

Reparaciones en la transición peruana: ¿Dónde estamos y hacia donde vamos?

Julie Guillerot¹

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

Entre 1980 y el 2000 en el Perú, los embates de dos grupos subversivos - Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA)² - y las estrategias de las fuerzas del orden para hacerles frente³ posibilitaron numerosas violaciones a los derechos humanos y dejaron un saldo probable de 69.280 muertos y/o desaparecidos⁴. A partir de abril de 1992, a la vez que la intensidad del conflicto armado interno decrecía gracias a la captura de los líderes de SL y del MRTA, se inició un periodo de autoritarismo político: el autogolpe de Estado de Alberto Fujimori, de 5 de abril de 1992, encontró el respaldo de sectores importantes de la población, dispuestos a trocar democracia por seguridad y a considerar las violaciones de los derechos humanos como un costo necesario para terminar con la subversión⁵. Es recién en noviembre del 2000, en medio del escándalo de la revelación del nivel de corrupción del Estado y de los cuestionamiento a la segunda reelección de A. Fujimori, que se puso fin a su régimen, se retornó a la democracia y se abrió la posibilidad de volver sobre este pasado reciente.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), creada durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua⁶ y ratificada por el gobierno electo de Alejandro Toledo⁷, tenía por mandato “esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas (sic) como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la

¹ Jurista, ex miembro del Grupo sobre el Plan Integral de Reparaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación peruana, actualmente consultora del International Center for Transitional Justice (ICTJ). jguillerot@ictj.org. Mis agradecimientos a Lisa Magarrell (Directora del Programa de Reparaciones del ICTJ) y Cristian Correa (Asociado Senior del ICTJ) por sus comentarios y sugerencias.

² Sendero Luminoso desarrolló tanto asesinatos y aniquilamientos selectivos como masacres y arrasamientos de comunidades enteras. El MRTA incurrió en asesinatos selectivos, tomas de rehenes y la práctica sistemática del secuestro COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Hatun Willakuy, Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima, 2004, p. 436.

³ La conducción de la lucha contra subversiva fue dejada progresivamente en manos de las instituciones militares, las que emplearon tanto estrategias de represión indiscriminada como de represión selectiva. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t. I, p. 71. Para mayores detalles sobre los actores políticos e institucionales, véase *Informe Final*, t. III, capítulo 2.

⁴ Se estima como la cifra más probable de víctimas fatales, dentro de un intervalo de confianza al 95% cuyos límites inferior y superior son 61.007 y 77.552 víctimas, respectivamente. Para realizar este cálculo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación usó el método de *Estimación de Múltiples Sistemas* y tomó en cuenta las 23.969 personas muertas y desaparecidas que le fueron reportadas en los 16.917 testimonios recopilados a lo largo de su trabajo.

⁵ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t. VIII, conclusión 99.

⁶ Decreto Supremo N°065-2001-PCM, 4 de junio de 2001.

⁷ Decreto Supremo N°101-2001-PCM, 31 de agosto de 2001.

concordia entre los peruanos”. Tras dos años de intenso trabajo, la CVR ofreció al país una nueva versión de lo sucedido durante las dos últimas décadas del siglo XX y puso en evidencia la magnitud de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante ese periodo y la clara relación entre el patrón de victimización y el patrón de desigualdad social y cultural preexistente⁸. Junto con recomendar la judicialización de una serie de casos de violaciones de los derechos humanos y reformas institucionales, legales y educativas, como garantías de prevención, la CVR tenía por mandato la elaboración de “propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares”⁹. Para ello la Comisión elaboró lo que llamó el Plan Integral de Reparación (PIR-CVR).

1.2. Las reparaciones según la CVR: la elaboración consensuada de una propuesta integral¹⁰.

El Plan Integral de Reparaciones recomendado por la CVR se fundamenta en la obligación jurídica del Estado de proporcionar reparaciones a las víctimas por no haber garantizado el respeto a los derechos humanos y no haber cumplido con su deber de proteger a sus ciudadanos, pero también en la dimensión ética de dar a las víctimas pruebas tangibles de soporte y ayuda que puedan devolverles la confianza en ser vistos como parte integrante de la sociedad¹¹. La CVR optó por el diseño de una política nacional de reparaciones considerando que la vía judicial no está ni concebida ni configurada para responder a un patrón masivo o sistemático de violaciones, sino a violaciones individuales. Argumentó que con una política nacional de reparaciones se contribuye al propósito general de hacer justicia y dar satisfacción de manera justa y equitativa a un universo mayor de víctimas de las que podrían verse atendidas por procesos judiciales¹².

⁸ Al analizar el perfil socio-demográfico de la víctima del conflicto, la Comisión puso al día la imbricación de cinco brechas que afectan al Perú. En primer lugar, existe una relación directa entre la condición de pobreza y exclusión social de una persona y su mayor probabilidad de ser víctima de la violencia, lo que demuestra una relación entre la brecha socio-económica y la forma en la que se dio violencia. Además, los departamentos más golpeados por la violencia fueron los más pobres del interior del país —Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín (85% de las víctimas)— lo que evidencia que a los efectos de una brecha socio-económica se sobreponen los de una brecha geográfica. Se añade una brecha relativa a lo rural y lo urbano, dado que el 79% de las víctimas vivía en zonas rurales y el 56% se ocupaba de actividades agropecuarias. El hecho de que el 75% de las víctimas tuviera por idioma materno el quechua u otra lengua nativa pone de manifiesto los efectos de la brecha étnico-cultural. Finalmente, las consecuencias de la brecha educacional se revelan en el hecho de que el 68% de las víctimas tenía un nivel educativo inferior a la educación secundaria o bien era analfabeta. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t. VIII, conclusión 4 a 7.

⁹ Decreto Supremo N°065-2001-PCM, artículo 2 c),.

¹⁰ La propuesta de la CVR en materia de reparaciones se encuentra en: COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t.IX, pp. 147-209. Para un análisis detallado de dicha propuesta, véase: Julie GUILLEROT & Lisa MAGARRELL. *Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana*. Lima: APRODEH-ICTJ-OXFAM, 2006.

¹¹ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t. IX, p. 149.

¹² *Ibid*, pp. 151-154.

La CVR introduce una dimensión más a su propuesta conceptual sobre reparaciones y es la de su *integralidad interna y externa*¹³. Al buscar tomar en cuenta la complejidad de la violencia a la cual se está tratando de responder, la naturaleza y las consecuencias distintas de cada tipo de violación que da lugar a reparaciones, el contexto actual en que se encuentran las víctimas y el alcance factible de cada medida, la CVR consideró importante que su plan de reparaciones tuviera carácter multidimensional. Para alcanzarlo, el PIR-CVR se caracteriza “por combinar apropiadamente medidas de reparación simbólica con medidas de reparación material; y por incluir medidas de naturaleza individual acompañadas de medidas de carácter colectivo”.¹⁴ Esta dimensión (la integralidad interna) busca entonces que los diferentes componentes del Plan sean coherentes entre sí y se apoyen internamente unos a otros. Asimismo, la CVR precisa que las reparaciones “no deben ser vistas en ningún caso de manera aislada”¹⁵ sino más bien en relación con otros mecanismos de justicia transicional como son la búsqueda de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la sanción a los culpables y las reformas institucionales. La CVR considera que “cada uno de estos aspectos, en ausencia de los otros, pierde una parte importante de su valor y hasta podría ser considerado como un gesto vacío. En cambio, si están integrados de manera coherente, tienen más probabilidad de contribuir eficazmente al proceso de reconciliación nacional y a la construcción y consolidación de la comunidad política democrática a la cual aspiran los ciudadanos”¹⁶. Esta otra dimensión (la integralidad externa) llamaba al Estado a atender las recomendaciones de la CVR en su conjunto.

Por todo ello, el PIR-CVR se fija 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”. Es decir: “Reconocer la calidad de víctimas a quienes sufrieron la violación de sus derechos humanos durante el conflicto armado interno, de modo de restituirles sus derechos ciudadanos, y contribuir al reestablecimiento de la confianza cívica y la solidaridad social; contribuir a la recuperación moral, mental y física de las víctimas sobrevivientes de las violaciones de derechos humanos así como de los familiares de las personas muertas y desaparecidas como producto del conflicto armado interno; reparar los daños económicos y sociales a las personas, las familias y las comunidades más afectadas, causados por el conflicto armado interno”¹⁷. Para ello, el PIR-CVR está compuesto de seis programas – reparaciones simbólicas, reparaciones en salud, reparaciones en educación, restitución de derechos ciudadanos, reparaciones económicas y reparaciones colectivas – cada uno de los cuales incluye una justificación, un objetivo específico, la lista de los beneficiarios a los que está dirigido y el detalle de los componentes y medidas que lo conforman¹⁸.

La dinámica y las estrategias de elaboración del PIR-CVR sufrieron cambios a lo largo del periodo de trabajo de la Comisión de la Verdad, cambios que influyeron sobre

¹³ Ibid, p. 155. Sobre estos conceptos véase: ICTJ y APRODEH (eds.). *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú. Informe conjunto*, pp. 6-7 y DE GREIFF, Pablo (ed). *The Handbook of Reparation*. Oxford: Oxford University Press Inc. New York, 2006. USA, p. 10-12 y p.476.

¹⁴ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t. IX, p. 155.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid, p. 154.

¹⁸ Véase en anexo 1 los objetivos, beneficiarios, componentes y medidas de cada programa.

la relación de la Comisión con la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales en pro de los derechos humanos (ONG) y las organizaciones de víctimas, respecto del tema de las reparaciones. A pesar de varias dificultades, avances y retrocesos, la CVR optó finalmente por organizar un proceso participativo para elaborar sus recomendaciones en materia de reparaciones, desafío que valió la pena enfrentar pues conllevó varias ventajas. Gracias a un proceso de recojo de la información en forma dialogada, de consulta, de devolución y retroalimentación, la CVR no ofreció una concepción independiente de las reparaciones sino que adoptó el marco conceptual en el que la mayoría de los actores involucrados venía coincidiendo. Asimismo el diálogo, la consulta, la devolución y retroalimentación con las organizaciones de víctimas contribuyó a que éstas se sientan reconocidas no solamente como actores y aliados sino también como ciudadanos plenos con capacidad de propuesta y aporte. De esta manera, el Plan Integral de Reparaciones finalmente aprobado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación es el resultado de un proceso político de negociaciones y construcción de consensos, con intercambios y acercamiento de posiciones, que hasta la fecha encuentra el respaldo tanto de las ONG como de las organizaciones de víctimas por haberse sentido escuchadas y verse reflejadas. En la medida en que la Comisión tiene un mandato temporal, la construcción consensuada de la propuesta de reparaciones entre ésta, las ONG y las organizaciones de víctimas permite que, una vez culminado su mandato, estos otros actores la sientan como propia, exijan su cumplimiento y la defiendan ante los poderes del Estado.

A casi cinco años de la entrega del Informe Final de la CVR, el país se encuentra con un marco normativo relativamente desarrollado en materia de reparaciones. Aparecieron iniciativas diversas – desde el ámbito tanto ejecutivo como legislativo y tanto desde lo nacional como lo regional y lo local – que hacen de la respuesta del Estado en materia de reparaciones un panorama bastante complejo. Sin perjuicio de los avances a nivel sectorial y regional, que la extensión de este artículo no nos permite examinar, nos centraremos a continuación en lo que permite vislumbrar una verdadera política nacional de reparaciones. Examinaremos en una primera parte su estructura orgánica y en una segunda los avances programáticos, antes de concluir tratando de plantear algunos desafíos y sacar algunas lecciones útiles para la experiencia comparada.

II. LA INSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO DE REPARACIONES

2.1 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

Entregado el Informe Final de la CVR en agosto del 2003, el gobierno dio a conocer su posición pocos meses después por medio de un mensaje especial¹⁹. Con ocasión de este pronunciamiento, el entonces presidente Toledo anunció la creación de un mecanismo de seguimiento el cual fue creado el 7 de febrero de 2004 bajo el rótulo de *Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y*

¹⁹ «Pronunciamiento del presidente Alejandro Toledo sobre el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación», Lima, 21 de noviembre de 2003.

*Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN)*²⁰. Órgano colegiado, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel está integrada por diversos sectores del Poder Ejecutivo y por representantes de la sociedad civil²¹.

La CMAN tiene como objetivo fundamental diseñar las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional; asimismo tiene como funciones principales la coordinación y supervisión de la implementación de las políticas en estas materias y el cumplimiento de los objetivos²². El accionar de la CMAN sin embargo se ha focalizado principalmente en el tema de las reparaciones. Sobre el particular, el marco de actuación de la CMAN, referido a la reparación ‘colectiva’ fue recibido por la sociedad civil como una negativa a acoger el concepto de integralidad promovido por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y, específicamente, de atender las reparaciones individuales que contemplaba la recomendación de la CVR. Sin embargo, y como veremos más adelante, los textos aprobados adoptarían finalmente una concepción holística de las reparaciones entendiéndolas como individuales y colectivas, y como materiales y simbólicas.

La CMAN conoció dos periodos: uno primero del 2004 al 2006 que corresponde a la gestión del presidente Alejandro Toledo y otro, del 2006 a la fecha, que corresponde a la actual gestión del presidente Alan García. Inicialmente, A. Toledo designó como su representante, quien sería consecuentemente el presidente de la CMAN, al mismo Presidente del Consejo de Ministros. Lo que apareció como la expresión del apoyo presidencial a la labor de la CMAN, terminó haciendo depender el proceso de la buena voluntad del Presidente del Consejo de Ministros de turno y, concretamente, se caracterizó por una pérdida progresiva de peso político. En efecto, primeramente adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)²³, la CMAN se enfrentaba sin embargo con limitaciones serias, unas particulares de ese primer periodo, otras que volvemos a encontrar en el segundo periodo. Entre las primeras, encontramos que la CMAN no disponía de financiamiento propio y el equipo de la Secretaría Ejecutiva era reducido. Aunque sesionaba sobre una base regular y avanzaba en el diseño de la política de reparaciones, como veremos en la siguiente parte, su capacidad de gestión y acción era *de facto* limitada. Entre las limitaciones del segundo tipo, encontramos que sus decisiones están subordinadas a la posterior aprobación del Consejo de Ministros y que la

²⁰ Decreto Supremo N°011-2004-JUS, 7 de febrero de 2004.

²¹ Su composición inicial fue modificada en dos oportunidades. En la primera (Decreto Supremo N°024-2004-PCM, 25 de marzo de 2004, artículo 2) se incrementó el número de representantes de la sociedad civil, llevando el número de Comisionados a 11 y en la segunda (Decreto Supremo N°062-2006-PCM, 28 septiembre 2006) se incrementó el número de representantes de ministerios, llevando el número de Comisionados a 14. Hoy en día está integrado por un representante de la Presidencia de la República (quien la preside), un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social, un representante del Ministerio de Defensa, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Consejo Nacional de Descentralización, un representante de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, un representante de la Asamblea Nacional de Rectores, un representante del Colegio de Profesionales.

²² Decreto Supremo N°003-2004-JUS, 6 de febrero de 2004.

²³ Decreto supremo N°024-2004-PCM, 25 de marzo de 2004, artículo 1.

permanencia de los representantes de los distintos ministerios está siempre sujeta a los cambios ministeriales y cambios de técnicos que ellos suelen generar, lo que pone en riesgo la continuidad del trabajo de la CMAN.

La carencia de recursos humanos, financieros y logísticos adecuados para asumir sus funciones, sintomática finalmente de una falta de voluntad política de las más altas esferas del poder en la materia, se encontró confirmada cuando de manera repentina, en octubre de 2005, se modificó la adscripción de la CMAN, la que quedó adscrita al Ministerio de Justicia²⁴. Esta modificación dificultó cualquier tipo de trabajo propiamente multisectorial, dado que el Ministerio de Justicia no tiene ni las mismas facultades ni las mismas capacidades que la PCM en cuanto a coordinación intersectorial, tampoco en cuanto a incidencia sobre el Ministerio de Economía y Finanzas o el Congreso de la República para la asignación de recursos. La situación laboral precaria de la Secretaría Técnico, el entorpecimiento de la toma de decisiones, el aumento de las trabas burocráticas llevaron a que, a partir del mes de mayo del 2006, la CMAN dejara simplemente de sesionar. Esta situación de extrema debilidad de la CMAN intervino en un momento en que, a raíz de varios decretos de modificatoria y, sobre todo, de la aprobación de la Ley N°28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, sus funciones y atribuciones fueron sin embargo ampliadas. En efecto, según un complejo marco normativo²⁵, la CMAN tiene un papel rector y coordinador en todo el proceso de reparaciones y respecto de todos los niveles de gobierno.

Habrà que esperar el cambio de gobierno para que esta situación se revirtiera y que la CMAN sea reactivada. En efecto, y a pesar de los silencios de Alan García durante la campaña electoral y el discurso de investidura sobre el tema de los derechos humanos y la problemática de los 20 años del conflicto, el Presidente del Consejo de Ministros manifestó temprano su compromiso con el proceso de reparaciones²⁶. Dicho compromiso se materializó con la adopción de una serie de medidas que dispusieron, entre otras cosas, el retorno de la CMAN a la Presidencia del Consejo de Ministros, la ampliación de su conformación con representantes de los sectores de Defensa, Educación, Salud y Trabajo²⁷, la dotación de recursos para que la Secretaría Ejecutiva pueda funcionar y el nombramiento de un nuevo Secretario Ejecutivo, hombre de confianza del Premier. De esta manera la labor institucional de la CMAN se vio fortalecida, teniendo a la mano las herramientas para asumir plenamente su rol y asegurar la sostenibilidad del proceso de reparaciones.

En esta segunda etapa de la vida institucional de la CMAN, identificamos sin embargo algunos problemas. En efecto, el Premier Ministro, no obstante ser quien preside la CMAN, no atendió ninguna de sus sesiones y delegó la función, no a un miembro pleno de la CMAN, sino a su Secretario Ejecutivo confundiendo las labores que

²⁴ Decreto supremo N°082-2005-PCM, 27 de octubre de 2005, artículo 1.

²⁵ Decreto Supremo N°003-2004-JUS, 6 de febrero de 2004. Modificado por el Decreto Supremo N°024-2004-JUS, 25 de marzo de 2004. Completado por la Resolución Suprema N°154-2004-PCM, 4 de mayo de 2004. Modificado por el Decreto Supremo N°031-2005-JUS, 7 de abril de 2005. Ley N° 28592, 29 de julio de 2005. Reglamentada por el Decreto Supremo N°015-2006-JUS.

²⁶ En uno de sus primeros discursos oficiales, el Presidente del Consejo de Ministros Jorge Del Castillo sostuvo que se tiene que “actuar con mayor decisión para avanzar en el cumplimiento de [las] recomendaciones [de la CVR], esto es realizar una adecuada política de reparaciones, respetando los derechos ciudadanos”. Discurso ante el Congreso de la República, 24 de agosto de 2006.

²⁷ Decreto Supremo N° 062-2006-PCM, 28 de septiembre de 2006.

éste debe tener. Este problema de inasistencia que se convirtió entonces en un problema de institucionalidad se vio agravado cuando se constató que el Secretario Ejecutivo no se limitaba a labores operativas relacionadas al cumplimiento de acuerdos tomados por el pleno de la CMAN sino que convocaba el pleno solamente para refrendar decisiones suyas ya en proceso de ejecución. Es así como la Secretaría Ejecutiva dio inicio a la ejecución de un programa de reparaciones colectivas sin consultarlo con los integrantes del la Comisión y sin la coordinación necesaria que permita garantizar integralidad a dicho proyecto, como se expondrá más adelante. Este proyecto, además, ha consumido las energías de este organismo, dejando a un lado la realización de sus funciones de coordinación de las políticas de reparación. En efecto, se ha observado que la CMAN no mantiene canales de coordinación periódica con las entidades – ministerios, organismos descentralizados, gobiernos regionales y locales – encargadas según la normativa de implementar y ejecutar los programas de reparaciones bajo su supervisión. Finalmente, de la revisión de las actas se ha podido identificar acuerdos pendientes de cumplimiento desde hace más de seis meses. Por todo ello, los comisionados reclamaron la elaboración de un reglamento interno que si bien está aprobado tiene todavía que ser respetado.

2.2. El Consejo de Reparaciones

La estructura orgánica de la política de reparaciones está complementada por otro órgano colegiado, el *Consejo de Reparaciones* (CR), que, a pesar de un nombre que presta a cierta confusión, tiene como única función hacerse cargo de la elaboración del Registro Único de Víctimas individuales y colectivas (RUV). Creado mediante la disposición complementaria y transitoria primera de la Ley N°28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, las funciones de este Consejo no están precisadas: solo se refiere a que la CMAN “diseñará la organización y el funcionamiento del Consejo de Reparaciones que se hará cargo del Registro Único de Víctimas”. Es mediante el Reglamento de la Ley²⁸ que se regula la organización y funciones del CR.

El Consejo de Reparaciones “tiene competencia para calificar y acreditar los expedientes sobre inscripción en el Registro Único de Víctimas y para conocer y resolver como instancia única respecto de los recursos impugnativos que se interpongan contra sus decisiones”²⁹ y para ello dispone, entre otras, de las siguientes funciones: “a) Dirigir el proceso de evaluación, calificación y acreditación de la calidad de víctimas y beneficiarios individuales y colectivos del PIR y la inscripción de los mismos en el RUV. b) Acreditar a las víctimas y beneficiarios para su inscripción en el RUV mediante Acuerdo de Consejo. c) Aprobar y conducir la organización y el funcionamiento del RUV y de sus diversas bases de datos”³⁰.

²⁸ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, 6 de julio de 2006, Aprueban Reglamento de la Ley N°28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. Modificado por el Decreto Supremo N°062-2006-PCM, 28 de septiembre 2006. Modificado por Decreto Supremo N°003-2008-JUS, 21 de febrero 2008.

²⁹ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 62.

³⁰ Ibid, artículo 64. Adicionalmente, el CR tiene por funciones: aprobar su Reglamento interno; aprobar los protocolos de funcionamiento y operación del RUV y del Consejo de Reparaciones; llevar y conservar el archivo de la documentación con la que se sustenta la calificación y acreditación de las víctimas y los beneficiarios; proponer ante el Presidente del Consejo de Ministros la designación del Secretario Técnico; aprobar y emitir informes periódicos sobre el funcionamiento del RUV; entregar al Presidente del Consejo de Ministros y al Presidente de la CMAN la información que éstos soliciten, a fin de presentar informes

Respecto de la organización interna, el marco legal del CR establece que sus integrantes pueden ser de cinco a siete personas “de reconocida trayectoria ética, prestigio y legitimidad en la sociedad e identificadas con la defensa de la democracia y de los derechos humanos, respetando los principios de no discriminación, equidad de género e interculturalidad”³¹, designados por la Presidencia del Consejo de Ministros a propuesta de la CMAN. Desempeñarán sus funciones *ad honórem* y no podrán formar parte de la administración pública³². La designación de los miembros del Consejo de Reparaciones se realizó el 19 de octubre de 2006³³. Al juntar a tres integrantes de las Fuerzas Armadas y Policiales con tres miembros de la comunidad de derechos humanos y un empresario, el Consejo de Reparaciones tiene una composición plural que fue anunciada por el Presidente del Consejo de Ministros como la expresión de la voluntad del gobierno de acercar sectores que estuvieron de espaldas durante el conflicto y el post-conflicto³⁴. Asimismo al nombrar como Presidenta del Consejo de Reparaciones a una ex comisionada de la Comisión de la Verdad y Reconciliación manifiesta la intención de inscribir el CR en una cierta continuidad.

El Consejo de Reparaciones quedó instalado el 24 de octubre 2006 sin embargo es recién cuatro meses después que se formalizó el nombramiento de la Secretaria Técnica³⁵ y que se pudo empezar con la constitución de la Secretaría Técnica, órgano de apoyo administrativo y técnico del CR. La otra dificultad que enfrentó el CR fue la gestión del presupuesto institucional. Si bien el gobierno de A. García manifestó su compromiso con el proceso de reparaciones al establecer el Consejo de Reparaciones, dicho compromiso resultó limitado ya que no se encontraba plasmado en el pliego presupuestal de la Presidencia del Consejo de Ministros, sector al cual el CR está adscrito. Por lo tanto, el Consejo de Reparaciones elaboró y aprobó un plan operativo para el 2007 de un presupuesto de 5,2 millones de soles (aproximadamente 1,7 millones de dólares) y tuvo que dedicar tres meses a la obtención de dichos recursos, “lo que impidió contar con el personal y dar prioridad a las tareas para iniciar la elaboración del RUV”³⁶. La PCM informó finalmente al Consejo que le asignaría un presupuesto de 1,5 millón de soles (aproximadamente 500 mil dólares), fondos que fueron habilitados recién a fines del mes de junio. Adicionalmente, el Consejo de Reparaciones contó con 80.000 dólares del

anuales de las acciones que lleve a cabo en aplicación de la Ley y el presente Reglamento a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República; las demás [funciones] que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

³¹ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 63.

³² Ibid.

³³ Resolución Ministerial N°373-2006-PCM, 20 de octubre de 2006. Los Consejeros son: Sofía Margarita Isabel Macher Balanero (Presidenta), Vicealmirante (r) José Luís Noriega Lores, Pilar Coll Torrente, General de División (r) Juan Alberto Fernández Dávila Vélez, Luzmila Chiricente Mahuanca, General PNP (r) Danilo Apolunio Guevara Zegarra, Ramón José Vicente Barúa Alzadora. Desde entonces se retiraron dos consejeros (Vicealmirante (r) José Luís Noriega Lores y General PNP (r) Danilo Apolunio Guevara Zegarra) quedando integrado el CR por cinco consejeros, número que permite su funcionamiento de acuerdo al marco legal vigente.

³⁴ Esta composición fue entendida por algunos sectores de la sociedad civil como una manera de limitar el margen de acción del Consejo de Reparaciones y generó inquietud en las organizaciones de víctimas y familiares que sufrieron violaciones a manos de las fuerzas del orden.

³⁵ Resolución Ministerial N°067-2007-PCM, 28 de febrero de 2007.

³⁶ SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*, Lima, noviembre de 2007, p 16.

Gobierno de Holanda depositados en la PCM en diciembre de 2006 pero puestos a disposición del CR recién a fines de mayo de 2007. Todo ello obligó no solamente a que el Consejo reajustara su plan operativo, reduciendo resultados, actividades y metas para el año, sino a que los propios Consejeros financiaran con fondos personales las remuneraciones de parte del personal al inicio de las funciones del CR³⁷.

En la etapa inicial, antes de que se pudiera constituir los equipos, el trabajo tuvo énfasis en la construcción de una perspectiva compartida entre los integrantes del Consejo en relación con su mandato y con las tareas de derivan de éste. La composición plural del CR era un reto para su propio funcionamiento pero sobre una base de diálogo e intercambio abierto se logró poco a poco consensuar conceptos, visiones y metodologías donde cada uno de los sectores encontrara satisfacción. Era la base necesaria para poder entrar a la segunda etapa, operativa ésta, que examinaremos más adelante³⁸.

III. EN BÚSQUEDA DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE REPARACIONES

3.1 Hacia el diseño y la ejecución de los programas de reparaciones

3.1.1 *Plan Integral de Reparaciones - Programación multianual 2005-2006*

El primer texto elaborado por la CMAN, el *Marco programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional*, representa un hito importante, dado que constituye el primer dispositivo legal que reconoce oficialmente el concepto de *reparación integral* promovido por la CVR³⁹. Plantea como ejes de la política del Estado en materia de reparaciones la restitución de derechos ciudadanos, las reparaciones en educación, las reparaciones en salud, las reparaciones colectivas, las reparaciones simbólicas y la promoción y facilitación del acceso a una solución del problema de la vivienda⁴⁰. No define el contenido de los ejes que dispone ni tampoco proporciona definiciones de las víctimas y los beneficiarios que tendrían acceso a ellos.

Es en cumplimiento del encargo del Marco programático que la CMAN elaboró el *Plan Integral de Reparaciones: Programación multianual 2005-2006* “concebido como un instrumento nuevo, ordenador y orientador de las acciones del Estado en materia de reparaciones”⁴¹. Al desarrollar el contenido de la mayoría de los ejes mencionados en el Marco programático, la Programación retoma implícitamente el concepto de *reparación*

³⁷ Ibid, p.18.

³⁸ SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*, Lima, noviembre de 2007, p 14.

³⁹ Decreto Supremo N°062-2004-PCM, 27 de agosto de 2004. Supera así las limitaciones impuestas por el nombre de la CMAN.

⁴⁰ El Marco Programático no contempla entonces las reparaciones pecuniarias que formaban sin embargo parte de la recomendación de la CVR en materia de reparaciones, debido principalmente a una fuerte resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al poco convencimiento de los demás integrantes de la CMAN y a la falta de presión social al respecto. Al no incluir reparaciones económicas para el conjunto de las víctimas, el Marco Programático genera una inequidad entre estas dado que en cumplimiento de Leyes especiales de atención o de decisiones internacionales, el Estado peruano ha otorgado, y sigue otorgando, indemnizaciones a algunas víctimas.

⁴¹ Decreto Supremo N°047-2005-PCM, 7 de julio de 2005 y su anexo publicado el 4 de octubre de 2005.

integral y plantea medidas de reparaciones tanto individuales como colectivas⁴². Al igual que el Marco programático, la Programación multianual no proporciona una definición genérica de los conceptos de víctimas y beneficiarios y, a pesar de mencionar en cada uno de sus programas un listado de quiénes serían beneficiados por las medidas de dicho programa, no proporciona tampoco indicación alguna sobre los mecanismos que permitirían su identificación. Al dirigir su atención exclusivamente a las comunidades rurales más altamente afectadas, sin entonces identificar a individuos beneficiarios, se puede cuestionar los conceptos de reparaciones usados por la Programación que finalmente no parece distinguir entre *reparaciones individuales* – que entendemos como las medidas que benefician a una persona individualizada identificable – y *reparaciones colectivas* – que entendemos como las medidas que benefician a un grupo humano en su conjunto. La Programación Multianual, tal como está planteada, repara a la totalidad de la población de las comunidades priorizadas tanto con medidas colectivas como con medidas individuales, en este último caso sin tomar en cuenta si las personas han sufrido o no una violación individual de sus derechos humanos. Por un conjunto de factores, se generó cierta confusión sobre la Programación multianual y sus fines últimos, los que tendieron a confundirse con otros programas de desarrollo social o lucha con la pobreza. Entre los factores se puede mencionar los siguientes: la Programación no responde a crímenes específicos y así desvincula la medida de reparación de una violación; menciona repetidamente su relación con las secuelas⁴³, las secuelas de las secuelas⁴⁴, la pobreza⁴⁵, la exclusión y el desgaje del proceso de desarrollo⁴⁶; los programas no se definieron de manera participativa con las comunidades concernidas; finalmente, la CMAN no desarrolló una campaña de difusión y comunicación clara que asegurase que tanto las entidades ejecutoras como la población receptora percibieran las medidas como acciones de reparación.

Además de estos problemas conceptuales, la Programación multianual 2005-2006 enfrentó serias dificultades financieras. La norma señala expresamente que los pliegos presupuestarios del gobierno nacional incluyan en sus respectivos presupuestos, a partir del año fiscal 2005 y hasta el año 2010, los recursos que se requieran para la implementación del Plan Integral de Reparaciones⁴⁷. Sin embargo, no hay información confiable sobre los gastos adjudicados y ejecutados por las distintas agencias estatales en materia de reparaciones⁴⁸. Aparece más bien claramente que su costo total – que ascendía

⁴² Así, la Programación multianual contempla programas de restitución de derechos ciudadanos, de reparación en educación, de reparación en salud, de reparación colectiva y de reparación simbólica. No hace mención expresa sin embargo a la promoción y facilitación del acceso a una solución habitacional. Véase en anexo 2 los objetivos, componentes y medidas de cada programa.

⁴³ Anexo al Decreto Supremo N°047-2005-PCM, 4 de octubre de 2005, Diario Oficial *El Peruano*, 301554-301562.

⁴⁴ *Ibid*, 301559.

⁴⁵ *Ibid*, 301554.

⁴⁶ *Ibid*, 301559 y 301561.

⁴⁷ Decreto supremo N°047-2005-PCM, artículo 5.

⁴⁸ Ello se debe a la ausencia de criterios objetivos que permitan distinguir las medidas de reparación del Estado de la acción pública en general y a la falta de un sistema de seguimiento global de las medidas de reparación implementadas que incluya un codificador del gasto público que permita identificar y sistematizar los renglones del gasto gubernamental. Por lo tanto, la mayoría de los sectores estatales tienden a asociar – equivocadamente – como gasto en reparaciones el gasto de inversión social tradicional por el simple hecho de ejecutarse en las zonas afectadas por el conflicto armado interno. Sin embargo no toda

a 349,5 millones de soles (aproximadamente 116 millones de dólares) para el 2005 y el 2006 – no fue debidamente cubierto sea por el presupuesto asignado a los sectores o sea por el crédito suplementario. Y en efecto, el presupuesto real asignado a la Programación multianual fue de solamente 10 millones de soles (aproximadamente 3.3 millones de dólares)⁴⁹. La situación es más grave si se contempla, por un lado, que la CMAN encontró muchas dificultades administrativas para poder contar efectivamente con estos 10 millones – por lo que no hubo ejecución en el 2005 – y, por otro lado, que la ejecución de estos 10 millones no se llevó a cabo cabalmente⁵⁰.

3.1.2 La Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones y su Reglamento

En una actuación sorprendente⁵¹ y sin demostrar coordinación alguna con las iniciativas antes descritas provenientes del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República aprobó la Ley N°28592, *Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones*, que establece “el Marco Normativo del Plan Integral de Reparaciones - PIR para las víctimas de la violencia ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre 2000, conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”⁵². Al reconocer por medio de una ley el deber del Estado de reparar a las víctimas del conflicto y establecer como criterio de interpretación las conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la CVR, esta Ley constituye un hito importante pues aporta seguridad jurídica y enmarca el proceso dentro de una continuidad conceptual.

Según dicha ley, el PIR está compuesto de seis programas (programa de restitución de derechos ciudadanos, programa de reparaciones en educación, de reparaciones en salud, de reparaciones colectivas, de reparaciones simbólicas y un programa de promoción y

inversión pública en beneficio de la población de las zonas afectadas por el conflicto puede ser considerada como medida de reparación pues las obligaciones sociales del Estado frente al conjunto de la sociedad que se expresan por medio de programas de inversión social en salud, educación, vivienda, etc. difieren de la obligación de reparar del Estado frente a las solas víctimas del conflicto.

⁴⁹ Resolución Ministerial N°412-2005-PCM, 25 de noviembre de 2005.

⁵⁰ Las instituciones ejecutoras de estos recursos incluyeron tanto a ministerios (Ministerio de Salud y Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social) y agencias gubernamentales (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –RENIEC– y Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo – FONCODES), como a cuatro gobiernos regionales, los que tuvieron que dedicar los recursos a la ejecución de medidas de reparaciones simbólicas a pedido de la CMAN. Según información del segundo Secretario Ejecutivo de la CMAN se identificaron diversos problemas: FONCODES no gastó el 100% por lo que se tuvo que revertir al erario y se cuestiona el enfoque con el que ha trabajado; se cuestiona también el elevado costo referido por RENIEC para la emisión de Documento Nacional de Identidad y que no se haya atendido la emisión de partidas de nacimiento. Respecto de las medidas de reparaciones simbólicas a nivel regional, la Defensoría del Pueblo informa a fines del 2007 que, si bien en la región de Junín, cuatro de las seis obras se encuentran culminadas mientras que la quinta se encuentra con un avance de 95% y la última con un avance de 20%, el gobierno regional de Ayacucho ha ejecutado obras solamente al 40%; mientras ni el gobierno regional de Huancavelica ni el gobierno regional de Apurímac registran avances en las obras. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia donde vamos en políticas de reparación y justicia?*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 128, Lima, diciembre 2007, p.56-57.

⁵¹ La correlación de fuerza en el Congreso de ese periodo no podía dejar presagiar la aprobación de una Ley favorable a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

⁵² Ley N°28592, 29 de julio de 2005, artículo 1.

facilitación del acceso a una solución de vivienda) cuyos contenidos no desarrolla siendo una Ley marco. La Ley no contempla entonces un programa de reparaciones económicas sin embargo incorpora una fórmula abierta que permite añadir otros programas que la CMAN apruebe⁵³.

A diferencia de los decretos supremos revisados previamente, la Ley define la noción de víctima, los casos excluidos y los beneficiarios. Dispone que “son consideradas víctimas las personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los derechos humanos”⁵⁴, dividiendo al conjunto de los beneficiarios en dos categorías: por un lado, los beneficiarios individuales que son los familiares de las personas muertas o desaparecidas y las víctimas directas e indirectas; y, por otro lado, los beneficiarios colectivos⁵⁵. Con ello la Ley retoma en lo fundamental la propuesta de la CVR⁵⁶. Conforme con los desarrollos de la jurisprudencia internacional, la Ley reconoce a los familiares de las personas muertas y desaparecidas la calidad de víctima y no solamente la de beneficiarios individuales. Si bien hay que saludar el apego de la Ley a la reciente jurisprudencia internacional en el caso del reconocimiento de la calidad de víctimas a los familiares, hay que cuestionar que se planteen exclusiones a la calidad de víctima contrarias al derecho internacional. En efecto, la Ley dispone que “no son consideradas víctimas y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la presente Ley, los miembros de las organizaciones subversivas”⁵⁷, eso es: aunque hayan sufrido una violación de sus derechos humanos. El derecho internacional sin embargo considera que la calidad de víctima no depende de la legalidad o moralidad de la conducta previa de la persona perjudicada. Por lo tanto, la norma rompe con los

⁵³ Ibid, artículo 2 literal (g).

⁵⁴ Ibid, artículo 3.

⁵⁵ Lectura combinada de los artículos 3, 5, 6 y 7 de la Ley N°28592. Define como beneficiarios individuales a: “a) Los familiares de las víctimas desaparecidas o fallecidas: comprende al cónyuge o conviviente, a los hijos y a los padres de la víctima desaparecida o muerta. b) Víctimas directas: comprende a aquellos desplazados, las personas inocentes que han sufrido prisión, los torturados, las víctimas de violación sexual, los secuestrados. También se consideran víctimas directas los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú e integrantes de los Comités de Autodefensa y Autoridades Civiles heridas o lesionadas en acciones violatorias de los derechos humanos durante mayo de 1980 a noviembre de 2000. c) Víctimas indirectas: comprende a los hijos producto de violaciones sexuales, a las personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa, a las personas indebidamente requisitorias por terrorismo y traición a la patria y a las personas que resultaron indocumentadas”. Define como beneficiarios colectivos a: “a) Las comunidades campesinas, nativas y otros centros poblados afectados por la violencia, que presenten determinadas características como: concentración de violaciones individuales, arrasamiento, desplazamiento forzoso, quiebre o resquebrajamiento de la institucional comunal, pérdida de infraestructura familiar y/o pérdida de infraestructura comunal. b) Los grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas en sus lugares de inserción”.

⁵⁶ Al igual que el PIR-CVR, la Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones se limitó a reconocer la tortura, más no los tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la violación sexual, más no la violencia sexual. El hecho de que se refiera únicamente a la tortura y la violación sexual implica el insuficiente reconocimiento del conjunto de las violaciones y perjuicios que sufrieron las mujeres y deja el acceso legítimo a la reparación en estos casos a expensas de posibles acciones judiciales que pudieran emprender las víctimas y que en cualquier caso operan con estándares más altos y requisitos mucho más complejos. Véase GUILLEROT, Julie. «Linking Gender and Reparations in Peru: A Failed Opportunity». En RUBIO-MARIN, Ruth (ed.). *What Happened To The Women? Gender and Reparation for Human Rights Violations*. SSRN, New York, 2006.

⁵⁷ Ley N°28592, 29 de julio de 2005, artículo 4.

principios del derecho internacional y especialmente con los principios de no discriminación e igualdad ante la ley. Por ende, aunque se precisa que “las víctimas que no estén incluidas en el PIR y reclaman un derecho a reparación conservarán siempre su derecho a recurrir a la vía judicial”⁵⁸, esta disposición debería ser revisada. En materia de beneficiarios, la norma establece que pueden ser individuales⁵⁹ y colectivos⁶⁰, calidades no excluyentes siempre y cuando no se duplique el mismo beneficio⁶¹.

Finalmente, la norma encarga a la CMAN coordinar “acciones con los ministerios, gobiernos regionales, locales y con las entidades estatales quienes incluirán en sus presupuestos estrategias conducentes al financiamiento pertinente para la ejecución del Plan Integral de Reparaciones”⁶².

La aprobación del Reglamento de la Ley⁶³ pocos días antes de culminar el gobierno de A. Toledo se logró gracias al esfuerzo sostenido del movimiento de derechos humanos en trabajar conjuntamente con el equipo de la Secretaría Técnica de la CMAN un borrador de reglamento y reclamar al gobierno que se cumpliera con este paso fundamental para que la Ley que crea el PIR pueda cobrar vida.

Siendo una ley marco, le correspondía al Reglamento pronunciarse sobre una serie importante de puntos. Destacaremos aquí que, en la misma línea que la Ley, se hace una clara remisión al Informe Final de la CVR. De allí que el desarrollo de los principios, enfoques y criterios que deben regir el proceso de reparación⁶⁴ guardan relación con la propuesta conceptual y técnica de la CVR. Asimismo, encontramos una similitud de vocabularios y contenidos entre la recomendación de la CVR y el desarrollo que realiza

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Define como beneficiarios individuales a: “a) Los familiares de las víctimas desaparecidas o fallecidas: comprende al cónyuge o conviviente, a los hijos y a los padres de la víctima desaparecida o muerta. b) Víctimas directas: comprende a aquellos desplazados, las personas inocentes que han sufrido prisión, los torturados, las víctimas de violación sexual, los secuestrados. También se consideran víctimas directas los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú e integrantes de los Comités de Autodefensa y Autoridades Civiles heridas o lesionadas en acciones violatorias de los derechos humanos durante mayo de 1980 a noviembre de 2000. c) Víctimas indirectas: comprende a los hijos producto de violaciones sexuales, a las personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa, a las personas indebidamente requisitorias por terrorismo y traición a la patria y a las personas que resultaron indocumentadas”. Ley N°28592, artículo 6.

⁶⁰ Define como beneficiarios colectivos a: “a) Las comunidades campesinas, nativas y otros centros poblados afectados por la violencia, que presenten determinadas características como: concentración de violaciones individuales, arrasamiento, desplazamiento forzoso, quiebre o resquebrajamiento de la institucional comunal, pérdida de infraestructura familiar y/o pérdida de infraestructura comunal. b) Los grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas en sus lugares de inserción”. Ley N°28592, artículo 7.

⁶¹ Ibid, artículo 5.

⁶² Ibid, artículo 11.

⁶³ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, 6 de julio de 2006. Modificado por el Decreto Supremo N°062-2006-PCM, 28 de septiembre de 2006. Modificado por el Decreto Supremo 003-2008-JUS, 21 de febrero de 2008.

⁶⁴ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, Capítulo II del Título II. Los principios son los siguientes: a) Respeto a la dignidad y derechos de la persona humana; b) expresión de la finalidad reparadora de la acción; c) equidad y proporcionalidad; d) no discriminación; e) simplificación; f) gratuidad. Los enfoques son los siguientes: a) integralidad; b) sostenibilidad; c) intergeneracional; d) psicosocial; e) participativo; f) intercultural; g) equidad de género e igualdad de oportunidades; h) simbólico; i) derechos humanos; j) descentralizado. Los criterios son los siguientes: a) celeridad; b) subsanación; c) presunción de condición de víctimas; d) prioridad; e) confidencialidad.

el Reglamento de cada uno de los programas señalados por la Ley⁶⁵. Además de los programas expresamente señalados por la Ley, y haciendo uso de la fórmula abierta contenida en el artículo 2, el Reglamento incorpora dentro del Plan Integral de Reparaciones un programa de reparaciones económicas. Dicho programa se dirige a los familiares de las víctimas fallecidas y/o desaparecidas, a las personas que como resultado de atentados, agresiones o tortura, tienen una discapacidad física o mental permanente, total o parcial y a las víctimas de violación sexual. Si bien el reconocimiento de un programa de reparaciones económicas en un documento de cumplimiento obligatorio para el Estado es un avance importante, no hay que obviar que la misma norma dispone determinadas exigencias para su otorgamiento que, en la práctica, podrán restringir considerablemente su efectividad⁶⁶.

Al igual que la Ley, el Reglamento señala los grupos de víctimas y de beneficiarios individuales y colectivos comprendidos en la norma, determinando los grupos específicos que son acreedores de tal o cual programa o medida de reparación⁶⁷ una vez acreditados por el Consejo de Reparaciones e inscritos en el Registro Único de Víctimas. Bajo el principio de que no se puede recibir doble beneficio por la misma violación y buscando equiparar la situación de los distintos grupos de víctimas ya que algunos - pero no todos - están atendidos a través de decisiones o políticas del Estado, el Reglamento señala varios supuestos de exclusión de la condición de beneficiario⁶⁸. Asimismo, conforme a lo

⁶⁵ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, Título IV. Véase en anexo 3 el contenido de los programas del PIR.

⁶⁶ En efecto, señala que “el otorgamiento de dichas reparaciones sólo tendrá lugar cuando haya sido cerrado el proceso de determinación e identificación de víctimas consideradas en los artículos anteriormente mencionados [art. 38 y 39], siempre y cuando se hayan seguido los procedimientos generales para el registro, calificación y acreditación a que se hace referencia en el artículo 73° del presente Reglamento” (Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 37). Para ello, “el Consejo de Reparaciones, al cabo de un plazo de dos (2) años calendario contados a partir de la publicación del presente Reglamento, determinará e identificará a los beneficiarios de este programa” (artículo 41), es decir hasta julio de 2008. Adicionalmente condiciona su entrega a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para ello (artículo 43).

⁶⁷ Véase el anexo 3.

⁶⁸ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 52. Dicho artículo señala: “No son considerados beneficiarios de la Ley y del presente Reglamento: y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la presente Ley: (...) b) Las víctimas que hubieran recibido reparaciones por otras decisiones o políticas del Estado sean Leyes especiales de atención a las víctimas o por cumplimiento de sentencias o acuerdos internacionales sobre reparaciones, bajo el principio de que no se puede recibir doble tipo de beneficio por la misma violación. c) Las autoridades locales, funcionarios y servidores públicos, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, respecto de los beneficios que hubieran recibido como medida de reparación en aplicación de normas especiales. Cuando tengan trámite pendiente de conclusión para el otorgamiento de tales beneficios, podrán optar por acceder a los que contempla la Ley N° 28592 y el presente Reglamento. En ningún caso podrá otorgarse doble beneficio por el mismo concepto. d) En el caso de los integrantes de los Comités de Autodefensa, quedan excluidas del Programa de Reparación Económica aquellas personas que ya hubieren sido indemnizadas bajo el artículo 10 del Decreto Supremo N°077-92-DE y el Decreto Supremo N° 068-98-DE-S/G salvo quienes no hubieran recibido beneficio alguno o no tengan trámite pendiente de conclusión, en cuyo caso, podrán optar por acceder exclusivamente a los beneficios contemplados en la Ley N° 28592 y el presente Reglamento. e) En el caso de los indultados inocentes, se regularán por los acuerdos derivados de la aplicación del Decreto Supremo N°002-2002-JUS, en materia de salud, educación, trabajo y vivienda. f) Las personas que hayan sido beneficiadas mediante sentencia judicial sobre reparaciones, o producto de un acuerdo de solución amistosa o un acuerdo de reparación integral, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, salvo que mediante solución amistosa no se haya determinado indemnización económica, en cuyo caso las víctimas podrán optar por cualquiera de los beneficios regulado en la Ley y este Reglamento, bajo los principios de equidad, proporcionalidad y no discriminación. g) Las personas que tuvieren casos

establecido por el artículo 4 de la Ley, no se consideran víctimas para los efectos específicos de la Ley, del Plan Integral de Reparaciones y del Registro Único de Víctimas, a los miembros de las organizaciones subversivas⁶⁹. No obstante, ni los criterios para la verificación de la calidad de víctimas, ni los criterios para la acreditación de los beneficiarios, ni los alcances y criterios de estas exclusiones están delimitados por el Reglamento, dejando al Consejo de Reparaciones una amplia y compleja tarea.

Finalmente, las entidades ejecutoras del PIR, es decir el gobierno nacional a través de los ministerios y organismos descentralizados y los gobiernos regionales y locales, con la coordinación y supervisión de la CMAN⁷⁰, “deberán incluir de manera expresa, bajo responsabilidad de los titulares de los pliegos presupuestarios, los objetivos, políticas, acciones y metas que les correspondan en materia de reparaciones en los instrumentos de gestión institucional, tales como planes estratégicos institucionales, programación multianual, planes operativos anuales”⁷¹. En particular, “la CMAN, durante el segundo trimestre del año anterior al período a presupuestar, coordinará la formulación del Plan Operativo Anual del PIR, para que los Pliegos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales lo tomen en cuenta como marco referencial para su inclusión en sus respectivos presupuestos del año siguiente”⁷². Sin embargo, estas acciones necesarias a la puesta en marcha coordinada del PIR no han sido ejecutadas. A pedido del Poder Ejecutivo, por un lado, se autorizó al Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADOI) a transferir 15 millones de soles (US\$ 5 millones) para el PIR⁷³; por otro lado, se adjudicó 30 millones de soles (US\$ 10 millones); y finalmente, se logró la captación de un porcentaje del aporte voluntario de las empresas mineras a las reparaciones⁷⁴. Asimismo, a iniciativa propia, algunos sectores y gobiernos regionales y locales asignaron presupuesto para las reparaciones. Sin embargo, no existe un instrumento de gestión institucional y de materia presupuestal centralizado y coordinado entre todas estas entidades ejecutores que permitiera hablar de una verdadera política nacional de reparación integral a las víctimas⁷⁵.

pendientes ante el sistema interamericano se adecuarán a recibir los beneficios señalados en la Ley N°28592 y el presente Reglamento, salvo disposición contraria mediante sentencia judicial. Las víctimas que no estén incluidas en el PIR y reclamen un derecho a reparación, conservarán siempre su derecho a recurrir a la vía judicial.”

⁶⁹ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 45.

⁷⁰ Ibid, artículos 2, 12 b), 53 y 61.

⁷¹ Ibid, artículo 55.

⁷² Ibid, artículo 61.

⁷³ Estos 15 millones remanentes del 2006 que debían financiar parte de la Programación multianual 2005-2006 serán efectivos recién en el 2007.

⁷⁴ Mediante Decreto Supremo N°071-2006-EM del 21 de diciembre del 2006, se aprobó el formato del convenio para el aporte económico voluntario, extraordinario y temporal de las Empresas mineras, denominado “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo” que celebran con el Estado. De acuerdo a ello se contempla que, “Como excepción, con cargo al FONDO MINERO REGIONAL XX y hasta por el 4% anual del mismo, se podrá financiar actividades que el Estado solicite para asistirlo en las Reparaciones Colectivas establecidas en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), sin asumir la Empresa, por ello, responsabilidad alguna sobre estas acciones o por el uso de estos recursos”.

⁷⁵ Según la Defensoría del Pueblo, durante el 2007, ninguno de los gobiernos regionales – a excepción del gobierno regional de Ucayali – habría cumplido con la obligación de incluir de manera expresa los objetivos, políticas, acciones y metas que les corresponde en materia de reparaciones en los instrumentos de gestión institucional, tales como planes estratégicos institucionales, programación multianual y planes

3.1.3 El Programa de Reparaciones Colectivas

A pesar de que la norma de aprobación de la Programación multianual 2005-2006 refería que los pliegos presupuestarios del gobierno nacional debían incluir ‘hasta el año 2010’ los recursos que se requerían para su implementación⁷⁶, con el cambio de gobierno en el 2006, se produjo un importante giro. En efecto, se interrumpe la implementación de la Programación multianual, aunque ésta estuviera lejos de haber culminado, y se anuncia la puesta en marcha de un *Programa de Reparaciones Colectivas* (PRC) en el marco de la Ley que crea el PIR. El argumento avanzado por el gobierno para empezar la implementación de los programas de reparaciones por el Programa de Reparaciones Colectivas, fue que el Estado no puede implementar reparaciones individuales mientras no conoce quienes son las víctimas y quiénes son sus beneficiarios, con nombres y apellidos. Argumentó que esta condición aún no se da pues el Consejo de Reparaciones está recién empezando a elaborar el Registro Único de Víctimas⁷⁷. El gobierno sin embargo anunció que una vez registradas las víctimas por el Consejo de Reparaciones, la CMAN coordinaría la implementación de los otros programas del PIR demostrando cierto compromiso con la integralidad del concepto de reparaciones.

El Programa de Reparaciones Colectivas, actualmente en curso de implementación, se fija como objetivo “contribuir a la reconstrucción del capital social e institucional, material y económico-productivo de las familias y comunidades rurales y urbanas afectadas por el proceso de violencia”⁷⁸. Precisa que busca recomponer el vínculo social entre el Estado y la comunidad, que como consecuencia de dos décadas de violencia resultó quebrado o deteriorado. Sin dejar de reconocer que previamente al conflicto, en algunos casos ese vínculo tampoco existió, plantea que la relación Estado-comunidad no puede continuar siendo la misma y que el Estado debe garantizar a partir de esta intervención la inclusión y el derecho al desarrollo de la comunidad⁷⁹. La metodología de intervención del PRC añade a este objetivo general una amplia lista de objetivos específicos⁸⁰. Todo ello deja entrever un programa bastante ambicioso respecto de sus fines.

operativos anuales. DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia donde vamos en políticas de reparación y justicia?*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 128, Lima, diciembre 2007, p.38.

⁷⁶ Decreto supremo N°047-2005-PCM, artículo 5.

⁷⁷ CMAN, *Metodología de intervención del Programa de Reparaciones Colectivas*, Documento de trabajo. Lima, 2007.

⁷⁸ Ibid. Retoma textualmente el objetivo del Programa de Reparaciones Colectivas señalado por el artículo 25 del Reglamento de la Ley que crea el PIR.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Son: resarcir el daño social, económico e institucional que han sufrido los pueblos y grupos humanos, de manera que puedan recuperar sus condiciones colectivas básicas de vida y de trabajo y, sobre todo, puedan orientarse a su reconstrucción con visión de futuro; combinar efectivamente medidas de reparación colectiva con medidas de reparación simbólica, mediante actos y gestos públicos expresados desde las más altas autoridades y funcionarios del Estado; reconocer el rol desempeñado por la comunidad campesina y nativa en la lucha por la pacificación del país; lograr un reconocimiento público de responsabilidades desde el Estado por los excesos y abusos cometidos en medio de la lucha anti-subversiva; comprometer desde el Estado la afirmación de garantías de no repetición de hechos como los ocurridos entre 1980 y el 2000; continuar la tarea de esclarecimiento histórico y de recuperación de la memoria colectiva de la comunidad;

Para el Programa de Reparaciones Colectivas, se cuenta en el 2007 con un presupuesto de 44 millones de soles⁸¹ que se decidió servirían para reparar a 440 comunidades mediante proyectos de inversión de hasta un monto de 100 mil soles (aproximadamente 33 mil dólares) por cada comunidad. La CMAN optó por priorizar a las comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados rurales afectados por la violencia por sobre los grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de inserción⁸². Las 440 comunidades son supuestamente las “más afectadas” y fueron seleccionadas en base a la información contenida en el Censo por la Paz⁸³. La decisión de adjudicar 100 mil soles a cada comunidad no toma en consideración el tamaño poblacional y no queda claro si habrá montos diferenciados en función del nivel de afectación al momento de ampliar la cobertura del programa a más comunidades⁸⁴. Si bien el Reglamento de la Ley que crea el PIR habilita a la CMAN a tomar como base el Censo por la Paz para la ejecución de las medidas de reparaciones, en tanto se elabore el Registro Único de Víctimas⁸⁵, cabe señalar que la lista de comunidades seleccionadas generó cuestionamientos y dificultades. Por un lado, el Censo por la Paz es un instrumento que padece de varios problemas metodológicos y sus resultados han tenido muy poca aceptación por parte de las organizaciones de afectados y los organismos de derechos humanos. Y de hecho, en el desarrollo del actual Programa de Reparaciones Colectivas en las 440 comunidades seleccionadas, la CMAN pudo constatar que existía, en algunos casos, una evaluación errónea del grado de afectación y, en otros, que nadie más vivía en dichas comunidades producto del arrasamiento o del desplazamiento. Por otro lado, y existiendo ya el Consejo

impulsar la solidaridad permanente del Estado y la sociedad con los afectados por la violencia; impulsar una formación para la paz, promoviendo la identificación de iconos locales que construyan un imaginario positivo respecto de la lucha por la pacificación del país y la defensa de los derechos humanos; impulsar un rechazo a la violencia, mediante la identificación de íconos que construyan un imaginario negativo respecto de aquello que nunca debió haber ocurrido en nuestro país

⁸¹ Para las acciones de reparaciones, la CMAN cuenta para el año 2007 con 45 millones de soles (los 15 millones del FEDADOI, remanentes del 2006, y los 30 millones del presupuesto regular que se adjudicaron para el 2007). De esta suma, 44 millones se destinan al Programa de Reparaciones Colectivas mientras el millón restante se destinó a la ejecución de la quinta etapa del Censo por la Paz – instrumento oficial que identifica a los centros poblados afectados por el conflicto armado interno – a cargo del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social. Dicha decisión fue cuestionada dado que las transferencias autorizadas son para la operatividad del Plan Integral de Reparaciones y no para la elaboración de algún tipo de registro.

⁸² Según el artículo 26 del Reglamento de la Ley que crea el PIR estas dos categorías (comunidades y grupos de desplazados) son los beneficiarios del Programa de Reparaciones Colectivas.

⁸³ Se ubican en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Huanuco, Junín, Pasco, Puno, San Martín y Ucayali, con énfasis en los departamentos y las provincias que la CVR había identificado como mayormente afectados por el conflicto,

⁸⁴ En efecto, el Censo por la Paz identifica a 4850 comunidades con diferentes grados de afectación y, por otro lado, el Consejo de Reparaciones debe “identificar los grupos y comunidades afectadas y evaluar su grado de afectación para su acreditación como beneficiarios del PIR, para las reparaciones colectivas”, Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 71. Asimismo, el PIR-CVR planteaba que consideraba “conveniente establecer montos diferenciados para el Programa de Reparaciones Colectivas. Estos montos suponen cantidades mínimas y máximas para cada caso, teniendo en consideración la gravedad del daño sufrido por el grupo humano, el nivel de pobreza de las zonas y el tamaño de la población de las comunidades o colectivos”. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t. IX, p. 200.

⁸⁵ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 76.

de Reparaciones al momento en que la CMAN elaboró dicha lista, se hubiera debido promover la articulación del trabajo de ambos organismos.

La metodología de intervención del Programa de Reparaciones Colectivas plantea que sea la misma comunidad que identifique la obra de reparación que la beneficiará, conforme a sus prioridades y de manera participativa, dentro del siguiente marco: (1) la recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y de comercio, y el desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas; y (2) la recuperación y ampliación de infraestructura de servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural, recuperación del patrimonio comunal y otros que en esa misma orientación el colectivo pueda identificar⁸⁶. Si bien hay que saludar la decisión de privilegiar una metodología participativa, hay que deplorar a su vez que no se ponga énfasis en otorgar un carácter reparatorio a esta política. El apresuramiento en su ejecución ha omitido aspectos importantes en este sentido, como la identificación de proyectos a partir del reconocimiento del daño sufrido a la comunidad como consecuencia de la violencia. Esto ha sido confirmado por la información recogida en un proyecto de supervisión realizada por una ONG peruana, la Asociación Pro Derechos Humanos, con el apoyo del International Center for Transitional Justice, que ha constatado que miembros de comunidades encuestadas han señalado desconocer los motivos por los que ellas han sido seleccionadas para la ejecución de estos proyectos, asumiendo que se trata de iniciativas de desarrollo sin un componente reparatorio. Además, al menos en una ocasión, un proyecto sobre construcción de un parque de la memoria fue expresamente rechazado por la CMAN por no tratarse de una iniciativa de recuperación de infraestructura económica o de servicios básicos. Adicionalmente, se ha omitido dar un tratamiento preferencial a las mujeres dentro de este proceso participativo cuando suelen ser el eslabón más vulnerable en el seno de cualquier comunidad y seguramente los hombres tendrán la última palabra al momento de elegir el proyecto. Finalmente, constatamos que la CMAN ha priorizado dos de las cuatro modalidades contempladas por la Ley que crea el PIR para el Programa de Reparaciones Colectivas pero que no ha comunicado cuando se ejecutarían las dos restantes⁸⁷.

Al culminar el año 2007, ninguna ejecución de obra de reparación colectiva había empezado; el Programa está aún en una etapa de pre-inversión dedicada a la aprobación de los proyectos y las transferencias financieras a los gobiernos locales. Con el proyecto de supervisión mencionado previamente, se ha podido advertir que entre julio y octubre se transfirió menos de 5 millones de soles mientras que en diciembre fueron aprobados

⁸⁶ CMAN, *Metodología de intervención del Programa de Reparaciones Colectivas*, Documento de trabajo, 2007.

⁸⁷ El Reglamento de la Ley que crea el PIR, en su artículo 27, señala que “constituyen modalidades del programa de reparaciones colectivas: a) La consolidación institucional, que comprende la incorporación de acciones de apoyo al saneamiento legal de las comunidades, la instauración de las autoridades y poderes locales, la capacitación en Derechos Humanos, prevención y resolución de conflictos internos e inter-comunales, a partir de un diagnóstico comunal participativo que ayude a identificar las acciones necesarias, dentro de un enfoque de derechos que priorice la educación para la paz y la construcción de una cultura de paz; b) La recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y de comercio, y el desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas; c) El apoyo al retorno, reasentamiento y repoblamiento, así como a las poblaciones desplazadas como consecuencia del proceso de violencia; d) La recuperación y ampliación de infraestructura de servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural, recuperación del patrimonio comunal y otros que el colectivo pueda identificar”.

más de 15 millones de soles. Esta tendencia responde a tiempos políticos: la necesidad de gastar los recursos ordinarios antes del final del año fiscal pues no son recuperables para el ejercicio fiscal siguiente. Si bien la CMAN consiguió aprobar los 30 millones de recurso ordinarios, sigue pendiente de ejecución 15 millones de soles, más del 32% del total de lo planificado para el 2007. Es decir que al cabo del año solamente 302 de 440 comunidades seleccionadas tienen un proyecto aprobado. Todo ello revela un problema en la capacidad de gestión de los diferentes niveles y sectores de gobierno. La supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo va en el mismo sentido y permite advertir algunos problemas que dificultan el adecuado acceso de las comunidades a ese beneficio. “Dichas dificultades se refieren, principalmente, a la falta de apoyo técnico para que las comunidades adopten decisiones informadas sobre qué proyecto realizar con el dinero asignado y, de la misma forma, para cumplir con las disposiciones exigidas para la ejecución del programa (aprobación del proyecto, diseño y elaboración del perfil, declaración de viabilidad, etc.). El trámite administrativo que deben cumplir los gobiernos locales resulta complicado para muchos. A ello se suma el hecho de que no se cuenta desde la comunidad con canales de información accesibles, a partir de los cuales puedan absolver sus interrogantes sobre el proceso”⁸⁸.

3.2 Hacia la identificación de las víctimas

La Ley que crea el PIR dispone asimismo la creación del Registro Único de Víctimas (RUV) de la violencia ocurrida durante el periodo de mayo de 1980 a noviembre de 2000⁸⁹ a cargo del Consejo de Reparaciones⁹⁰. Dicho registro constituye sin lugar a dudas un hito importante en el camino hacia la cabal implementación de las medidas individuales de reparación. La Ley plantea que los registros ya existentes en las entidades del sector público deberán ser integrados al RUV⁹¹.

Es recién con la aprobación del Reglamento de la Ley que se desarrollo la naturaleza, los objetivos, la organización y las características generales del Registro Único de Víctimas⁹². El RUV es un instrumento público, de carácter nacional, inclusivo y permanente⁹³ cuyo objetivo general es la “identificación nominal de las víctimas del proceso de violencia que, de manera individual, grupal o comunitaria, tienen derecho a

⁸⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia donde vamos en políticas de reparación y justicia?*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 128, Lima, diciembre 2007, p.43.

⁸⁹ Ley N.º 28592, artículo 9.

⁹⁰ Ibid, disposición complementaria y transitoria primera.

⁹¹ Ibid. Estos registros son entre otros: el Registro de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo, el Registro Nacional para las Personas Desplazadas a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Registro de Víctimas del Terrorismo a cargo del Consejo Nacional de Calificación de Víctimas de Accidentes, Terrorismo o Narcotráfico de la Presidencia del Consejo de Ministros, la relación de miembros de Comités de Autodefensa afectados por la violencia a cargo la Comisión de Reconocimiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la relación del personal fallecido o discapacitado de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional a cargo de cada institución, etc.

⁹² Decreto Supremo N.º 015-2006-JUS, Título VIII, Capítulo II.

⁹³ Ibid, artículo 68. El Consejo de Reparaciones interpreta que el RUV no tiene un plazo de existencia y que permanecerá permanentemente abierto, manteniendo así el derecho de las personas a solicitar su inscripción en cualquier momento.

ser beneficiarias o receptoras de las acciones de reparación contempladas en el PIR”⁹⁴. Sus funciones centrales son de unificar, centralizar y organizar la información existente en otros registros del Estado sobre víctimas y comunidades afectadas; identificar a todas las víctimas del conflicto que aún no han sido registradas; e identificar nominalmente a las víctimas y los beneficiarios de reparaciones individuales, así como a los grupos y comunidades afectadas por la violencia.

Se desprende de la lectura de los artículos referidos al Consejo de Reparaciones (artículo 64, inciso a) y a los objetivos específicos del RUV (artículo 70) que el Registro debe ocuparse tanto de las víctimas como de los beneficiarios. A juicio de la Defensoría del Pueblo, “registrar a los beneficiarios evitaría que las víctimas o sus familiares tengan que solicitar posteriormente su inscripción ante otros registros o instancias”⁹⁵. Según el Reglamento, el RUV se organizará en dos secciones: el Libro I donde se inscribirán a las víctimas y los beneficiarios individuales y el Libro II donde se inscribirán a los beneficiarios colectivos. Todos los registros y las listas de víctimas preexistentes se consignan como fuente de información, atribuyéndole el carácter de declaración jurada⁹⁶. Asimismo, el Reglamento señala que los registros preexistentes se integrarán al RUV previa verificación del Consejo de Reparación, de acuerdo a los protocolos que establecerá, evaluando en cada caso los fines para los cuales fue creado o elaborado el registro, los procedimientos con los que opera, la calidad de la información en la cual se basa el patrimonio documental y de información en general en la cual se sustenta. Dicha verificación se tendrá que realizar incluso en los casos de los registros creados mediante ley (ya se la Ley N°28223 – Registro Nacional para las Personas Desplazadas a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – o la Ley N°28413 – Registro de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo) así como de los testimonios y bases de datos registrados por la CVR⁹⁷. Aunque, en opinión de la sociedad civil, la integración de estos últimos registros y listas debería hacerse en forma automática, la causal de exclusión señalada por la Ley lo impide pues ningún registro anterior al RUV la contemplaba. Sin embargo, el Consejo de Reparaciones – como vamos a ver mas adelante – trata de limitar al máximo este proceso de verificación de registros preexistentes.

⁹⁴ Ibid, artículo 69.

⁹⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *El difícil camino de la reconciliación. Justicia y reparación para las víctimas de la violencia*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 112, Lima, enero 2007, p.273.

⁹⁶ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 72. Incluye: a) La base de datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; b) La lista “Los peruanos que faltan: lista preliminar de personas desaparecidas por la violencia política (1980- 2000)” de la Defensoría del Pueblo; c) El registro de ausencia por desaparición forzada de la Defensoría del Pueblo; d) Los registros del MIMDES, incluyendo el Registro de Desplazados y los datos del Censo por la Paz; e) Las Resoluciones Supremas y demás documentación del respectivo expediente, necesaria para la inscripción en el RUV de los beneficiarios del indulto y derecho de gracia, otorgados al amparo de las Leyes N°s. 26655 y 27234, sin que ello implique una nueva evaluación de su caso; c) y d) del comunicado de prensa conjunto suscrito por el Estado peruano y la CIDH, del 22 de febrero del 2001; g) La información del Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico de la Administración Pública; h) Las listas del Ministerio de Defensa, incluyendo los Comités de Autodefensa; i) Las listas del Ministerio del Interior; j) La información de los Comités y órganos especializados de las organizaciones internacionales; k) Las listas y padrones de las organizaciones de afectados; l) La información de las organizaciones no gubernamentales; m) Las otras fuentes que el Consejo de Reparaciones considere pertinentes.

⁹⁷ Ibid, artículo 76.

Finalmente, el Reglamento desarrolla los procedimientos generales y las diferentes etapas que contará el proceso de registro. En primer lugar se deberá presentar la solicitud o justificación para el inicio de oficio y formar un expediente⁹⁸. De allí viene la etapa de evaluación y calificación del expediente que consiste en el análisis de la información y la aplicación de la causal de exclusión⁹⁹. Culminada la etapa de evaluación y calificación, el Consejo de Reparaciones procede a la acreditación¹⁰⁰. El proceso finalmente culmina con la inscripción, que corresponde a la incorporación al RUV de las personas o grupos de personas considerados víctimas y/o beneficiarios según el caso, y la certificación que es la emisión del documento oficial que sustenta la inscripción¹⁰¹.

La elaboración del RUV es un proceso sumamente complejo, no solamente por la amplitud de su cobertura territorial y la diversidad de las realidades de quienes fueron afectados por el conflicto sino también por la enorme cantidad de casos individuales. En efecto, si tomamos como referencia la cifra de la CVR de 69.280 víctimas, tenemos que recordar que este estimado se refiere solamente a los peruanos muertos o desaparecidos pero no incluye a las víctimas de tortura, de reclutamiento forzoso, de violación sexual, de desplazamiento (que por sí solo asciende a cientos de miles de víctimas)¹⁰² y otras violaciones: la empresa es titánica. Lamentablemente, la demora en la instalación del Consejo de Reparaciones trajo obviamente consigo demora en la elaboración del Registro Único de Víctimas¹⁰³. Las necesidades más inmediatas para poder emprender dicha elaboración se refieren a la aprobación de los criterios de evaluación y calificación – para cada tipo de víctima, incluyendo los criterios para las exclusiones previstas en la Ley y el Reglamento –, la aprobación de los protocolos de incorporación de los registros preexistentes, la aprobación de las estrategias de intervención y la aprobación de los instrumentos operativos¹⁰⁴. Sin estas herramientas no puede iniciarse la labor de registro.

Respecto de los criterios para la inscripción de las víctimas y beneficiarios, el Consejo aprobó un documento llamado “Reglamento de inscripción al RUV”¹⁰⁵ que

⁹⁸ Esta etapa comprende el recojo de las fichas respectivas y en la medida de lo posible, de documentación pertinente. Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 73, inciso a).

⁹⁹ Esta etapa comprende la verificación del correcto llenado de las fichas y de la formación del expediente, así como la verificación de la correcta individualización de la víctima. Comprende también la evaluación de exclusión, el recojo de información o documentación complementaria, el análisis de toda la información y finalmente, la calificación. Ibid, inciso b).

¹⁰⁰ Esta etapa es el proceso por el cual el Consejo de Reparaciones, según lo establecido en el inciso b) del artículo 64° del presente reglamento, aprueba mediante Acuerdo de Consejo la inscripción de cada caso en el Registro Único de Víctimas. Ibid, inciso c).

¹⁰¹ Ibid, d) y e).

¹⁰² Según la CVR “no existen estimados absolutamente fiables, pero la mejor aproximación permite suponer que alrededor de medio millón de personas abandonaron sus localidades y emprendieron la búsqueda de refugio por temor a ser víctimas directas de la violencia”. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, t. VI, p. 646.

¹⁰³ Dicha demora retrasa el proceso de reparaciones y obligan a la adopción de medidas alternativas a la estructura diseñada en la Ley como son las acreditaciones temporales proporcionadas por FONCODES, los gobiernos regionales y la Defensoría del Pueblo para la afiliación de las víctimas al Seguro Integral de Salud.

¹⁰⁴ Nos referimos a las fichas de recojo de información aplicables, una para las víctimas y beneficiarios individuales y otra para los beneficiarios colectivos, la guía metodológica para la aplicación de las fichas, el módulo de capacitación a registradores,

¹⁰⁵ El CR ha aprobado dicho reglamento sin embargo su entrada en vigor y publicidad es una tarea pendiente.

contiene las definiciones operativas, los criterios y lineamientos generales necesarios para la inscripción, evaluación y calificación de las víctimas. Para cada tipo de víctima se ha elaborado una definición específica y se ha listado los elementos probatorios para cada uno de ellos¹⁰⁶. Sobre esta base, se ha diseñado un proceso de evaluación y calificación que incluye el examen de una posible exclusión por razón de pertenencia a un grupo subversivo. “A efectos de realizar esta evaluación se ha recabado información de distintas fuentes y bases de datos de entidades oficiales que poseen información sobre la materia con el objeto de realizar el cruce de información y descartar que la persona por quien se solicita la inscripción al RUV esté incurso en la causal de exclusión”¹⁰⁷. Es decir que el Consejo de Reparaciones no ha optado por guiarse solamente por un criterio judicial, lo que sin embargo hubiera sido lo más respetuoso del principio de presunción de la inocencia y del debido proceso en general. La evaluación de la exclusión se aplica en todos los casos de víctimas individuales que ingresan al sistema ya sea que provengan de registros preexistentes – pues éstos no contemplaban semejante exclusión – o de nuevas solicitudes. Si la persona está incurso en la causal de exclusión, el procedimiento culmina con la denegatoria. De lo contrario se prosigue con la evaluación de los hechos violatorios, es decir que se entra a una etapa que busca generar convicción sobre la afectación materia de competencia del RUV y la ocurrencia del hecho en el periodo del conflicto a través, primero, de una labor de gabinete y, segundo, si fuera necesario (en caso de información insuficiente, dudas o contradicciones), una verificación en campo¹⁰⁸. Dicha evaluación se realiza solamente en aquellos casos que no se encuentran en ningún registro preexistente; si se trata de registros preexistentes sólo se realiza la evaluación de la exclusión y aquellos que no figuren en ninguna de las bases de datos que sirven de fuente de consulta de la exclusión quedan aptos para su inscripción en el RUV¹⁰⁹. De esta forma, el Consejo de Reparaciones cumple con el artículo 76 del Reglamento de incorporar los registros preexistentes ‘previa verificación’ pero lo hace en la forma más mínima posible asumiendo como veraz la información contenida en dichos registros. De esta manera, el CR trata de llevar la elaboración del Registro Único de forma ordenada, sin contradecir los procesos anteriores, y adopta una postura favorable a las víctimas buscando acelerar o acortar las etapas que quedan entre ellas y la materialización de una reparación individual.

Asimismo, el CR tuvo que elaborar una metodología para la medición del nivel de afectación de los centros poblados y comunidades afectados por el conflicto, como le encomienda el artículo 70 c) del Reglamento. Para ello, y desagregando las variables

¹⁰⁶ “El CR ha procurado diseñar un procedimiento sencillo, desprovisto de complejidades legales o burocráticas, que favorezca la inscripción de quienes tienen derecho a ser considerados víctimas o beneficiarios. En tal sentido se establece la gratuidad de los trámites, se prescinde de la necesidad de un abogado para la presentación de una solicitud o de la realización de cualquier trámite, se admite la representación mediante autorización simple, se establece una finca de inscripción estándar y se establecen mecanismos que facilitan al Consejo tener una actuación nacional a través de convenios de colaboración institucional con la finalidad de acercar la inscripción en el RUV a las personas afectadas por la violencia”. SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*, Lima, noviembre de 2007, p.22.

¹⁰⁷ Ibid, p.26.

¹⁰⁸ Para la verificación de campo se procede a agrupar los casos por tipos de afectación, fecha de ocurrencia de la afectación y lugares de ocurrencia a fin de optimizar los recursos y el tiempo.

¹⁰⁹ SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*, Lima, noviembre de 2007, p.26 y 27.

contenidas en el Reglamento (la concentración de violaciones individuales, el arrasamiento, el desplazamiento forzado, el resquebrajamiento institucional, la destrucción de infraestructura y bienes familiares y la destrucción de infraestructura y bienes comunales¹¹⁰) se ha construido un indicador que permite ordenar los beneficiarios colectivos según presentan mayor o menor concentración de afectación: muy alto, alto, mediano, bajo, muy bajo. Al incluir en el mandato del CR la determinación del nivel de afectación de las comunidades afectadas a la par que se autoriza a la CMAN a utilizar otro instrumento – el Censo por la Paz – para implementar el Programa de Reparaciones Colectivas¹¹¹, se corre el riesgo de que no coincidan el nivel establecido por el Consejo con el establecido por el Censo. Y de hecho, al aplicar su metodología de medición del nivel de afectación a las 440 comunidades priorizadas por la CMAN para efecto del Programa de Reparaciones Colectivas por ser las más altamente afectadas según el Censo por la Paz, el Consejo de Reparaciones encontró que un 82% se encuentra ubicado en los niveles alto o muy alto de afectación pero que un 18% aparece con un nivel medio o bajo de afectación. El CR había tratado coordinar el trabajo para que las primeras comunidades a ser incluidas en el Programa de Reparaciones Colectivas pudieran ser inscritas previamente en el Libro Segundo del RUV, sin embargo las coordinaciones no prosperaron¹¹². Frente a la urgencia del gobierno de mostrar resultados en materia de reparaciones, pero buscando proyectar una imagen de orden frente al conjunto de entidades, personas y comunidades involucradas en el proceso, el CR empezó la implementación del Libro Segundo del RUV con la integración de las comunidades registradas en el Censo por la Paz. A principios de enero de 2008, había inscrito 1876 comunidades y se espera que en las próximas etapas del Programa de Reparaciones Colectivas, la CMAN tome como fundamento los inscritos en el Libro Segundo del RUV. Una preocupación adicional surge respecto de los beneficiarios colectivos. Y es que, si bien la medición del nivel de afectación responde a un encomendado del Reglamento, no hay claridad sobre cómo la CMAN le dará uso: ¿elaborará una escala de montos basada en las categorías de afectación y entregará un monto menor a las comunidades que registran menos grado de afectación? ¿postergará la implementación del Programa de Reparaciones Colectivas para las comunidades que registran menos grado de afectación? A la fecha no se pronuncia.

En materia de estrategias de intervención, el Consejo de Reparaciones consideró necesario priorizar su intervención en las zonas que concentran mayor afectación pues el conflicto no afectó por igual a todo el territorio nacional y sus recursos financieros, humanos y logísticos no le van a permitir un despliegue nacional concomitante. Para ello, y tomando como referencia hasta 10 bases de datos preexistentes, elaboró un mapa nacional de concentración de la violencia que visibiliza a 10 departamentos y 212 distritos. Conciente de que estas localidades no sufrieron solamente los embates del conflicto sino que concentran también fuertes índices de pobreza y de analfabetismo que dificultan el acceso a la información y el ejercicio de derechos¹¹³, el CR diseñó lo que llama una “estrategia inclusiva de despliegue territorial” que permite una intervención

¹¹⁰ Decreto Supremo N°015-2006-JUS, artículo 50.

¹¹¹ Ibid, artículo 76.

¹¹² SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*, Lima, noviembre de 2007, p.34.

¹¹³ Véase nota 8.

diferenciada en base al nivel de afectación de la zona. Así, para los distritos más afectados el recojo de la información se hará mediante un barrido censal donde se acudirá a todas las viviendas; para las zonas rurales con menor afectación y más articuladas a las ciudades, se hará mediante grupos itinerantes de registro establecidos en puntos clave de diversos distritos; y para las zonas urbanas de las regiones y toda la capital se hará mediante módulos de atención al público¹¹⁴. Consecuentemente a esta estrategia de intervención, el CR propone dos metodologías de registro: un registro de oficio que se realiza a través de la integración de registros preexistentes, de campañas de recolección de información y empadronamiento de víctimas y beneficiarios llevadas a cabo por el CR o coordinadas con los gobiernos regionales o locales, y un registro por solicitud que implica la gestión directa del interesado ante la sede del Consejo o los módulos de atención descentralizados¹¹⁵. Cabe destacar el trabajo desarrollado por el Consejo para la planificación de su labor: el 29 de febrero de 2008, el Consejo organizó un taller en la provincia de Huanta, una de las más afectadas por la violencia, con organizaciones de afectados y autoridades locales de toda la provincia para definir en forma participativa la mejor forma de cubrir el territorio. Los participantes, con mapas de sus distritos en mano, definieron las rutas que debían usar los encuestadores e hicieron sugerencias de los organismos que podrían colaborar en la realización de la labor. La actividad, que constituye un ejercicio piloto para la definición de la metodología de trabajo, no sólo proveyó de valiosa información para la ejecución de éste, sino también contribuyó a la difusión de la iniciativa y a que las autoridades locales y dirigentes asistentes se apropiaran del proceso, un componente central de las recomendaciones de la CVR.

IV. DESAFÍOS Y LECCIONES

Como valoración final y con la salvedad de que el Plan Integral de Reparaciones está siendo parcialmente implementado, del análisis de la experiencia peruana en materia de reparaciones se vislumbran algunos desafíos y se derivan algunas lecciones que merece la pena aportar para la experiencia comparada.

4.1 Institucionalizar una política de reparaciones: las dificultades de financiamiento, gestión y coordinación.

La experiencia peruana muestra las enormes dificultades que existen en la práctica para financiar no solamente los programas y las medidas de reparaciones sino también los órganos que les dan soporte. No cabe duda que el proceso de movilización de recursos públicos sea de naturaleza esencialmente política y, en este caso, dependa en gran medida de la existencia de correlaciones de fuerzas favorables a las reparaciones. En Perú, las reparaciones a un sector de la población suelen ser vistas como un desvío de los recursos que se podrían gastar en programas de desarrollo de vivienda, educación y salud pública, etc. los cuales son áreas que benefician a un segmento más amplio de la sociedad. La correlación de fuerzas entonces es frágil por lo que en varias oportunidades el

¹¹⁴ SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*, Lima, noviembre de 2007, p. 21.

¹¹⁵ *Ibid*, p.25.

financiamiento de las reparaciones se ha convertido en un proceso tortuoso y lento, poniendo en peligro la viabilidad misma de la política de reparaciones.

Esta falta de voluntad política se ha expresado de diversas maneras, siendo las principales argüir la escasez de recursos¹¹⁶, asociar los programas sociales tradicionales con las reparaciones, reducir el alcance del PIR (ya sea mediante la exclusión de las reparaciones económicas individuales o mediante la implementación exclusiva de las reparaciones colectivas), dejar a los órganos a cargo sin recursos humanos, logísticos o financieros y, por supuesto, asignar una cantidad limitada y puntual de recursos estatales a las reparaciones sin posibilidad de proyección a mediano plazo: 10 millones de soles en el 2006, 30 millones en el 2007 más estos 15 millones disponibles desde el 2006 pero que aún no se ejecutan.

Este último punto sugiere otra dificultad cual es la dimensión técnica y burocrática vinculada con los procesos presupuestarios que puede convertirse en un obstáculo importante para la aplicación efectiva de las medidas de reparación. Lo demuestra la experiencia de la CMAN que no pudo ejecutar la Programación multianual en el 2005 por lentitud en el desarrollo de los planes de trabajo y en el proceso de asignación presupuestaria de los fondos adicionales. Lo demuestra también la experiencia del Consejo de Reparaciones al no haber podido operar durante los seis primeros meses de su existencia por no haber contado desde un inicio con los recursos presupuestales necesarios. En este sentido, con el propósito de no generar frustración entre los destinatarios de las reparaciones ya que no existe concordancia entre los tiempos del Estado y los pedidos urgentes de atención por parte de las víctimas, es importante tomar en cuenta las diferentes fases del proceso presupuestario, incluyendo los tiempos que dichas fases requieren, pero también las regulaciones que norman el funcionamiento de los servicios del Estado y pues conducen a que la toma de decisión y la gestión sean engorrosas y lentas.

Finalmente, del examen de la experiencia peruana se observa que otro importante inconveniente para que el proceso de reparaciones se desarrolle de manera efectiva y oportuna es la falta de coordinación entre las diferentes entidades que tienen a su cargo la organización y ejecución del PIR. Según el marco normativo, corresponde a la CMAN asumir este rol como órgano rector de monitoreo y supervisión permanente y trabajar de la mano con el Consejo de Reparaciones y con los sectores y los gobiernos regionales y locales. Estas entidades sin embargo vienen manejando sus programas de reparación o su labor de identificación de las víctimas y beneficiarios de manera aislada. Ello no solamente dificulta que las víctimas manejen información completa acerca de los procedimientos y de los beneficios a los que pueden acceder, sino que imposibilita una gestión oportuna de los recursos dedicados a la política de reparaciones e impide que el proceso de reparaciones se realice de manera rápida y ordenada; conduce al fin a postergar más el derecho de las víctimas a una reparación justa y oportuna. Por ello se tiene que insistir en la necesidad de que las diversas instituciones del Poder Ejecutivo y organismos descentralizados, así como los gobiernos regionales, provinciales y

¹¹⁶ Si bien las limitaciones financieras de los Estados son importantes, dichas limitaciones no impiden a un gobierno o un Estado comprometido políticamente con las reparaciones priorizar dentro de sus políticas y destinar dinero a las reparaciones de manera sostenida aunque sea en cantidades modestas.

distritales, realicen el esfuerzo de coordinar y planificar acciones conjuntas para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en la Ley que crea el PIR.

4.2 ¿Una ética de la exclusión?¹¹⁷

La Ley N°28952, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, que tiene por objeto establecer el marco normativo de la obligación estatal de reparar a las víctimas de la violencia ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre 2000, señala en su artículo 4 que “no son consideradas víctimas y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la presente ley, los miembros de las organizaciones subversivas”. Si bien el diseño de un plan de reparaciones basado en un listado de las violaciones a los derechos humanos que dan lugar a reparaciones conduce inevitablemente a inclusiones y exclusiones – quien será reparado y quien no lo será – cabe preguntarse sobre la legitimidad de semejante exclusión pues no excluye simplemente del acceso a una reparación sino que desconoce la calidad de víctima a cierta categoría de personas.

De acuerdo a los *Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en marzo de 2006, es víctima “toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario”¹¹⁸. Un poco más adelante, precisa que “la aplicación e interpretación de los presentes Principios y directrices básicos se ajustará sin excepción a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo”¹¹⁹. Así, según el derecho internacional, la calidad de víctima no depende de la legalidad o moralidad de la conducta previa de la persona perjudicada y el principio de no discriminación obliga a evitar tratos distintos por razones como la opinión política¹²⁰. La jurisprudencia del sistema interamericano en materia de reparaciones es de la misma postura. No se conoce caso donde, establecida una violación de la Convención Americana y el deber concomitante de reparar, la Corte hubiera decidido suspender o modificar su determinación a la luz de la calidad o conducta de la víctima. Al momento de definir si una víctima tiene derecho a ser reparada o no, la Corte Interamericana de

¹¹⁷ Este acápite retoma ideas desarrollados en el capítulo “Las disyuntivas conceptuales” en Julie GUILLEROT & Lisa MAGARRELL. *Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana*. Lima: APRODEH-ICTJ-OXFAM. Lima, 2006.

¹¹⁸ NACIONES UNIDAS. A/RES/60/147, marzo 2006, parr.8.

¹¹⁹ Ibid, parr. 25.

¹²⁰ Este principio de no discriminación es uno de los principios rectores de la interpretación y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. En el caso del deber de reparar significa que la reparación se ajustará a las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidos sin hacer distinción perjudicial alguna (de raza, género, origen étnico, idioma, opinión, religión, condición económica), y que cualquier medida en el ámbito nacional deberá integrar y respetar el principio de la no discriminación en todo momento.

Derechos Humanos se limita a calificar la conducta del Estado y sus consecuencias para las personas afectadas. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, al romper con los principios de no discriminación e igualdad ante la ley, de quienes han sufrido una violación a los derechos humanos, esta disposición transgrede entonces no solamente diversos tratados sobre derechos humanos de los que el Perú es parte, sino también la Constitución peruana¹²¹. Sin embargo, el diseño de un plan de reparaciones no se circunscribe a consideraciones jurídicas: la dimensión política pero también ético-moral cuenta tanto, sino más, al momento de decidir sobre la viabilidad del plan.

El argumento entonces para sostener la exclusión de la calidad de víctima se fundamenta en el ámbito ético-moral y político y en los crímenes horrendos cometidos por los grupos subversivos: porque por su accionar generaron víctimas no pueden ser reconocidos ellos mismos como víctimas. Sin embargo, si la preocupación real tras la exclusión de la calidad de víctima fuera la participación en violaciones de los derechos humanos, se debería haber cuestionado también el reconocimiento de la calidad de víctima a algunos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional dado que, según las cifras de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, son responsables de 37% de las muertes y desapariciones. Pero no fue así lo que refleja la renuencia de un sector de la clase política a apoyar el reconocimiento de los abusos del Estado.

Lo que sustenta en realidad la exclusión de la Ley no es si la persona tiene o no las “manos limpias”, sino una valoración respecto al papel de cada actor en el conflicto: la lucha de los grupos subversivos no es considerada justa mientras que las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional no hicieron más que hacer un uso legítimo y legal de la fuerza en defensa de la patria. El artículo 4 de la Ley entonces establece un trato diferenciado entre ciertas categorías de víctimas, trazando la línea sobre la base de una apreciación – necesariamente subjetiva – en torno al papel de las dos partes en el conflicto y no sobre la base de su participación en las graves violaciones de los derechos humanos.

Lo problemático de semejante exclusión es que se relativizan las violaciones sufridas según este criterio ideológico en lugar del principio objetivo de la violación o no de los derechos humanos, los cuales pertenecen a todo ser humano en cuanto tal, independientemente de su comportamiento o de sus elecciones pasadas. La clasificación de algunas personas – en este caso los miembros de los grupos subversivos – como individuos que no merecen gozar de derechos, le resta a la persona excluida su reconocimiento como un ser humano y convalida las brechas que sirvieron para justificar cantidades de abusos.

Además de complicar sobremanera la tarea del Consejo de Reparaciones, dicha disposición podría acarrear consecuencias delicadas para el Estado peruano – como acciones de inconstitucionalidad o demandas ante el sistema interamericano de derechos humanos, cuyo costo social, financiero y político podría ser mucho más alto que simplemente incluir a los miembros de grupos subversivos víctimas de violaciones a los derechos humanos¹²².

¹²¹ “Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Constitución política del Perú, Artículo 2.

¹²² Como lo comprueba las reacciones a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 25 de noviembre de 2006 en el caso *Penal Miguel Castro Castro vs. Perú* que reconoce la responsabilidad

Si bien tampoco se sustentaría en el derecho, lo más aceptable hubiera sido una determinación política de que los miembros de los grupos subversivos no serían consideradas beneficiarias del PIR, pero sin quitarles de pleno la calidad de víctimas. Otra opción hubiera sido establecer criterios objetivos que los colocarían al final de la cola en la prioridad de la implementación de las reparaciones. Una tercera posibilidad hubiera sido excluir del PIR a los miembros de organizaciones subversivas que resultaron heridos, lesionados o muertos como consecuencia directa de enfrentamientos armados, salvo que la afectación se haya realizado en violación de sus derechos humanos¹²³, es decir excluir a los miembros de los grupos subversivos que cayeron en acciones legítimas del Estado.

A pesar del legítimo rechazo moral que el accionar de los grupos subversivos pueda generar, la exclusión genérica del artículo 4 de la Ley no hace más que institucionalizar el rechazo moral hacia un sector de víctimas y deja atrás una oportunidad para una reflexión más matizada sobre el futuro de convivencia nacional y de respeto a los derechos humanos. Demuestra que el camino hacia la reconciliación nacional es arduo y largo.

internacional del Estado peruano por el empleo de la fuerza contra personas privadas de libertad - personas que eran condenadas por pertenecer a las filas de Sendero Luminoso o detenidas por ser presuntos miembros de Sendero Luminoso – y lo condena a pagar reparaciones a los internos fallecidos, a los internos sobrevivientes y a sus familiares.

¹²³ Esta opción corresponde a lo planteado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación que debería ser el marco interpretativo que se aplica al objeto y los alcances de la Ley 28952.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Informe Final*, Lima, 2003.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (ed.). *Hatun Willakuy, Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima, 2004.
- 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 , *Metodología de intervención del Programa de Reparaciones Colectivas*, Documento de trabajo. Lima, 2007.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *A un año de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 86, Lima, 2004.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *A dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 97, Lima, 2005.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *El difícil camino de la reconciliación. Justicia y reparación para las víctimas de la violencia*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 112, Lima, enero 2007.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). *El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia donde vamos en políticas de reparación y justicia?*, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N.º 128, Lima, diciembre 2007.
- DE GREIFF Pablo (ed). *The Handbook of Reparation*. Oxford University Press Inc. New York, 2006.
- GUILLEROT Julie y Lisa MAGARRELL. *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado*. ICTJ-APRODEH-OXFAM. Lima, 2006.
- GUILLEROT Julie «Linking Gender and Reparations in Peru: A Failed Opportunity». En Ruth Rubio-Marin (ed.). *What Happened To The Women? Gender and Reparation for Human Rights Violations*. SSRN, New York, 2006.
- INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE (ICTJ) y ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS (APRODEH) (eds.). *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú. Informe conjunto*. Lima, 2002.
<<http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/propuestas.htm>>
- SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES (ed.). *Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007*, Lima, noviembre de 2007.

ANEXO 1 - Plan Integral de Reparaciones de la CVR (PIR-CVR)

PROGRAMA	OBJETIVO	BENEFICIARIOS	COMPONENTES	MEDIDAS
Programa de reparaciones simbólicas	Contribuir a rehacer los lazos sociales que se rompieron por la violencia, entre el Estado y las personas, y entre las personas mismas.	Las víctimas de violaciones y de la violencia que fueron afectadas en su dignidad y sus derechos, así como los ciudadanos de los territorios afectados por el conflicto armado interno. La proyección del beneficio sin embargo alcanza a toda la Nación.	Gestos públicos	-Respaldo expreso al Informe Final -Disculpas al país -Cartas a la víctimas /familiares -Ceremonias públicas de explicación de la verdad
			Actos de reconocimiento	-Reconocimiento de todas las víctimas -Restauración de la confianza ciudadana en los inocentes en prisión -Reconocimiento de los líderes sociales y de las autoridades civiles (nombre de centros educativos) -Reconocimiento de miembros de las FFAA / FFPP -Reconocimiento de los gobiernos locales
			Recordatorios o lugares de la memoria	-Espacios de memoria en los cementerios -Espacios en plazas o parques
			Actos que conduzcan hacia la reconciliación	-Cambios en símbolos asociados con la violencia -Resignificación de símbolos de violación de DDHH
Programa de reparaciones en salud	Contribuir a que la población afectada por el conflicto recupere la salud mental y física, que se reconstituyan las redes de soporte social y se fortalezcan las capacidades para el desarrollo personal y social.	-El universo de los beneficiarios individuales del PIR quienes padecen de algún problema físico o mental. -Los colectivos humanos beneficiarios (comunidades afectadas y grupos de desplazados en sus lugares de inserción)	Recuperación integral desde la intervención comunitaria	-Reconstrucción de las redes de soporte comunitario -Recuperación de la memoria histórica -Creación de espacios comunitarios
			Recuperación integral desde la intervención clínica	-Diseño de un modelo de atención clínica -Atención en salud mental
			Acceso a la salud	Cobertura del Seguro Integral de Salud
			Promoción y prevención	-Programas de promoción de la salud -Programas de educación y sensibilización
Programa de reparaciones en educación	Dar facilidades y brindar nuevas o mejores oportunidades de acceso a	-Del universo de los beneficiarios individuales, aquellos que por razón de	Acceso y restitución del derecho a la educación	-Exoneración de pagos, -Becas integrales con cuotas por región y por tipo de carrera profesional, -Programas de educación para adultos

	las personas que, como producto del conflicto, perdieron la posibilidad de recibir una adecuada educación o de culminar sus estudios.	los sufrido tuvieron que interrumpir sus estudios. -Los hijo/as producto de violaciones sexuales. -Las personas que siendo menores integraron un comité de autodefensa.	Créditos educativos (sólo por cesión de beneficiario a un familiar)	
Programa de restitución de derechos ciudadanos	Restablecer en el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos ciudadanos, civiles y políticos, a la población afectada, buscando su rehabilitación jurídica.	-Los familiares de las víctimas de desaparición forzada. -Las personas indebidamente requeridas por Ley por terrorismo y traición a la patria. - Las personas inocentes que has sufrido prisión cuyos antecedentes no fueron anulados - Las personas indocumentadas a raíz de la violencia	Regularización de la situación jurídica de los desaparecidos	Creación de la figura legal de “ausencia por desaparición”
			Regularización de la situación jurídica de los requisitoriaados indebidamente	-Depuración del padrón -Derogatoria del DL N°25660 -Modernización del sistema informático de requisitorias de la PNP -Anulación de las órdenes de detención emitidos por el foro militar o por tribunales sin rostro
			Anulación de los antecedentes policiales, judiciales y penales	Anulación de oficio
			Regularización de la situación de los indocumentados	Programa masivo de documentación y de regularización de la documentación
			Asesoramiento jurídico-legal y exoneración de pagos	
Programa de reparaciones económicas	Contribuir a que las víctimas y sus familiares puedan planificar su vida y contar con un futuro de dignidad y bienestar.	-Los familiares de las víctimas de muerte y desaparición. -Los discapacitados físicos y mentales permanentes, parcial o total, cuya discapacidad es producto de violaciones sexuales, torturas, heridas o lesiones ocurridas durante el conflicto armado interno. -Las víctimas de violación sexual. -Los hijo/as producto de violación sexual.	En forma pecuniaria	Pensión y/o indemnización
			En forma de servicios	Puntajes en programas de vivienda y empleo

Programa de reparaciones colectivas	Contribuir a la reconstrucción y consolidación de comunidades, asentamientos humanos y otros centros poblados que perdieron su infraestructura social y física a raíz del conflicto.	<p>-Las comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados afectados por el conflicto armado.</p> <p>-Los grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de comunidades afectadas, en sus lugares de inserción.</p>	Consolidación institucional	La CVR plantea que el contenido concreto de estos componentes sea definido con la participación de la población beneficiaria
			Recuperación y reconstrucción de la infraestructura productiva	
			Recuperación y ampliación de servicios básicos	
			Empleo y generación de ingresos	

ANEXO 2 - Plan Integral de Reparaciones – Programación Multianual 2005-2006

PROGRAMA	OBJETIVO GENERAL	ESTRATEGIA	LINEAS DE ACCION
Programa de restitución de derechos ciudadanos	Restablecer en el ejercicio pleno y efectivo de los derechos ciudadanos a la población afectada durante el conflicto armado interno, buscando su rehabilitación jurídica	Regularización de la situación jurídica de los desaparecidos	Proceso de declaración de ausencia por desaparición
		Regularización de la situación jurídica de los requeridos por Ley, absueltos y liberados, y anulación de los antecedentes policiales, judiciales y penales	<ul style="list-style-type: none"> – Depuración del Registro de Requisitorios – Derogatoria del decreto Ley 25660 – Modernización del Sistema Informático de Requisitorias de la PNP – Anulación de órdenes de detención emitidos por el Fuero Militar o «Tribunales sin rostro» – Anulación de antecedentes policiales, judiciales y penales – Campaña de información y educación en idioma nativo a través de medios de comunicación masivo
		Regularización de la situación jurídica de los indocumentados	<ul style="list-style-type: none"> – Registro de indocumentados – Instalación de unidades de servicio descentralizadas y concertadas con entidades competentes – Simplificación de procedimientos de documentación – Amnistiar a los omisos del servicio militar obligatorio y a la inscripción al servicio militar – Reimpresión de documentos para los indocumentados por quema o destrucción de registros civiles – Campañas de información y educación a los beneficiarios.
		Regularización de los derechos sucesorios y saneamiento legal de la propiedad mueble o inmueble	<ul style="list-style-type: none"> – Regularización de derechos sucesorios – Saneamiento legal de la propiedad mueble e inmueble – Campaña de información en idioma nativo a través de los medios de comunicación
		Asesoramiento jurídico-legal	<ul style="list-style-type: none"> – Consultorios jurídicos descentralizados – Ampliación del programa de la Defensoría del Pueblo de protección de víctimas

Programa de reparación en educación	Restablecer el acceso a la educación, profesionalización y ubicación adecuada en el mercado laboral de personas que perdieron estas oportunidades por efecto del conflicto	Acceso y restitución del derecho a la educación básica regular	<ul style="list-style-type: none"> – Programa especial de estudios de educación básica para menores – Paquetes escolares – Programa especial de educación básica regular para adultos – Programa especial de alfabetización en zonas para víctimas y familiares del conflicto armado – Decreto supremo de exoneración de pagos para adultos y menores
		Recuperación de las oportunidades de profesionalización y laborales	<ul style="list-style-type: none"> – Becas de profesionalización técnica y universitaria – Becas de formación laboral (cursos de formación laboral; implementación de micro negocios)
		Reconstrucción y fortalecimiento de la infraestructura y calidad educativa	<ul style="list-style-type: none"> – Reconstrucción o ampliación de infraestructura de los centros educativos afectados – Reequipamiento de centros educativos (material didáctico, bibliotecas, equipos, muebles y pizarras) – Reconstrucción y mejoramiento de los sistemas educativos (capacitación a docentes; incorporación de las conclusiones y recomendaciones de la CVR en el plan curricular; implementación de servicios especiales para estudiantes afectados por el conflicto armado)
Programa de reparación en salud	Contribuir a la recuperación de la salud física y mental de las personas afectadas por el conflicto	Atención de personas discapacitadas	<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo de capacidades de los afectados y su entorno familiar. – Programa especial de atención permanente y descentralizada a las personas con discapacidad (implementación de una unidad de atención por medio de la red de salud, medicación permanente, atención especializada con cobertura de análisis, exámenes diversos, prótesis, traslado a centros especializados y otros)
		Recuperación de la salud mental comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> – Atención psicológica de la población afectada (recuperación de la memoria colectiva; recuperación y desarrollo de las capacidades afectivo-emocionales, sociales y culturales; reconstrucción de las redes de soporte familiar y comunitario; creación de espacios comunitarios para la recuperación emocional)

			<ul style="list-style-type: none"> – Atención de personas y grupos con conductas de riesgos (rehabilitación y reinserción de poblaciones en situación de alto riesgo: pandillas juveniles; control y reducción de la violencia familiar) – Recuperación integral desde la perspectiva clínica (diseño y validación de un modelo de intervención; programa especial de intervención clínica descentralizado; exoneración de pagos)
		Reconstrucción y fortalecimiento de la infraestructura y calidad de los servicios de salud	<ul style="list-style-type: none"> – Reconstrucción o ampliación de la infraestructura de salud. – Reconstrucción y mejoramiento de la calidad del servicio (equipamiento adecuado; capacitación de recursos humanos; implementación de servicios especiales demandados por los afectados) – Acceso permanente a programas regulares del Estado (Seguro Integral de Salud, seguridad alimentaria; enfermedades inmuno-prevenibles; drogadicción, alcoholismo) – Programa especial de atención de casos de emergencia
		Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> – Capacitación y formación de profesionales del sector público, privado y promotores locales – Servicio solidario en zonas afectadas de profesionales y estudiantes de los últimos años con diversas especialidades – Difusión y sensibilización sobre secuelas de la violencia y su incidencia en los actuales problemas sociales
Programa de reparación colectiva	Contribuir a la reconstrucción del capital social, material y económico productivo de familias y comunidades rurales y urbanas afectadas por el conflicto armado.	Reconstrucción de la institucionalidad comunal y local	<ul style="list-style-type: none"> – Conclusión del proceso de recuperación, retorno e integración de desplazados – Reasentamiento e integración de desplazados en ámbito urbano – Formación de nuevos liderazgos – Fortalecimiento de organizaciones sociales de base – Diseño y gestión de planes de desarrollo integrales y concertados – Institucionalización de mecanismos de participación ciudadana – Resolución democrática de conflictos comunales y locales

		Reconstrucción de la infraestructura social y productiva	<ul style="list-style-type: none"> – Reconstrucción o construcción de infraestructura social, locales comunales e iglesias – Reconstrucción o rehabilitación de infraestructura productiva familiar y comunal (canales de riego, reservorios, establos, graneros, centros de acopio) – Reconstrucción de infraestructura vial y de comunicación comunal y local (puentes, trochas, caminos de herradura, puertos fluviales)
		Rehabilitación económica productiva familiar y comunal	<ul style="list-style-type: none"> – Rehabilitación de unidades productivas familiares – Promoción de micro créditos solidarios rural y urbano – Apoyo a pequeños emprendimientos económicos individuales y familiares, rural y urbano – Acceso preferente a programas regulares del Estado
		Reconstrucción de las condiciones de habitabilidad	<ul style="list-style-type: none"> – Reconstrucción o rehabilitación de viviendas rurales (apoyo a la reconstrucción y a la construcción de nuevas viviendas rurales) – Acceso preferente a programas de vivienda en el ámbito urbano (apoyo a la autoconstrucción y acceso preferente por medio de puntajes en programas del Estado) – Apoyo al planeamiento rural y urbano (planeamiento de comunidades reubicadas por problemas de seguridad, de nuevos centros poblados en el ámbito rural, de zonas de reasentamiento de desplazados) – Ampliación o acceso preferente a servicios básicos en el ámbito rural y urbano y en zonas de reasentamiento de desplazados
Programa de reparación simbólica	Fomentar el reconocimiento y la restauración de los daños ocasionados a la moral y la dignidad de las personas y colectivos, por efecto del conflicto armado interno, en la búsqueda de favorecer la reconciliación nacional y el fortalecimiento de un sentimiento de solidaridad y la integración del conjunto de la sociedad peruana	Gestos públicos	<ul style="list-style-type: none"> – Respaldo expreso al <i>Informe Final</i> – Disculpas al país de parte de las autoridades del más alto nivel del Estado – Cartas a las víctimas y familiares – Ceremonias públicas de explicación de la verdad
		Actos de reconocimiento	<ul style="list-style-type: none"> – Revaloración del papel y aporte de los afectados en el proceso de pacificación. – Reconocimiento a los líderes sociales y autoridades civiles

			<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento a los miembros de las FFAA y Policía Nacional - Reconocimiento a los gobiernos locales
		Recordatorios o lugares de la memoria	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios de memoria en los cementerios - Espacios de memoria en plazas o parques

ANEXO 3 – Plan Integral de Reparaciones (PIR-Ley)

Programas	Objetivos	Modalidades
Programa de restitución de derechos ciudadanos	Establecer en el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos ciudadanos, civiles y políticos, a la población afectada por el proceso de violencia, buscando su rehabilitación jurídica, para lo cual se crea accesos preferenciales o tratamientos prioritarios para este sector de la sociedad garantizándole una situación de igualdad en el ejercicio de sus derechos ante sus otros conciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> a) Regularización de la situación jurídica de los desaparecidos; b) Para las personas indebidamente requisitorias por terrorismo y traición a la patria, la regularización de su situación jurídica; c) Para los indultados inocentes y las personas que han sufrido prisión sin condena, cuyos antecedentes policiales, judiciales y penales no han sido anulados, la anulación de los mismos; d) Para las personas que resultaron indocumentadas a raíz del proceso de violencia, la regularización de la falta de documentación; e) Para todos los beneficiarios del PIR, la regularización de los derechos sucesorios y saneamiento legal de la propiedad mueble e inmueble; f) Para todos los beneficiarios del PIR, la exoneración a través de la norma correspondiente, de las tasas judiciales, administrativas registrales, municipales, así como de otros costos que fueran necesarios para el cumplimiento de lo previsto en este Reglamento.
Programa de reparaciones en educación	Dar facilidades y brindar nuevas o mejores oportunidades de acceso a las víctimas y sus familiares que como producto del proceso de violencia perdieron la posibilidad de recibir una adecuada educación o de culminar sus estudios primarios, secundarios, superior técnica y/o universitaria	<ul style="list-style-type: none"> a) Exoneración de pagos de matrícula, pensiones, derecho de examen de ingreso y certificados de estudios y servicios de comedor y vivienda en los casos correspondientes b) Implementación de programa de becas integrales c) Educación para adultos d) Acceso y restitución del derecho a la educación básica regular e) Acceso a oportunidades de calificación laboral adecuada
Programa de reparaciones en salud	Los objetivos de este programa son la recuperación de la salud mental y física, reconstitución de las redes de soporte social y fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo personal y social.	<ul style="list-style-type: none"> a) Atención integral en servicios públicos de salud, priorizando a niños, mujeres y ancianos b) Recuperación integral desde la intervención comunitaria, que incluye: b.1 Reconstrucción de las redes

		<p>de soporte comunitario b.2 Recuperación de la memoria histórica b.3 Creación de espacios comunitarios para la recuperación emocional</p> <p>c) Recuperación desde la intervención clínica, lo que implica el diseño de un modelo de atención clínica que se ajuste a las necesidades y recursos humanos de las diversas zonas del país</p> <p>d) Promoción y prevención a través de la educación y sensibilización</p> <p>e) Inclusión en las políticas públicas de salud</p> <p>f) Mejora de la infraestructura de atención en los servicios de salud</p>
Programa de reparaciones colectivas	Contribuir a la reconstrucción del capital social e institucional, material y económico-productivo de las familias y comunidades rurales y urbanas afectadas por el proceso de violencia	<p>a) La consolidación institucional, que comprende la incorporación de acciones de apoyo al saneamiento legal de las comunidades, la instauración de las autoridades y poderes locales, la capacitación en Derechos Humanos, prevención y resolución de conflictos internos e Intercomunales, a partir de un diagnóstico comunal participativo que ayude a identificar las acciones necesarias, dentro de un enfoque de derechos que priorice la educación para la paz y la construcción de una cultura de paz</p> <p>b) La recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y de comercio, y el desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas</p> <p>c) El apoyo al retorno, reasentamiento y repoblamiento, así como a las poblaciones desplazadas como consecuencia del proceso de violencia</p> <p>d) La recuperación y ampliación de infraestructura de servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural, recuperación del patrimonio comunal y otros que el colectivo pueda identificar.</p>
Programa de reparaciones simbólicas	Contribuir a restaurar el lazo social quebrado, por el proceso de violencia, entre el Estado y las personas y entre las personas mismas, a través del reconocimiento público del daño que les infligió la acción de los grupos	a) Los gestos públicos, que comprende las disculpas al país por parte de los representantes de los Poderes del Estado, cartas a las víctimas o a sus familiares, ceremonias públicas para la información masiva del Informe de la

	<p>subversivos y la acción u omisión del Estado, en la búsqueda de favorecer la reconciliación nacional del conjunto de la sociedad peruana hacia las víctimas.</p>	<p>CVR</p> <p>b) Los actos de reconocimiento, que comprende el reconocimiento de todas las víctimas del proceso de violencia, a los inocentes que sufrieron prisión a los líderes sociales y autoridades civiles, a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y a los gobiernos locales, miembros de los Comités de Autodefensa, a las organizaciones de afectados por el proceso de violencia y a las organizaciones comprometidas con la defensa de los derechos humanos y las comunidades</p> <p>c) Los actos que conduzcan hacia la reconciliación, sean éstos, cambios en símbolos asociados con la violencia en los territorios afectados y resignificación de símbolos de violación de los derechos humanos, sean éstos cierre y/o reacondicionamiento de los penales que simbolicen estas violaciones, a propuesta y en coordinación con los afectados</p> <p>d) Los recordatorios a los héroes de la pacificación, asignando nombres a las calles, plazas públicas de la comunidad, puentes, carreteras, distrito o región, a propuesta y en coordinación con los afectados</p> <p>e) La inclusión como Héroes por la Paz a las víctimas fallecidas inscritas en el RUV.</p> <p>f) La declaratoria del día 28 de agosto de cada año como el “Día del Homenaje a todas las víctimas de la violencia”</p>
<p>Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional</p>	<p>Otorgar facilidades para el acceso a la vivienda a las víctimas y/o a sus familiares que como producto del proceso de violencia perdieron sus viviendas o fueron desplazadas del lugar donde habitaban.</p>	<p>a) Programa especial de construcción y adjudicación de viviendas que se llevará a cabo en forma progresiva y descentralizada</p> <p>b) Proyectos de apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de viviendas rurales</p> <p>c) Apoyo para el saneamiento legal de la propiedad de la vivienda, convocando la participación de las entidades competentes del Estado</p> <p>d) Fomento y apoyo para la ubicación de las familias desplazadas internas en situación de alojados en los asentamientos elegidos en coordinación con los gobiernos locales, los que deberán ser considerados como beneficiarios preferentes en las campañas de asignación de</p>

		<p>lotes</p> <p>e) Fomento, apoyo financiero y asesoría técnica para la autoconstrucción de las viviendas de las familias desplazadas internas que cuentan con viviendas precarias y provisionales</p>
Programa de reparación económica	[no está especificado]	<p>Con el fin de desarrollar lineamientos técnicos y metodologías para la determinación de los montos, procedimientos y modalidades de pago que deben regir para el Programa de Reparaciones Económicas, se constituirá, dentro de los noventa días de entrada en vigor el presente Reglamento, una Comisión Técnica Multisectorial integrada por representantes del Ministerio de Justicia, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y el Ministerio de Economía y Finanzas. La mencionada Comisión será presidida por el representante del Ministerio de Justicia y entregará en un plazo de ciento ochenta (180) días, un Informe Técnico al Ministerio de Justicia</p> <p>El Informe Técnico servirá como base para determinar el monto del beneficio económico, así como para el otorgamiento de las reparaciones económicas, situación que tendrá lugar cuando haya sido cerrado el proceso de determinación e identificación de las víctimas, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos de la caja fiscal</p>