe. Para destruir esa buena fe hay que ir a juicio, por lo que no podemos saltarnos el juicio para ir a una reparación administrativa. Cuando venimos al Perú y explicamos este tema nos dicen que aquí esa discusión no se ha dado pues sería terrible que nos digan ahora que las víctimas del Estado no van a ser reparadas, aún cuando en los últimos días hemos escuchado voces y tentaciones de volver al discurso donde se señala que la violencia en el Perú fue un conjunto de terroristas que mataron un conjunto de peruanos, nada más. Creo que felizmente en el Perú, por lo menos en el plano jurídico, ese tema está salvado. Ese es un tema de memoria.

La memoria que el gobierno colombiano quiere construir es la de un Estado legítimo que no puede ser juzgado con la misma vara. La memoria que la ley del Programa Integral de Reparaciones del Perú nos dice es que los terroristas no tienen derecho a ser víctimas. Entonces, son distintos tipos de memoria que nuevamente nos hacen traer el tema de la interacción de la reparación con la memoria y la importancia absoluta del proceso de reparaciones para el proceso de memoria. El proceso de reparaciones no es, desde mi punto de vista, una consecuencia de un informe de una Comisión de la Verdad, sino que es en sí mismo creador de verdad, es generador de memoria. Y en cada caso, en cada decisión que se adopte para reparar a tal persona, por tal motivo y en tal circunstancia, se hará una expresión del tipo de memoria que se quiere construir.

Experiencias internacionales de reparaciones económicas

Cristián Correa²

Es interesante conocer las conclusiones que pueden ser extraídas de las experiencias de distintos países. Estando recientemente en Timor Oriental escuchaba a alguien decir: “cómo no se nos ocurrió a nosotros eso de excluir a los subversivos”. En este sentido, las malas experiencias también pueden ser peligrosas.

Pensando en las experiencias internacionales de reparación y reparación económica, uno no puede sino testimoniar un panorama sombrío, ya que las reparaciones han sido parciales y son pocas las experiencias de implementación efectiva. Si bien hay entusiasmo por reparar y hay recomendaciones de Comisiones de la Verdad en muchos países, como en Sierra Leona, en Sudáfrica, etc., lo concreto es que se han implementado efectivamente en pocos casos, como Alemania, Austria, Marruecos, Estados Unidos (respecto a los japoneses-estadounidenses internados durante la segunda guerra mundial), Canadá (respecto a los indígenas internados en

² Abogado de la Universidad Pontificia Católica de Chile y Master en Estudios Internacionales para la Paz de la Universidad de Notre Dame. Colaboró como asesor legal de la Comisión para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Chile, creada para investigar y proporcionar soluciones a los errores cometidos durante el proceso de identificación de desaparecidos; para proponer programas de reparaciones a víctimas por violaciones de los derechos humanos y para asesorar el diseño de una política nacional de derechos humanos. Asistió al Ministro de Interior de Chile en el debate del Congreso sobre la creación del Instituto Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Fue asesor legal y secretario de la Comisión presidencial para investigar casos de tortura y prisión política. Fue Director Nacional del Programa “Acceso a la Justicia” del Ministerio de Justicia en Chile. Actualmente se desempeña como Experto en Reparaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

escuelas), Argentina y Chile. Ha habido también implementaciones parciales en Colombia, Sudáfrica y Ghana. Pero uno debe preguntarse: ¿Cuál es el éxito de esos procesos? ¿Cuál es la posibilidad de lograr satisfacción?

La pregunta que corresponde hacerse en este encuentro es: ¿Cuál es el rol de las reparaciones monetarias en un programa que, según lo define el derecho internacional y según lo define mejor aún la ley y el decreto peruanos, debería ser una reparación integral? La pregunta siguiente, entonces es ¿Para qué reparamos? ¿Para qué se establecen reparaciones monetarias? Una respuesta puede ser que se repara para restituir a la situación anterior y esa es la clásica definición jurídica que proviene del derecho romano y que tiene una larga tradición en casos judiciales de individuos. Pero cuando hablamos de decenas de miles de víctimas, esa respuesta no es suficiente.

¿Se puede devolver una vida? ¿Se puede restituir a las víctimas a la situación anterior? ¿Podemos aliviar entonces el dolor? ¿Cuánto vale una vida? La noción de restitución a la situación anterior, en base a una compensación monetaria, se basa en la pretensión que una suma de dinero puede representar un beneficio que equivalga al daño sufrido. Sin embargo, en los tipos de crímenes cometidos en el Perú y dado el número de víctimas ello es imposible. Por eso es necesario buscar otra explicación de lo que puede representar la reparación monetaria, en el marco de una reparación integral que incluye también educación, salud, vivienda, reparaciones colectivas y reparaciones simbólicas.

En este contexto considero que la reparación es una expresión de un mensaje que se manifiesta en términos concretos,

en términos materiales y simbólicos de inclusión y pertenencia. A aquellas personas a quienes se les dijo: “ustedes no son seres humanos”, “ustedes no pertenecen a la comunidad”, a ellos se les reconoce y se les expresa que sí son parte de la sociedad. Esto significa asegurar, respecto de las víctimas, condiciones de vida digna. Por ello, creo que la reparación, más que hurgar en el pasado para establecer qué se debe hacer o cuánto exactamente debe ser el monto a pagar a cada víctima, debe profundizar sobre las condiciones que debe ofrecer la sociedad a aquellos que sufrieron más durante el conflicto. Esto implicaría incluir servicios de salud y educación en la reparación. La educación es fundamental para asegurar el futuro a los hijos y nietos de las víctimas.

Entonces, en el contexto de una reparación integral, una reparación que entiende lo complementario, que entiende la necesidad de salud, de educación, de una reparación colectiva de reconocimiento simbólico: ¿Cuál debiera ser o cómo debiera tomar forma una reparación monetaria? Creo que en un contexto así, hablar de una reparación que pretende ser equivalente al daño sufrido, una reparación que trata de “pagar” el muerto, que trata de establecer cuánto vale una vida, no tiene mucho sentido. Es necesario buscar parámetros diferentes.

En base a esto es posible proponer que, en un contexto de reparación complementaria e integral, el estándar de lo que creemos justo debiera ser el estándar que asegure cierto mínimo de subsistencia y que tenga la capacidad suficiente de expresar el reconocimiento que la sociedad hace del dolor, ya que es su responsabilidad al haberlo causado. Estos podrían ser los tres factores a considerar para determinar la modalidad y monto de una reparación monetaria: que sea

suficiente para asegurar una vida digna a las víctimas; que sea suficiente para expresar el reconocimiento que la sociedad hace del dolor, y que sea suficiente y vaya acompañado de un explícito reconocimiento de responsabilidad.

Tenemos dos experiencias cercanas, Argentina y Chile, sobre lo que ha sido definido como el estándar de lo justo en ambas sociedades. En el caso argentino se estableció un estándar diferenciado respecto a los tipos de violaciones de derechos. Para los presos políticos, el monto establecido por día de detención era equivalente al sueldo máximo de un empleado en la escala de sueldos públicos. Con los desaparecidos se usó el mismo factor para calcular el monto. Esto generó distinciones entre las víctimas: si una persona estuvo tres meses detenida recibió cierto monto, si lo estuvo tres años recibió un monto diferente. Sin embargo, a veces las distinciones en esta materia son complicadas. Es distinto estar sujeto a una detención en que la persona es sometida a tortura permanentemente, o ser víctima de violación, a estar en una cárcel regular sin ser sometido a torturas.

¿Se puede medir el dolor? ¿Podemos decir que estar tres meses detenido, sujeto a constante tortura y aislamiento, es menos grave que estar tres, cuatro o seis años recluido? ¿Podemos evaluar eso? ¿Podemos hacer un ejercicio de contabilidad del dolor? La experiencia alemana nos enseña que esos esfuerzos por ser extremadamente justos, por establecer exactamente el dolor de alguien o el daño sufrido, pueden generar una doble victimización, que incluso llega a ser más dañino que no hacer distinciones.

En el caso de Chile se estableció una sola pensión para todas las víctimas por igual, que se basaba en un monto referencial

equivalente al ingreso familiar medio. Esto puede ser consistente con una idea de asegurar ciertos mínimos de subsistencia. Al usarse el ingreso familiar promedio se afirma, en cierta forma, el sentido de pertenencia a la sociedad.

Pero, ¿qué factores deben considerarse para determinar la modalidad y cuantía en un programa de reparaciones monetarias? ¿Qué distinciones hacer? ¿Es conveniente hacerlas o no? ¿Qué se gana haciendo distinciones? ¿Qué se pierde? Al buscar el estándar de lo justo creo que también es necesario buscar el estándar de lo posible: ¿Qué es lo que se puede financiar? ¿Qué se puede hacer hoy? ¿Qué se puede hacer quizás mañana?

Otro elemento para establecer un sistema de reparación monetaria es la necesidad de hacer un presupuesto. Para esto debemos contar con un registro de víctimas que nos permita tener cierta certeza sobre los números totales para establecer cuánto se puede gastar. En eso hay una labor fundamental que hace el Registro Único de Víctimas (RUV). Sin embargo, la pregunta que surge es: ¿Se tiene que terminar el registro de víctimas para hacer este cálculo? ¿Debe estar completo para hacer una evaluación? La experiencia argentina y chilena indica que esto no es necesario ya que se han definido programas de reparaciones monetarias cuando se ha establecido un número suficiente de víctimas y cuando existen elementos suficientes para hacer una estimación de cuántos pudieran quedar por ser incluidos en el registro. En el caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Chile se identificó a 2,280 víctimas y se estableció un programa de reparación en base a ella. Después, la Corporación de Reparación y Reconciliación continuó el proceso de registro hasta completar el número de 3,195 víctimas de desaparición

y muerte. Entonces, uno ve que hay experiencias en las que, cuando hay ya un número suficiente, una masa crítica identificada, es posible hacer una proyección de cuántos podrían faltar y es posible hacer un presupuesto. Sin embargo, es preciso advertir que la distribución de beneficios a algunas víctimas ya registradas cuando quedan aún muchas más por registrar, puede generar conflictos entre aquellas que, por no estar registradas aún, se sientan discriminadas.

Por otro lado, en lo relacionado a la alternativa entre pensiones y reparaciones de suma única, cada una de estas modalidades de pago puede expresar en forma diferente la valoración que se hace del daño y la capacidad de asegurar un mínimo de subsistencia para las víctimas. En cuanto a las opciones de suma única, resulta necesario evaluar cómo eso se compatibiliza con un presupuesto fiscal que es anual. Esto puede parecer un análisis muy monetario y casi de ingeniería de lo que deben ser las modalidades de reparación, pero no deja de ser importante. Porque, si estamos hablando de decenas de miles de víctimas y de un monto que sea significativo, seguramente será imposible para el Estado pagar todo a la vez. Se pagará en años diferidos. Ahora, si se paga en años diferidos, se deberá priorizar a algunas víctimas y se dejará a otras esperando, aún cuando ya han esperado cinco años de haberse aprobado la ley, siete años de haber sido entregado el informe de la comisión o veinte años desde que desapareció el papá o la mamá. Se puede priorizar y dejar otros en espera, pero ¿cómo será entendido eso por las víctimas? Otra opción es pagarles a todos a través de cuotas y que cada persona reciba cinco cuotas anuales en lugar del monto total de una vez. Para ello se puede incurrir en deudas o emitir bonos. Sin embargo, Argentina emitió bonos y luego quebró, cesando los pagos y generando una gran devaluación de

dichos bonos. Entonces, no es la mejor solución. Al final la pregunta básica que corresponde formular es: ¿Y eso va a generar sensación de reparación? Recibir un cheque, ¿me va a generar sensación de reparación? Yo creo que no hay que buscar experiencias afuera. Uno puede preguntarse si la reparación colectiva en Perú, que se ha empezado a implementar, ha generado sensación de reparación en las comunidades. Y esto lleva nuevamente a la reflexión sobre la necesidad de una reparación integral. Si pensamos en una reparación monetaria que no va de la mano de la reparación en salud, en educación, de la reparación colectiva, del desarrollo social, el mensaje de reconocimiento e inclusión de las víctimas es incompleto. No se puede pensar en una reparación monetaria sin pensar que hay un esfuerzo también de obtener justicia, que implica la existencia de un discurso público que rechaza la impunidad y que afirma la vigencia de los derechos humanos como política de Estado.

La reparación, para ser percibida como sincera, debe ir acompañada de expresiones concretas, entre estas, que la política que rige el accionar de la policía y del ejército, así como el actuar de todos los organismos del Estado, se basa en el respeto y la promoción de los derechos humanos. Ambos aspectos no pueden estar separados. Por eso, el discurso de reparar a las víctimas del terror es nefasto, pues aquí hablamos de reparar a las víctimas del terror subversivo y del Estado, y no de un solo lado. La coherencia de los mensajes, desde las cabezas de gobierno hasta el funcionario que entrega la reparación, tiene que ser idéntica.

Segundo, no se puede pensar en reparación si no hay una política de desarrollo de las regiones marginales. Esto por una estrategia de seguridad, para que el Estado tenga presencia

en las comunidades que en este momento están volviendo a ser amenazadas por la violencia. Creo que es fundamental pensarlo así. Se requiere una estrategia de desarrollo que permita incluir a las comunidades y que ellas se sientan parte de una sociedad que las integra. Que haya caminos, electricidad, puentes, escuelas y no sólo policías y militares ya que el Estado es más que eso.

También existe la necesidad de escuchar y comunicar. En el Perú, el esfuerzo de reparación ha sido presentado por organismos públicos, en ocasiones, como un primer acercamiento, un primer signo de una relación diferente del Estado con las comunidades. Esa relación tiene que ser, en primer lugar, continua porque no se establece una relación con un solo gesto. En segundo lugar, en un Estado democrático, las relaciones son horizontales; de ahí que un elemento central en las políticas de reparación sea la capacidad de escuchar y no sólo ser escuchado. Eso es lo que puede establecer un cambio en la relación entre el Estado y aquellos miembros de la sociedad tradicionalmente marginados y excluidos.

Finalmente, pensando en una política integral de reparación en la cual la reparación monetaria tiene un lugar definido, ella debe insertarse en el contexto de un continuo entre la reparación individual y las reparaciones colectivas, entre la reparación a las violaciones de derechos civiles y políticos, y la reparación a la marginación histórica y a las afectaciones a derechos económicos, sociales y culturales. Y creo que sólo la política que refleja ese continuo y que tenga un discurso coherente va a ser capaz de expresar una nueva relación entre el Estado y la sociedad en la cual las comunidades sientan que son escuchadas y que forman parte de la comunidad peruana.

Crterios y recomendaciones al Programa de Reparaciones Económicas Individuales de acuerdo al caso peruano. Propuestas desde la sociedad civil
Gino Huerta³

Quisiera aprovechar esta oportunidad para presentar algunas ideas para el programa de reparaciones económicas individuales. Son ocho temas que parten de una propuesta presentada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

El primer punto tiene que ver con el tipo de institucionalidad pública necesaria para implementar exitosamente un programa de reparaciones, así como la capacidad del Estado para llevar a cabo un programa de esta naturaleza. Uno se encuentra con que existe muy poca confianza en el Estado, en su institucionalidad; sin embargo, es cierto que tiene la capacidad de llegar no solamente a zonas urbanas, sino también a zonas rurales y alejadas, experiencias como el programa “Juntos” lo demuestran. La institucionalidad pública está relacionada al grado de inestabilidad política: la idea que un programa de reparaciones económicas individuales puede estar influido por los cambios de gobierno. Estas percepciones frente a la supuesta inestabilidad institucional nos van a llevar a elegir un monto único, una pensión o una combinación entre ambos.

Un segundo punto, relacionado al tipo de afectados que reciben las reparaciones económicas individuales en base al Registro Único de Víctimas (RUV), muestra algo que ya conocíamos previamente: la gran concentración de las víctimas

³ Economista. Especialista en reparaciones del Instituto de Defensa Legal. Delegado de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ante la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) encargada de las reparaciones a las víctimas del conflicto armado interno.

fatales, mientras que el porcentaje de otro tipo de afectación es bastante pequeño. Esto muestra ciertas características que pueden permitir, primero, establecer ciertos criterios de prioridad y, segundo, tener algunos criterios más generales y homogéneos para el grupo mayoritario de víctimas.

Un tercer punto es la significación de los montos, es decir, qué significa que tengamos un monto único o una reparación bajo la forma de pensión. En las discusiones que se han desarrollado es un consenso, en primer lugar, que el principal criterio del significado de la reparación es que se trata de un reconocimiento simbólico. Segundo, que ella debe contribuir a mejorar la vida de las personas, a llevar una vida digna. Tercero, tiene que ver con el daño sufrido. En todo caso, en nuestras discusiones no es ese el principal elemento y, por lo tanto, no hay que concentrarnos en cuantificar el daño.

El cuarto punto está relacionado a las diferenciaciones. Partimos de una situación en donde ya hay mucha exclusión, pobreza, desigualdad, entonces un programa de reparación no debe contribuir a aumentar esas diferenciaciones. Hemos asumido como criterio el buscar que exista la menor diferenciación posible. En este sentido, la propuesta que hemos desarrollado propone montos similares para los distintos tipos de afectación (muerte, discapacidad, violación sexual, etc.).

El quinto punto tiene que ver con algunos criterios que se discuten al elegir entre pensiones o montos únicos. Una de las críticas a la alternativa de montos únicos es que estos se asocian fácilmente a la cuantificación del daño. Pero, por otro lado, está la inestabilidad, la desconfianza ante el Estado que hace que la gente prefiera el monto único a la pensión. Sin embargo, los montos únicos dados repentinamente a las

personas pueden no ser utilizados adecuadamente, pueden ser dilapidados o ser motivo de conflicto al interior de las familias. Entonces, la valoración de la capacidad de la gente de poder utilizar estos recursos va a ser motivo de discusión.

El sexto punto está relacionado a las siguientes preguntas: ¿Cómo se distribuirían estos montos? ¿Cuáles son los porcentajes? En la propuesta presentada al Consejo de Reparaciones se plantea establecer un pago de 50% para los cónyuges de las víctimas y otro 50% distribuido entre los padres e hijos. Ahora bien, frente a la posibilidad de que aparezca un familiar adicional que altere estos porcentajes, se recomendó trabajar sobre un monto referencial y las cantidades de una familia promedio típica. De este modo, si el monto a entregar como reparación económica es 60 mil soles y una familia promedio tiene tres hijos y un cónyuge, entonces el cónyuge recibe 30 mil soles y los hijos 10 mil soles cada uno. De este modo se establecería el monto de 10 mil soles como monto fijo para otros casos.

El séptimo punto está referido a tratar de evitar, en la medida de lo posible, cualquier tipo de problema judicial sobre el reparto. Para esto se establecen montos fijos por hijo o familiar de las víctimas, a fin de evitar problemas judiciales que podrían sobrevenir si se repartiera un monto fijo entre los familiares, sin tener en cuenta el número de estos.

El octavo y último punto está relacionado a las prioridades a establecerse en los pagos, tanto para las pensiones, como para los montos únicos. Al respecto, debe empezar a pagarse a las víctimas que se encuentran aún con vida, porque el porcentaje de ellas es pequeño, y en segundo lugar se debe seguir con aquellos familiares de víctimas con mayor edad.

Preguntas del público

En el caso peruano ¿Cómo es posible obtener reconocimiento para las víctimas si la Comisión de la Verdad concluyó que los gobiernos democráticos –como el primer gobierno del actual presidente Alan García– generaron mayor cantidad de víctimas?

Javier Ciurlizza: Bueno, sin duda ese es un aspecto que en la Comisión de la Verdad fue materia de mucha polémica, teniendo en cuenta que la mayor cantidad de violaciones de Derechos Humanos ocurridas en el Perú sucedieron en tiempo de democracia. Entonces podría funcionar la siguiente premisa colombiana: “Los actos de un gobierno democrático son legítimos a menos que se demuestre judicialmente lo contrario”. Ese es un obstáculo que el gobierno de Uribe puso. Hoy, el nuevo gobierno de Juan Manuel Santos ha presentado al Congreso de Colombia un proyecto de ley denominado “Estatuto de Víctimas”, que actualiza otro presentado por el Partido Liberal –que fracasó por la negativa del gobierno de Uribe de reconocer a todas las víctimas por igual– y que estaría superando algunos de los problemas que enfrentaba dicho reconocimiento. Es un gesto importante porque trata por igual a las víctimas. Es también un gesto importante porque involucra no precisamente al gobierno nacido de la oposición a Uribe sino, al contrario, a quien sucede el gobierno de la seguridad democrática, pero que ha logrado una unidad nacional importante. En Colombia, entonces, los partidos tanto liberal como conservador ahora están de acuerdo en que las víctimas necesitan un estatuto jurídico distinto al del ciudadano común y corriente. Me parece que esa ley debería ser mirada con detenimiento.

Creo que a la ley del Programa Integral de Reparaciones en el Perú le faltó eso: el reconocimiento, es decir, hacia quién se dirige, qué personas están bajo el amparo de esta ley y por qué, cuál es su ámbito de aplicación. Creo que la definición se quedó muy genérica, lo cual ha dejado un ámbito de disputa sobre quién es víctima y quién es beneficiario. Esto es un problema.

Sobre el término genocidio, la Comisión de la Verdad en el Perú señaló que el único caso que se podría aproximar a un genocidio era el que se había perpetrado contra el pueblo Asháninka por parte de Sendero Luminoso (SL). Es decir, el tratar de suprimir totalmente a una etnia había sido más bien una acción atribuida a SL, ya que no había evidencias o elementos como para indicar que en el Perú hubo un genocidio por parte del Estado. Si bien existieron violaciones sistemáticas y generalizadas, crímenes diversos, no se podía hablar propiamente de genocidio.

Teniendo en cuenta que el Programa Integral de Reparaciones repararía las violaciones a derechos humanos ¿Cuál es su opinión sobre la exclusión de las reparaciones a los miembros de organizaciones subversivas?

Javier Ciurlizza: Lo dije en su momento y lo digo ahora: soy un enemigo absoluto de las exclusiones. Creo que es un error y es una violación de la universalidad de los derechos humanos excluir a personas en razón de su conducta previa, ya que eso desafía todo principio jurídico. El pedir manos limpias a un criminal que es luego asesinado de un disparo en la cabeza es un despropósito que no se acepta en un delito común, y por lo tanto no debería aceptarse tampoco en estos casos. Lo que la Comisión de la Verdad señaló como úni-

ca excepción que podría hacerse en la categoría de víctima era la de los miembros de organizaciones subversivas que hubieran muerto a consecuencia de enfrentamientos armados. Pero afirmar que un desaparecido no lo es porque era un subversivo al momento de desaparecer es desafiar todas las normas jurídicas, por lo que ojalá hayan todas las posibilidades de revertir esa exclusión. Además, esto plantea un problema a todo aquel que quiera decidir quién es subversivo en este país, ya que lo único que se puede presentar como prueba es una sentencia ejecutoriada por el Poder Judicial. En principio todos deberían recibir reparación.

En la experiencia internacional ¿Se conocen casos donde las reparaciones se han utilizado para obtener beneficios políticos?

Cristián Correa: Por supuesto que sí, eso existe en todas partes. En Colombia, cuando hay un reconocimiento parcial, cuando sólo se repara al grupo de víctimas de desmovilizados, ya sean subversivos o paramilitares, se publicita la acción del gobierno. Aún cuando sea un programa de asistencia humanitaria, en el que no hay intervención del Estado, se anuncia cómo el gobierno repara, cómo el gobierno se acerca y pacífica. Se observa un gran esfuerzo de publicidad por parte del gobierno de Uribe.

En Argentina, los grandes procesos de reparación van acompañados de los procesos de impunidad mencionados anteriormente. Es Menem quien, tras dictar los decretos de indulto, establece los programas de reparaciones. Es más, si uno lee la historia de cómo el programa de reparación fue hecho en Argentina, se sorprende al saber que hubo un periodo en que los argentinos podían demandar al Estado y

lograr una sentencia favorable, y quienes no obtenían una sentencia favorable reclamaban ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Así, el Estado empezó a negociar con la Comisión –el monto a tratar fue uno bastante sustancial–, pero el problema que tuvo fue que quedaron fuera todos aquellos que no habían demandado. Entonces, este grupo empezó a reclamar hasta que se logró un segundo programa de reparación para presos políticos. Los familiares de detenidos-desaparecidos también quedarían fuera de este programa, lo que motivó su reclamo. En conclusión, se puede decir que, en la época de Menem, los programas de reparaciones fueron básicamente una respuesta a la exigencia de las víctimas.

Es claro, entonces, que hay manejos políticos. En los casos de Chile y Guatemala, los temas claves de manipulación política tienen que ver con los registros. En Guatemala, las víctimas que están recibiendo reparaciones son aquellas cercanas a organizaciones del gobierno, no aquellas que son críticas al gobierno, lo cual es una complicación. En Chile, las reparaciones para las víctimas de exoneración de trabajos en la administración pública se basan en certificados emitidos por parlamentarios o dirigentes políticos. Se da así una forma de corrupción y de manipulación política del parlamentario o de quienes son los gestores que permiten a alguien acceder a reparación.

¿Cómo se manejan los efectos psicosociales en los familiares de las víctimas, como la culpa al sentir que se está cobrando por la vida de sus familiares?

Cristián Correa: Es muy complicado trabajar este tema, pero hay dos elementos que pueden ayudar a enfrentarlo.

Primero, cuando la reparación monetaria es una suma única la posibilidad de entender esa suma como equivalente a la sangre de la víctima –al precio del muerto, como ha dicho de una forma muy gráfica Javier Ciurlizza–, es mayor que cuando se trata de una pensión de subsistencia que establece cierta capacidad de ingreso medio. Creo que en este último caso ese mensaje es más tenue. Lo segundo tiene que ver con el mensaje de cómo se entrega la reparación: si esta se entrega con un compromiso del Estado, con una disculpa, con un reconocimiento de que esto es insuficiente, de que la sociedad sigue en deuda, con un compromiso de justicia, de educar a la sociedad en el respeto a los derechos humanos. Creo que eso puede ayudar a disminuir la culpa.

Si la reparación presupone un reconocimiento ¿No tendría que reconocerse primero la responsabilidad del Estado peruano en las violaciones de derechos humanos?

Cristián Correa: Creo que la Comisión de la Verdad hizo una argumentación muy sólida en materia de la responsabilidad del Estado peruano por no haber protegido a la población y la responsabilidad por las violaciones directas de las normas del Derecho Internacional Humanitario, lamentablemente, esto no está presente en el discurso político actual. Creo que este tema debe ser confrontado a las autoridades actuales: que la reparación no puede ser solamente contra las víctimas del terror. Particularmente ello salta a la vista en materia del abuso sexual, que es algo que está escondido y que no se puede justificar ni siquiera como una necesidad militar. Entonces, el reconocimiento y el aspecto simbólico de la reparación, el mensaje que se entrega con la palabra, claramente debe ir en consonancia con lo que se entrega materialmente.

Comentarios

Gisella Vignolo⁴

Quisiera destacar la importancia de conocer las experiencias internacionales para extraer de ellas lecciones para el caso peruano. Asimismo, quiero señalar que, con relación a la demanda de reparaciones, lo que afrontamos como país es un gran desafío que consiste en construir un programa de reparaciones monetarias de acuerdo a nuestra realidad y a nuestras posibilidades económicas.

En este sentido, el primer gran desafío que afronta el programa de reparaciones es el de la legitimidad por parte de todos los actores involucrados y de la sociedad en general. Esto se conseguirá a través de un proceso participativo en el que las propias víctimas de la violencia deben asumir un rol clave durante todo el proceso, tal y como se deduce de la aplicación de un enfoque participativo que recoge el propio PIR.

Garantizar la participación de las víctimas en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas de reparación es crucial para generar legitimidad en el proceso. De allí que, por ejemplo, en el programa de reparaciones colectivas -en el que no participan directamente las víctimas- no se haya entendido

⁴ Abogada con especialidad en Derechos Humanos y estudios de maestría en Ciencias Penales. Actualmente ocupa el cargo de Adjunta para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo. Tiene bajo su dirección los Programas de Asuntos Penales y Penitenciarios, Protección de Derechos Humanos en Dependencias Policiales, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Atención de las Secuelas de la Violencia e Investigaciones en Derechos Humanos.

la racionalidad de la inversión estatal y de las obras recibidas como parte de la reparación. Las víctimas no se sienten parte del proceso y por ello subsisten cuestionamientos a su implementación, en parte también porque no se ha cumplido con el protocolo establecido por la CMAN con todas sus formalidades.

En este sentido, el enfoque participativo garantiza que las víctimas sean escuchadas en el proceso de toma de decisiones que las afectan, a la vez que promueve la generación de consensos respecto de la forma cómo se ejecutarán las medidas de reparación. Por tanto, es importante que exista un mensaje claro por parte del Estado, sin estigmatizar a las víctimas y en todos los niveles, desde los gobiernos locales hasta el central. No puede ser que haya entidades que escuchen a las víctimas y otras que no las escuchen ni las tomen en cuenta. Tampoco debe haber utilización política del programa de reparaciones.

Otro elemento a tener en consideración es que si bien somos un país con pocos recursos, donde subsisten necesidades insatisfechas por parte de muchos sectores sociales, el Estado no entrega reparaciones a las víctimas por ser pobres sino por la afectación durante el proceso de violencia ocurrido en nuestro país. Además, las reparaciones deben ser parte de una política pública del Estado cuya vigencia no esté condicionada a la voluntad de un gobierno sino que se garantice su sostenibilidad en el tiempo, y con los recursos propios para ello.

El Estado también debe garantizar un proceso de reparaciones transparente, en el que todos los actores y, principal-

mente las víctimas y sus familiares, cuenten con información clara, cierta y uniforme sobre cada etapa del proceso, garantizándose la existencia de mecanismos de control y de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados.

El programa de reparaciones económicas individuales debe ser viable y para ello es indispensable que la CMAN cuente con técnicos que analicen la propuesta. No se puede generar expectativas respecto de medidas que no podrán ser implementadas o cuya ejecución revista una complejidad innecesaria. Este programa también debe contar con indicadores, metas y cronogramas, así como mecanismos de evaluación, supervisión y monitoreo que permitan medir sus logros y, realizar correcciones oportunas.

También se debe buscar la forma más simple para que se otorguen estas reparaciones, sin trámites engorrosos que prolonguen una espera por demás excesiva.

Finalmente, deseo reforzar la idea de que el inicio de las reparaciones económicas es una tarea impostergable para el Estado. Las víctimas vienen esperando casi 30 años, algunas de ellas incluso han fallecido sin poder acceder a este acto de justicia. El inicio de estas reparaciones no debe descuidar la atención de los demás programas de reparación individual (salud, educación, vivienda) que revisten igual importancia, desde una perspectiva integral en la ejecución de la política de reparaciones.

Jairo Rivas⁵

Mientras escuchaba las intervenciones me preguntaba cómo enganchar las reflexiones que se han presentado con un proceso como el peruano, que es un proceso en curso, es decir, que se ha iniciado pero todavía no se ha desarrollado plenamente en la medida que los programas de reparación, y en particular el de las reparaciones económicas, no se han implementado del todo. Entonces, me gustaría echar luz sobre algunos elementos a tener en cuenta. Son tres los temas que, a partir de lo escuchado, me han causado resonancia.

En primer lugar, creo que sí conviene hacer una anotación de cuándo entra en escena, en el proceso peruano, el tema de las reparaciones. A propósito del comentario que hacía Javier Ciurlizza, al inicio, sobre estos momentos mágicos en términos de memoria, me da la impresión que en realidad fue con el informe de la Comisión de la Verdad que el tema de las reparaciones entra con fuerza y se posiciona en el conjunto de demandas relacionadas con las consecuencias del proceso de violencia política. No recuerdo que haya sido un tema muy fuerte en los años anteriores donde el interés estaba centrado en otros elementos: el tema de la verdad, la

⁵ Antropólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cursó la Maestría en Ciencia Política en la misma universidad. Con experiencia en planeamiento y gestión de procesos institucionales en el sector público y privado; así como en capacitación y análisis de procesos sociales en materia de conflictos, descentralización, derechos humanos, ciudadanía y juventudes. Fue comisionado y miembro del Comité de Seguimiento de Conflictos y Sociales y Políticos de la Defensoría del Pueblo y responsable de la organización nacional de la supervisión defensorial de procesos electorales. Actualmente se desempeña como Secretario Técnico del Consejo de Reparaciones.

justicia, las agendas de los desaparecidos en la década del ochenta, los presos inocentes en prisión en la década del noventa, etc. Entonces, se trata de un tema relativamente reciente en el país que no tiene una historia demasiado larga y del que, por tanto, podemos decir es un proceso inicial. Pero, entonces, qué pasa en este proceso con las otras demandas que estuvieron presentes y que de alguna manera están presentes –no sé si más débiles–, como son los temas de verdad y justicia.

En el ámbito de la justicia, ya la Defensoría del Pueblo ha mencionado un retroceso y eso se puede ver en las últimas sentencias, a partir del caso de Alberto Fujimori. Esto es algo bien preocupante. Entonces, uno empieza a preguntarse si esta insistencia por las reparaciones no hace olvidar otros temas que también son importantes dentro del proceso peruano. Si bien el movimiento de derechos humanos sigue pugnando por ello, no sé si siguen siendo parte de la agenda de las organizaciones de afectados. Quizá en algunos casos estas exigencias se mantengan en referencia a casos locales específicos, por ejemplo, con las exhumaciones de determinada localidad etc. Pero no sé si hoy tenga la misma fuerza que tuvo en otros momentos. Me parece que este es un dilema interesante de plantear.

En segundo lugar, las presentaciones precedentes nos han propuesto un conjunto de condiciones en las cuales las reparaciones son posibles o deberían plantearse. Por ejemplo, que un proceso de reparaciones debe estar asociado a un proceso de memoria, que es parte de un proceso de memoria, pero que también genera memoria. En este sentido, la reparación debe ser entendida como una cuestión integral relacionada a otras reformas más amplias de carácter insti-

tucional, social y cultural, y que además supone un mensaje de reconocimiento del daño, de las responsabilidades.

Frente a todas estas condiciones cabe preguntarse si ellas se están dando en nuestro país. Mi respuesta sería negativa, en términos generales. Es decir, si uno traza este mapa ideal ciertamente no lo encuentra, pero sí se puede ubicar algunos elementos. Entonces, aquí surge la pregunta: ¿Es necesario apuntar a construir el conjunto de condiciones que nos propone el modelo ideal o hay que seguir avanzando aún cuando las condiciones no están todas definidas y planteadas en el terreno? En cualquier caso hay que considerar que el Estado no es un ente homogéneo, es decir, no es un ente que está totalmente a favor de este proceso, ni totalmente en contra, sino que hay distintos sectores; y dentro de cada sector hay opiniones, posturas y tendencias sobre cuánto se debe avanzar o no en este proceso. Sin embargo, en este momento uno no deja de extrañar algunas de las consideraciones que han sido planteadas. A modo de ejemplo, voy a citar dos cosas que echo de menos.

Una primera, que me parece una oportunidad perdida, relacionada a las dos ceremonias en las que el Presidente de la República ha entregado, en actos públicos televisados, las reparaciones colectivas. Yo escuché y leí el mensaje, pero me pareció que fueron oportunidades perdidas porque en ambos casos hubo un discurso relacionado al desarrollo, al lema: "El Perú avanza". Pero en ningún lado encontré un sentido de reconocimiento del pasado, y no porque García se eche la culpa y diga que estos hechos ocurrieron en su anterior gobierno, sino por lo que implica representar a la nación. Algo parecido sentí con el discurso del Presidente en la entrega del Lugar de la Memoria.

En cuanto al tema de las reparaciones económicas, uno podría poner el acento sobre la manera en que surgió la comisión técnica que está operando ahora. Así, podríamos decir que no necesariamente se originó como una propuesta orgánica que fue planteada, construida y peleada desde la instancia encargada del tema, sino que fue una decisión política tomada en una determinada coyuntura.

El tercer tema ha estado reflejado en esta suerte de posibilidad, de encuentros y desencuentros entre las miradas desde el Estado, con su lógica, con su discurso, con su racionalidad y las miradas, los discursos y las expectativas de las víctimas, que muchas veces son muy diferentes.

Un programa de reparaciones necesariamente pasa por ser un programa público. Eso implica una racionalidad, implica pensar en términos de presupuesto público, de planificación por resultados, es decir de un discurso burocrático, lo cual puede generar algún tipo de resistencia frente a expectativas de discursos que expresan una lógica totalmente diferente, que no es la lógica burocrática. Creo que en eso reside el desafío de ir construyendo una situación de encuentro y me parece que los criterios que ha esbozado Gisella Vignolo, como construir legitimidades, plantear una lógica de continuidad, dotar de una capacidad técnica pero con capacidad de diálogo con estas expectativas -que están planteadas con un enfoque diferente al del Estado-, apuntan hacia ello.

Preguntas del público

Sobre el supuesto de que es necesario generar un espacio de confianza ¿Cuáles son las dificultades para elaborar un registro de víctimas que incluya a las mujeres que han sufrido violación sexual?

Jairo Rivas: Es un tema bastante interesante. La idea del programa de reparaciones es hacer un registro que recoja la mayor cantidad de información posible en el menor lapso. Y es que cuando uno va a zonas rurales no puede permanecer mucho tiempo, porque hay que entrar y salir para recorrer otros lugares. Sin embargo, registrar delitos como violaciones sexuales no es una actividad que pueda realizarse rápidamente, ya que implica generar un clima de confianza en las comunidades nativas. Esto no es rápido, no lo podemos resolver en las campañas si es que no existe un trabajo previo, no sólo nuestro –del Consejo de Reparaciones–, sino en alianza con otras instituciones, pues no podemos mantener a un registrador seis meses en la misma zona. Los registradores pueden estar no más de tres días en un mismo lugar y muchas veces en ese tiempo no se logra ganar la confianza de la comunidad. Aún así cabe tener en cuenta que hay cerca de mil casos de violación sexual registrados, cifra que duplica el número de casos recogidos por la Comisión de la Verdad.

¿Por qué no se está atendiendo a algunas víctimas que tienen antecedentes en la DINCOTE? ¿Acaso no se respeta el principio de presunción de inocencia?

Jairo Rivas: La razón ya la ha mencionado Javier Ciurlizza aquí y tiene que ver con el artículo cuarto de la ley de creación del Programa Integral de Reparaciones. Sin embargo,

quiero hacer una precisión. A aquellas personas que tienen un informe de la Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE) y no sólo eso, sino cualquier otro tipo de sospecha sobre su pertenencia o vinculación a algún tipo de grupo subversivo, no se les está negando el registro. Los casos están quedando pendientes hasta que se defina un procedimiento para poder valorar esa información, que es algo que actualmente está en construcción. Queda claro que la única manera jurídica de determinar la inocencia o culpabilidad de una persona es con una sentencia firme. Empero, no hemos recibido un solo caso donde un sentenciado por terrorismo haya pedido su inscripción al registro. Lo que tenemos son estos casos sobre los cuales existe solamente alguna presunción.

¿No está impidiendo el Consejo de Reparaciones el acceso de las víctimas a las reparaciones?

Jairo Rivas: Hay un retraso definitivamente y esto tiene que ver en parte con el presupuesto asignado, con la falta de apoyo político, pero también con algunos procedimientos administrativos que no ayudan a hacer un trabajo más acelerado. A pesar de ello, en el último periodo se ha avanzado en la inscripción y en la entrega de certificados. Con casi nada de personal ya hemos entregado más de 10 mil certificados en todo el país y este es un número importante. No sólo somos nosotros, sino también otras entidades, organizaciones y personas que trabajan con el Consejo y que nos han ayudado.

Palabras Finales

Pilar Coll⁶

Se han dicho muchas cosas muy importantes en esta reunión. Por eso, solamente quería compartir con ustedes algunas convicciones a las que he llegado a través de los casi cuatro años de colaboración con el Consejo de Reparaciones en mi calidad de consejera.

El Consejo es muy heterogéneo, por ello ha sido una experiencia interesante compartir con personas que tienen una visión diferente. Esta experiencia nos ha hecho más tolerantes, aunque debo confesar que a veces ha sido muy difícil aceptar algunas afirmaciones que se manejan.

En primer lugar, quisiera reivindicar las reparaciones como un derecho de las víctimas, como un derecho irrenunciable y, personalmente, si estoy allí es porque creo que es un trabajo de defensa de derechos humanos. Es eso lo que me mantiene pese a circunstancias muy adversas en algunos momentos.

⁶ Abogada y misionera laica española, con más de cuarenta años de trabajo dedicados a la defensa de los derechos humanos desde su labor pastoral en diversos penales del país así como al frente del movimiento de derechos humanos. Ha desarrollado diversos trabajos pastorales en instituciones como la Comisión Episcopal de la Acción Social (CEAS) de la Conferencia Episcopal Peruana, el Instituto Bartolomé de las Casas y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, organismo del cual fue su primera secretaria ejecutiva. Actualmente Pilar Coll es miembro del Consejo de Reparaciones, entidad creada por el Gobierno cuya tarea consiste en acreditar a las víctimas que sufrieron la violencia producida en nuestro país entre los años 1980 y 2000 con el fin de elaborar un Registro Único de Víctimas que permita tener la cifra exacta de cuántas son las personas que recibirán las reparaciones por parte del Estado.

Creo que deben reivindicarse dos dimensiones. Una es el reconocimiento. Reconocer que el Estado ha hecho un daño a estas personas, que no supo o no quiso defenderlos en su momento y que ahora, con esa reparación, de algún modo se reconoce el daño que se les hizo. Me parece que esto es fundamental. Pero, el gran riesgo en algunas de las reparaciones colectivas es que se confundan con obras de desarrollo, pues no se explicita que se trata de un derecho y un reconocimiento del daño que se les hizo.

Muy relacionado con eso es la dimensión simbólica de todas las reparaciones. Me parece que hay que cuidar muchísimo este aspecto, ya que todo el dinero del mundo nunca podrá compensar la pérdida de una vida humana o la pérdida de la integridad física. Entonces, levantar esa dimensión simbólica me parece sumamente importante. Estoy convencida que lo simbólico es tan importante como lo real. Creo que todos podemos aportar en ese sentido.

Algo que quisiera decir y que a mí me impresionó mucho cuando empezó la Comisión de la Verdad fue escuchar a profesionales argentinos y chilenos decir que la gente sentía que vendía el cadáver de su familiar cuando recibía una compensación económica. Creo que, en el caso peruano, no se trata de que nuestra gente sea menos digna, ni mucho menos: se trata de la pobreza. Las víctimas en el Perú están entre los más pobres. Se trata, entonces, de una cuestión de supervivencia y de una cuestión de justicia. Por eso, cuando escuché a aquellos expertos les dije que en Perú nadie rechazaría una compensación económica. Pero sí me parece que hay que cuidar mucho la forma como se hace la reparación para que no humille, sino que dignifique, para que las personas se sientan más dignas cuando la reciban.

Jairo Rivas decía casi con dudas si esto provenía de la Comisión de la Verdad y yo estoy segura que sí, pues antes no se hablaba de reparaciones.

Quiero insistir en que la Comisión de la Verdad nos sirvió parcialmente la verdad. La verdad completa no la tendremos. Recuerdo una conversación con un filósofo que colaboraba con la CVR. Yo leía los testimonios y le decía que a veces no podía creer lo que leía porque era tan duro y él me respondió algo muy hermoso: “Lo que la gente expresa es la verdad del corazón”. Creo que eso es muy cierto y es esto lo que, personalmente, me hace recibirla con muchísimo respeto y veneración. La versión de las víctimas, a pesar que puede no ser exacta en algunos casos, intenta recrear lo que pasó hace más de veinte años, por eso tenemos que recibirla con auténtico respeto.

Quiero finalizar diciendo que todos tenemos algo que aportar como sociedad civil. Los que estamos aquí podemos contribuir a esa dimensión simbólica para que las víctimas se sientan más ciudadanos y más peruanos.

Anexo

Ideas y Experiencias Comparadas en Materia de Reparación Dineraria⁷

Cristián Correa

El deber de integralidad y simultaneidad en la implementación de reparaciones

La sociedad y el Estado peruanos han implementado una serie de medidas ejemplares en materia de hacerse cargo de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno. La ratificación de convenciones internacionales de protección de los derechos humanos; la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación; la resolución de numerosas acusaciones ante el sistema interamericano de derechos humanos; el repudio a las leyes de amnistía; la anulación de las sentencias impuestas por tribunales sin rostros o que no ofrecían garantías de imparcialidad y el nuevo juzgamiento de los imputados por tribunales que sí ofrecían dichas garantías; la aprobación mediante ley del Plan Integral de Reparaciones; el inicio del registro de víctimas y de un programa de reparaciones colectivas; el juzgamiento a algunos de los responsables de las más graves violaciones cometidas, incluyendo un exjefe de Estado; los esfuerzos por encontrar e identificar a los detenidos desapa-

⁷ Se utiliza el término dineraria como uno más preciso que el de reparaciones económicas, puesto que otras medidas de reparación también tienen naturaleza económica, como son las políticas de vivienda o ciertas formas de reparación colectiva a través del apoyo a proyectos productivos. Lo particular de estas medidas es que consisten en la entrega de dinero, y no de otros bienes o servicios.

recidos; el inicio de la construcción del Museo de la Memoria; son algunos ejemplos de una larga lista de acciones. Dichas medidas, en su conjunto, refuerzan el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos. Ellas también entregan un mensaje a las víctimas del conflicto de que la sociedad, en su conjunto, y a las autoridades del Estado en particular, repudian los crímenes cometidos y la política de desprotección o de abierta violación de los derechos humanos. Las medidas manifiestan, en forma concreta, el compromiso de la sociedad peruana de proteger y respetar los derechos de todos sus integrantes.

Sin embargo, dada la gravedad de los hechos cometidos, este mensaje debe ser continuamente reforzado. Existen promesas y compromisos, establecidos por ley y por reglamento, de otorgar reparaciones a las víctimas en forma integral. Esta integralidad implica la obligación de implementar los programas definidos en normas en forma simultánea, de manera que entre todos ellos entreguen un mensaje coherente de reconocimiento de responsabilidad y de compromiso con la reparación. Fue esta convicción la que llevó a los integrantes de la Comisión de Verdad y Reconciliación, y luego al Congreso de la República, a definir un plan de reparación que integra diferentes programas.

La experiencia comparada es rica en ejemplos de países que han desarrollado uno de los elementos de la justicia transicional en desmedro de otros. Los derechos de las víctimas son integrales porque las violaciones a sus derechos afectaron los distintos ámbitos de su realidad. La práctica de la desaparición forzada de personas, por ejemplo, implica una aberrante negación de la verdad, la justicia y la aspiración al desarrollo personal y social. Al mismo tiempo, constituye

una grave infracción de los principios democráticos más básicos. Por ello, al hacer las propuestas aquí contenidas, el ICTJ recuerda que los deberes del Estado no se circunscriben a otorgar una reparación justa, sino a contribuir al pleno esclarecimiento de los hechos, a investigar y sancionar a los que resulten responsables y a adoptar medidas eficaces para garantizar la no repetición de los crímenes y de las circunstancias que los hicieron posibles. Sin embargo, la integralidad de la justicia transicional no impide que los estados avancen en algunos temas, como es el de la reparación.

La integralidad se refiere también a la necesidad de implementar una serie de acciones de reparación simbólica y material, individual y colectiva, que en su conjunto sea reparadora. Para producir este efecto de conjunto es indispensable que la ejecución de sus diferentes componentes sea simultánea. Ello permite que las diferentes víctimas, que tienen necesidades diversas, encuentren respuesta a dichas necesidades. En efecto, un programa de reparaciones no puede responder individualmente a los derechos y necesidades de cada una de las víctimas. Cuando existen decenas de miles de víctimas, de diferentes tipos de violaciones y con diferentes características personales, no es posible para un programa de reparaciones ofrecer aquello que cada una de ellas merece. No es posible hacer una evaluación individual de daño ni establecer en forma personalizada el tipo de reparación a que cada una de ellas tiene derecho. Un programa masivo implica ofrecer un conjunto de medidas, que se complementan unas a otras, de forma que las víctimas encuentren reparación en aquellas que mejor responden a su particular necesidad y forma de afectación. De ahí la necesidad de integralidad, que el legislador peruano asumió como propia.

En consecuencia, es difícil definir el contenido preciso de un programa de reparaciones dinerarias si no se considera la necesidad de implementar, en forma conjunta y simultánea, las demás mediadas de reparación. Para algunos, la reparación dineraria que se defina será insuficiente, si no va acompañada de medidas que responden a necesidades más urgentes o primordiales, como puede ser la salud o la educación de los hijos. En algunos casos, las reparaciones dinerarias pueden incluso ser percibidas como un insulto, como un intento de comprar la consciencia de las víctimas, si no van acompañadas de medidas significativas para encontrar el paradero de los detenidos desaparecidos, o si son seguidas de esfuerzos por garantizar la impunidad de los responsables. Pueden también ser un gesto vacío y carente de sentido si no se reconoce la responsabilidad del Estado, por haber cometido las violaciones o por no haber otorgado la protección adecuada; o también pueden carecer de sentido si no se modifican dinámicas de opresión y poder que afectan la vida de las víctimas. En consecuencia, no basta con la mera distribución de dinero para producir un efecto reparador, que dignifique a las víctimas y que les demuestre, en forma concreta, que el Estado reconoce su responsabilidad y se compromete a hacerse cargo de las consecuencias de la violencia.

Dada la complejidad de esta tarea, resulta recomendable generar espacios de diálogo en el que se confronten miradas y expectativas. Es deber del Estado convocar a dichos espacios de diálogo, los que deben ser rodeados de simbología reparadora y de reconciliación. Ello no implica que el Estado no será el responsable último de definir las medidas, pero que ellas gozarán de mayor prestigio, legitimidad y eficacia reparadora si van precedidas de esfuerzos sinceros de acercamiento y comprensión de las posiciones de unos y otros.

Elementos para la definición de reparaciones dinerarias

La entrega de sumas de dinero es la forma más clara de reparación. Ella es la que se asocia inmediatamente a la noción de reparación y es también la utilizada frecuentemente por tribunales nacionales e internacionales para reparar daños y crímenes. No obstante, la jurisprudencia tanto nacional comparada como internacional reconoce que estos daños son irreparables y que lo que se pretende, de alguna forma, es atenuar los efectos devastadores de la violación.

Sin embargo, la reparación no consiste en la mera entrega de dinero cuando el Estado ha sido el responsable de no otorgar la protección y garantía a que está obligado, o de directamente cometer violaciones a los derechos humanos. Como se ha dicho, se requiere de un reconocimiento público de responsabilidad, de pedir públicamente disculpas por parte de las más altas autoridades de la nación, de hacer esfuerzos por investigar los crímenes, por encontrar a los detenidos desaparecidos y por garantizar que políticas represivas de esta naturaleza no vuelvan a implementarse. La reparación, entendida así es tanto simbólica como material, y no puede ser meramente material si no es simbólica también. Todo esto no implica que la materialidad de la reparación sea irrelevante. El contenido del mensaje de reconocimiento de la gravedad de los crímenes cometidos se expresa también en el valor que se asigna a la reparación.

Sin perjuicio de la necesidad de responder adecuadamente al imperativo de integralidad que debe ser parte substancial de todo programa de reparación, la definición de un programa de reparación dineraria ofrece los siguientes dilemas: (a) sumas idénticas para cada víctima o distinciones de acuerdo

al daño demostrable; (b) distribución entre los familiares en caso de víctimas de desaparición forzada o muerte; (c) sumas únicas o pensiones; (d) determinación del monto; (e) efectos civiles. Cada uno de ellos será presentado de acuerdo a las lecciones que ofrecen las experiencias de Argentina, Chile y Colombia. Así se pretende contribuir al debate que permita definir un programa de esta naturaleza en Perú.

- a) Entrega de sumas idénticas para cada víctima o distinciones de acuerdo al daño demostrable

Las sumas de dinero pueden ser idénticas para cada víctima o calculadas en función del perjuicio material directo, el daño emergente (estimado en base a los ingresos de la víctima y su expectativa de vida) y daño moral. Estas nociones son las empleadas por los tribunales y frecuentemente obedecen a un criterio de justicia estricta que es posible de aplicar en casos de reparaciones individuales o de grupos pequeños de víctimas. No obstante, este tipo de diferenciaciones no sólo pueden llevar a complejos procesos de definición individual que son imposibles de realizar ante una cantidad masiva de víctimas, además de poder causar formas de retraumatización, al exigírseles acreditación de gastos o exámenes forenses. Además, cuando las reparaciones se calculan individualmente en función del lucro cesante, proyectando los posibles ingresos que la víctima hubiera tenido de no sufrir el crimen, también puede generar percepciones de inequidad, al reparar más a aquellos de mayores recursos, como si se asignara mayor valor a la vida de unos que de otros.

Una modalidad dentro de este tipo es la utilizada en la reparación a víctimas de prisión arbitraria en Argentina, que recibieron un monto proporcional al período de duración de

su prisión, así como a la existencia se lesiones gravísimas⁸. El programa argentino estableció el pago del equivalente de un día de sueldo del funcionario más alto en la escala de remuneraciones de la administración pública por cada día de privación de libertad. Ello exigía, sin embargo, el establecimiento preciso de los días de privación de libertad, asunto que en el caso argentino, dada la definición de la privación de libertad y de los registros existentes sobre ella, fue posible hacer.

No obstante, además de los posible problemas para establecer en forma fidedigna el daño, se pueden cometer injusticia al preferirse ciertos factores sobre otros para determinar el daño infligido, como la duración de la detención o la existencia de lesiones físicas, que omitirían formas de tortura que pudieron no dejar lesiones físicas o la violación sexual dentro de las categorías más graves a reparar. Todos estos riesgos pueden hacer recomendable establecer una modalidad común de un monto idéntico para todas aquellas violaciones de similar entidad, y establecer las menos categorías y diferenciaciones posibles.

En el caso de Colombia, el programa de ayudas humanitarias que luego ha sido utilizado como reparaciones establece pocas distinciones. En los casos de víctimas de muerte, desaparición forzada, secuestro y lesiones que causan discapacidad física o mental se asignan 40 salarios mínimos mensuales legales. En los casos de lesiones que no causen incapacidad permanente, tortura, delitos contra la integridad y libertad

⁸ Ley 24.043 de 2 de enero de 1992, reglamentado por los decretos 1.023/92 y 205/97 (que flexibilizó los procedimientos para establecer el período de privación de libertad, base sobre el cual se calculó la indemnización).

sexual y reclutamiento ilegal de menores, la suma es 30 de los mismos salarios. Las víctimas de desplazamiento forzado tienen, a su vez, derecho a percibir 27 salarios, pero como parte de un subsidio a vivienda.⁹ Estas medidas van acompañadas de medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Sin embargo, ellas se refieren exclusivamente a violaciones cometidas por grupos armados ilegales, excluye la responsabilidad del Estado, y excluye también a quienes hubieran recibido ya sumas equivalentes por concepto de ayuda humanitaria.

b) Forma de distribución entre los familiares en caso de víctimas de desaparición forzada o muerte

En el caso de víctimas de muerte o desaparición forzada debe evaluarse también cómo la reparación debe ser distribuida entre los familiares directos. Una posibilidad es el uso de las normas de sucesión intestada, como fue en el caso argentino,¹⁰ o el establecimiento de porcentajes y órdenes de sucesión en los que un orden excluye a otros. Sin embargo, dado que lo que se intenta es reparar la pérdida y el dolor, esquemas basados en los derechos hereditarios pueden resultar insuficientes. Una madre o un padre pueden estar en el segundo orden hereditario, y ser excluido por los hijos y cónyuge de la víctima, desconociendo su dolor.

Una forma de resolver resto es estableciendo de antemano la forma de distribución, ya sea mediante un porcentaje del monto total de reparación o de un monto fijo. Se puede esta-

⁹ Decreto 1.290, del Ministerio de Interior y de Justicia, de 22 de abril de 2008, art. 5.

¹⁰ Ley 24.411, arts. 2 y 4 bis.

blecer que si el monto total a pagar es 100, la cónyuge recibirá 40, cada hijo 15 y el padre y la madre 15 también cada uno. No obstante, en estos casos se debe definir qué ocurre en caso de no existir suficientes parientes para completar el 100% o cuando ellos exceden el 100%. El programa de reparaciones a detenidos desaparecidos y muertos en Chile¹¹ ofrece una idea interesante: estableció un monto referencial para la pensión familiar (en ese momento Ch\$140.000), que la conyugue recibiría 40%; cada hijo menor de 25 años, no importando cuantos hubiere, recibiría 15%; la madre y a falta de ella el padre 30%; y la madre de hijos naturales 15% (la inequitativa situación de la madre de hijos extramatrimoniales fue luego corregida y equiparada al monto de la cónyuge).¹² Si solo había un familiar de estas categorías, esa persona recibía una pensión de un monto menor al monto referencial (Ch\$100.000).¹³ Si el número de familiares hacía que la suma de todas sus pensiones fuera superior al monto referencial ello no modificaba el monto a que tenían derecho.¹⁴ Ello permitía que aparecieran nuevas personas con derecho, que no se hubieran registrado antes, y que ello no hiciera disminuir el monto que los demás recibían. Tampoco las pensiones aumentaban por el fallecimiento de uno de los familiares. Esta modalidad, a través de porcentajes de un monto referencial o de la definición de un monto fijo por categoría de familiar, se podría establecer tanto respecto de pensiones como de reparaciones otorgadas a través de una suma única.

¹¹ Ley 19.123, art. 20.

¹² Ley 19.980, art. 1.2.d.

¹³ Ley 19.123, art. 20, inc. 7.

¹⁴ Ley 19.123, art. 20, inc. 6.

Una solución similar, de distribución definida por la norma que establece la medida de reparación, ha sido empleada en el caso de Colombia. Sin embargo, en este caso se establecen órdenes de prelación entre parientes. Es así como en los casos de muerte y desaparición el monto de la indemnización se distribuye por mitades entre el cónyuge o compañero permanente y los hijos. A falta de cónyuge o compañero permanente su mitad va a los padres de la víctima. Faltando el cónyuge y los hijos una mitad se distribuye entre hermanos y demás familiares que hayan dependido económicamente de la víctima. No habiendo ninguna de estas categorías, la indemnización se entrega al pariente más cercano que haya asumido la crianza y manutención de la víctima.¹⁵

En caso de los hijos de las víctimas, tratándose de pago mediante pensiones, se suele establecer que la pensión tendrá vigencia hasta la llegada a cierta edad del titular. Esta edad puede ser la edad regular de emancipación, o la edad en que los hijos dejan de ser carga de sus padres en el sistema de salud mientras estudian. Esos criterios fueron usados en las pensiones en Argentina¹⁶ y Chile¹⁷, que establecieron los 25 años como límite máximo. Sin embargo, dado el tiempo transcurrido desde la comisión de las violaciones, es muy posible que muchos hijos ya sean mayores a ese límite o estén muy pronto a cumplir tal edad, lo que los priva de una indemnización significativa. En el caso chileno, una reforma de 2004¹⁸ dispuso la posibilidad de los hijos de recibir una suma adicional de Ch\$ 10 millones, o de la diferencia entre

¹⁵ Decreto 1.290, del Ministerio de Interior y de Justicia, de 22 de abril de 2008, art. 5.

¹⁶ Ley 23.466, art. 1.a y 6.a.

¹⁷ Ley 19.123, art. 22.

¹⁸ Ley 19.980, art. 5.

lo que hubieran recibido por concepto de pensión antes de cumplir la edad límite y ese monto.

c) Sumas únicas o pensiones

La entrega de una suma única de dinero, pagada en una o varias cuotas, representa el valor que se asigna a la pérdida sufrida por la víctima. Ofrece un sistema de distribución simple, el que puede hacerse además en ceremonias en las que se incluyan elementos importantes de reconocimiento simbólico. Es además, la modalidad que las víctimas suelen demandar, en base a su conocimiento de cómo operan las indemnizaciones provenientes de decisiones judiciales o de la particular experiencia de ciertas víctimas que han recibido reparaciones bajo esta modalidad por decisiones de tribunales nacionales, internacionales o de acuerdos amistosos bajo el sistema interamericano.

El pago de una suma única tiene algo atractivo para el Estado, pero que puede ser fuente controversia e insatisfacción para las víctimas: ofrece la posibilidad de un cierre. Esto es atractivo para el Estado, pues da la obligación por cumplida. No obstante, desde el punto de vista de las víctimas, es cuestionable que el pago de un monto fijo, especialmente si no es muy cuantioso, pueda ser aceptado como el cumplimiento de la obligación y la extinción de la obligación, ello especialmente si el pago involucra la renuncia de las acciones judiciales.

Por su parte, el pago de una suma relativamente cuantiosa a habitantes de comunidades campesinas pobres puede generar disrupciones comunitarias y familiares.¹⁹ Es posible que la súbita aparición de dinero dé lugar a conflictos familiares o entre vecinos, así como a intentos de defraudación.

Para que el pago de una suma de dinero genere un efecto reparador y pueda efectivamente transmitir un mensaje de que el Estado reconoce su responsabilidad en crímenes graves debe ir acompañada de otras medidas, tanto materiales como simbólicas, como se verá más adelante. Si no, se corre el riesgo de que el pago sea percibido como un intento de comprar las conciencias de las víctimas, “comprar el muerto”, como podría decirse. En el caso argentino, el pago de sumas muy substanciales, aunque a través de un mecanismo que implicaba su postergación, realizado sin ningún otro elemento de reconocimiento de responsabilidad y en forma simultánea al indulto de perpetradores, generó un efecto negativo en las víctimas.²⁰

Finalmente, el pago de sumas únicas a un gran número de víctimas puede implicar una fuerte presión sobre un ejercicio fiscal determinado. Ello obliga a buscar alternativas de financiamiento o de distribución del pago en varios ejercicios presupuestarios. Existen mecanismos utilizados para esto, como el pago en varias cuotas o incluso el pago en pagarés canjeables en bancos, que permiten a la víctima recibir inmediatamente la indemnización y el banco luego cobrar al fisco en períodos anuales sucesivos, cobrando intereses previamente convenidos.

¹⁹ Sobre algunos efectos negativos de la recepción de sumas cuantiosas en dinámicas comunitarias y familiares, ver Aboriginal Healing Foundation. Lump sum compensation Payment Research Project: The circle rechecks itself. Aboriginal Healing Foundation, Ottawa, 2007. Una conclusión similar fue aportada al autor por la entonces presidenta del Programa nacional de resarcimiento de Guatemala, Rosalina Tuyuc, en conversación sostenida en julio de 2007, en relación al pago de sumas únicas a víctimas de comunidades maya.

²⁰ Guembe, Maria José. Economic Reparations for grave human rights violations: The Argentinean experience. En De Greiff, Pablo (ed.) *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press, Orford, 2006.

El pago mediante varias cuotas, anuales o semestrales, permite amortiguar el impacto en la caja fiscal. Es una mejor alternativa que priorizar algunas víctimas, que reciban el pago en su totalidad, dejando a otras categorías de víctimas a la espera. Dicha espera puede ser percibida como injusta, tomando en cuenta el largo tiempo que muchas de ellas han debido soportar. Además, puede generar divisiones y celos entre las víctimas, como se indicó antes acerca del establecimiento de excesivas diferencias entre los montos que ellas debían recibir. Una política de reparación percibida como injusta o arbitraria puede producir efectos más perversos que benéficos.

Otra modalidad fue la empleada en Chile respecto al pago de los bonos a los que tuvieron derecho algunas víctimas, como aquellas víctimas de prisión política y tortura que además tenían derecho a una pensión en calidad de exonerados políticos.²¹ Ellos tenían el derecho a optar entre la pensión de exoneración o la pensión de reparación, además del derecho a recibir una bonificación especial de Ch\$3 millones de la época. Sin perjuicio de que dicha incompatibilidad pueda ser evaluada como injusta (y así fue percibida por las víctimas) es interesante notar que el referido bono se pagaba en tres cuotas anuales, pero mediante un mecanismo que le permitía a las víctimas recibirlo en su totalidad. El Estado llegó a un acuerdo con algunos bancos, de forma que las víctimas recibían la totalidad de la suma. Las víctimas recibían un primer pago en efectivo, y un pagaré canjeable en los bancos inmediatamente, y por el monto total de ambas cuotas. El

²¹ Ley 19.992, reglamentada en este aspecto por los Decretos Supremos 17, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y 25, del Ministerio de Hacienda, ambos de 2005.

Estado pagaba a los bancos los pagarés, que vencían en uno y dos años, con el respectivo interés.

Una modalidad opuesta fue la seguida en Argentina para el pago de las indemnizaciones. Ellas eran entregadas a las víctimas en bonos de deuda pública, con vencimiento a 16 años y que comenzaban a generar interés recién al cabo de seis años.²² La crisis financiera de 2001, además, eliminó la convertibilidad de estos bonos a dólares.

La entrega de pensiones ofrece la oportunidad de demostrar a la víctima que el Estado se compromete a su bienestar y subsistencia por vida. En este sentido, tiene menos riesgos de que la reparación sea entendida como el “pago del muerto”, de que sea mal utilizada o genere conflictos familiares o comunitarios. La reparación puede ser vista como una contribución de la sociedad a que la víctima supere las consecuencias de largo plazo que el crimen ha tenido en sus vidas, a través de un soporte económico periódico. La periodicidad puede ayudar también a transmitir un mensaje que se entregue no una sola vez, sino en forma repetida. Además ofrece la posibilidad de garantizar que las víctimas no caerán en pobreza en el futuro, situación que podría resultar embarazosa para el Estado.

No obstante, el pago mediante pensiones puede ser percibido como un pago muy reducido, no equivalente a la dimensión del daño. Puede tener un efecto simbólico inmediato reducido o ser confundido con una medida de seguridad social, a la que el Estado estaría obligado de todos modos. Un pago periódico donde no existe infraestructura para hacerlos o se

²² Ibid, Guembe, p. 33.

requiere que las víctimas tengan cuentas bancarias, puede requerir gastos administrativos y complicaciones importantes. Hay que considerar, sin embargo, que algunas pensiones vitalicias pueden pagarse por varios años o décadas, llegando eventualmente a alcanzar montos equivalentes a los utilizados por la jurisprudencia del país en otros casos de indemnización por muerte. No obstante, debe también considerarse que ello no está garantizado, pues también es posible que la pensión se extinga al poco tiempo con la muerte del titular.

Una forma de subsanar la primera de estas objeciones es incorporar un pago único junto con la primera cuota, que podría ser equivalente a un año completo de la pensión. Así, las víctimas percibirían un monto inicial más sustantivo que es capaz de transmitir el simbolismo necesario, como fue en el caso de los familiares de detenidos desaparecidos y muertos en Chile, que recibieron un bono equivalente a un año de la pensión de reparación.²³ También ello puede hacerse para suplir el reducido monto que recibirá un hijo o hija por llegar a la edad de término del beneficio. Así, en el caso de Chile, los hijos que por su edad no recibieron nada o recibieron menos de un mínimo pudieron solicitar, en forma adicional, una suma única equivalente a US\$ 19.000.²⁴ Además, la objeción respecto del monto se ve compensada en el transcurso del tiempo, pues con el paso de los años las sumas finalmente transferidas no son insignificantes. Esta complementariedad entre montos fijos y pensiones ofrece una interesante alternativa.

Otra dificultad del pago mediante pensiones se refiere a

²³ Ley 19.123, art. 23.

²⁴ Ley 19.980, art. 5.

aquellas víctimas sobrevivientes de violaciones a los derechos humanos, como prisión arbitraria, tortura o violencia sexual, que han fallecido antes de la implementación de estas políticas o fallecen al poco tiempo de comenzar a recibir las pensiones. El impacto de este tipo de violaciones en la familia directa de las víctimas ha sido establecido por numerosas investigaciones y por comisiones de verdad. La pensión a la víctima directa, en cierta forma, puede responder a dichos impactos. Sin embargo, el temprano fallecimiento de la víctima puede dejar a viudos, viudas o hijos inermes. Por ello es recomendable incluir en esos casos la continuación de dicha pensión a favor de las viudas o viudos, o de los hijos menores, o la entrega de una suma única compensatoria. Lo primero ha sido recientemente establecido en el caso de las víctimas de prisión política y tortura de Chile.²⁵

El pago mediante pensiones conlleva la dificultad de contar con la infraestructura de pago necesaria para hacer entregas periódicas. La periodicidad puede ser mensual, de acuerdo a las costumbres sobre ingresos en general en materia de salarios y pensiones de poblaciones urbanas. Sin embargo, en casos de poblaciones rurales, es posible evaluar la conveniencia de pagos por periodos más extensos, que faciliten la distribución y el acceso. Finalmente, no es necesario explotarse en la oportunidad que esta modalidad ofrece para distribuir la carga fiscal en numerosos años, haciendo más fácil su financiación.

d) Determinación del monto

²⁵ Ley 20.405, art 7 transitorio.

En cuanto a la definición de los montos, no existen parámetros establecidos. Las normas de derecho internacional en materia de reparación hablan de restitución y compensación, conceptos usualmente asociados al pago de sumas únicas. Dichas normas se sitúan principalmente en el caso de violaciones individuales, y no de programas masivos. No obstante, la compensación se entiende como el pago de una suma equivalente a la evaluación económica del daño y lleva implícita la noción de proporcionalidad. Ni aún en un programa masivo es posible abandonar del todo la noción de proporcionalidad, aunque no se ciña en forma estricta a la equivalencia del daño. La reparación debe tener un impacto en la vida de las víctimas que al menos compense en parte el impacto que ellas sufrieron como consecuencia de la violación sufrida. Ese impacto reparador debe ser el resultado, como se dijo en la introducción, de la suma de todos los componentes del programa de reparaciones.

La evaluación de este impacto está asociada a la opción entre pensión o suma única. Para que una suma única sea proporcional al daño infligido se requiere de un monto significativo, difícil de pagar en un programa masivo. Puede ser más posible impactar positivamente la condición de vida de una familia mediante pensiones.

Respecto a la determinación del monto de las pensiones, en el caso argentino, la pensión inicial a los familiares de detenidos desaparecidos fue la pensión mínima, a la que tenían derecho todos los familiares del desaparecido.²⁶ Sin embargo, los montos de las pensiones mínimas muchas veces son muy reducidos y, con frecuencia, no permiten garantizar una

²⁶ Ley 23.466, art. 3.

mínima subsistencia. Si es así, su capacidad de expresar reconocimiento es muy limitada. Ello explica también que luego, cuando se reparara con montos significativos a las víctimas de privación de libertad, fuera imposible no incluir, de acuerdo a un parámetro y mecanismo similar, a los detenidos desaparecidos, y luego, a los menores de edad que fueron privados de libertad y los que fueron objeto de sustitución de identidad.

En el caso chileno se han utilizado dos criterios para determinar el monto de pensiones: respecto de detenidos desaparecidos el criterio fue el monto referencial, que ya se explicó, calculado en base al ingreso familiar medio de la época (equivalente, en su momento, a US\$ 537, y luego incrementado en 50%). Como se ha dicho, una viuda o un viudo recibía el 40% de este monto, es decir, US\$ 322, luego del incremento; una madre el 30%, es decir US\$ 241; y un hijo o hija 15%, es decir, US\$ 121.²⁷ A su vez, en el caso de las víctimas de prisión política y tortura la pensión variaba según la edad de la víctima, partiendo por un monto equivalente a US\$ 230.²⁸

Factores como el ingreso promedio familiar, es decir, indicadores socioeconómicos que son equivalentes a las condiciones de vida en el país, en lugar de unidades artificiales de reajuste fiscal, como unidades tributarias o incluso el sueldo mínimo pueden ser más útiles para determinar el monto de lo que podría ser percibido como lo justo. La medida puede así presentarse como un aseguramiento a un mínimo común a los demás ciudadanos del país.

²⁷ Ley 19.123, arts. 19 y 20.

²⁸ Ley 19.992, art 2.

En el caso de determinar el monto de una suma única puede ser más difícil establecer un criterio. Probablemente los montos definidos por la jurisprudencia de tribunales nacionales o internacionales resultan exorbitantes para grandes números de víctimas. Se puede argumentar su reducción indicando que la reparación administrativa exige un esfuerzo y un umbral probatorio menor que una sentencia judicial, y que las víctimas podrían estar dispuestas a aceptar un monto menor a cambio de la mayor certeza de recibir algo, de la misma forma como se suele aceptar un monto menor en situaciones de acuerdos reparatorios, ya sea judiciales o pre-judiciales.

Lo importante en la definición de un monto es intentar que el criterio empleado no sea arbitrario. Debe fundamentarse en forma clara y comprensible para las víctimas y la sociedad cómo se llegó a ese monto. En el caso argentino, ya se explicó la lógica en base a la cual se definió el monto a pagar a las víctimas de prisión política. En caso de muerte en prisión los familiares recibían, en forma adicional a los días de privación de libertad, el equivalente a 5 años de privación de libertad, es decir, 72 meses del sueldo del escalafón más alto de la administración pública. En caso de haber sufrido lesiones gravísimas, la reparación incluía un pago equivalente al 70% del monto adicional que se entregaba a los familiares de aquellos muertos en prisión.²⁹ Esa misma lógica se empleó luego para determinar el monto a pagar a los familiares de los detenidos desaparecidos, y luego a los niños que fueron secuestrados y víctimas de sustitución de identidad. Sin embargo, en términos generales, en estos casos

²⁹ Ley 24.043, art. 4.

se utilizó la escala de sueldos del más alto funcionario de la administración pública y se la multiplicó por 100, es decir, por el equivalente a 100 meses de sueldo.³⁰ En estos casos la lógica de cómo se llega al monto de la reparación está clara respecto de los casos de privación de libertad, y luego, resulta más difusa. No obstante, lo importante es que mantiene una proporcionalidad a la gravedad de las violaciones, y es esa proporcionalidad la que permite justificar el monto. Los montos, sin embargo, resultaron muy elevados, siendo la indemnización a que tuvieron derecho los familiares de los detenidos desaparecidos equivalentes a Ar\$322.560, en una época de paridad con el dólar.

No obstante, estos montos elevados se pueden explicar también por uno de los factores que explicaron el nacimiento de estas mediadas de reparación dinerarias en Argentina. El presidente Menem, antes de ser elegido, había obtenido una reparación por un monto elevado, en su calidad de víctima de prisión política. Ello hizo que no pudiera sino apoyar los esfuerzos de otros ex presos políticos de obtener un acuerdo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se encontraban en similar condición que él, y luego a extender estas medidas a otros sobrevivientes que no habían recurrido ante la Comisión. Es así como se origina el primer programa de reparaciones, que luego fijó el estándar de monto para los demás.³¹

Esta situación permite identificar otro criterio para la definición de un monto de reparación, cual es el de la existencia de precedentes en el país. La definición de un monto de repara-

³⁰ Ley 24.411, art. 1.

³¹ Guembe, *Ibid.*

ción debe obedecer a lo que se entiende que, en situaciones similares, se ha reconocido como reparador. La Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona recomendó para las categorías de víctimas de delitos más graves y en condiciones de vulnerabilidad, una pensión no inferior a las sumas periódicas entregadas a los desmovilizados en el proceso de desarme y reintegración.³² La Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura de Chile recomendó una pensión o inferior a las demás medidas de reparación ya establecidas, haciendo una referencia explícita a la pensión de reparación otorgada a los familiares de las víctimas de desaparición forzada y muerte.³³ Sin embargo, esta recomendación no fue seguida por el Ejecutivo, al presentar el proyecto de ley de reparación, y la pensión de reparación establecida para las víctimas de prisión política y tortura equivalió a dos tercios del monto de la pensión otorgada a las viudas y viudos de los detenidos desaparecidos o muertos.

En el caso del programa administrativo de reparaciones implementado en Colombia se utilizó como precedente el monto fijado por el programa de ayudas humanitarias.³⁴ Los 40 salarios mínimos mensuales legales establecidos en el programa de reparaciones para los casos de muerte, desaparición, secuestro y lesiones con resultado de discapacidad absoluta fueron el monto definido para las ayudas humanitarias en casos de las violaciones más graves. No está claro, eso sí, cómo se determinó en su momento el monto de las referidas ayudas humanitarias. Sin embargo, es menos cla-

³² Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, volumen 2, capítulo 4, párrafo 169.

³³ Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, p. 523.

³⁴ Ley 418 de 1997, reglamentada por la Resolución 005 de 2004 de Acción Social.

ro que un precedente de ayuda humanitaria pueda servir de justificación para determinar el monto de una reparación dineraria. Una ayuda humanitaria no se define en función de la proporción de un daño, sino como una contribución temporal para que una persona haga frente a una emergencia. La propia ley las define como “ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno.”³⁵ Aún más, la norma se refiere a las víctimas como damnificados y establece un plazo de un año desde la ocurrencia de los hechos para que soliciten los beneficios, lo que refuerza su carácter de ayuda de emergencia.

Los 40 salarios mínimos mensuales legales equivalen US\$ 11,000. Ello es cerca de la mitad de la bonificación otorgada en Chile a los hijos de detenidos desaparecidos, y equivale a 20 meses del monto referencial de la pensión pagada en ese país. Sin embargo, más allá del monto en términos abstractos, que puede tener diferente poder adquisitivo en diversos contextos, la falta de explicación de cómo se llega a él genera dudas respecto de su capacidad reparadora. A ello se suma su confusión con las ayudas humanitarias.

En el caso de Perú, un precedente para determinar el monto de una suma única podría ser la cantidad entregada a los miembros de los comités de autodefensa. Dicho monto puede ser reconocido como el estándar ya establecido por el Estado para valorar, en forma masiva, el sacrificio hecho. Por el contrario, sería negativo que el monto de reparación sea

³⁵ Art. 16.

inferior a lo que el Estado ha otorgado a los integrantes de dichos comités.

Estos montos difícilmente dejarán satisfechas a las víctimas de clase media o acomodada. Naturalmente ellas esperaran montos equivalentes a la dimensión de la pérdida sufrida, y están en su legítimo derecho a demandarlo. Sin embargo, la reparación en términos masivos debe orientarse a responder a las necesidades y derechos de la gran cantidad de víctimas, y debe estar definida de acuerdo a una evaluación promedio de cuáles son esas necesidades.

Establecer el monto, es, en consecuencia, un ejercicio más de comunicación que de finanzas. El monto debe ser suficiente para representar el reconocimiento que hace el Estado a las víctimas. Debe guardar cierta proporción con el impacto causado, debiendo tener la capacidad para mejorar las condiciones de vida de las víctimas. Finalmente, puede ayudar a que el monto escogido no sea percibido como arbitrario que se asocie a ciertos estándares de vida o a la valoración que, en otras acciones similares y de carácter masivo, el Estado ha hecho sobre cuánto implica reparar un impacto vital de esta magnitud.

e) Efectos civiles

¿Puede un programa administrativo de reparaciones económicas imponer la condición de renuncia de las acciones civiles de las víctimas en contra del Estado? Está claro que en caso de la indemnización proveniente de una sentencia o acuerdo amistoso en el sistema interamericano es razonable exigir la renuncia a acciones civiles en el ámbito doméstico. El sistema interamericano opera en subsidio del sistema

de justicia doméstico. Además, ambas indemnizaciones comparten naturalezas similares, en términos equivalentes a los elementos de la cosa juzgada. Se refieren a la responsabilidad del Estado, por los mismos hechos y la misma causa de pedir. Ambas, además, están establecidas de acuerdo a la evaluación individual del daño.

Sin embargo, una reparación de naturaleza administrativa, en la que se establece un monto común a todas las víctimas de crímenes semejantes, presumiendo, de cierta forma, la cuantía de los perjuicios, tiene una naturaleza diferente. En términos jurídicos, no opera en este caso la identidad de causa de pedir, es decir, en fundamento jurídico inmediato de la obligación de reparar. La reparación, en estos casos, es resultado de una ley especial, que dispone condiciones y limitaciones sobre la responsabilidad del Estado que no son equivalentes a un acuerdo o a una sentencia.

No obstante, más allá de los argumentos jurídicos, la pregunta obedece a un cuestionamiento más profundo: ¿puede un Estado limitar su responsabilidad mediante una ley posterior? ¿Puede el Estado, legítimamente, imponer como condición para la recepción de una indemnización, que será significativamente menor de la que podrían imponer los tribunales, la renuncia a las acciones judiciales? La masividad de estas violaciones hace prácticamente imposible para la gran mayoría de las víctimas recurrir a los tribunales y obtener una indemnización. Dada la naturaleza y gravedad de ellas el Estado decide implementar una política de reparaciones, que facilite el acceso a todas las víctimas. Dicha política implica, también por la masividad de los crímenes, procedimientos simplificados y medidas de reparación que serán, probablemente, menos onerosas que las que impon-

dría un tribunal. Imponer a las víctimas la decisión de recibir algo ahora o de quedar expuestas a la incertidumbre de iniciar una larga batalla judicial contra el Estado constituye un ejercicio de insensibilidad que no se condice con los objetivos de reconciliación que deben orientar a una política hacia las víctimas en un contexto de post conflicto. Ello no implica que el Estado, posteriormente, ante demandas de víctimas que recibieron reparación administrativa, argumente ante los tribunales que ellos han cumplido, en parte, con su obligación de reparar. El tribunal determinará en qué medida dicha obligación fue satisfecha y si queda aún por reparar.

En el caso argentino, dada la cuantía de la indemnización administrativa, se impuso a las víctimas la renuncia a acciones judiciales de carácter civil.³⁶ Ello contribuyó a la reacción negativa de algunas organizaciones de víctimas, que vieron este programa como una renuncia a su lucha por encontrar a sus familiares y por la justicia. Sin embargo, mayor impacto tuvo en este rechazo el que las políticas de reparación fueran establecidas por el mismo gobierno y en el mismo periodo en que se indultaron a los pocos militares condenados por violaciones a los derechos humanos, y que en dicho periodo se impusiera una total impunidad.

En el caso chileno no se impuso esta condición. Se entendió que ambas obligaciones eran de naturaleza diversa. Ello fue favorecido también por las prácticamente nulas posibilidades que existía al momento de dictarse las leyes de reparación de que las víctimas obtuvieran indemnizaciones judiciales. Aun cuando con el transcurso del tiempo han habido

³⁶ Ley 24.043, art. 9.

numerosos casos de condenas penales a los perpetradores, son muy escasas las sentencias en contra del fisco por la responsabilidad del Estado.

Este principio fue seguido pero reglamentado en el caso de Colombia. La Ley de Justicia y Paz³⁷ establece un procedimiento y jurisdicción especial para el establecimiento de la responsabilidad penal y civil de los integrantes de grupos armados ilegales desmovilizados. También define la forma como las víctimas pueden obtener reparaciones de un fondo establecidos para esos efectos, que recibe aportes de los bienes confiscados a los desmovilizados y, en forma subsidiaria, del propio Estado. En los casos en los que, en aplicación de esta ley, el Estado deba pagar reparaciones en su carácter subsidiario o residual, del monto de las reparaciones judiciales se descontará el monto otorgado en virtud del decreto de reparación administrativa.³⁸

Conclusiones

La reparación dineraria, en un proceso administrativo de reparaciones a violaciones masivas a los derechos humanos, no puede ser definida en forma aislada de las demás medidas de reparación individual. Tampoco puede serlo en forma independiente de las políticas de reconocimiento de verdad, justicia, memoria y garantías de no repetición. Los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional*

³⁷ Ley 975 de 2005.

³⁸ Decreto 1.290, del Ministerio de Interior y de Justicia, de 22 de abril de 2008, art. 12.

*humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*³⁹ disponen precisamente que la reparación contiene no sólo elementos de restitución y compensación, sino también de rehabilitación y satisfacción, entre los que se incluyen las investigaciones para el establecimiento de la verdad, las investigaciones judiciales y la imposición de condenas a los responsables, las garantías de no repetición, etc.

La reparación debe ser entendida como un esfuerzo complementario de diferentes medidas que se refuerzan unas a otras para entregar un mensaje a las víctimas de que la sociedad reconoce su dolor. Es un mensaje expresado a través de acciones concretas, materiales y simbólicas, que sólo es entendido como reparador si tiene la suficiente coherencia.

Es así como la definición específica de estas medidas exige considerar la simultaneidad de la ejecución de otras, en educación, salud y otros ámbitos, que en su conjunto ayuden a que las víctimas superen, al menos en parte, las dramáticas secuelas de la violencia. Se pretende así revertir el mensaje de exclusión y de negación de la dignidad humana que las violaciones y la inacción enviaron a las víctimas. La forma como se determina la modalidad y monto de pago, la distribución entre los familiares y los efectos civiles de estas medidas de reparación constituyen parte del mensaje que esta política les da a las víctimas. Su inclusión en el diálogo para establecerlas y la definición de criterios claros y justificados para ello pueden tener tanto efecto reparador como las medidas en sí.

³⁹ Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

