Cuando la Corte no nos mira: Las reparaciones como factor diferenciador en una sociedad post conflicto en el caso peruano

Renata Bregaglio Lazarte

Desde los inicios de su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CorteIDH") postulo el deber de los Estados, como parte de su deber de garantía, de reparar y cesar las consecuencias de una violación de DDHH atribuible a este.[1] Asimismo, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha acogido el concepto de "reparaciones integrales", entendiéndolas como los mecanismos tendientes a retornar a la víctima a la situación en la que se encontraba antes de la afectación de sus derechos o, de no ser esto posible, a reducir los daños que se le ocasionaron.[2]

En la misma línea, de acuerdo con el Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos[3], los Estados, al quebrar una norma internacional, deben reparar. Dicha reparación debe ser integral pues se apunta a que se subsanen los daños materiales y morales. A partir de este marco teórico, 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 humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones [4] señalan como posibles

[1] Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr.. 220 y Caso García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013, párr. 183.

[2] ACOSTA, Juana. y Diana BRAVO. 2008. "El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana". *International Law*. Bogotá, no. 13, pp- 323-326. Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción preliminar, fondo y reparaciones, 1 de julio de 2011, párr. 145.

[3] Adoptado por la CDI en su 53º período de sesiones (A/56/10) y anexado por la AG en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001

[4] Adoptados por Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, acápite IX. Disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm

reparaciones la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.

De manera paralela, diferentes procesos de violencia política acontecidos en Latinoamérica, han generado en los Estados la obligación de desarrollar medidas de reparación a través de políticas nacionales, mediante la calificación administrativa de la víctima. No obstante, es necesario decirlo, los parámetros señalados (orientados al contexto de casos particulares y contenciosos a nivel internacional), pueden no ser aplicables de manera perfecta en dinámicas nacionales que, por diferentes motivos distintos a una vocación de impunidad, deciden establecer programas de reparaciones alternativas a las determinadas judicialmente, a partir de los llamados Programas de Reparaciones. Estas reparaciones, en una lógica restitutiva, plantean acciones en materia de identidad, propiedad, salud, educación y reparaciones económicas, entre otras. Ejemplo de ello es el caso peruano, en el que luego de un periodo de violencia de 20 años, el Estado adoptó un marco de medidas reparaciones. Dichas medidas han sido establecidas bajo marcos legislativos de aplicación general a todas aquellas personas que, de acuerdo con dicha legislación, detenten la categoría de "víctimas".

Las reparaciones determinadas en estos programas, muchas veces se superponen con aquellas que la CorteIDH establece en sus sentencias. Este traslape genera ciertas consecuencias que impactan en el tratamiento igualitario de las personas afectadas por el conflicto armado interno y que evidencian una tensión entre la lógica sancionadora del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la de la Justicia Transicional.

Recientemente la CorteIDH ha advertido esta situación. En el caso García Lucero Vs. Chile, la Corte señaló que los programas administrativos de reparación son compatibles con la

Convención Americana sobre Derechos Humanos siempre que no impidan a las víctimas acceder al ámbito jurisdiccional en reclamo de medidas de reparación, y decidió no otorgar reparaciones complementarias a las víctimas que habían sido reparadas por el programa nacional.[5] En el mismo sentido, en su sentencia para el caso Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, el tribunal determinó que los montos indemnizatorios reconocidos por el Estado a las víctimas a través de su legislación nacional debían ser considerados en el marco de la determinación de las reparaciones. Al respecto señaló que

> (…) en escenarios de justicia transicional en los cuales los Estados deben asumir su deber de reparar masivamente a números de víctimas que exceden ampliamente las capacidades y posibilidades de los tribunales internos, los programas administrativos de reparación constituyen una de las maneras legítimas de satisfacer el derecho a la reparación. En esos contextos, esas medidas de reparación deben entenderse en conjunto con otras medidas de verdad y justicia, siempre y cuando se cumplan con una serie de requisitos relacionados, entre otros, con su legitimidad –en especial, a partir de la consulta y participación de las víctimas-; su adopción de buena fe; el nivel de inclusión social que permiten; la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas pecuniarias, el tipo de razones que se esgrimen para hacer reparaciones por grupo familiar y no en forma individual, el tipo de criterios de distribución entre miembros de una familia (órdenes sucesorales o porcentajes), parámetros para una justa distribución que tenga en cuenta la posición de las mujeres entre los miembros de la familia u otros aspectos diferenciales tales como si existe propiedad colectiva de la tierra o de otros medios de producción. [6]

Como consecuencia de ello, a pesar de las consideraciones de las partes respecto al bajo monto de las indemnizaciones reguladas por la legislación nacional, a partir del principio de complementariedad que regula su competencia, la Corte se abstuvo de otorgar reparaciones económicas en dicho extremo.

[5] Corte IDH. Caso García Lucero y otras Vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013, párr. 213.
[6] Corte IDH. Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, párr. 470.

Estos fallos, que complementan la competencia que la CorteIDH se atribuyó en el caso Gomes Lund Vs Brasil para revisar los programas administrativos de reparaciones en relación con los criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad;[7] parecieran estar marcando un cambio en la jurisprudencia interamericana.[8] La tendencia parecería apuntar entonces a que la CorteIDH no puede ignorar las dinámicas nacionales de reparaciones (dadas por programas administrativos), y en ese sentido, su análisis iría en dos niveles complementarios i) determinar si el programa cumple los criterios señalados, y de ser el caso ii) abstenerse de otorgar reparaciones.

Ahora bien, los pronunciamientos señalados se han dado en torno a dos contextos que no pueden ser ignorados. En primer lugar, se refieren a situaciones de post conflicto (Guatemala) y post dictadura (Chile y Brasil). En segundo lugar, se refieren a programas de reparaciones económicas. Ante esto, y de cara al caso peruano, surgen dos interrogantes: ¿Podría la CorteIDH aplicar dicho razonamiento al determinar las indemnizaciones que ordena pagar al Estado peruano? ¿Es posible aplicar los criterios de complementariedad también respecto de programas de reparación no remunerativas?

Recientemente la CorteIDH tuvo la oportunidad de hacer este razonamiento en la sentencia del caso Tarazona Arrieta.[9] La víctima del caso también se encuentra registrada como víctima para el programa de reparaciones nacional,[10] y por la naturaleza de los hechos del caso (muerte como consecuencia de abuso de la fuerza por autoridades policiales), es pasible de

[7] Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 246.
[8] De manera previa la CorteIDH había rechazado la consideración de medidas de reparación internas para inhibir su pronunciamiento sobre reparaciones en los casos Chitay Nech y otros Vs. Guatemala.
[9] Corte IDH. Caso Tarazona Arrieta y Otros Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2014.
[10] La verificación se hizo consultando el padrón de víctimas disponible en http://www.ruv.gob.pe/ruv/ConsultasLinea/Libro01/ConsultaWebInscritosRUVLibro01.aspx

una reparación económica. No obstante, al determinar las reparaciones la CorteIDH no consideró el programa de reparaciones existente en el Perú desde el 2005.

La aplicación de este criterio no impactaría solamente en el Estado y su presupuesto. Las reparaciones y sus acciones de supervisión en los procesos seguidos ante la CorteIDH contra Perú están generando consecuencias de exclusión y desigualdad en las víctimas. Algunas de estos impactos tiene su origen en defectos de la norma interna, otros, en la manera como la CorteIDH aborda la realidad peruana, a partir de la aplicación de un modelo internacional, y de la falta de respuesta oportuna por parte del Estado en su defensa. El presente documento busca dar cuenta de dichos impactos.

1. El contexto del proceso peruano: el marco normativo en materia de reparaciones y el rol frente a la Corte IDH

Luego de 20 años de conflicto armado interno,[11] la Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante "CVR") adoptó su Informe Final. En él, además de dar cuenta de los principales aspectos relacionados con el proceso de violencia vivido en el país y concluir que hubo un total de más de 69,280 víctimas, se establecieron una serie de recomendaciones para la reconciliación. Dentro de estas recomendaciones la CVR planteó la necesidad de adoptar un Plan Integral de Reparaciones.[12] Sin perjuicio de desarrollar algunos de estos aspectos de manera específica más adelante, se debe destacar en este punto que la CVR recomendó un plan de reparaciones que contuviera reparaciones simbólicas, en salud, en educación, en

[11] Sobre la calificación del proceso de violencia vivido en el Perú ver el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. PERÚ. COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN (CVR). Informe final, tomo I, sección primera, capítulo cuarto. CVR. 2003. Disponible en http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20I/Primera%20Parte%20El%20Proceso-Los%20hechos-Las%20v%EDctimas/Seccion%20Primera-Panorama%20General/4.%20LA%20DIMENSION%20JURIDICA%20DE%20LOS%20HECHOS.pdf

[12] PERÚ. COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN (CVR). Informe final, tomo IX, cuarta parte, capítulo 2. Lima. CVR. 2003. Disponible en http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20IX/2.2.%20PIR.pdf

restitución de derechos ciudadanos, así como reparaciones económicas individuales y reparaciones colectivas.

En julio de 2005, en el marco del gobierno de Alejandro Toledo, se adoptó la Ley No. 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR).[13] Esta fue reglamentada un año más tarde mediante Decreto Supremo No. 015-2006-JUS (en adelante "Reglamento del PIR")[14]. Dicho marco normativo estableció las categorías de reparaciones establecidas en al Informe de la CVR (si bien el programa de reparaciones económicas no estuvo presente en la Ley, fue incorporado por el Reglamento) y añadió un Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional.

Para acceder a los programas de reparaciones del PIR, los ciudadanos deben acreditarse como víctimas[15] e inscribirse en el registro único de víctimas (en adelante "RUV").[16] La determinación de quienes son víctimas y requieren reparación de parte del Estado no es judicial: no interesa si la persona ha sido considerada parte civil en un proceso penal, ni tampoco si se ha identificado al presunto responsable de la vulneración de sus derechos. En el caso del PIR la calificación es de naturaleza administrativa y ello podría obedecer a tres aspectos complementarios. En primer lugar, a la necesidad de brindar una respuesta compensatoria por parte del Estado a un amplio número de personas que no necesariamente podrán acceder a un sistema de justicia que demuestre su categoría de víctimas. Pero también, en segundo lugar, porque las reparaciones que busca otorgar el PIR trascienden el

[13] Publicada el 29 de julio de 2005
[14] Publicado el 6 de julio de 2006.
[15] De acuerdo con el artículo 3 de la Ley, son consideradas víctimas "las personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los Derechos Humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el período comprendido en el artículo 1 de la presente Ley", es decir, de mayo de 1980 a noviembre de 2000.
[16] Este registro se encuentra a cargo del Consejo de Reparaciones, Órgano del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y empezó a operar en marzo de 2007.

aspecto de reparación económica que una persona podría obtener en sede jurisdiccional, apostando por reparaciones integrales, la mayoría orientada, incluso, a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, la determinación administrativa de la víctima, al tratarse de un procedimiento simplificado en relación con el acceso (no se requiere firma de abogado para acceder a él) y de prueba (el Consejo de Reparaciones analiza la veracidad de la prueba desde parámetros menos rígidos que un juez penal), apunta sin duda, a una equidad entre las víctimas: no sería justo únicamente reparar a aquellas que han sido jurídicamente calificadas. Este último punto es fundamental en una dinámica de reparaciones. De acuerdo con el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff,

> Para que "fructifiquen" las medidas de respuesta a las secuelas de violaciones irreparables es imprescindible no solo que se perciba su conveniencia sino que se reconozcan como esfuerzos por hacer justicia, a pesar de sus limitaciones. (…) La reacción de las víctimas a los programas de justicia de transición, en particular, suscita dos tipos de inquietudes: una es que consideren insuficientes muchos aspectos de esos programas (por ejemplo, el número de juicios, el personal despedido de ciertas instituciones o la magnitud de las reparaciones). La otra es que esos programas les parezcan no solo insuficientes sino injustos o no equitativos, en el sentido fundamental de no considerarlos de partida iniciativas de justicia.[17]

El sistema peruano de calificación administrativa de la víctima, claramente no busca anular o minimizar la importancia de los procesos de judicialización y la configuración de víctimas a partir de la identificación de quiebres normativos. No obstante, parte de una premisa que se verifica en la realidad: es altamente probable que bajo la búsqueda de una verdad judicial, un alto número de personas no llegue a ser calificada como víctima, por la dificultad de reconstruir las pruebas 20 años después. Si a ello se suma una lentitud e ineficiencia del Poder Judicial peruano (que no es excusa para retrasar un proceso de este tipo, pero que tampoco puede ser ignorado), se infiere la necesidad de una respuesta a miles de personas

[17] Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/HRC/21/46, 2012, párr. 26.

de manera más célere y sin tanto rigor jurídico. Como afirma el Relator, las diversas medidas adoptadas por los Estados para hacer frente a un proceso de justicia transicional, deben presentar una "coherencia externa". No deben concebirse y aplicarse como iniciativas aisladas e independientes, sino como parte de una misma política integrada.[18] Como parte de esta lógica de integración, el PIR no previó un componente de “reparación judicial”, pues dejó que los trámites ante el Poder Judicial sigan su curso. La fórmula del proceso de transición, podría decirse es verdad plena, justicia plena (en la medidas de las posibilidad del Poder Judicial) y reparaciones restringidas (debido sin duda a cuestiones presupuestarias) pero equitativas (a todas las víctimas del RUV). En aras de esta equidad, el artículo 44 del Reglamento del PIR estableció que la asignación de reparación económica consideraba compensada o excluida, si la persona recibió algún beneficio dinerario como medida de reparación por parte del Estado por: a) aplicación de la normatividad legal vigente; b) por acuerdos de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; o c) en cumplimiento de sentencias de la CorteIDH.

De manera paralela, aunque en un proceso iniciado varios años atrás, el movimiento de derechos humanos forjado desde los años 70,[19] activó el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Las peticiones estaban relacionadas ciertos abusos por parte de las fuerzas del Estado para hacer frente a la violencia, que no diferenció entre las personas que pertenecían a los grupos subversivos y los que no. Ello sumado a la falta de juzgamiento y sanción a los miembros de los grupos subversivos, motivaron que a partir de 1986 se presentaran peticiones

[18] Ídem, párr. 27.
[19] YOUNGERS, C. 2003. Violencia política y sociedad civil en el Perú: Historia de la Coordinadora Nacional De Derechos Humanos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

contra el Estado peruano ante el Sistema Interamericano, en particular por casos de desapariciones forzadas.[20]

2. Las interferencias internacionales en el proceso de reparaciones

A la fecha, Perú es el Estado más sentenciado del sistema interamericano, con un total de 31 casos (que pueden o no haber dado lugar a más de una sentencia). 24 de estos casos se encuentran vinculados al conflicto armado.[21] Algunos de estos casos (21), han llegado a la CorteIDH antes de la implementación del PIR, pero en nueve de ellos, la sentencia fue dictada luego de ello. A la fecha siguen llegando casos.[22]

Casos peruanos ante la CorteIDH según fecha de adopción de la sentencia (antes o después del PIR)

Sentencias dadas por la CorteIDH antes de la adopción del PIR	Sentencias dadas por la CorteIDH con posterioridad a la adopción del PIR
1. Neyra Alegría	1. Gómez Palomino
2. Loayza Tamayo	2. García Asto y Ramírez Rojas
3. Castillo Páez	3. Baldeon García
4. Castillo Petruzzi	4. Cantoral Huamaní y García Santa Cruz
5. Cesti Hurtado	
6. Barrios Altos	5. Anzualdo Castro
7. Cantoral Benavides	6. Tarazona Arrieta
8. Durand y Ugarte	7. J
9. Hermanos Gómez Paquiyauri	8. Osorio Rivera y Familiares
10. De la Cruz Flores	9. Espinoza Gonzales

[20] La CIDH señaló que en 1993 existían 128 casos que afectaban la vida de 465 alegadas víctimas. Además informó que según el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas de Personas, Perú fue el país con mayor número de desaparecidos en los años 1987, 1988, 1989 y 1990. CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú.1993 párr. 16 – 17. En 1990 se presentó la primera demanda ante la CorteIDH contra Perú: el caso Neira Alegría.

[21] Son los casos Cayara, Caso Neira Alegría y otros, Caso Loayza Tamayo, Caso Castillo Páez, Caso Castillo Petruzzi y otros, Caso Cesti Hurtado, Caso Durand Ugarte, Caso Cantoral Benavides, Caso Barrios Altos, Caso Hermanos Gómez Paquiyauri, Caso De la Cruz Flores, Caso Lori Berenson Mejía, Caso Huilca Tecse, Caso Gómez Palomino, Caso García Asto y Ramírez Rojas, Caso Baldeón García, Caso Penal Miguel Castro Castro, Caso La Cantuta, Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz, Caso Anzualdo Castro, Caso Osorio Rivera y Familiares, Caso J, Caso, Caso Tarazona Arrieta y otros, y Caso Espinoza Gonzales y otros.

[22] A la fecha, son ocho los casos contra Perú pendientes de sentencia, de los cuales 4, están vinculados al conflicto armado: Nicolás Cruz Sánchez y otros (operación Chavín de Huántar), Comunidad Campesina de Santa Bárbara, Rigoberto Tenorio Roca y otros, y Luis Antonio Galindo Cárdenas y familiares.

11. Lori Berenson
12. Huilca Tecse

Aunque en su análisis jurídico, a diferencia de los casos colombianos, la CorteIDH no aplique parámetros del Derecho Internacional Humanitario,[23] sí ha utilizado el Informe Final de la CVR peruana para construir el marco fáctico, dando cuenta de contexto de postconflicto en el que se enmarcan los hechos del caso en cuestión. En total, son once los casos en los que el tribunal internacional ha utilizado dicho informe,[24] siendo la comisión de la verdad más citada en sentencias del órgano interamericano, de todas las existentes en los Estados del sistema.[25]

Ello ha generado, sin duda, que la CorteIDH sea un actor relevante en la transición peruana, tanto jurídica como socialmente. No obstante, las respuestas dadas por la CorteIDH frente a este proceso, correctas desde un punto de vista teórico del Derecho Internacional, generan ciertos cuestionamientos de índole práctico que se traducen en desigualdades dentro del grupo que sufrió los embates de la violencia. Una violencia que, a su vez, fue discriminadora, en sus orígenes ya que la CVR identificó que el mayor porcentaje de muertos y desaparecidos se presentó a) dentro de los distritos pertenecientes al quintil más pobre, b) que residían en zonas rurales, y c) que tenían el quechua como lengua materna.[26]

[23] Tímidamente en la jurisprudencia de la CorteIDH para los casos peruanos hay referencia al Derecho Internacional Humanitario (aunque no como instrumento de interpretación) en los casos Osorio Rivera y familiares, J y Espinoza Gonzales. No obstante, mucho del desarrollo argumentativo de la CorteIDH depende también de la defensa que el Estado esgrima. Perú nunca ha planteado dentro de sus argumentos de defensa la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

[24] Ver: Caso De la Cruz Flores, Huilca Tecse, Gómez Palomino, Baldeón García, Penal Miguel Castro Castro, La Cantuta, Cantoral Humaní y García Santa Cruz, Anzualdo Castro, Osorio y Familiares J, Espinoza Gonzales.

[25] Sobre el uso de los informes de las Comisiones de la Verdad en las sentencias de la CorteIDH ver OLIVERA, Jean Franco. La verdad como forma de reparación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación a la transición peruana. Tesis para obtener el grado de abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Julio 2014.

[26] PERÚ. COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN (CVR). Informe final, tomo I, sección primera, capítulo 3. Lima. CVR. 2003. Disponible en http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20I/Primera%20Parte%20El%20Proceso-Los%20hechos-Las%20v%EDctimas/Seccion%20Primera-Panorama%20General/3.%20LOS%20ROSTROS%20Y%20PERFILES%20DE%20LA%20VIOLENCIA.pdf

2.1 Los excluidos: cuando las sentencias de la CorteIDH subsanan exclusiones de manera imperfecta

Para entender el impacto de las sentencias relacionadas al conflicto armado y la implementación de las reparaciones que estas ordenan, resulta necesario comprender la figura de víctima-victimario, ya que muchas de las víctimas frente al sistema interamericano son personas vinculadas a los grupos terroristas. La construcción de los movimientos de derechos humanos en el Perú se dio a partir de las asociaciones de familiares de víctimas o personas que trabajaban con ellas.[27] Sin embargo, la construcción de ese grupo no fue homogénea: en un primer momento los movimientos de derechos humanos y de víctimas se centraron en las víctimas de las fuerzas del orden, pero esto fue cambiando poco a poco, al punto de incluir también a las víctimas de los movimientos terroristas, principalmente de Sendero Luminoso.[28] Esto significó reconocer que el uso de la fuerza, contra quien quiera que se dirigiese, no era justificado y que las víctimas se encontraban en un fuego cruzado entre las fuerzas del orden y los movimientos subversivos.

La CVR también recogió un concepto amplio de víctima en su Informe Final, al señalar que podrían caber tanto quienes no habían cometido ninguna violación a los derechos humanos u otras normas, así como quienes sí lo habían hecho.[29] Esta noción amplia de víctima es la misma manejada desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que reconoce que víctima es

[27] YOUNGERS, Coletta. Violencia política y sociedad civil en el Perú. Historia de la Coordinadora de Derechos Humanos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2003. p. 73.
[28] Ibíd., p. 122-124.
[29] PERÚ. COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN (CVR). Informe final, tomo I, sección primera, capítulo 3. Lima. CVR. 2003. Disponible en http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20I/Primera%20Parte%20El%20Proceso-Los%20hechos-Las%20v%EDctimas/Seccion%20Primera-Panorama%20General/3.%20LOS%20ROSTROS%20Y%20PERFILES%20DE%20LA%20VIOLENCIA.pdf

> (…) toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, (…) como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario (…) con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.[30]

Este es el concepto de víctima reconocido también por la CorteIDH, quien en más de una sentencia ha considerado víctima a personas que formaban parte de grupos subversivos en el Perú. Este es el caso de Lori Berenson, Castillo Petruzzi, J, y de algunas de las víctimas del caso Penal Miguel Castro Castro, entre otras.

No obstante esta situación fáctica y social, a nivel normativo el PIR no consideró como víctima (y por tanto como beneficiario) a quienes, pese a haber sufrido los impactos del conflicto, fueran "miembros de organizaciones subversivas y a las personas procesadas por los delitos de terrorismo o apología del terrorismo hasta la definición de su situación jurídica".[31] Se buscaba, por tanto, que las víctimas debían estar limpias de toda culpa, reafirmándose la idea evidenciada a partir de las tácticas antisubversivas implementadas durante el gobierno de Alberto Fujimori de que los terroristas no tenían derechos humanos.[32] La exclusión de miembros de Sendero Luminoso o del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) del

[30] Asamblea General de la Naciones Unidas en su Resolución 60/147 "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 Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", 16 de diciembre de 2005.

[31] Artículo 4 del PIR, modificado por Ley Nº 29979, publicada el 15 de enero de 2013. De acuerdo con lo señalado por el Consejo de Reparaciones (oficina nacional encargada de elaborar el Registro Único de Víctimas para implementar el PIR), ante la falta de precisión respecto a qué se entendía como "miembro de organización subversiva" se adoptó un Protocolo para le Evaluación de la Exclusión, en el cual se establece la exclusión del Registro de las siguientes personas: i) condenadas por delito de terrorismo de 1981 en adelante, ii) condenadas por delito de terrorismo beneficiadas con condenas suspendidas, exención o reducción de la pena, y ii) personas que renunciaron a nuevos procesos penales por terrorismo, a partir de la declaración de inconstitucionalidad del marco normativo para sancionar el delito de terrorismo aprobado durante el gobierno de Alberto Fujimori. Ver: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Todos los nombres. Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013, Lima, 2013, pp. 81 y 82.

[32] LAPLANTE, Lisa. The law of remedies and the clean hands doctrine: exclusionary reparation policies in Peru´s political transition. En: American University International Law Review, volume 23, issue 1, 2008. p. 70.

padrón de víctimas fue recibidas de manera positiva por un amplio sector de la sociedad peruana.

Estas diferentes perspectivas de la definición de víctima han generado enfrentamientos entre la CorteIDH y el ordenamiento peruano, y en muchas ocasiones, con gruesos sectores de la sociedad. Además de las dificultades que estos casos presentan en relación con la ejecución de las sentencias de la CorteIDH (a manera de ejemplo, sentencias como Castro Castro, en el cual las víctimas son procesadas y acusadas por el delito de terrorismo; y J, donde se ordena el pago de reparaciones a una persona que militó en el MRTA, no han sido cumplidas en ningún extremo),[33] cabe mencionar algunas consecuencias de la tensión descrita.

Naturaleza de las víctimas de los casos peruanos sentenciados por la CorteIDH

Sentencias con víctimas no vinculadas a organizaciones subversivas	Sentencias con víctimas vinculadas a organizaciones subversivas (condenadas o procesadas)[34]
1. Tarazona Arrieta 2. Osorio Rivera y Familiares 3. Anzualdo Castro 4. Cantoral Humaní y García Santa Cruz 5. Baldeón García 6. García 7. Gómez Palomino Asto y Ramírez Rojas (*) 8. Huilca Tecse 9. Hermanos Gómez Paquiyauri 10. Barrios Altos 11. Cesti Hurtado 12. Cantoral Benavides 13. Castillo Páez 14. Loayza Tamayo 15. Cayara	1. Espinoza Gonzales 2. J 3. Penal Castro Castro 4. García Asto y Ramírez Rojas (*) 5. De la Cruz Flores 6. Lori Berenson 7. Durand y Ugarte 8. Castillo Petruzzi 9. Neira Alegría

[33] Una situación similar puede esperarse del grado de cumplimiento que el Estado pueda tener cuando la CorteIDH emita la sentencia para el caso Nicolás Cruz Sánchez y otros (operación Chavín de Huántar), que ya tiene más de tres años en trámite ante la CorteIDH.

[34] La clasificación excluye a quienes, como en el caso Loayza Tamayo, hayan sido juzgadas y luego declaradas inocentes, y a aquellas personas que, como en el caso La Cantuta, hayan sido ejecutadas por la presunción de cometer actos de terrorismo.

(*) Se ha considerado la sentencia en las dos columnas porque el señor García Asto fue absuelto por el Poder Judicial Peruano, mientras el Sr. Ramírez Rojas se encuentra detenido y procesado (aunque durante su proceso se han vulnerado una serie de garantías)

En primer lugar, desde una perspectiva amplia de víctima y, por tanto, de sujeto pasible de reparación, pareciera positiva la consideración de personas pertenecientes a Sendero Luminoso o al MRTA como víctimas. Ello reivindicaría la idea, planteada por la CVR, de que el conflicto armado interno obedeció a causas de desestructura social y olvido de un alto número de ciudadanos en el interior del país por parte del Estado. En este contexto, levantarse en armas contra el Estado, si bien resulta sancionable desde un enfoque de Estado de Derecho, no puede no considerarse como respuesta a una exclusión perenne y estática vivida en el Perú desde gran parte de la historia colonial y Republicana. En muchos casos, alistarse en las filas de las organizaciones subversivas en el Perú no era una opción, sino, la única opción de supervivencia, ya sea porque o "se estaba con ellos o se estaba en contra ellos", o porque estar con ellos era la única forma de asegurarse alimento, seguridad y abrigo. Además, la respuesta del Estado frente a las organizaciones subversivas fue violenta y se tradujo, como ha sido establecido en la jurisprudencia interamericana y nacional, en graves violaciones a los derechos humanos (que aunque la CorteIDH no lo diga de manera expresa, son en última instancia, crímenes de guerra y lesa humanidad). Finalmente, excluir a una persona del registro por su supuesta de pertenencia a una organización subversiva afecta el principio presunción de inocencia del que goza toda persona. Considerar que este grupo humano no fue víctima también del conflicto armado es sin duda una mirada equivoca, y desde una mirada de justicia transicional, incluso cabría preguntarse hasta que punto la reconciliación es posible bajo una tan clara escisión de víctimas y responsables.

Ciertamente las nociones de víctima manejadas en el marco del PIR y en el plano jurisdiccional de la CorteIDH no son iguales. Las primeras son definidas por el artículo 3 de la

Ley que establece el PIR como aquellas personas que han sufrido violaciones a los derechos humanos, “tales como la desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte” durante el periodo de mayo de 1980 a noviembre de 2000 (identificado por la CVR como el periodo de duración del conflicto armado no internacional peruano), y que hayan acreditado su condición de víctima ante el Consejo de Reparaciones (órgano del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Las segundas, cuando son miembros (o presuntos miembros) de organizaciones subversivas, corresponden a aquellas que, habiendo satisfecho los criterios de competencia y admisibilidad del Sistema Interamericano, demuestran que las violaciones a los derechos humanos sufridas han sido realizadas o toleradas por el Estado, para lo cual se requiere un Poder Judicial que ha consentido la violación. Asimismo, muchas de estas violaciones pueden haber continuado luego del año 2000, sobre todo las relacionadas con vulneraciones al debido proceso. Pese a las diferencias conceptuales, dos son los puntos de confluencia sustanciales entre las víctimas determinadas judicialmente y las víctimas determinadas administrativamente: el origen de las violaciones tiene un mismo marco temporal (a pesar de que las consecuencias jurisdiccionales del mismo continúen en el tiempo), y se trata de vulneraciones a los derechos a la integridad, vida, libertad y personalidad jurídica (en el caso de las desapariciones forzadas). En este contexto cabe preguntarse si (sin entrar a la naturaleza de las reparaciones para unos y otros, aspecto que será abordado más adelante), acaso no todos (sin importar su rol frente al Estado) merecen una reparación.

En este contexto de igualdad material, las sentencias de la CorteIDH superan la situación de exclusión y desigualdad jurídica frente a la política del reparaciones planteada por el Gobierno peruano. No obstante, forzar igualdades en procesos de reconciliación incompletos (o en el caso peruano, no iniciados), tiene el riesgo de dividir aún más a la sociedad, que no

comprende por qué debe reconocerse como igual frente al otro. De esta manera, a nivel de discursos oficiales y mediáticos, las reparaciones establecidas por la CorteIDH para personas vinculadas a movimientos subversivos (nueve de un total de 24 sentencias sobre la materia) ha brindado mayores argumentos para reafirmar la necesidad de no confundir a las verdaderas víctimas, de aquellos que generaron tanto daño al país.[35] Esto, sobre todo, si se considera que los montos indemnizatorios ordenados por la CorteIDH superan, como se verá más adelante, las reparaciones económicas otorgadas por el Estado peruano a través del PIR.[36] Si la CorteIDH considerada que la Ley que creaba el PIR no satisfacía los criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad, debió señalarlo en la sentencia, y no forzar su modificación a partir de la sentencia internacional.

Ello ha llevado a que el Estado peruano adopte medidas, que si bien se comprenden desde una perspectiva jurídica compensatoria, desde un discurso político se entienden como contrapesos a la tendencia de la Corte a "premiar" a los terroristas. De esta manera, el 18 de febrero de 2006, se publicó el Decreto Supremo Nº 006-2006-JUS que dispone que cuando el Ministerio de Justicia efectúe el pago de indemnizaciones en cumplimiento de las sentencias dictadas contra el Estado peruano por Tribunales Internacionales, podrá repetir y/o iniciar procesos de reparación civil para obtener el resarcimiento de daños y perjuicios.

Adicionalmente, tener a una CorteIDH que solo repara cuando se cumplen criterios formales de admisibilidad y competencia, dejaría fuera de la posibilidad de ser reparados, a miembros

[35] Ver prensa peruana: http://diariocorreo.pe/politica/corte-idh-pide-procesar-a-jueces-peruanos-570606/; http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-alban-niega-haber-favorecido-a-terrorista-lori-berenson-proceso-ante-corte-idh-483627.aspx; http://diariocorreo.pe/politica/la-verdadera-historia-de-monica-feria-tinta-99673/

[36] En el caso Penal Miguel Castro Castro la CorteIDH determinó una indemnización de USD$50,000 por cada víctima. Además, en uno de los casos estableció una indemnización de USD$60,000 porque la víctima no solo había padecido la ejecución extrajudicial sino que había sido torturada previamente. Por otro lado, en los casos en los que la víctima son presuntos miembros de organizaciones subversivas, se registran los siguientes montos: US$50,000 en De La Cruz Flores, US$ 40, 000 en J, y US$60, 000 en Espinoza Gonzales.

de organizaciones subversivas que, no son considerados víctimas en sede nacional, ni han podido llegar al Sistema Interamericano para ser calificadas como tales por la CorteIDH. A la arbitraria diferencia entre víctimas y victimarios para efectos de la reparación, se suma la de victimarios/victimas ante la CorteIDH y la de victimarios que no han tenido la oportunidad de acudir al sistema, ya sea por falta de recursos o de asesoría legal.

2.2 Cuando la Corte repara económicamente a los reparados: el caso de quienes acudieron al Sistema Interamericano vs. quienes no lo hicieron

El artículo 37 del Reglamento del PIR creó el Programa de reparaciones económicas, disponiendo que estas se efectuarían de manera gradual según Resolución Ministerial. De acuerdo con la norma, las reparaciones económicas solo estarían destinadas a las víctimas de asesinato, ejecución arbitraria o extrajudicial; las víctimas de desaparición forzada; quienes hubiera adquirido alguna discapacidad a partir de actos contra integridad; y víctimas de violación sexual.[37] Esta reparación, como se ha señalado líneas arriba, podía excluirse o compensarse si la víctima había sido objeto de reparación económica en otro fuero nacional o internacional.

El 16 de junio de 2011, se publicó el Decreto Supremo No. 051-2011-PCM. Dicha norma, además de establecer un plazo de vida al RUV para efecto de las reparaciones económicas, dispuso que el monto de la reparación económica ascendería a S/. 10, 000 (Diez Mil Nuevos Soles, el equivalente a US$ 3,300) por víctima desaparecida, fallecida, de violación sexual o con discapacidad. El financiamiento de estas reparaciones, dispuso la norma, se sujetaría al presupuesto institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, la norma

[37] Reglamento del PIR, artículo 38.

dispuso la priorización del pago de las reparaciones a mayores de edad (65 y 80 años según el caso).[38] De manera posterior, la Ley N° 29979,[39] estableció como criterio de priorización para la ejecución del Programa de Reparaciones Económicas la prelación según cuando ocurrido el hecho violatorio de derechos humanos. A la fecha el Consejo de Reparaciones señala haber identificado 33,264 víctimas, de las cuales se han atendido 17,652 (con un total de S/. 107´249,874). [40]Esta cifra, sin embargo, no es exacta.[41]

Los montos de las reparaciones fueron enormemente cuestionados por las organizaciones de víctimas y las organizaciones de derechos humanos.[42] De acuerdo con el Centro Internacional para la Justicia Transicional, en los contextos donde se exige la compensación masiva, la tarea de establecer los porcentajes de distribución para los miembros de las familias de los muertos o desaparecidos presenta una serie de retos administrativos.[43] Si bien el Gobierno de turno no supo explicar como pasó de considerar demandas de familiares de víctimas que pedían sumas indemnizatorias mayores, a una indemnización de S/. 10, 000, la decisión política y jurídica, aplicable a todas las víctimas de lo que el Estado consideró graves violaciones a los derechos humanos, fue la misma. Además, debe tenerse en consideración que determinar las reparaciones ofrecer muchas veces a cuestiones presupuestarias, por lo

[38] Reglamento del PIR, Única Disposición Complementaria.
[39] Publicada el 15 enero 2013.
[40] MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Todos los nombres. Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013, Lima, 2013, p. 63.
[41] De acuerdo con Sofía Macher, la cifra de 17, 652 no corresponde únicamente a las víctimas directas, sino que está mezclada con la lista de los familiares ordenados de acuerdo con la priorización por edad, y no en relación con el familiar que originó dicha reparación. Ver: MACHER, Sofía. ¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: IEP, 2014, p. 124.
[42] MACHER, Sofía. ¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: IEP, 2014, p. 123. En el mismo sentido, Defensoría del Pueblo observó con preocupación la norma que aprueba pago de reparaciones económicas a víctimas de la violencia", Nota de Prensa N°191/2011/OCII/DP, 21 de Junio de 2011, www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-191-2011.pdf. Consultar La Mula, "Pronunciamiento de CONAVIP - La Coordinadora Nacional de Organizaciones de Víctimas y Afectador por la Violencia Política del Perú", 27 de marzo de 2011, http://lamula.pe/2011/04/02/reparaciones-dignas-si-limosnas-no/jairorivas/
[43] ICTJ. Reparaciones en Perú. El largo camino entre las recomendaciones y la implementación, 2013, p. 16.

que invertir fuertes sumas de dinero en reparar una víctima del Sistema Interamericano podría implicar dejar de cumplir con un número de reparaciones del programa nacional.[44]

No obstante, si se hace una mirada en paralelo a lo que venía ocurriendo en el Sistema Interamericano, vemos que desde la primera sentencia contra el Estado peruano, la CorteIDH ordenó indemnizaciones por montos altamente superiores, incluso superiores a lo que podría obtener la víctima como reparación civil en el marco de un proceso interno. Así, en el caso Neira Alegría la Corte ordenó pagar un promedio de US$. 30, 000 a los familiares de Víctor Neira Alegría por daño material y US$. 20, 000 por daño inmaterial. Por su parte, en el caso Castillo Páez, la CorteIDH ordenó el pago de US$ 85,000 por daño material y US$ 30, 000 por daño inmaterial. Si bien es correcto señalar que estas sentencia fueron adoptadas hacia finales de los 90´, antes incluso de que el conflicto armado no internacional peruano formalmente llegara a su fin, las reparaciones económicas han seguido siendo fijadas por la CorteIDH en los casos peruanos vinculados a violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado, luego del establecimiento del marco de reparaciones. A manera de ejemplo, en la sentencia De la Cruz Flores, la CorteIDH ordeno el pago de US$ 50, 000 por daños material. De igual manera, en el caso La Cantuta, el promedio para familiares de las víctimas es de US$. 25, 000 por daño material y US$. 50, 000 por daño inmaterial. De manera más reciente, en la sentencia J se ordenó el pago de US$40, 000 por daño material, mientras que en el caso de Gladys Espinoza Gonzales la CorteIDH ha estableció un daño inmaterial de US$. 60, 000 para la madre de la víctima. A ello cabría añadir la precisión de que las víctimas de seis sentencias dadas por la CorteIDH se encuentran registradas como víctimas del RUV.[45]

[44] Sobre este punto ver: UPRIMNY-YEPES, Rodrigo y Diana Esther GUZMAN-RORÍGUEZ, *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, 17 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 231-286 (2010), pp. 248-250. Disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-81562010000200007&script=sci_arttext

[45] De acuerdo con la verificación, se encuentran registrado en el RUV, las víctimas de los casos Tarazona Arrita, Anzualdo Castro, Cantoral Huamaní y García Santa Cruz (en este caso, solo el Sr. Cantoral Huamaní), Baldeón García, Cantoral Benavides y Castillo Páez.

Muy aparte del problema que genera que algunas de las víctimas de las sentencias de la CorteIDH sean personas vinculadas a Sendero Luminoso o al MRTA, las reparaciones establecidas en sede nacional no son ni remotamente comparables con aquellas ordenadas por la CorteIDH. Es cierto que bajo la normativa peruana, quien ha sido beneficiado con una reparación de la CorteIDH no recibe una reparación económica, pero ¿qué ocurre con quien no ha podido obtener una sentencia del órgano internacional? La mayoría de las víctimas peruanas son de condición humilde y quechuahablantes. Ello incrementa aún más la barrera para acceder a servicios de asesoría legal que le permitan plantear una petición hasta el Sistema Interamericano (que aun en estricto no sea necesario, termina siendo determinante para poder llevar con éxito un caso). En ese contexto, aunque se pueda estar de acuerdo con que el monto fijado por la norma nacional era excesivamente bajo y los montos determinados por la CorteIDH resulta más convenientes ¿cómo se mantiene la búsqueda de equidad en la reparación buscada por el PIR y su reglamento? ¿Cómo se justifica que por los mismos hechos y con condiciones estructurales de pobreza haya personas que han sido reparadas con miles de dólares y otras con miles de soles?

Por otro lado, obtener un mandato de pago a partir de una sentencia internacional genera una suerte de “prioridad” en el pago, ya que la CorteIDH supervisa el cumplimiento de las medidas ordenadas. Ello alteraría las dinámicas de priorización adoptadas por la legislación nacional (edad en un primer momento, y fecha de acontecimiento de los hechos, en un segundo momento).

Finalmente, hay que considerar que dada la lógica de la competencia de la CorteIDH, y en general de los sistemas de protección de derechos humanos, el análisis de la vulneración gira

en torno a la responsabilidad internacional del Estado. Ello genera que, principalmente, que los casos que llegan al sistema son aquellos en los cuales la afectación a los derechos humanos provino de una autoridad. No obstante, debe tenerse en cuenta que en el marco del conflicto armado peruano, la población civil se encontró entre dos fuegos, por lo que muchas de las vulneraciones a la integridad y vida provinieron de los ataques de Sendero Luminoso y el MRTA.

Si bien es cierto que muchos de estos casos podrían llegar al Sistema Interamericano a partir de una inacción del Estado en el cumplimento de su deber de investigar y juzgar, hasta la fecha no se ha registrado ningún caso que verse sobre vulneraciones cometidas por organizaciones subversivas y toleradas por un Poder Judicial ineficiente. Durante el conflicto armado peruano se dictaron normas bastante severas (vulneratorias de garantías procesales incluso) para investigar a sancionar a los responsables del delito de terrorismo. El procesamiento y condena por parte del Estado, en este extremo, resultó ser bastante eficiente.

Ello lleva a que un alto número de víctimas tengan bloqueada su posibilidad de acceder al Sistema Interamericano, lo cual, si bien permite ver materializado su derecho de acceso a la justicia, genera una situación de desigualdad respecto de las víctimas de actos similares cometidos por el Estado. Para estos últimos, dado que el Poder Judicial no ha resultado efectivo en estos juzgamientos, es posible obtener altas indemnizaciones en las sentencias de la CorteIDH.

2.3 Cuando la Corte genera un privilegio al interior de la política pública: el caso de las reparaciones en salud o educación

El enfoque clásico de reparaciones descrito al inicio del presente documento ha cobrado nuevos matices ante determinadas violaciones que entrañan procesos sociales de fondo, como es el caso de los escenarios post conflicto o de graves violaciones a poblaciones históricamente marginadas.[46] En diversas ocasiones este tribunal ha ordenado que se provea a las víctimas (o a sus familiares) compensaciones educativas o de salud, convirtiendo las reparaciones dadas por la CorteIDH en programas de cobertura masiva para las víctimas.

Si bien en estas sentencias no se ha constatado la violación de estos derechos, en algunos casos suele argumentarse que se trata de afectaciones relacionadas a violaciones sustantivas a derechos civiles o políticos. Así, la CorteIDH ha considerado que una verdadera reparación implica necesariamente mejorar las condiciones económicas y sociales de las víctimas en cuestión.[47] Al parecer sería la postergación en la que estas víctimas especiales se encuentran lo que ha motivado a la CorteIDH superar la idea del *restitutio ad integrum,* o del principio de que cualquier incumplimiento de un compromiso entraña la obligación de efectuar una reparación, desarrollado por la Corte Permanente Internacional de Justicia.[48] El objetivo pareciera ser por tanto brindar solución real a la exclusión social a las víctimas, al margen incluso de que el fondo del asunto se trate de la vulneración de un derecho civil o político.[49] No obstante, aplicar estas medidas de reparación cuando existe un sistema nacional de reparación genera una categoría de "víctima privilegiada" frente a aquellas víctimas de facto o

[46] DE GREIFF, Pablo. Justice and Reparations. En: The handbook of reparations. Oxford University Press, 2006, p. 451. Ver también LAPLANTE, Lisa J. "On the indivisibility of Rights: Truth Commissions, Reparations, and the Right to Development". En: Yale Human Rights and Development Law Journal. 2007. p. 145 y ss. Ver: <http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-32522907_ITM>.

[47] Con esta nueva mirada, se afirma la interdependencia, se revela la especial atención que estos derechos merecen hoy en día, y se demuestra que, en última instancia, la problemática de la violación a un DCP no sólo puede implicar afectaciones a un DESC, sino que su reparación, para que sea plena, requiere medidas orientadas a la protección o restitución de este último.

[48] C.P.I.J. Serie A, Nº 17, 1928, p. 29

[49] Como ejemplos de esto puede revisarse, entre otros, Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005.; y Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006.

víctimas reconocidas legalmente (según el PIR peruano) que no han logrado acceder a las reparaciones de la CorteIDH.

En materia de salud, la normativa nacional del PIR estableció como objetivos del Programa de reparaciones en salud, a partir de una lógica de restitución, la recuperación de la salud mental y física de los beneficiarios,[50] y estableció como una de sus modalidades la atención integral en servicios públicos de salud, priorizando a niños, mujeres y ancianos.[51] Ello se confirma al revisar el artículo 23 del Reglamento del PIR que establece que son beneficiarios del Programa de reparaciones en salud las personas acreditadas ante el RUV que "padezcan algún problema físico o mental [sic] que haya sido producido directamente por, o sea resultado del, proceso de violencia".[52]

La manera de dar cumplimiento a este programa por parte del Estado peruano fue a través de la incorporación de las víctimas al Seguro Integral de Salud (SIS).[53] A marzo de 2013 el número de beneficiarios de este programa ascendía a 159, 545.[54] No existen cifras oficiales de cumplimiento del programa a esa fecha. No obstante, al 2012 el grado de reparación era del 40%.[55]

[50] Los otros objetivos son la reconstitución de las redes de soporte social y el fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo personal y social.
[51] MACHER; Sofía. Óp. Cit, p. 117.
[52] De acuerdo con lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adscrita al modelo social de la discapacidad, esta es una construcción social que surge por las barreras impuestas por la sociedad a una persona que presenta deficiencias. Bajo este modelo, la discapacidad no se "padece" ni se "sufre", ya que no es una enfermedad ni una maldición.
[53] Organismo Público Ejecutor del Ministerio de Salud, tiene como finalidad proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando aquellas poblaciones vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Creado mediante el artículo 6.9 de la Ley del Ministerio de Salud, Ley No. 27657, publicada el 29 de enero de 2012.
[54] MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Todos los nombres. Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013, Lima, 2013, p. 63.
[55] MACHER, Sofía. Op. Cit, p. 119

Por otro lado, si se analizan las sentencias contra Perú se constata que la CorteIDH ha adoptado medidas de reparación en salud en 14 sentencias.[56] Si bien en varios de los casos las reparaciones están vinculadas a la reparación de un derecho civil o político justiciable ante la CorteIDH [57] (por ejemplo, prestaciones en salud mental para familiares de personas desaparecidas, o personas que han sido sometidas a actos de tortura), esto no ocurre en todos los casos. Así, en los casos Barrios Altos Vs. Perú y Durand y Ugarte Vs. Perú, originados en hechos vinculados al conflicto armado y donde la reparación se estableció por acuerdo con el Estado, los alcances de estas prestaciones fueron generales.[58] De manera más general, en los casos de Lori Berenson, Penal de Castro Castro, La Cantuta, previos a la adopción del PIR; como Gómez Palomino, Cantoral Huamaní y García Santa Cruz, García Asto, Anzualdo Castro, Osorio Rivera y Familiares, y Espinoza Gonzales, posteriores al PIR; la CorteIDH ha establecido como medida el atención médica y psicológica mediante servicios de salud, incluyendo la provisión gratuita de medicinas, sin especificar si esa provisión de servicio se circunscribe a determinadas afecciones de salud, o si es una prestación general de por vida.

En relación con las reparaciones en materia de educación, el marco normativo del PIR estableció como objetivo brindar nuevas y mejores oportunidades de acceso a las víctimas y

[56] En los casos Barrios Altos, Cantoral Benavides, Durand y Ugarte, De La Cruz Flores, Lori Berenson Mejía, Huilca Tecse, Gómez Palomino, García Asto y Ramírez Rojas, Baldeón García, Penal Miguel Castro Castro, La Cantuta, Cantoral Huamaní y García Santa Cruz, Anzualdo Castro.

[57] Cabe recordar que en el marco del Sistema Interamericano el derecho a la salud no es justiciable directamente.

[58] En el caso Barrios Altos, el acuerdo homologado por la CorteIDH estableció el compromiso del Estado de cubrir, a través del Ministerio de Salud, los gastos de servicios de salud de los beneficiarios de las reparaciones, brindándoles atención gratuita en el establecimiento de salud correspondiente a su domicilio y en el hospital o instituto especializado de referencia correspondiente, en las áreas de: atención de consulta externa, procedimientos de ayuda diagnóstica, medicamentos, atención especializada, procedimientos diagnósticos, hospitalización, intervenciones quirúrgicas, partos, rehabilitación traumatológica y salud mental (Ver Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2001, párr. 42). En el mismo sentido, en el caso Durand y Ugarte, el acuerdo de reparaciones estableció que por medio del Ministerio de Salud, se debían cubrir los costos relacionados con servicios de salud que brinden a los beneficiarios los centros de atención correspondientes, incluyendo el precio de los medicamentos. Este deber regiría durante la vida de los beneficiarios (Ver: Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001, párr. 36).

sus familiares que, como producto del proceso de violencia, perdieron la posibilidad una adecuada educación o de culminar sus estudios primarios, secundarios, superior técnica y/o universitaria. Este programa, dispone la norma, se ejecutará a través de las instituciones de la educación pública y solo se podrán aplicar en instituciones privadas si estas voluntariamente lo establecen.[59] De acuerdo con el Consejo de Reparaciones, a marzo de 2013 se habían identificado 159, 574 beneficiarios de este programa.[60]

En el marco de las reparaciones en educación ordenadas por la CorteIDH, en algunos casos estas trascienden la lógica de la prestación educativa pública Si bien en cierto que sentencias como Barrios Altos, Cantoral Benavides y De la Cruz Flores (en las que la CorteIDH otorga becas y facilidades de estudios a los hijos de las personas desaparecidas o víctimas de ejecuciones extrajudiciales) [61] son anteriores al establecimiento del PIR, las medidas se mantienen en casos posteriores a dicha norma, como en Gómez Palomino, García Asto y Ramírez Rojas, y Cantoral Huamaní y García Santa Cruz . Si bien esta tendencia parecería estar siendo dejada (recientemente en el caso Torres Millacura Vs. Argentina, la CorteIDH rechazó el pedido de beca para la hija de la víctima desaparecida, y la omisión de una reparación similar en el caso Gelman Vs. Uruguay),[62] vale la pena detenerse a analizar las implicancias de estas medidas.

La confluencia de medidas reseñadas confunde la medida de reparación con la prestación social a la que todo ciudadano tiene derecho a acceder en el marco y según las condiciones previstas en el ordenamiento interno de cada Estado. De hecho, en el marco de los procesos

[59] Reglamento del PIR, artículo 17.
[60] MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Todos los nombres. Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013, Lima, 2013, p. 64.
[61] En Barrios Altos, incluso se estableció el otorgamiento de materiales educativos, así como la gestión de donaciones de textos oficiales para alumnos de educación primaria y secundaria, y el apoyo con uniformes y útiles escolares. Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Op. Cit., párr. 43.
[62] Corte IDH. Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. párr. 204.

de supervisión de sentencia, es frecuente ver que los Estados reportan como medidas de cumplimiento la adopción de políticas públicas de alcance general, dentro de la que se benefician las víctimas. Esto, claramente, rompe con la naturaleza de una medida de reparación, que busca atender de manera especializada la afectación de un derecho. Al respecto, Laplante ha resaltado las implicancias de confundir las medidas de reparación propiamente dichas con aquellas orientadas a combatir la pobreza y promover desarrollo social.[63] En el mismo sentido Uprimny y Guzmán distinguen que mientras las primeras tienen como objeto compensar un daño originado en una violación de derechos humanos, las segundas buscan acortar brechas y superar situaciones de desigualdad. Así, mientras el beneficiario de la reparación es la víctima, el beneficiario de la política social son personas en situación de exclusión o pobreza.[64] Ello ha sido aceptado por la propia CorteIDH en su reciente jurisprudencia, en que la he establecido que:

> no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado brinda a los individuos con las reparaciones a las que tienen derecho las víctimas de violaciones de derechos humanos, en razón del daño específico generado por la violación.[65]

Esta situación llevaría a la conclusión, en primer lugar, de que las víctimas identificadas en estas sentencias tendrían una suerte de prioridad o estatus preferente en la satisfacción de los derechos abordados por las medidas de reparación con respecto al resto de los ciudadanos de un Estado. Esto acarrearía como consecuencia una situación de desigualdad entre los miembros de una comunidad. Pero esta realidad también implicaría un estatus preferente de

---

[63] LAPLANTE, Lisa J. "On the indivisibility of Rights: Truth Commissions, Reparations, and the Right to Development". En: Yale Human Rights and Development Law Journal. 2007. p. 145 y ss. Disponible en http://www.law.yale.edu/documents/pdf/LawJournals/laplante.pdf

[64] UPRIMNY-YEPES, Rodrigo y Diana Esther GUZMAN-RORÍGUEZ, *En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales*, 17 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 231-286 (2010), pp. 248-250. Disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-81562010000200007&script=sci_arttext

[65] Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012, párr 350; Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 529.

aquellas víctimas que lograron llegar al Sistema Interamericano y obtener una sentencia favorable frente a otras que, incluso habiendo vivido vulneraciones a los derechos humanos mayores, deben ver reparado su derecho a través de una política nacional que no funciona. Por el contrario, aquella persona que obtuvo una reparación en salud o educación a partir de una sentencia de la CorteIDH, cuenta con la herramienta de la presión internacional para lograr la satisfacción de la medida. Prueba de ellos es la respuesta del Estado peruano para los casos Lori Berenson, García Asto y Gómez Palomino, donde reporta el cumplimiento de la medida señalando que las víctimas han ingresado a los diferentes sistemas de seguridad social que existen en dicho Estado.[66] Finalmente, tenemos el caso de víctimas vinculadas a organizaciones subversivas que, además de ser consideradas víctimas e indemnizadas en el marco del sistema interamericano, se beneficiarían de esta política pública incluso antes que víctimas de Sendero Luminoso o el MRTA.

El asunto, además de generar estas desigualdades se complejiza aún más porque la CorteIDH tiene dificultades para declarar la medida satisfecha y cerrar el caso en fase de cumplimiento de sentencia. Dado que en estos supuestos se corre el riesgo de confundir la reparación con la política pública, en materia de salud por ejemplo, los Estados se limitan a dejar constancia del aseguramiento médico del beneficiario, pero no brindan información sobre las prestaciones específicas o el tratamiento que el beneficiario recibe, lo que lleva a la CorteIDH a declarar que la medida no está cumplida. No obstante, debe tenerse en cuenta que la utilización de los servicios de salud dependerá en buena medida de la voluntad del beneficiario. Asimismo, dado que algunas reparaciones en salud son otorgadas de por vida, el caso permanecerá abierto hasta que el beneficiario fallezca, dado que requerirá atención médica a lo largo de su vida. Finalmente, ya sea que se trate de prestaciones en salud relacionadas o no con la

[66] Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011.

vulneración del derecho, las carencias o debilidades que puedan producirse en la prestación del servicio de salud, deben contextualizarse en una realidad de limitaciones para el cumplimiento de las dimensiones del derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad. Por el contrario, este tipo de verificaciones no se da respecto de las prestaciones en salud otorgadas en el marco del PIR.

3. Algunas conclusiones ¿Qué ocurre en el caso peruano?

Lo reseñado da cuenta, en primer lugar, de los problemas de no articular procesos de reparaciones nacionales con determinaciones de responsabilidad por parte de un órgano de derechos humanos. En el caso peruano, esta falta de coordinación ha generado la irrupción en dinámicas nacionales, tanto sociales como jurídicas y de políticas públicas. La falta de consideración por la CorteIDH del caso peruano como uno de justicia transicional, sin duda, es reprochable. No obstante, la defensa peruana al momento de contra argumentar las solicitudes de reparaciones también lo es. La Corte debe, en un futuro, advertir los procesos que tienen lugar al interior del Estado peruano, a efectos de armonizar las reparaciones o criticar los programas de reparación interna. El Estado peruano debe también dejar de tener miedo de calificar lo ocurrido como un conflicto armado, aceptar que vive un proceso de transición, y defender su derecho a otorgar criterios nacionales de reparación equitativa.