

Adrian Oelschlegel (Alemania) *

El Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú.

Un resumen crítico respecto a los avances de sus recomendaciones **

1. Introducción

El día 28 de agosto del 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación —creada mediante decreto supremo¹ por el entonces gobierno de transición de Valentín Paniagua— terminó su mandato con la publicación de su Informe final —en adelante IF.

En más de ocho mil páginas, la Comisión de la Verdad y Reconciliación —en adelante CVR— presentó el origen, el desarrollo y las consecuencias de los veinte años más sangrientos y violentos en la historia del Perú (1980-2000), entre el Estado peruano y el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso. Este periodo de violencia dejó como saldo alrededor de setenta mil personas asesinadas, innumerables violaciones a los derechos humanos —desapariciones forzadas, torturas, violaciones sexuales, etcétera— y daños económicos que bordean los 26 000 millones de dólares en la destrucción de la infraestructura pública y privada. En el último de los nueve tomos del IF, la CVR expuso sus recomendaciones brindando medidas de reparación para

* Estudiante de Ciencias Regionales de América Latina en la Universidad de Colonia (Alemania); estudios en la Universidad Nacional Autónoma de México. <aoelschlegel@web.de>

** Mi agradecimiento a Teresa del Pilar de la Torre Salazar, estudiante de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, quien me prestó una ayuda invaluable en la elaboración del presente ensayo.

¹ Decreto supremo n.º 065-2001-PCM, del 2 de junio de 2001. El actual presidente Alejandro Toledo confirmó el mandato después de su toma de mando a mediados del año 2001 mediante decreto supremo n.º 101-2001-PCM, que modifica la denominación de la Comisión de la Verdad por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, del 31 de agosto de 2001.

las víctimas, reformas institucionales y propuestas para una reconciliación entre el Estado y la sociedad civil.

De esta manera la CVR considera que “para que la reconciliación sea viable es necesario que el país enfrente tres cuestiones vitales: la superación y resolución definitiva del conflicto, la discusión crítica de las ideas de reconciliación que tienen los distintos sectores políticos y sociales, y la adopción de políticas de Estado que atiendan a las exigencias de la sociedad civil. Esto último implica una profunda reforma institucional, el cumplimiento de un plan de reparaciones de daños para las víctimas y la aplicación de sanciones penales a los responsables de crímenes y violaciones de derechos humanos” (CVR, 2004, p. 411). En suma, la reconciliación debería ser como un nuevo pacto social entre los peruanos que sienta las bases de una sociedad auténticamente democrática sustentada en la plena vigencia de los derechos humanos y el Estado de derecho.

Después de la entrega del IF, el 28 de agosto del 2003, al presidente de la República, Alejandro Toledo, se desataron diversas reacciones por parte de voceros políticos, tanto en el Congreso de la República como en los medios de comunicación, criticando o descalificando tanto al IF como al trabajo de la CVR. Muchos acusaron a la Comisión y a su Informe final de mostrar ciertos sesgos ideológicos; así se tildó a sus miembros de *senderistas* o *marxistas* debido a que muchos de ellos provenían de una militancia izquierdista. Además, se calificó de excesivo su gasto de trece millones de dólares, argumentando que este monto habría sido mejor invertido en obras públicas. En esa misma línea, ningún partido político asumió responsabilidad alguna por su periodo de gobierno durante los años de violencia.²

Las Fuerzas Armadas, por su parte, criticaron duramente a la CVR, y en un pronunciamiento³ de 43 ex comandantes se manifestó que sus miembros no siguieron una práctica sistemática e indiscriminada de violación de derechos humanos, como la CVR destacó en su IF,⁴ y sólo podían aceptar algunos lamentables excesos cometidos por algunos de ellos; además, demandaron el reconocimiento de su labor y mérito, y pusieron en duda —junto con diversos políticos— el número de muertos —69 280— que la CVR aseveraba.⁵

² Para ver las reacciones: Villarán, 2003, pp. 66-71, y Guillerot, 2003, boletín n.º 1 de APRODEH.

³ Pronunciamiento de los ex comandantes generales de las Fuerzas Armadas al pueblo peruano sobre el IF de la CVR, publicado en el diario *Correo* el 23 de septiembre de 2003.

⁴ La CVR señala en la Conclusión n.º 55 que “en ciertos lugares y momentos del conflicto la actuación de miembros de la Fuerzas Armadas no solo involucró algunos excesos individuales [...] sino también prácticas generalizadas y/o sistemáticas” (CVR, 2003, tomo VIII, p. 323: la actuación de las FFAA, n.º 55).

⁵ La CVR aplicó una metodología llamada *Estimación de múltiples sistemas*, estimando de esta manera que el número más probable de peruanos muertos o desaparecidos se sitúa alrededor de las 69 mil personas (CVR, 2003, tomo I, p. 53).

Los miembros senderistas, por su parte, acusaron a la CVR de propagar acusaciones infames sobre el supuesto fanatismo cruel de su partido y del potencial genocida de sus proclamas.

La respuesta del gobierno al IF y las recomendaciones de la CVR fue expresada por el presidente de la República, Alejandro Toledo, a través de un mensaje a la nación, el 21 de noviembre de 2003. En él suscribió la tesis de la exclusión social y la ausencia del Estado en numerosos lugares del país y señaló que las violaciones a los derechos humanos fueron excesos dolorosos en los que incurrieron algunos miembros de las fuerzas del orden, con lo que se apartó de las conclusiones de la CVR.⁶ Los principales anuncios del presidente Toledo relacionados con el tema de las reparaciones fueron actos simbólicos, acciones de atención para las viudas y los huérfanos que dejó el conflicto armado interno, en materia de educación, salud y vivienda. Además de esto, el presidente anunció la implementación de un Plan de Paz y Desarrollo, la elaboración de un Registro Nacional de Víctimas, la creación de un subsistema especializado para atender los casos de violaciones a los derechos humanos y finalmente la instalación de un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones de la CVR. Sin embargo, el no mencionó ninguna estrategia de financiamiento con relación a estas últimas —con excepción del Plan de Paz y Desarrollo.

2. El Plan Integral de Reparaciones

Una parte importante del mandato encomendado a la CVR fue elaborar propuestas de reparaciones para las víctimas y sus familiares. En este sentido, la CVR brinda en su IF un instrumento práctico: el *Plan Integral de Reparaciones* (en adelante PIR).

Éste tiene como objetivo general: “Reparar y compensar la violación de los derechos humanos, así como las pérdidas o daños sociales, morales y materiales sufridos por las víctimas como resultado del conflicto armado interno” (CVR, 2003, tomo IX, p.147).

El mencionado Plan recomendado al Estado se fundamenta en tres ámbitos: *la dimensión jurídica*, es decir, la obligación de reparar que se encuentra tanto en la legislación nacional como en la internacional; *la dimensión ética*, con la que se reconoce el daño producido, se reafirma la dignidad de las víctimas, sobre todo su condición de ciudadanos plenos; y por último *la dimensión política*, es decir, la pertinencia de plantear un plan nacional que contribuirá a dar satisfacción a un universo mayor de víctimas de las que podrían verse atendidas por procesos judiciales.

El PIR es multidimensional, pues busca responder a los aspectos colectivos de la violencia, así como a las dimensiones individuales. Para ello combina de manera coherente medidas de reparación simbólica y material.

⁶ Véase la nota 4.

Sus beneficiarios serían todas las personas que hayan sufrido actos u omisiones que constituyen violaciones o abusos a las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

La CVR concibe la reparación de las víctimas como una iniciativa estrechamente relacionada con el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la aplicación de la justicia y la implementación de las reformas institucionales, necesarias para garantizar la *no repetición* de lo sucedido. En este contexto, recomienda la puesta en práctica de los siguientes seis programas: el Programa de Reparaciones Simbólicas, el Programa de Reparaciones de Salud, el Programa de Reparaciones en Educación, el Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos, el Programa de Reparaciones Económicas y el Programa de Reparaciones Colectivas.

2.1. El Programa de Reparaciones Simbólicas

La idea fundamental de este programa es contribuir a rehacer los lazos sociales que se rompieron por la violencia, entre el Estado y la sociedad civil, así como entre sus miembros. La CVR considera que, a través del reconocimiento público del daño que ocasionó la acción de los grupos subversivos y la acción u omisión del Estado, se podrá favorecer la reconciliación y fortalecer un sentimiento de solidaridad hacia las víctimas. Asimismo, considera que la realización de acciones simbólicas representará claramente la voluntad del Estado y de la sociedad en favorecer la reconciliación nacional.

Entre los componentes propuestos, que se recomienda al Estado asumir desde sus diversos niveles de gobierno —central, regional y local— figuran los gestos públicos, actos de reconocimiento, recordatorias o lugares de la memoria y todos aquellos actos que conduzcan hacia la reconciliación.

Con respecto a las reparaciones simbólicas, el actual presidente de la República, en su mensaje a la Nación, reconoció la totalidad del IF de la CVR, pidió perdón en nombre del Estado a quienes sufrieron por la violencia política y anunció el establecimiento del Día Nacional de la Reconciliación.⁷

Por su lado, el Ministerio de Defensa, en persona del entonces ministro Aurelio Loret de Mola, rindió tributo a los efectivos fallecidos, a los heridos, a los discapacitados y a las personas con problemas psicológicos y psiquiátricos de las tres instituciones armadas.

Si bien es cierto que este reconocimiento es importante, las Fuerzas Armadas todavía no han hecho público su reconocimiento a las víctimas civiles, ni tampoco han ofrecido al país un balance crítico sobre lo que fue su actuación durante el conflicto armado interno.

⁷ Decreto supremo n.º 097-2003-PCM, que instituye el 10 de diciembre de cada año como Día de la Reconciliación Nacional, publicado el 11 de diciembre de 2003.

De la misma manera, tampoco se ha realizado ningún reconocimiento o acto público por parte del Poder Legislativo.

Por otro lado, el Poder Judicial, en persona del entonces presidente de la Corte Suprema, Hugo Sivina, reconoció que “en reiteradas ocasiones el Poder Judicial no actuó con la firmeza debida para asumir un sólido compromiso con la defensa de la vida y la libertad durante los años de violencia” (CNDDHH, 2005, p.15), por lo que pidió perdón al país y al pueblo ayacuchano.

En el ámbito regional, el gobierno de Huancavelica⁸ aparece como uno de los más comprometidos con el proceso de reparaciones, entre ellas las simbólicas, debido a la voluntad política de sus autoridades y a la labor de la sociedad civil.

Cabe señalar que en todo el país hubo varias iniciativas de concretar las recomendaciones de la CVR en el ámbito de reparaciones simbólicas, tales como homenajes, construcciones de parques, placas, estatuas y (re)nombramientos de calles y parques en memoria de mujeres y hombres víctimas del conflicto armado interno.

En una de ellas figura, como acto de dignificación de las comunidades nativas de la selva central, la primera audiencia⁹ pública sobre *El Informe de la CVR y el pueblo Asháninka*, organizada por la Defensoría del Pueblo en Puerto Ocopa, Junín. En este espacio, las autoridades de los diversos órganos y poderes del Estado participantes hicieron un reconocimiento público a las víctimas del conflicto armado interno, a fin de propiciar la solidaridad y la reconciliación nacional.

2.2. *El Programa de Reparaciones de Salud*

Este programa busca contribuir a que la población afectada por el conflicto armado interno recupere la salud mental y física, a que se reconstituyan las redes de soporte social y se fortalezcan las capacidades para el desarrollo personal y social. Todo ello contribuirá a favorecer en las víctimas el desarrollo de la autonomía necesaria para reconstruir su proyecto de vida, individual y colectivo, truncado por dicho conflicto.

Los componentes de este programa son: recuperación integral desde la intervención comunitaria y la intervención clínica, acceso a la salud y programas de promoción de la salud, así como programas de educación y sensibilización.

Según Rocío Villanueva, la defensora adjunta de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, “el sector de salud es el que más está avanzado, discutiendo y

⁸ Así declaró el gobierno regional de Huancavelica mediante la ordenanza regional n.º 012-GR-HVCA/CR, que aprueba el PIR para los afectados por la violencia política vivida en la región Huancavelica entre 1980 y el 2000, el día 2 de noviembre de cada año como el Día de Homenaje a todas las víctimas de la violencia en Huancavelica, conmemoración que se realizará con una serie de ceremonias y actos simbólicos.

⁹ Véase Defensoría del Pueblo, 2004, pp. 148-149.

tiene un lineamiento claro de salud mental que no se tenía antes y que podría estar dirigido a tratar las secuelas psicológicas que dejó la violencia” (Villanueva, 2003, ponencia en CD-ROM). Prueba de ello son las diferentes acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Salud. Así, la actual ministra, Pilar Mazetti, afirmó que, a pesar de las limitaciones presupuestales, su portafolio logró realizar 34 000 atenciones a víctimas de la violencia política, atendiendo las recomendaciones de la CVR, y refirió que se ha diseñado un plan de salud mental que permitirá el desarrollo de módulos de servicio modelo.

Igualmente, se designó una comisión la cual se encargó de elaborar el Programa de Reparaciones en Salud,¹⁰ en coordinación con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y con el apoyo de la misión de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Con este plan se quiere atender a dos millones de personas de cinco regiones del país por un periodo de tres años (2005-2008); además, se capacitará al personal que atiende a la población quechuahablante en cuanto a salud mental, para saber cómo tratar a un paciente con síndrome de estrés postraumático, del que sufren las víctimas de conflictos armados. Con estos mismos organismos el Ministerio de Salud elaboró el acta para iniciar el proyecto “Fortalecimiento de la atención de salud integral para la población afectada por la violencia y la violación de los derechos humanos”; dicho proyecto tendrá una duración de tres años y un presupuesto de un millón y medio de dólares. Asimismo, este Ministerio firmó un convenio de cooperación con la Defensoría del Pueblo a principios de mayo del 2004.

Adicionalmente, ha decidido enfrentar, con nuevos planes de atención en salud mental, las secuelas psicológicas de las víctimas de la violencia política; así, equipos permanentes de profesionales del sector salud atenderán a los afectados en cinco zonas. La tarea, sin embargo, no es nueva: desde mediados del 2003 el mencionado Ministerio atiende a estas poblaciones con equipos itinerantes formados por profesionales.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social firmó un convenio de cooperación con la Fundación Richmond Fellowship del Perú y el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR),¹¹ a través del cual se busca atender a las personas que quedaron perturbadas mentalmente por el conflicto armado interno. Tales entidades se comprometieron a desarrollar programas de atención psicosocial y promoción de la salud mental comunitaria, en las zonas de intervención del PAR, con especial énfasis en las mujeres. Así, quienes padezcan de trastornos podrán recibir atención psicoterapéutica, participar en los grupos de autoayuda y de soporte emocional.

¹⁰ Resolución ministerial n.º 1045-2004-MINSA, a que toma base el decreto supremo n.º 062-2004 PCM, del Marco programático, publicado el 2 de noviembre de 2004.

¹¹ El Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR) es el organismo público descentralizado encargado de formular y ejecutar políticas, normas y programas, orientados a la reparación de zonas y poblaciones afectadas por la violencia política, en el marco de la construcción de la paz sostenible. Véase <<http://www.mimdes.gob.pe/par/index.htm>> (13.5.2005).

En el ámbito regional, también se llevaron a cabo acciones concretas, como es el caso de Huancavelica, cuyo gobierno regional se comprometió mediante una ordenanza¹² a promover reparaciones en salud, tales como campañas de sensibilización, capacitación, atención en salud mental e inclusión de los discapacitados en el Seguro Integral de Salud.

2.3. *El Programa de Reparaciones en Educación*

El objetivo de este programa es dar facilidades y brindar nuevas o mejores oportunidades de acceso a las personas que, como producto del conflicto armado interno, perdieron la posibilidad de recibir una adecuada educación o de culminar sus estudios.

Los componentes de acceso y restitución del derecho a la educación son: exoneración de pagos de matrícula y pensiones para los beneficiarios, becas integrales con cuotas por región y por tipo de carrera profesional y un programa de educación para adultos.

Los beneficiarios serán quienes, por razón de lo sufrido, tuvieron que interrumpir sus estudios, las hijas e hijos producto de violaciones sexuales y las personas que siendo menores integraron un Comité de Autodefensa.

Actualmente se encuentran vigentes normas que otorgan beneficios educativos a los hijos de funcionarios públicos, miembros de las Fuerzas Armadas, policías e integrantes de comités de autodefensa.¹³ A nuestro parecer, estas normas deben ser revisadas y hacerse extensivas a todas las víctimas, las cuales tienen igual derecho a una reparación.

Por citar una acción concreta, en la mencionada ordenanza regional del gobierno de Huancavelica, éste *se comprometió a promover* reparaciones en educación, como programas de becas, exoneraciones, cursos especiales de nivelación en coordinación con instituciones educativas, adecuación curricular con la inclusión del IF de la CVR y del tema de la no violencia.

Según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), existen convenios que facilitan el acceso a centros educativos u otorgan becas a afectados por la violencia política. Lamentablemente, esta información no está consignada, pues al hacerse las consultas a entidades como el Instituto Nacional de Becas Nacional y Crédito Educativo y al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social no se encontró ningún dato al respecto.¹⁴

¹² Véase la nota 8.

¹³ Ley n.º 27 277, que dispone vacantes de ingreso a universidades para víctimas de terrorismo; decreto de urgencia n.º 044-99, que crea el Programa Nacional de Atención a los Huérfanos por la violencia Terrorista; ley n.º 23585, que otorga becas a estudiantes de planteles y universidades que perdieron a sus padres o tutores.

¹⁴ Véase CNDDHH, 2005, p. 20.

Consideramos que, si existen estas normas o acuerdos interinstitucionales, es urgente hacerlos de conocimiento público, sobre todo a la población potencialmente beneficiaria.

2.4. *El Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos*

La CVR consigna que durante el conflicto armado interno se produjeron diversos problemas legales, entre ellos la dación de legislaciones especiales, las cuales restringieron el ejercicio de derechos a los ciudadanos. Por ello, la CVR contempla un programa especial para restituir los derechos a las víctimas, cuyo objetivo consiste “en restablecer en el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos ciudadanos, civiles y políticos, a la población afectada, buscando su rehabilitación jurídica” (CVR, 2003, Tomo IX, p.184). Es decir, dar a las víctimas la posibilidad de regularizar su situación legal, devolverles la posibilidad de ejercer sus derechos de manera plena, sin limitaciones y sin temor.

Se considerará como beneficiarios de este programa a los familiares de las víctimas de desaparición forzada, a las personas que resultaron indocumentadas a raíz del conflicto interno, a las que indebidamente fueron sentenciadas por terrorismo y traición a la patria, y a aquellas cuyos antecedentes policiales, judiciales y penales no fueron anulados.

Los componentes son: la regularización de la situación de los desaparecidos, indocumentados y requisitorizados indebidamente; la anulación de los antecedentes policiales, judiciales y penales; el asesoramiento jurídico-legal y la exoneración de pagos.

Respecto a estas recomendaciones de la CVR, el 5 de agosto del 2004 se promulgó una ley¹⁵ que elimina la *libreta militar* como uno de los requisitos necesarios para obtener el documento nacional de identidad (DNI), facilitando así el acceso a la documentación. Esta ley plantea que para la emisión del DNI —al obtener la mayoría de edad— será suficiente la presentación de la partida de nacimiento, aunque alternativamente se podrá presentar la libreta militar.

La dación de esta ley representa un significativo avance para lograr que un mayor número de personas pueda acceder al DNI. Así la Defensoría del Pueblo considera que “se ha superado una de las barreras que limitaban el acceso a la documentación de un alto porcentaje de la población, particularmente de los sectores más vulnerables —entre ellos los afectados por la violencia política—, quienes debido al temor de ser enrolados en las Fuerzas Armadas, a la lejanía de la localidad donde se ubica la dependencia militar correspondiente, al desconocimiento de la obligatoriedad

¹⁵ Ley n.º 28 316, que modifica el artículo n.º 37 de la LEY n.º 26 497, Ley Orgánica del RENIEC, que deroga el artículo n.º 24 de la ley n.º 27 178, Ley del Servicio Militar, publicada el 5 de agosto de 2004.

del trámite y la falta de recursos económicos para el pago de la multa para regularizar su condición de omisos, no realizaron trámite alguno en las oficinas de registro militar para la obtención de sus documentos” (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 147).

Mediante Resolución Jefatural,¹⁶ fue creada una Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de elaborar y validar el Plan Nacional de Restitución de la Identidad con base en los lineamientos aprobados, los cuales reafirman que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el órgano rector de las políticas que acreditan la identidad, que la identidad tiene el carácter de derecho fundamental y constituye la piedra angular del ejercicio de los demás derechos y obligaciones, y que la violencia política vivida en las últimas dos décadas es uno de los factores que agravan la indocumentación en el país. El RENIEC elaborará el Plan Nacional de Restitución de la Identidad “Documentando a los Indocumentados” para el periodo 2005-2009, con el objetivo de prevenir y solucionar progresivamente el problema de la indocumentación.

Del mismo modo, este organismo lanzó, junto con la Defensoría del Pueblo, la “Campaña de tramitación y expedición del DNI en forma gratuita para la población indígena y población de zonas rurales y amazónicas en situación de pobreza”,¹⁷ la cual se llevó a cabo desde el 6 de mayo hasta el 31 de diciembre del 2004, llegando a un número de diez mil pobladores atendidos. Más tarde se aprobó la ampliación del número¹⁸ de beneficiarios de dicha campaña a cuarenta mil pobladores y se encargó este futuro trabajo a la recientemente creada Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social.¹⁹

Por otro lado, el Congreso de la República aprobó la ley 28 413,²⁰ la cual regula la ausencia por desaparición forzada y crea el Registro Especial por Desaparición Forzada (1980-2000), que estará a cargo de la Defensoría del Pueblo. Esta ley tiene por finalidad facilitar, tanto a los familiares de personas que hubieran desaparecido involuntariamente del lugar de su domicilio durante el periodo 1980-2000, sin que se

¹⁶ Resolución jefatural n.º 602-2004-JEF/RENIEC, que aprueba lineamientos para la elaboración del Plan Nacional de Restitución de la Identidad “Documentando a los Indocumentados” para el periodo 2005-2009”, publicada el 2 de octubre de 2004.

¹⁷ Aprobado por resolución jefatural n.º 229-2004-JEF/RENIEC, publicada el 8 de mayo de 2004.

¹⁸ Aprobado por resolución jefatural n.º 746-2004-JEF/RENIEC, publicada el 13 de noviembre de 2004.

¹⁹ Ésta fue creada mediante la resolución jefatural n.º 384-2004-JEF/RENIEC, el 9 de julio del 2004, cuya función principal es formular el Plan Nacional de Atención a la Población Indocumentada, así como realizar labores de apoyo social a la población con mayor grado de vulnerabilidad del país.

²⁰ Ley n.º 28 413, que regula la ausencia por desaparición forzada durante el periodo 1980-2000, publicada el 11 de diciembre de 2004.

Resolución defensorial n.º 04-2005-DP, la que aprueba la directiva n.º 01-2005-DP: “Normas para la verificación de la situación de ausencia por desaparición forzada y para la expedición de la constancia correspondiente”, del 24 de febrero de 2005.

tengan noticias de su paradero, como a las personas con legítimo interés, los instrumentos necesarios para acceder al reconocimiento de sus derechos. Para ello, la Defensoría del Pueblo podrá otorgarles la constancia de ausencia por desaparición forzada. Además, sobre la base de un proceso especial gratuito y no contencioso, podrán solicitar la declaración judicial de ausencia por desaparición forzada a cargo del Juez de Paz Letrado.

La CNDDHH destaca que la promulgación de esta ley es un importante avance, considerando al mismo tiempo que “los esfuerzos desarrollados por resolver la indocumentación de miles de ciudadanos aún son limitados, si es que no se implementan programas masivos de documentación y regularización de la documentación” (CNDDHH, 2005, p. 22).

Igualmente en el ámbito legal, se publicó la Ley 28 223 sobre los Desplazamientos Internos,²¹ donde se reconoce el estatus específico de *desplazado*, se define el *desplazamiento interno*, la asistencia durante éste, el reasentamiento y/o la reintegración, así como los derechos y garantías pertinentes para la protección de la población desplazada. Entre los derechos que se le reconocen figuran: la identidad, la salud, la integridad física, la libertad, la propiedad y la educación, entre otros. De la misma manera, la ley regula todo lo referido a la asistencia humanitaria que se otorgará a favor de los desplazados internos que se encuentren en situación de emergencia. Además, contempla la elaboración del Registro Nacional para las Personas Desplazadas, que se iniciará en treinta ciudades mediante un programa piloto y será elaborado e implementado por el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social; posteriormente se llevará a cabo un registro masivo.

Este Registro Nacional se estableció con el fin de asegurar el conocimiento por parte del Estado del número de los desplazados, de sus características, necesidades, beneficios potenciales de programas de atención, así como de las recomendaciones de políticas, normas de atención y resarcimiento. Al respecto, la actual ministra del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ana María Romero, informó que aproximadamente trescientas mil familias están en condición de desplazados internos y aún no retornan a sus pueblos.²²

²¹ Ley n.º 28 223, Ley sobre los Desplazamientos Internos, aprobada el 28 de abril de 2004.

Decreto supremo n.º 004-2005-MIMDES, que aprueba el reglamento de la Ley sobre los Desplazamientos Internos, publicado el 24 de febrero de 2005.

²² Véase diario *El Peruano*, 25 de febrero de 2005. La CVR, sin embargo, calcula que el número de los desplazados de las zonas afectadas a causa del conflicto armado interno superaría los 600 000 (CVR, 2003, tomo VIII, p. 304).

2.5. *El Programa de Reparaciones Económicas*

El objetivo de este programa consiste en contribuir a que las víctimas y sus familiares tengan una proyección de vida hacia adelante y un futuro en condiciones de dignidad y bienestar. Por ello, la CVR recomienda compensar económicamente los daños morales y/o materiales sufridos como producto del conflicto, a los familiares de muertos y desaparecidos, a los discapacitados físicos y/o mentales permanentes, a las personas inocentes que han sufrido prisión, a las víctimas de violación sexual y a los hijos productos de ésta hasta los dieciocho años.

La CVR recomienda para todos los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones un acceso preferente en los programas estatales de vivienda y empleo. En este sentido, el Ministerio de Vivienda modificó el reglamento²³ operativo del bono familiar habitacional del programa Techo Propio,²⁴ beneficiando de esta manera a las víctimas del conflicto armado interno.

En cuanto a los beneficios conferidos por programas como el mencionado Techo Propio, es inaplazable hacer que los alcances y los mecanismos de acceso sean difundidos entre los afectados —lo que hasta hoy no se ha realizado—, así como establecer programas especiales que reparen efectivamente a los afectados —los cuales viven en situación de pobreza o extrema pobreza—, por ejemplo, mediante un Programa de Vivienda Rural.

Por último, en marzo del 2005 se publicó la Ley n.º 28 476²⁵ del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado.²⁶ Basándose en ésta, el Estado peruano deberá resarcir a las víctimas o sus familiares en caso de violaciones a los derechos humanos, tal como lo ha declarado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus diversas sentencias.

Consideramos, que hasta la fecha este programa no se ha convertido en una real prioridad política, por lo que actualmente miles de víctimas del conflicto armado interno siguen esperando indemnizaciones.

²³ Resolución ministerial n.º 058-2004-Vivienda, aprobada el 26 de febrero de 2004 y resolución ministerial n.º 073-2004-Vivienda, extendido y ampliado el 3 de marzo de 2004.

²⁴ Techo Propio es un programa estatal orientado a solucionar el problema de vivienda de las familias peruanas con menores recursos. Véase <www.techopropio.gob.pe> (12.3.2005).

²⁵ Dicha ley dispone que, entre otros, los destinos del dinero sean “el pago de las reparaciones a la víctima o los herederos de la víctimas, en caso de haber fallecido ésta o haberse declarado su muerte presunta, de actos violatorios de los derechos humanos, sobre los que haya uno de los siguientes supuestos: a) una sentencia que los declare tales en la que haya obligación de resarcimiento por parte del Estado; b) una resolución en similar sentido por parte de la CIDH; c) un compromiso de reparación económico al que se haya llegado dentro de un acuerdo de solución amistosa ante un organismo internacional”.

²⁶ Dicho fondo es adscrito al Pliego de la Presidencia del Consejo de Ministros y es el encargado de recibir y disponer del dinero proveniente de actividades ilícitas en agravio del Estado incautado por las autoridades competentes.

2.6. *El Programa de Reparaciones Colectivas*

Como consecuencia del conflicto, muchas comunidades y asentamientos humanos perdieron en parte o totalmente su infraestructura física y social. Por ello, el objetivo del Programa de Reparaciones Colectivas es “contribuir a la reconstrucción y consolidación de la institucionalidad colectiva de las comunidades [...] y compensar la descapitalización sufrida por poblaciones enteras, poniendo a su alcance recursos técnicos y de capital para su reconstrucción integral” (CVR, 2004, p. 421).

La CVR plantea, como contenidos de los componentes de este plan, la consolidación institucional, la recuperación y reconstrucción de la infraestructura productiva y de servicios básicos, como empleo y generación de ingresos, los cuales deben ser definidos con la participación de la población beneficiaria.

El actual presidente de la República anunció en el mencionado mensaje a la nación la ejecución de un Plan de Paz y Desarrollo²⁷ (PPD I), de 2845 millones de soles, a ejecutarse entre el año 2003 y el 2006, como el elemento más destacado de la reparación colectiva para las zonas más afectadas por la violencia. El objetivo señalado para dicho plan es promover el desarrollo económico regional y mejorar las condiciones de vida de cerca de 1 800 000 habitantes de los departamentos más afectados por la violencia, en las áreas de alimentación, salud, educación, saneamiento y seguridad ciudadana de la población. Asimismo, propone rehabilitar y aumentar la infraestructura vial, eléctrica y de telecomunicaciones, y elevar la producción agropecuaria y agroindustrial. Respecto a este plan, el gobierno ha avanzado en la implementación en ocho regiones del país, para las que se ha presupuestado un total de 422 millones de soles. Sin embargo, los presidentes de las regiones de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac aseguran “que siete meses después de la aprobación del PPD I no se ha invertido nada para este plan”.²⁸

A los reclamos de otras regiones que se sentían excluidas de este plan, el gobierno respondió con la elaboración de un Plan de Paz y Desarrollo II (PPD II) para tres departamentos y dos provincias. A diferencia del PPD I, el objetivo general de éste contempla “promover [...] la atención de los afectados por la violencia terrorista y violación de derechos humanos”, y como objetivo específico se propone la “reparación colectiva a los pueblos y comunidades afectadas por la violencia”.²⁹ Según el gobierno, dicho plan servirá como un mecanismo de atención y reparación a las poblaciones que fueron afectadas por la violencia, además de fomentar el desarrollo integral de 3 200 000 habitantes.

²⁷ Aprobado por el decreto supremo n.º 092-2003-PCM, el 22 de noviembre de 2003.

²⁸ Véase diario *El Comercio*, 13 de junio de 2004.

²⁹ Decreto supremo n.º 001-2004-PCM, publicado el 8 de enero de 2004, que dispone la formulación del Plan de Paz y Desarrollo (2004-2007) para cinco departamentos.

No se puede negar que se trata de un esfuerzo para lograr una intervención articulada y concertada del gasto público en el espacio de mayor violencia, que merece ser financiado adecuadamente. No obstante, el PPD I prioriza la selva cocalera y atiende la exclusión, lo que da la impresión de que se trata de un plan que intenta combatir el narcotráfico y la pobreza. Por eso parece legítimo preguntarse si el diseño y la implementación de estos planes lograrán aliviar la situación de las víctimas de la violencia, al no verse formulado en la dirección de las tareas de reparación propuestas por la CVR. En efecto, los dos planes fueron concebidos sobre todo como planes de desarrollo social —al mejorar la infraestructura y la calidad de vida de los ciudadanos de las zonas más pobres del país—, pero no como planes de reparaciones a las víctimas de la violencia. De esta manera, su diseño y ejecución no forman parte de un proceso de reparación y restitución de derechos de la violencia, ni hacen visible la forma como se ocupa de la atención a las especiales demandadas y requerimientos derivados de la condición de los afectados.

2.7. *El financiamiento del Plan Integral de Reparaciones*

La CVR recomienda la creación de un Fondo Nacional de Reparaciones, destinado a financiar los componentes y las acciones del Plan Integral de Reparaciones, el cual sería manejado por el ente nacional encargado de la conducción global de éste. Dicho fondo deberá ser alimentado principalmente con recursos provenientes del presupuesto público, por lo que la CVR recomienda la asignación de una partida presupuestaria especial destinada a financiar el Fondo. Éste podría financiarse en parte con fondos de naturaleza extraordinaria, como por ejemplo, del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADOI), y en parte con los de la comunidad internacional en forma de la creación de un mecanismo de conversión de deuda externa en favor de proyectos vinculados directamente a la política de reparaciones.

Hay que destacar que la voluntad del gobierno no es suficiente si no está plasmada en un financiamiento concreto para reparaciones en el año 2005. Es necesario crear dicho Fondo Nacional de Reparaciones —incluyendo fuentes adicionales como, por ejemplo, la del FEDADOI—³⁰ o crear en el presupuesto un clasificador denominado *Reparaciones*, para que se conozca lo que el Estado viene realizando en el ámbito de las reparaciones para las víctimas del conflicto armado interno. Lamentablemente, el Ministerio de Economía no acepta la creación de tal clasificador, argumentando que generaría más confusión. Según el director de Presupuesto Público,

³⁰ A la fecha se han podido ubicar cerca de 240 millones de dólares provenientes de la red de corrupción Fujimori-Montesinos y sus cómplices, de los cuales se ha logrado repatriar 150 millones, parte de los cuales han sido ya aplicados por el FEDADOI o se encuentran a disposición de los juzgados anticorrupción; sin embargo, ningún monto ha sido asignado a las reparaciones.

Nelson Shack, los burócratas responsables del presupuesto en los ministerios están automatizados alrededor de ciertos esquemas y si se pone un nuevo clasificador no lo van a usar, puesto que ya tienen sus modelos.³¹

La revista del Instituto de Defensa Legal opina que “aplicar una política de reparaciones justa implica hacer un cálculo adecuado del costo de un Programa de Reparaciones y un flujo financiero proyectado de varios años. [...] en cuanto a los fondos de canje de deuda externa por inversión social, a la fecha se han conformado el fondo de contravalor Perú-Italia,³² por 127 millones de dólares a aplicar durante cinco años, el fondo Perú-Alemania, por seis millones de dólares [...] y otra conversión por concretar con Francia” (*IDEELE*, 2003, n.º 157, p. 116).

3. Las reformas institucionales

La propuesta de reformas institucionales está orientada a modificar las condiciones que generaron y ahondaron el conflicto. En este sentido, se presenta un conjunto de recomendaciones que buscan afianzar y extender la presencia estatal, recogiendo y respetando a las organizaciones sociales, las identidades locales, la diversidad cultural y promoviendo la participación ciudadana. Del mismo modo, la CVR hace algunas recomendaciones para la reforma de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los Servicios de Inteligencia, las cuales buscan afianzar una condición política, democrática y civil en las tareas de defensa nacional y mantenimiento del orden interno. Esta reforma debe estar basada en el respeto a los derechos humanos, en coordinación con las autoridades políticas y los dirigentes sociales. Por otro lado, también hace algunas recomendaciones para la reforma de la educación básica y superior, especialmente en las zonas más pobres y retrasadas del país.

Respecto a estas recomendaciones, el Poder Legislativo aprobó el proyecto de reforma constitucional, que permite a los militares y policías ejercer su derecho al sufragio en los comicios del 2006. Esta ley es un reconocimiento a aquellas personas que han sido discriminadas en sus derechos civiles, quienes gracias a esta modificación podrán sufragar a partir de las elecciones presidenciales de abril del 2006 y no seguirán excluidos de la participación política.

En cuanto a las recomendaciones, que pretenden fortalecer a las organizaciones políticas y sociales para que cumplan funciones de intermediación entre el Estado y la

³¹ Véase Urrutia, 2003, ponencia en CD-ROM.

³² Actualmente el Perú e Italia acordaron suscribir un nuevo canje de deuda peruana por 76 millones de dólares, el remanente que mantiene con el país europeo, informó el ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Rodríguez: “[...] otra parte de los 36 millones de dólares se destinará también a reparaciones colectivas en favor de las víctimas. Estos acuerdos permitirán ejecutar hasta 2006 los 36 millones de dólares pendientes y dar al próximo gobierno una cobertura financiera de 76 millones de dólares que se ejecutarán en el periodo 2006-2011”. Véase Diario *El Peruano*, 22 de marzo de 2005.

sociedad, el Poder Legislativo promulgó la Ley de Partidos Políticos.³³ Esta ley contribuye a la institucionalización del sistema de partidos, exigiéndoles una estructura partidaria descentralizada, un padrón depurado, la elección y designación de la mayoría de los candidatos para los diferentes cargos públicos, el desarrollo de procesos electorales con el apoyo y la asistencia técnica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, así como el financiamiento partidario. Por consiguiente, se busca crear un sistema político más estable, con partidos más responsables, transparentes, representativos y eficaces, negando el acceso a grupos y movimientos políticos que no cumplan tales requisitos.³⁴

Por otro lado, para modernizar la educación y la formación continua en ética y derechos humanos de la Policía Nacional, se firmaron convenios entre el Ministerio Interior y varias organizaciones e instituciones de derechos humanos,³⁵ para la capacitación de sus miembros en dichos temas.

Lamentablemente, lejos de atender las recomendaciones institucionales formuladas al sector defensa en el IF de la CVR, el gobierno, por solicitud del actual Ministerio de Defensa, aprobó mediante decreto supremo el Reglamento de la Ley,³⁶ que crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, de un monto de veinticinco millones de dólares, el cual servirá para la adquisición de repotenciación, renovación tecnológica y mantenimiento del equipamiento de las mencionadas instituciones.

En su discurso —del primer aniversario de entrega del IF—, el ex presidente de la CVR, Salomón Lerner Febres, manifestó su rechazo y la falta de comprensión para la aprobación de dicha Ley: “[...] no llego a comprender por qué dos fragatas son más importantes que la educación de miles de niños, que la atención en salud básica o que las reparaciones a las víctimas de la violencia; por qué nuestras autoridades otorgan atención más pronta y solícita a un fondo de defensa que a uno destinado a restituir la dignidad de miles de compatriotas”.³⁷

Respecto al diseño de una política nacional de seguridad ciudadana, la CVR formula la recomendación de desarrollar políticas y normas para la colaboración indispensable entre la Policía Nacional, los municipios y la ciudadanía.

³³ Ley n.º 28 094, del 31 de octubre de 2003.

³⁴ Negando la inscripción a movimientos y agrupaciones en el Registro de Organizaciones Políticas, que no logran conseguir 130 000 firmas para su inscripción.

³⁵ Entre ellas, la Comisión de Derechos Humanos, el Instituto de Defensa Legal Flora Tristán, Amnistía Internacional (Perú), el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas y el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz.

³⁶ Ley n.º 28 455, aprobada el 23 de diciembre de 2004.

³⁷ Salomón Lerner Febres: “Discurso por el aniversario de la presentación del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (28.8.04)”, en *Asociación Pro Derechos Humanos. Camino a un Plan de Reparaciones*, <http://www.aprodeh.org.pe/sem_verdad/comision_verdad/28ago2004.htm> (28.3.05). Cuando Lerner Febres dio el discurso, el 28 de agosto del 2004, la Ley que crea el Fondo de Defensa estaba en trámite de aprobación.

Para ello el gobierno aprobó la Ley n.º 27 933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el fin de institucionalizar las relaciones fluidas y permanentes entre organismos del Estado y la comunidad organizada, para garantizar la paz, la tranquilidad ciudadana y reducir la criminalidad y la delincuencia común, mediante una adecuada política multisectorial de prevención y control de la violencia que permita a las personas desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas.

Con esta ley se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que tiene por objeto coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación de la ciudadanía para garantizar una situación de paz social; asimismo, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Éste elaboró el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, cuyo objeto es articular los esfuerzos de los diferentes órganos componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el fin de contribuir a garantizar la tranquilidad social y reducir la criminalidad y delincuencia común en todas sus modalidades, mediante un trabajo integral y sostenido del Estado y la sociedad civil.

3.1. La reforma del sistema de administración de justicia

Un ámbito en el que se expresaron los límites —de una manera extraordinaria— de la respuesta estatal al desafío de la subversión fue el de la administración de justicia. Las investigaciones de la CVR muestran que el sistema judicial no utilizó adecuadamente las leyes para defender los derechos de la población víctima de los crímenes y violaciones cometidos por los grupos subversivos o por los agentes estatales. Por todo ello, la CVR hace también algunas recomendaciones para fortalecer el sistema de administración de justicia, como son:

- fortalecer la independencia de la administración de justicia e incorporar legal y constitucionalmente el fuero militar al Poder Judicial bajo la Corte Suprema de Justicia;
- incorporar a la legislación nacional documentos internacionales vinculados a la administración de justicia y el debido proceso;
- reformar el sistema penitenciario;
- establecer un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones de los derechos humanos, el cual debería incluir una sala de la Corte Superior de Justicia de Lima con competencia nacional, una Fiscalía Superior Coordinadora y no menos de tres juzgados penales especializados;
- crear un ente autónomo responsable del Programa de Protección de Víctimas y Testigos;
- iniciar un programa de capacitación de jueces, fiscales y abogados en temas de derechos humanos, derecho humanitario y cultura democrática.

En el campo de judicialización de casos, la CVR entregó al Ministerio Público y al Poder Judicial 47 casos de ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones

forzadas, para su investigación y procesamiento judicial, los que involucran a 1 647 víctimas y 492 presuntos responsables. Hasta la fecha hay 13 casos en el Poder Judicial con proceso penal abierto; el resto se encuentra recién en proceso de investigación preliminar.

Sin duda, un paso positivo ha sido el establecimiento de un subsistema especializado³⁸ para casos de violación de derechos humanos, otorgando a la Sala Nacional — que conoce los delitos de terrorismo— la competencia para conocer delitos de lesa humanidad y delitos comunes que hayan constituido violación a los derechos humanos y delitos conexos. Dispone además, que los juzgados penales especializados en delitos de terrorismo pasan a denominarse *juzgados penales supraprovinciales*, con la misma competencia. Se han establecido estos juzgados en las cortes superiores de Lima y Ayacucho, aunque se dispone que podrán funcionar en otros lugares donde se requiera.

Del mismo modo, el Ministerio Público creó una Fiscalía Superior Especializada,³⁹ con competencia nacional, la que tiene su sede en Lima, y dos *fiscalías provinciales especializadas para desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y exhumación de fosas clandestinas*,⁴⁰ con dedicación exclusiva en Lima y Ayacucho.

Asimismo, dentro de la recomendada reforma de la administración de justicia, la Comisión de Constitución del Congreso aprobó la reforma constitucional que decreta limitaciones a la justicia militar. El texto que propone modificar la Carta Magna señala que los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en actividad que cometan delitos de función serán juzgados por jueces que conformen una competencia especializada del Poder Judicial; las faltas administrativas o actos de indisciplina militar continuarán siendo juzgados por los tribunales militares que se formen en cada institución. Dicha reforma pasará ahora al pleno del Congreso, que deberá aprobarla —en dos legislaturas ordinarias por mayoría de dos tercios— para que tenga vigencia.

Por su parte, el ministro de Justicia, Eduardo Salhuana, se pronunció a favor de mantener en vigencia el fuero militar para administrar justicia a los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policiales que cometan delitos relativos a su función.⁴¹ Sin embargo, la CVR considera que en varias acciones cometidas por las Fuerzas Armadas “el fuero militar fue utilizado como un medio para lograr la impunidad, bajo la apariencia

³⁸ Resolución administrativa n.º 170-2004-CE-PJ, del 17 de septiembre de 2004.

³⁹ Mediante resolución de Fiscalía de la Nación n.º 2034-2003-MP-FN, aprobada el 11 de diciembre de 2003.

⁴⁰ Mediante resolución de Fiscalía de la Nación n.º 631-2002-MP-FN, aprobada el 17 de abril de 2002.

⁴¹ Sin embargo, aclaró que considera necesario que la reforma de la administración de justicia defina claramente las competencias y atribuciones de este fuero para evitar se cometan las mismas irregularidades y abusos del pasado.

Véase diario *El Comercio*, 28 de marzo de 2005.

de una supuesta real intención de investigar y sancionar a los responsables de matanzas” (CVR, 2003, tomo VII, p. 170).

En este mismo sentido, el Congreso de la República aprobó la ley n.º 28 083, en septiembre del 2003, por la que crea la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia —CERIAJUS—, compuesta por los principales representantes de los órganos estatales vinculados al tema —defensor del Pueblo, ministro de Justicia, dos representantes de la Comisión de Justicia del Congreso— y por los representantes de la sociedad civil. En abril del 2004, la CERIAJUS presentó su Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, que contiene una propuesta —global y concertada— de reforma en este ámbito.⁴² Sin embargo, las recomendaciones de dicho plan hasta la fecha no han sido implementadas en absoluto.

A pesar de estos avances, todavía quedan muchas tareas pendientes respecto a la reforma de la administración de justicia, sumadas a las dificultades y obstáculos que debe enfrentar.

Una de ellas es la falta de voluntad política del Poder Judicial y del Ministerio Público para establecer una estrategia que favorezca el proceso. Una muestra de ello es que hasta la fecha no existe en el Ministerio Público un adecuado sistema especializado para llevar a cabo las investigaciones de violaciones a los derechos humanos. A nuestro criterio, sus premisas básicas deben ser la especialización de los magistrados, la dedicación exclusiva, la capacitación permanente, la coordinación adecuada y el suficiente apoyo logístico.

Así, en la mayoría de los casos, los magistrados, al solicitar información al Ministerio Público y al Ministerio Interior sobre la situación militar y la ubicación de los efectivos denunciados como presuntos autores, y sobre aquella que pueda aportar elementos para el esclarecimiento de los hechos, han recibido como respuesta que dichos archivos o documentos fueron destruidos o quemados, y en el peor de los casos no recibieron ninguna respuesta.

Asimismo, la competencia territorial de los juzgados y fiscalías a cargo de estos casos debe constituirse en uno de los primeros temas por resolver, puesto que se ha observado la imposibilidad de conocer determinados casos por parte de estos magistrados en razón de los límites de sus atribuciones.

Otras dificultades son la sobrecarga procesal, la falta de recursos económicos, logísticos y de personal calificado que aqueja a las fiscalías y juzgados que investigan las violaciones a los derechos humanos, así como el carácter provisional, la inexperiencia y la falta de conocimientos sobre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional por parte de los fiscales y jueces a cargo de dichas investigaciones y procesos judiciales.

⁴² El plan cuenta con 170 propuestas globales de reforma de carácter sistémico y modificaciones de leyes, y necesita un monto total estimado de 1 346 300 nuevos soles. Véase <<http://www.justiciaviva.org.pe/ceriajus.htm>> (23.4.2005).

Una problemática adicional la constituye el hecho de que el 75% de las víctimas del conflicto armado interno hablan sólo quechua u otra lengua nativa, y frecuentemente viven en ignotas regiones y en extrema pobreza, lo que dificulta enormemente las investigaciones preliminares, así como el hallazgo y el levantamiento de pruebas.

Otra deficiencia es la inadecuada implementación del sistema de protección de testigos, para afrontar eficazmente los problemas de amenazas, hostilidad y ataques directos que se producen en el marco de la judicialización de los casos de los derechos humanos.

A ello se suma la problemática de que, a pesar de la gravedad de los crímenes cometidos, en la mayoría de casos judicializados sólo se ha dictado mandato de comparecencia contra los perpetradores, y la detención, cuando se ha dispuesto, a menudo no se ha hecho efectiva.⁴³

Por último, hasta hoy son muchas las personas que siguen en prisión por presuntas implicaciones terroristas no comprobadas, y algunos de los ex reclusos inocentes —más de 8 000— acusados de terrorismo y absueltos por el Poder Judicial todavía siguen perseguidos por el delito del que fueron declarados inocentes, sin recibir ningún beneficio del Estado ni ayuda alguna para su reinserción en la sociedad.

Es preocupante que algunos acusados —responsables de violaciones a los derechos humanos— que se encontraban en prisión preventiva hayan solicitado su excarcelación por exceso de carcelaria sin sentencia, pues, por una parte, “los inculpados han presentado excepciones, oposiciones, apelaciones, tachas, con la única estrategia de dilatar el tiempo de la instrucción”,⁴⁴ según Gloria Cano, abogada de la Asociación Pro Derechos Humanos, y, por otra parte, porque el aparato judicial ineficiente se demora más de tres años en culminar un proceso.⁴⁵

⁴³ El mayor del Ejército en situación de retiro Telmo Hurtado Hurtado, autor del asesinato de 69 campesinos de la localidad ayacuchana de Accomarca, escapó el 28 de diciembre del 2002 a Estados Unidos, vía Colombia, para evitar la sanción de la justicia que comenzó a revisar los casos impunes a partir del informe de la CVR. El Consejo de Supremo de Justicia Militar procesó y sentenció a Hurtado con una benigna condena de cinco años de prisión por “abuso de autoridad”, por su intervención en la masacre de Accomarca cuando tenía el grado de subteniente del Ejército. No sólo el Ejército nunca lo apartó de sus filas, sino que lo condecoró cuatro veces después de que aceptara su responsabilidad por la masacre.

Véase diario *La República*, 6 de octubre de 2004.

⁴⁴ En pronunciamiento: “APRODEH Rechaza Excarcelación de Integrantes del Grupo Colina”, Lima, 25 de enero de 2005.

⁴⁵ A finales del 2004 el Tribunal Constitucional estableció, mediante el expediente n.º 2915-2004-HC/TC del 23 de noviembre de 2004, que es posible prolongar el plazo máximo de detención cuando “[...] concurren circunstancias que importen una especial dificultad o una especial prolongación de la investigación y que el inculpadado pudiera sustraerse a la acción de la justicia [...]”. Así, los plazos podrían extenderse a 18 meses en el caso de los delitos merituados en procedimiento ordinario, a 36 meses en el caso de los delitos merituados en el procedimiento especial, y a 72 meses en el caso de los delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, espionaje y otros seguidos contra más de diez imputados, en agravio de igual número de personas, o del Estado. Toda resolución judicial que pretenda prolongar el plazo de detención provisional por un periodo superior a 36 meses, debe encontrarse necesariamente motivada en causas suficientes y objetivamente atribuibles al procesado, pues en caso

En el caso de los miembros del Grupo Colina —responsable de quince ejecuciones extrajudiciales y cuatro afectaciones a la integridad física en el año 1991 (caso *Barrios Altos*) y del asesinato de nueve estudiantes y un profesor universitario en 1992 (caso *La Cantuta*)—, éstos fueron sentenciados a cadena perpetua poco después de perpetrados los crímenes. Sin embargo, todos los militares que se encontraban denunciados, investigados, procesados o condenados por delitos originados como consecuencia de la lucha contra el terrorismo fueron declarados libres gracias a las Leyes de Amnistía⁴⁶ promulgadas en el año 1995 por el entonces presidente, Alberto Fujimori. No fue hasta el 14 de marzo del 2001 que el tribunal castrense decidió acoger la resolución⁴⁷ dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que anuló estas dos leyes. En este sentido, los integrantes del Grupo Colina que fueron condenados por los dos casos mencionados no podrían ser excarcelados.

Esto está aunado con una sentencia del Tribunal Constitucional mediante la cual se establece que, cuando un juzgado penal acumule uno o más procesos, el límite de detención preventiva no se establecerá a partir de la orden de detención más antigua, sino de manera independiente en cada caso,⁴⁸ por lo que las mencionadas solicitudes de excarcelación se declararán improcedentes.

4. El Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses

Para avanzar en la búsqueda de los miles de desaparecidos durante el conflicto armado interno,⁴⁹ la CVR propone un Plan Nacional de Investigaciones Antropológi-

contrario se vulneraría el derecho fundamental de toda persona a no ser sometida a detención provisional más allá de un plazo razonable [...]”. Estos plazos son máximos, por lo que no deben ser sobrepasados bajo ninguna circunstancia.

⁴⁶ Leyes de Amnistía n.º 26 479 y n.º 26 492, que exoneran de responsabilidad a todos los integrantes de las fuerzas de seguridad y civiles que fueran objeto de denuncias, investigaciones, procedimientos o condenas, o que estuvieran cumpliendo sentencias en prisión, por violaciones de derechos humanos. Se exoneraba la responsabilidad y se archivaban definitivamente los casos. Además, se ampliaba la amnistía a todos los funcionarios militares, policiales o civiles que aún no hubieran sido denunciados.

⁴⁷ En la sentencia del caso *Barrios Altos* la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que las Leyes de Amnistía son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que impidieron a los familiares de las víctimas y a los sobrevivientes ser oídos por un juez; asimismo, ratificó la potestad judicial de disponer su inaplicación a casos concretos debido a su inconstitucionalidad. Dicha potestad, sin embargo, aún podría ser utilizada, pues las Leyes de Amnistía formalmente no han sido derogadas por el Congreso.

⁴⁸ Así, el Tribunal Constitucional estableció, mediante el expediente n.º 2798-04-HC/TC del 9 de diciembre 2004, que “[...] la acumulación de procesos decretada no puede tener como consecuencia que, para efectos de contabilizar el cumplimiento del plazo máximo de la detención, se tome en cuenta únicamente el mandato de detención dictado en el proceso más antiguo, sino más bien que deben ser tomados en cuenta los mandatos de detención dictados en cada uno de los procesos que se siguen en su contra”.

⁴⁹ El número exacto de denuncias registradas sobre desaparecidos antes de la CVR es de 7713, mientras la Defensoría del Pueblo registró 8558 desaparecidos.

co-Forenses, así como la ejecución de un Registro Nacional de Sitios de Entierro. El Plan ayudará —según la CVR— a la recuperación e identificación adecuada de los restos humanos, a la determinación de los hechos, las causas de las muertes y los presuntos autores, con el fin de avanzar tanto en la investigación como en el proceso judicial y en la reparación —a través de la restitución de los restos de las víctimas a su entorno familiar y social.

La CVR elaboró un Registro Nacional de Sitios de Entierro sobre la base de la información obtenida durante sus investigaciones; al término de su mandato registró 4644 sitios de entierro y realizó constataciones preliminares en 2200 de ellos, a fin de proceder a las investigaciones y levantamientos de pruebas para iniciar posteriormente el proceso judicial correspondiente. Los demás sitios —2444— son referidos.

Respecto a las exhumaciones, la fiscal de la Nación, Nelly Calderón, señaló que, “pese a la escasez de recursos de presupuesto, se exhumaron ciento doce sitios de entierro, analizando 75 130 restos óseos, identificando a 128 desaparecidos y ubicando a 18 desaparecidos”.⁵⁰

Lamentablemente, el organismo encargado de avanzar con las exhumaciones de los mencionados sitios de entierro, entregados por la CVR —el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público—, no cuenta con suficientes recursos económicos, logísticos, ni personal calificado para realizar más exhumaciones. Además, existen dificultades de coordinación y cooperación entre las entidades a cargo de estas tareas. Asimismo, éstas reciben del Ministerio de Defensa y del Interior escasa o nula información que pudiera ser útil para el esclarecimiento de los casos. De la misma manera, los expertos forenses en algunas ocasiones son entorpecidos y estorbados por las autoridades estatales en sus investigaciones antropológicas.

Al respecto, el jefe del Instituto de Medicina Legal, a cargo de las pericias forenses, Luis Bromley, indicó: “estamos solos en el trabajo, no recibimos apoyo financiero adicional de ninguna organización estatal o no gubernamental, [pero] seguiremos trabajando y desarrollando nuestro plan nacional de exhumaciones”.⁵¹

Del mismo carácter, las intervenciones han puesto en evidencia algunas dificultades en su desarrollo, tales como la insuficiencia de las investigaciones preliminares, las deficiencias en los procedimientos de intervención forense y la falta de especialización de algunos peritos designados en estas diligencias.

Es por ello que Salomón Lerner, ex presidente de la CVR, consideró que en materia de exhumaciones “[...] le falta ganas, coraje y decisión al Ministerio Público. Se necesita un plan a largo plazo, dinero y gente experta”.⁵²

⁵⁰ Véase diario *La República*, 28 de agosto de 2004.

⁵¹ Véase <www.elcomerciope.com.pe/especiales/ComisionVerdad/html/comision-verdad_historiaenterrada.html> (10.5.2005).

⁵² Véase Diario *El Comercio*, 27 de agosto de 2004.

En suma, consideramos que no existe un plan de trabajo forense desarrollado y aprobado por el Ministerio Público, ni una política clara de exhumaciones, y que hasta la fecha son pocas y esporádicas las que se han venido realizando, lo que debilita el proceso de identificación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y dificulta el esclarecimiento de los hechos.

5. Los mecanismos de seguimiento de las Recomendaciones de la CVR

El mecanismo de seguimiento anunciado por el presidente en su discurso a la nación fue creado el 6 de febrero del 2004, bajo el nombre de Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN).⁵³ Está integrada por representantes del Estado y de la sociedad civil y tiene asignadas las siguientes funciones:

- diseñar la política nacional de paz, reconciliación y reparación colectiva para su aprobación por el Consejo de Ministros;
- coordinar el cumplimiento de las políticas públicas específicas para el cumplimiento de los objetivos de paz, reconciliación y reparación colectiva;
- supervisar el cumplimiento de los objetivos planteados;
- promover la cooperación y colaboración de la sociedad civil en el logro de los objetivos de paz, reconciliación y reparación colectiva, y
- establecer y mantener vinculaciones con organismos internacionales de derechos humanos con la finalidad de procurar la cooperación técnica internacional.

A cerca de un año de instalada dicha Comisión, aún no ha avanzado sustantivamente en el diseño de una política nacional de reparaciones, y muchas de sus discusiones sobre el diseño y la implementación de dicha política se entrampan en lo que consideramos la burocracia estatal y la falta real de voluntad política para la ejecución de decisiones que este espacio debería impulsar. Cabe resaltar que la CMAN se encuentra subordinada a la Presidencia del Consejo de Ministros y a los vaivenes de los cambios ministeriales; además, no es una comisión ejecutiva, no cuenta con un presupuesto y tampoco con los recursos humanos y logísticos suficientes para desarrollar las tareas encomendadas. Sin embargo, se han aprobado dos normas al respecto.

⁵³ Decreto supremo n.º 003-2004-JUS, que conforma la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional, publicado el 6 de febrero de 2004. Modificado por el decreto supremo n.º 024-2004-JUS, publicado el 25 de marzo de 2004, y completado por la resolución suprema n.º 154-2004-PCM, que designa un secretario ejecutivo de la Comisión de Alto Nivel, publicada el 4 de mayo de 2004.

5.1. Marco Programático de la Acción del Estado en Materia de Paz, Reparación y Reconciliación Nacional⁵⁴

El decreto supremo que aprueba el Marco Programático representa un importante avance, pues reconoce oficialmente el concepto de *reparación integral*, con los siguientes ejes: la restitución de derechos ciudadanos, las reparaciones en salud, en educación, las colectivas y simbólicas. Se encarga a la CMAN el desarrollo del contenido de dicho marco.

Esta iniciativa podría sentar las bases de una verdadera política nacional en reparaciones, si bien tiene limitaciones, a saber:

- no contempla las reparaciones económicas (indemnizaciones), con lo que genera una inequidad patente entre las víctimas del terrorismo y las víctimas de la represión del Estado, puesto que el Estado peruano ha otorgado, y sigue otorgando, indemnizaciones principalmente a las víctimas del terrorismo en cumplimiento de leyes de atención especiales;⁵⁵
- tampoco contempla un pliego presupuestal especial, ni la creación de un fondo para reparaciones, ni la utilización de recursos extraordinarios como pudieran ser el FEDADOI, los fondos del contrabando, las regalías, los impuestos a las remesas de los peruanos migrantes, el canje de deuda por reparaciones, entre otros.

5.2. Padrón de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política⁵⁶

El objetivo del Padrón es centralizar y organizar la información de todo el país en una base de datos sobre las organizaciones de afectados, constituidas por personas naturales afectadas por la violencia política ocurrida durante el periodo comprendido entre mayo de 1980 y noviembre del 2000, y sentar las bases para promover y facilitar su participación en la definición de las políticas y acciones que en su beneficio se establezcan.

Dentro de dicha norma se encuentran varias incongruencias y falta de claridad; por ejemplo: en la expresión de los objetivos del Padrón, en el objetivo de registrarse y en las consecuencias del empadronamiento para los afectados. Además, no se menciona que se

⁵⁴ Decreto supremo n.º 062-2004-PCM, que aprueba el “Marco programático de la acción del estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional”, publicado el 27 de agosto de 2004.

⁵⁵ Según la ley n.º 28 476, los fondos del dinero de la mafia fujimotesinista derivados al FEDADOI serán repartidos, entre otros, entre las víctimas o herederos de las víctimas de violaciones de derechos humanos y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía que quedaron discapacitados como consecuencia de su enfrentamiento con grupos terroristas, discriminando de esta manera a las víctimas de la presión del Estado. Véase diario *Perú 21*, 25 de marzo de 2005.

⁵⁶ Resolución ministerial n.º 325-2004-PCM, que crea el Padrón Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política, publicada el 23 de octubre de 2004.

hará algún tipo de verificación, cruces de información o calificación para comprobar que las organizaciones que solicitan su empadronamiento sean realmente organizaciones de afectados por la violencia política, dejando de esta manera la puerta abierta a la inclusión de cualquiera que se autoreconozca como una organización de afectados.

A pesar de contar con estas normas, hasta la fecha no se ven mecanismos efectivos de diálogo con las organizaciones de afectados; tampoco se han dado a conocer campañas de difusión que lleguen al gran número de afectados que aún no son parte de una organización y no cuentan con información sobre los avances de esta instancia.

Otro tema que está ausente en el debate y la acción en la CMAN es el del Registro Nacional de Víctimas (RNV). Éste, además de ser una promesa del jefe de Estado, fue en un primer momento un tema de la agenda de la CMAN. Sin embargo, dentro de ésta no se está produciendo una discusión seria que arribe en la definición de los objetivos, características y procedimientos para la elaboración del Registro. Tampoco se ha podido responder la pregunta de cuál será el ente del Estado encargado de llevar a cabo el RNV. Al no saber quiénes son, con nombre y apellido, esos miles de ciudadanos que serán los beneficiarios de las reparaciones, son poco serias y muy inconsistentes las acciones que distintos sectores del gobierno han realizado hasta la fecha; tal es el caso del Ministerio de Salud o del Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social.

6. La sociedad civil

Para la CVR el gran horizonte de la reconciliación nacional es el de la ciudadanía plena para todos los peruanos y peruanas. La reconciliación debe ser un nuevo pacto social entre el Estado y la sociedad civil y entre sus miembros. Así, la Comisión opina que los problemas del país podrán resolverse si existe ciudadanía, si el “derecho a tener derechos” es ejercido por todos los ciudadanos y respetado tanto por ellos como por el Estado. Dentro de este camino hacia la reconciliación, tanto los organismos de derechos humanos como los medios de comunicación —entre otros— tienen un papel significativo: los primeros al exigir al Estado de derecho sus deberes, poniendo énfasis en las violaciones de derechos humanos y casos de impunidad, reivindicando los derechos fundamentales de los ciudadanos, sobre todo de los afectados, y apoyando de esta manera la construcción de una sociedad democrática; y los últimos difundiendo el IF, dando cobertura al posproceso de la CVR y contribuyendo al esclarecimiento de los crímenes.

6.1. Los organismos de derechos humanos

La CVR suscribió cerca de 30 convenios con diferentes organismos del Estado y de la sociedad civil.⁵⁷ Además de estos organismos, existen varias organizaciones

⁵⁷ Para ver los diferentes organismos: <<http://www.cverdad.org.pe/lacomision/cnormas/index.php>> (13.3.2005).

nacionales e internacionales,⁵⁸ movimientos ciudadanos⁵⁹ y organizaciones de afectados vinculados con el posproceso de la CVR que intentan poner más énfasis en la difusión del IF de la CVR y exigir al Estado —en sus entidades responsables— que cumpla con las recomendaciones propuestas por la CVR.

Esto lo han realizado mediante diferentes iniciativas, campañas,⁶⁰ pronunciamientos,⁶¹ manifestaciones públicas, conferencias de prensa y actividades académicas como foros, audiencias⁶² y seminarios⁶³ en los que se intentó sensibilizar y educar a los participantes en el tema.

Para recordar el primer aniversario de la entrega del IF de la CVR —en agosto del 2004—, se dio inicio a la semana de actividades con actos simbólicos coordinados por el Movimiento Para que No se Repita. La campaña nacional, titulada “La memoria sana, la justicia repara”, buscó llamar la atención del Estado y la ciudadanía sobre la urgente necesidad de concretar la implementación de las recomendaciones de la CVR.

⁵⁸ Las más importantes nacionales: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Paz y Esperanza, Asociación pro Derechos Humanos, Instituto de Defensa Legal, Comisión de Derechos Humanos, Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional, e internacionales: Amnistía Internacional-Perú, OXFAM, Project Counselling Service, International Center of Transitional Justice.

⁵⁹ Los dos más importantes: el movimiento ciudadano Para Que No Se Repita (PQNSR), un colectivo que reúne a diversas redes, instituciones de derechos humanos, agrupaciones religiosas, organizaciones juveniles y ciudadanos en el empeño común de impulsar, promover y vigilar la aplicación de las recomendaciones derivadas del IF de la CVR como su difusión. Se han realizado diversos eventos como foros, exposiciones fotográficas, pasacalles y talleres —véase <www.geocities.com/paraquenoserepita/> (12.5.2005)—, y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, creada el 18 de enero del 2001 mediante decreto supremo 01-2001-PROMUDEH y modificado y complementado por el decreto supremo 014-2001-PROMUDEH, que es un espacio de toma de decisiones en el que participan instituciones del Estado, los gobiernos locales, las diversas instancias de la sociedad civil, las iglesias y la cooperación internacional para luchar contra la pobreza. En todo el país existen 26 mesas regionales. En el año 2004, la Mesa impulsó a escala nacional la campaña para la implementación de las recomendaciones de la CVR y la difusión del IF de la CVR. Véase <www.mesadeconcertacion.org.pe/08recuadro/cvr.htm> (11.5.2005).

⁶⁰ Así por ejemplo la campaña Fujimori Extraditable, de Amnistía Internacional, Sección Peruana, con el objetivo de exhortar al gobierno japonés a que extradite al ex presidente Alberto Fujimori y que éste sea llevado a la justicia. Véase <www.amnistia.org.pe> (23.2.2005).

⁶¹ Así, por ejemplo, el pronunciamiento del 22 de noviembre de 2004, de la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política, que pide “sancionar con todo el peso de la Ley a los violadores de los derechos humanos, por la verdad, justicia y reparación”, en: Guillerot, 2003, boletín n.º 1 de APRODEH.

⁶² Por ejemplo, la audiencia pública “El Informe de la CVR y el pueblo Asháninka”, organizado por la Defensoría del Pueblo como acto de dignificación de las comunidades nativas de la selva central, el 6 de mayo de 2004 en Puerto Ocopa, Junín.

⁶³ En los días 21 y 22 de febrero de 2005 fue organizado por varias organizaciones el seminario internacional *Memoria y justicia para la inclusión*, para reflexionar sobre los avances, dificultades y lecciones aprendidas en torno al proceso de recuperación de la memoria colectiva y para compartir perspectivas de trabajo entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil y entidades estatales responsables de generar las políticas necesarias para fortalecer este proceso.

Actualmente, tres jóvenes están realizando una larga travesía por la antigua ruta del camino del Inca, buscando sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de cumplir con las recomendaciones del IF de la CVR. Este evento, llamado “Caminata por la Paz”, que estará acompañado por la construcción del Gran Quipu de la Memoria,⁶⁴ está impulsado por la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Para que No se Repita. Culminará para el segundo aniversario de la entrega del IF, habiendo realizado un recorrido de 2200 kilómetros a través de 12 regiones, en las cuales habrá actividades simbólicas, educativas y reflexivas.

Lamentablemente, las actividades e iniciativas de los organismos no han tenido gran impacto o resonancia en la sociedad civil; en su gran mayoría, sólo participaron los afectados de la violencia y miembros de las organizaciones de derechos humanos, sin mayor presencia de los demás ciudadanos.

La cobertura en los medios ha sido insuficiente y la sociedad se ha mostrado poco interesada e indiferente frente al posproceso, muchas veces despreciando el trabajo de la CVR. Así, hubo varios organismos que expresaron su rechazo enérgico al trabajo realizado por la CVR porque consideraron que ésta “buscaba responsabilizar a los militares de los actos de violencia registrados durante la lucha antiterrorista”⁶⁵ o porque “la CVR pretendió elevar a la categoría de partido político a la organización terrorista Sendero Lumino”.⁶⁶ Del mismo modo, en muchas ocasiones se satanizaba a los organismos defensores de los derechos humanos acusándolos de preocuparse únicamente por el bienestar de los subversivos y hasta defender su ideología y comportamiento.

6.2. Las organizaciones de los afectados por la violencia política

Gran parte de las hoy existentes organizaciones de afectados por la violencia política en el país se formaron entre los años 2000 y 2003,⁶⁷ en algunos casos promo-

⁶⁴ Consiste en crear participativamente un voluminoso “documento-monumento” que contenga 69 280 nudos simbolizando a las víctimas que causó el conflicto interno armado.

⁶⁵ Según la Asociación de Oficiales Generales y Almirantes en retiro del Perú. Véase *Noticias 24 Horas*, 20 de agosto de 2004.

⁶⁶ Así, la Asociación de Defensores de la Democracia contra el Terrorismo opina que “resulta anecdótico que después de 40 años, las conclusiones de la CVR coincidan con los objetivos terroristas como desprestigiar, dividir y desmoralizar a la sociedad civil, las FF. AA. y a la Iglesia católica”. Véase diario *La Razón*, el 24 de agosto de 2004.

⁶⁷ Oxfam registró en su informe 118 organizaciones de afectados por la violencia política en 11 departamentos del país; 18 organizaciones se definen como regionales, 21 como provinciales, 32 como distritales, hay 22 organizaciones de mujeres, 15 de jóvenes, 26 de desplazados; de 1990 al 2000 se formaron 24 organizaciones de afectados por la violencia política; del 2000 al 2003 se formaron 53 nuevas organizaciones. Véase Rocío Paz Ruiz: *Mapeo de las organizaciones de afectados por la violencia política en el Perú*, Lima: Oxfam, 2004.

vidas por el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR), o por iniciativa de las ONG o las iglesias, y en otros casos por el trabajo realizado por la CVR.

La más antigua es la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos (ANFASEP), formada en Ayacucho en el año de 1983, un año antes del punto más crítico del periodo de violencia en esta región.

La mayoría de las organizaciones tiene como propósito cubrir necesidades básicas, como educación, salud, vivienda, empleo, salir de la pobreza, etcétera; además, buscar espacios donde puedan sentirse aliviados, acompañados, obtener consuelo y seguridad entre sus miembros, demandando la restitución de sus derechos, justicia y reparaciones. Del mismo modo, aspiran al fortalecimiento de sus organizaciones, a la consolidación de sus bases, a su articulación regional y nacional y a su visibilización como población afectada.

Están compuestas por personas con diferentes problemáticas: desplazados (insertados y retornados), presos, inocentes liberados, personas torturadas, viudas, huérfanos y familiares de desaparecidos y asesinados extrajudicialmente. La mayoría de los miembros de las organizaciones de afectados son mujeres (70%) y casi todos viven en la pobreza o extrema pobreza (90%).

Algunos de sus logros han sido la realización de diversas acciones de manera conjunta, como por ejemplo: talleres de capacitación, encuentros, conferencias de prensa y pronunciamientos que han permitido hacer llegar la voz de los afectados a diversas instancias del Estado.⁶⁸ Del mismo modo, las organizaciones de afectados han participado en la elaboración de la propuesta de reparaciones de la CVR con aportes cualitativos.⁶⁹

Lamentablemente, la mayoría de estas organizaciones padecen de debilidad institucional, dispersión y desinterés, incapacidad de respuesta a las demandas de los afectados, falta de un plan de trabajo, de estrategias claras, y dependen de gran medida del apoyo de las ONG.⁷⁰ Sumado a ello, muchas son acusadas de promover ideas senderistas y comunistas, pese a que rechazan claramente todo tipo de violencia e inclinación ideológica.

⁶⁸ Así, organizó ANFASEP una conferencia de prensa el 17 de enero de 2004 en contra de la impunidad en el caso de ejecuciones extrajudiciales en un cartel (los Cabitos). Véase Guillerot, 2003, boletín n.º 64 de APRODEH.

⁶⁹ Como por ejemplo, el foro *Por un plan de reparaciones en Huancavelica*, realizado en agosto de 2004 por la sociedad civil con la participación de algunas organizaciones afectadas.

⁷⁰ Parte de la debilidad de las organizaciones tiene que ver con la precariedad económica de las ONG y la dependencia respecto a las agendas de la cooperación internacional (cambios en las prioridades). Esto hace que en muchos casos el tema del desplazamiento y la violencia política pasen a un segundo plano, dejando procesos inconclusos.

Es por todo esto que sus reclamos por medidas de reparación y reducción de la pobreza han sido ignorados, al igual que sus intentos por llamar la atención como afectados del conflicto armado interno, con lo que se torna imposible una salida a su actual situación.

6.3. *Los medios de comunicación*

Con el propósito de conocer la cobertura periodística del IF de la CVR y analizar el impacto y las reacciones que generó, el Instituto Prensa y Sociedad⁷¹ (IPYS) llevó a cabo un estudio mediante un monitoreo de la cobertura a los medios de comunicación, basándose en los medios impresos de Lima y de dos ciudades del interior del país —Piura y Ayacucho— en el periodo del 15 de agosto al 15 de octubre del 2003. Este monitoreo fue complementado con varias entrevistas a ex comisionados de la CVR, a representantes de las ONG, a editores de medios y a periodistas.

En general, estos últimos consideraron que la cobertura de la prensa al IF, durante este periodo, fue desafortunada, mala, precaria, y que en algunos casos estuvo claramente definida por intereses políticos de los distintos medios de comunicación. Los periodistas coinciden en señalar que la mayoría de los medios de comunicación se concentraron en los cuestionamientos hechos al trabajo de la CVR,⁷² dejando de lado los aspectos importantes del IF. Para Cecilia Blondet, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos, esta reducida y sesgada cobertura se debió a que el aparato de prensa de la CVR no logró una verdadera comunicación con todos los medios: “Creo que para difundir un documento como el IF de la CVR hay que saber cómo llegar a cada medio. Los periodistas están concentrados en la coyuntura política, en la comidilla política, y no tienen tiempo, o no están capacitados, para recibir un informe como este [de más de 8000 páginas], resumirlo e interpretarlo. Ese rol debió cumplirlo la CVR; es decir, se debió dar a los medios la información más digerida posible” (“La cobertura de los medios al Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”, 2003, p.18).

⁷¹ El Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), con sede en Lima, es una asociación que promueve las libertades informativas y la prensa independiente. Para tal efecto realiza reportes de situación en varios países latinoamericanos, elabora estudios especializados y fomenta el debate sobre el papel de los medios.

⁷² Cuestionamientos como, por ejemplo, las críticas sobre la metodología usada para calcular el número de víctimas; las críticas en cuanto a que el informe equipara a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional con Sendero Luminoso; lo que se dijo sobre el dinero utilizado por la CVR (13 millones de dólares) que “mejor habría sido destinado a otras cosas” porque el informe “no sirve”; la acusación de que el informe tiene un sesgo ideológico debido a que muchos de sus miembros vienen de una militancia de izquierda; el estatus de “partido político” que la CVR le da a Sendero Luminoso; las críticas contra el programa integral de reparaciones propuesto por la CVR y el rechazo de los líderes de los principales grupos políticos con respecto a sus responsabilidades durante el conflicto armado.

Para los ex comisionados, parte de la “estrategia de medios” de la CVR fue aliarse con aquellos que desde un inicio tuvieron un interés real ante el IF. A su vez, consideran que la televisión de señal abierta se desentendió del tema y prefirió levantar la noticia por la controversia generada por los críticos más radicales al IF. Piensan también que la prensa desempeñó un papel importante pero no suficiente, puesto que en el país la mayoría de los ciudadanos no está familiarizada con su lectura. A su criterio, perciben que los medios de comunicación de las provincias donde se realizaron las audiencias públicas mostraron un interés particular y le dieron gran cobertura al tema, mientras que no ocurrió lo mismo en Lima. Finalmente, opinan que los medios de comunicación en general se encargaron de informar a los peruanos de que existe un IF, pero no profundizaron en los contenidos de este documento.

Según el IPYS, si bien es cierto que los medios de comunicación esperaron el pronunciamiento del presidente, en noviembre del 2003, para empezar a publicar resúmenes o fascículos que contuvieran las conclusiones, la mayor parte de la prensa se centró en las reacciones políticas frente al documento y en el enfrentamiento de posiciones, mas no en su contenido ni en la orientación al ciudadano para que tenga una idea clara de cuáles deberían ser las tareas del Estado y de la sociedad en orden a impedir la repetición de hechos como los ocurridos durante el conflicto armado interno.

Hay que destacar que el discurso del presidente Alejandro Toledo logró una gran cobertura; sin embargo, después de unos días desapareció el tema de las agendas informativas y de nuevo primaron otras noticias relacionadas con corrupción, denuncias del momento y escándalos de tipo político. No se le dio suficiente espacio al posproceso de la CVR, hubo poco interés en el caso de los logros y avances respecto a las recomendaciones y, en general, al tema medular. “La violación de derechos humanos en el Perú, ese tema simplemente no se vende”, comentó Maria Elena Castillo, periodista de *La República*.⁷³

Los medios de comunicación han servido para que los peruanos se enteren de que existe un IF, mas no se han encargado de difundir el contenido de éste de la manera esperada y necesaria para que lograra un mayor impacto. En ese sentido, es urgente desarrollar mecanismos creativos, que llamen la atención tanto de la ciudadanía como de los medios de comunicación para generar presión sobre el seguimiento y el cumplimiento de la CVR.

7. Conclusión

Por una parte, podemos constatar que, después de casi dos años de la publicación del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el Estado ha realizado algunas acciones y reformas, así como algunos gobiernos locales y regiona-

⁷³ Véase Castillo, 2003, ponencia en CD-ROM.

les se han comprometido fuertemente con la aplicación de las recomendaciones de la CVR.⁷⁴ Cabe resaltar la labor de la Defensoría del Pueblo, que con la creación, en abril del 2004, de un centro de información para la memoria y reconstrucción de los crímenes cometidos, con la puesta en marcha de una campaña para la divulgación e información del IF, así como con su apoyo a los asuntos procesales, ha realizado un trabajo valioso y digno de mencionar.

Por su lado, las organizaciones y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, como parte de la sociedad civil, se han adherido al propósito de *no olvidar*, así como a la solicitud de la aplicación de las medidas de reparación de la CVR. Se trata, no obstante, de hechos y acciones esporádicos, individuales, en los que participan pequeñas partes de la sociedad peruana; en consecuencia, no han alcanzado significativos logros.

Si comparamos la situación peruana con otros procesos de Comisiones de la Verdad, nos damos cuenta de que no hay ninguna en el mundo —de las 22 que se crearon— que a menos de un año tenga todo el acervo documentario a disposición de todos los ciudadanos y una Comisión Multisectorial de Seguimiento a las recomendaciones propuestas por sus respectivas comisiones.

En Chile, por ejemplo, después de doce años de la presentación del Informe de la Comisión de la Verdad, en 1991, el presidente Ricardo Lagos anunció una propuesta legislativa para ampliar un plan de reparaciones por treinta millones de dólares. Y en Guatemala, donde se presentó el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en 1999, hasta hoy no existe un programa nacional de reparaciones.

Por otra parte, si realizamos un balance de acuerdo con las expectativas sobre lo que se debería hacer, éste resulta negativo. Lamentablemente, es frecuente la ausencia de voluntad política hacia un programa de reparaciones con estructuras claras, mecanismos funcionales y cooperación con la sociedad. El gobierno no asume su responsabilidad y el proceso jurídico avanza muy lentamente. Muchas de las actividades, programas y campañas estatales se encuentran en una fase inicial y carecen todavía de los recursos financieros necesarios.

La reparación moral y material de los afectados por la violencia política que vivió el país entre 1980 y 2000 debería ser uno de los aspectos prioritarios para el futuro gobierno. Los partidos políticos tradicionales en carrera electoral poco aportan a la superación del pasado —debido a que actuaron en los tres gobiernos durante el conflicto armado interno—, además de no incluir en sus propuestas acciones en favor de los afectados por la violencia.

⁷⁴ Sobre todo los gobiernos de Huánuco y Huancavelica se encuentran en una dinámica de compromiso claro con el proceso de reparaciones. Así se aprobó en Huanuco la ordenanza regional n° 012-2004-CR-GRH, publicada el 2 de junio de 2004, la que declara a los afectados por la violencia entre los sectores prioritarios a ser atendidos y plantea lineamientos generales de acción. Y en Huancavelica se aprobó mencionada ordenanza regional, que aprueba el Plan Integral de Reparaciones para los Afectados por la Violencia Política, publicada el 31 de diciembre de 2004.

En la mayoría de la sociedad se puede observar desinterés, ignorancia o incluso abierto rechazo y desprecio hacia el proceso de la CVR. Según una encuesta de la empresa de opinión IMASEN realizada en Lima en febrero de 2005, solamente 35% declaró conocer el IF y, de éstos, casi la mitad —44%— no consideró importante dar seguimiento a las recomendaciones de la CVR.⁷⁵

Muchos peruanos todavía dudan sobre si *excavar en el pasado* es necesario, y temen que las antiguas heridas se puedan abrir de nuevo. Prefieren cerrar los ojos ante un IF que presenta una imagen de su país extremadamente triste: “[...] la de un país sumido en la barbarie, donde, bajo una frágil y delgada fachada de modernidad y civilización, impera todavía la ley del más fuerte y los instintos prevalecen sobre los razones, y tienen una vigencia abrumadora el racismo, la ignorancia y la brutalidad sin límites que ejercitan los poderosos contra los débiles y los débiles y pobres entre sí”.⁷⁶

En algunas regiones del país, como por ejemplo la de Ayacucho —la zona más afectada por la violencia en todo el país, con el 42% de las víctimas mortales—, la desconfianza tradicional de la población provinciana hacia iniciativas que provienen de la capital es muy grande; a veces el trabajo de la CVR y el posproceso son interpretados como una intromisión en sus propios asuntos. De tal manera, estas comunidades a menudo tienen la convicción de que los conflictos producto de la violencia no se pueden resolver mediante ayuda externa sino solamente con el esfuerzo colectivo de las comunidades. Ellos temen que la intervención de la CVR pueda poner en peligro el proceso y el estado de paz precario que han logrado en los últimos años, desde que —ya a finales de los ochenta— el movimiento guerrillero Sendero Luminoso perdió presencia en su región. A partir de ese momento las comunidades se ocuparon de la reconstrucción de sus estructuras, de la reintegración de los culpables y del regreso de los desplazados.

Algunas comunidades perciben el daño comunal más grave que el individual; es por ello que de los culpables piden reparaciones colectivas, mas excluyen las individuales. Además, al haberse sentido abandonados por el Estado antes, durante y después del conflicto armado interno, aprendieron con su ausencia a organizarse entre ellos mismos y sobre todo a fortalecer sus estructuras comunales; de esta manera, para ellos lo más importante es en algunos casos afirmar su autonomía y fuerza frente al Estado, y en otros casos conseguirla, sin que sea una prioridad la judicialización de los crímenes que les fueron cometidos.

Consideramos que hace gran falta una fuerte campaña de sensibilización e información —por parte de los responsables políticos y representantes de medios— sobre el Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que documenta los

⁷⁵ Giovanna Peñaflor Guerra: “Análisis del impacto de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”, en seminario-taller *Memoria y justicia para la inclusión*, Lima, 2005.

⁷⁶ Mario Vargas Llosa en *El País*, Madrid, 21 de septiembre de 2003.

veinte años más sangrientos en la historia del Perú, a fin de lograr de manera adecuada y exitosa la superación de la experiencia traumática del conflicto armado interno, y también para que los peruanos se enteren de la triste verdad de su país, como lo ha expresado el novelista Mario Vargas Llosa en una entrevista:

Sin proponérselo, la CVR, además de un catastro de la violencia política, ha elaborado el más sólido y documentado testimonio sobre el subdesarrollo peruano. Este Informe deberían leerlo y estudiarlo los políticos, ser un manual en las escuelas, consultarlo a los militares y los jueces, analizarlo y discutirlo en las universidades y en los sindicatos, y por todos los medios hacerlo conocer de grandes y chicos, de provincianos y limeños, de costeños, serranos y selváticos, para que todos los peruanos sepan de una vez, y a fondo lo que es y no debe seguir siendo ya más nuestro país.⁷⁷

Bibliografía

Literatura

COMISIÓN DE ENTREGA DE LA CVR: *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Lima, 2004.

CONSEJERÍA EN PROYECTOS: *Una mirada a la verdad. Percepciones de la población de Huancavelica sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Lima, 2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *A un año de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Lima, 2004.

DEGREGORI, Carlos Iván: *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Memoria y violencia política en el Perú*, Lima: IEP, 2003.

THEIDON, Kimberly: *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*, Lima: IEP, 2004.

Revistas y documentos de trabajo

ABAD YUPANQUI, Samuel B.: “Retos Jurídicos del Informe de la CVR. La necesaria garantía del derecho a la verdad”, en *Revista Derecho* (en prensa), Lima: PUCP, 2005.

CARILLO M., José Luis: “Los organismos de derechos humanos y la CVR”, en *IDE-ELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 157, Lima, 2003, pp.123-127.

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDDHH): “Balance de las acciones del Estado en la implementación de las recomendaciones del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”, en seminario-taller *Memoria y justicia para la inclusión*, Lima, 2005.

⁷⁷ *Ibíd.*

- ESCOBAR LA CRUZ, Ramiro: “¿Ladran los medios, Sancho?”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 157, Lima, 2003, pp.117-119.
- FORSBERG, Tuomas y Teivo TEIVAINEN: “Injusticias pasadas en la política mundial. Perspectivas de instituciones globales tipo comisiones de la verdad”, en seminario-taller *Memoria y justicia para la inclusión*, Lima, 2005.
- HULE, Rainer: “‘... vergessen, dass sie zu töten gelernt hatten.’ Perus Wege zur Aufarbeitung der Vergangenheit”, en *Lateinamerika Analysen*, n.º 9, IIK, Hamburgo, 2004, pp. 127-154.
- MACHER, Sofía: “Proceso post-CVR: Hay, hermanos, muchísimo que hacer”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 158, Lima, 2003, pp.28-31.
- MACHER, Sofía: “Post-CVR: Huancavelica marca el paso”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 166, Lima, 2004, pp. 40-43.
- MONTOYA ROJAS, Rodrigo: “Informe final de la Verdad y Reconciliación: un doloroso espejo del Perú”, en *Memoria y justicia para la inclusión* (CD-ROM), Lima, 2004.
- ORTIZ ROCA, Humberto: “Hacia una estrategia de financiamiento del Plan Integral de Reparaciones”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 157, Lima, 2003, pp.115-116.
- RIVERA PAZ, Carlos: “Judicialización de casos. Creación del subsistema penal de derechos humanos”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 166, Lima, 2004, pp. 44-45.
- “Excarcelaciones y plazo razonable”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 168, Lima, 2005, pp. 43-45.
- TORRES SEOANE, Javier: *Balance a nivel regional y local de los procesos en relación a las recomendaciones de la CVR. Mirando Hacia Adentro*, en seminario-taller *Memoria y justicia para la inclusión*, Lima, 2005.
- URRUTIA, Jaime: “Un año después de las recomendaciones de la CVR. ¿En el olvido?”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 164, Lima, 2004, pp. 93-95.
- VILLANUEVA, Rocío, Jaime URRUTIA y María Elena CASTILLA, en *El rol de los medios en el proceso de reconciliación en el Perú*, en IPYS, Fundación Konrad Adenauer (CD-ROM), Lima, 2003.
- VILLARÁN, Susana: “¿Perderá la clase política esta nueva oportunidad?”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 157, Lima, 2003, pp. 66-71.
- WILLER, Hildegard: “Reparar a las víctimas: Una inversión al futuro”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 157, Lima, 2003, pp.109-113.
- “La cobertura de los medios al informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (15.8.-15.10.2003)”, en *El rol de los medios en el proceso de reconciliación en el Perú* (CD-ROM), IPYS, Fundación Konrad Adenauer, Lima, 2003.
- “La opinión de la gente”, en *IDEELE. Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 157, Lima, 2003, pp. 44-47.

Internet

- ADÁN, Hugo: “Die Aufweichung der Wahrheits- und Versöhnungskommission. Zwischen der Liebe und dem Hass auf die Wahrheit”, en *Asociación Perú*, <http://www.pagina-libre.org/assoziation-peru/Texte/Debatte/CVR_Aufweichung.html>, (14.3.2005).
- AMNISTÍA INTERNACIONAL - PERÚ: “La Comisión de la Verdad y Reconciliación. Un primer paso hacia un país sin injusticias”, en *Asociación Pro Derechos Humanos. Camino a un Plan de Reparaciones*, <<http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/opinion.htm>>, (29.4.2005).
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS: “La Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú”, en *Comisión Andina de Juristas*, <<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/cverdad/cvr/cvr-2003.htm>>, (29.3.2005).
- COMISIÓN DE ENTREGA DE LA CVR: “Informe final”, en *Comisión de la Verdad y Reconciliación*, <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>>, (14.2.2005).
- GUILLEROT, Julie: “¿Llegaremos algún día a las víctimas?”, en *Palestra. Portal de Asuntos Públicos de la PUCP*, <<http://palestra.pucp.edu.pe/?id=62>>, (1.3.2005).
- “Y después de la CVR ¿Qué? Informe semanal sobre las reacciones al informe final de la CVR y los avances respecto a sus recomendaciones” (boletines n.ºs 1-79), en *Asociación Pro Derechos Humanos. Camino a un Plan de Reparaciones*, <http://www.aprodeh.org.pe/sem_verdad/ydespues-a.htm>, (15.4.2005).
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL: “Implementación del Plan Integral de Reparaciones recomendado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación a un año de la entrega del Informe final”, en *Asociación Pro Derechos Humanos. Camino a un Plan de Reparaciones*, <<http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/opinion.htm>>, (15.3.2005).
- “Informe narrativo de las actividades realizadas por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado, en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional”, marzo-agosto 2004, en *Asociación Pro Derechos Humanos. Camino a un Plan de Reparaciones*, <<http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/opinion.htm>>, (28.4.2005).
- “Noticias y opiniones”, en *Asociación Pro Derechos Humanos. Camino a un Plan de Reparaciones*, <<http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/notis.htm>>, (10.5.2005).
- “Mensaje del Presidente Alejandro Toledo sobre el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”, en *Presidencia de la República del Perú*, <<http://www.presidencia.gob.pe/elpresidente/discursos.asp>>, (12.5.2005).
- “Normas legales aprobadas entre agosto del 2003 y marzo del 2005 relacionadas con las reparaciones a las víctimas del conflicto armado”, en *Asociación Pro Derechos Humanos. Camino a un Plan de Reparaciones*, <<http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/normas.htm>> (2.5.2005).