

2.1. REFORMAS INSTITUCIONALES

2.1.1. *El marco en el que se inscriben las propuestas de reformas institucionales*

El Decreto Supremo N° 065-2001-PCM creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y estableció como un objetivo de su mandato la presentación de recomendaciones de reformas institucionales que entendidas como garantías de prevención, ayuden a que no se repitan más en el Perú los dolorosos sucesos que se generaron en el proceso de violencia vivido en las últimas dos décadas. En este sentido, la Comisión cumple con presentar su propuesta de reformas institucionales que está orientada a modificar las condiciones que generaron y ahondaron el conflicto interno. El D.S. mencionado líneas arriba exige la presentación de recomendación de reformas institucionales como garantías de prevención:

Artículo 2°.- La Comisión tendrá los siguientes objetivos:

- a) Analizar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que, desde la sociedad y las instituciones del Estado, contribuyeron a la trágica situación de violencia por la que atravesó el Perú;
[...]
- d) Recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras, como garantías de prevención, a fin de que sean procesadas y atendidas por medio de iniciativas legislativas, políticas o administrativas [...].

2.1.2. *Fundamentación*

En este documento se presentan recomendaciones de reformas institucionales, respondiendo al mandato de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Del análisis realizado por la Comisión sobre la violencia entre 1980 y 2000 se desprende que su origen inmediato está en la acción de grupos subversivos minoritarios, con una ideología fundamentalista y totalitaria, que usaron el terror y la violencia para imponerse, en un grado que difícilmente encuentra parangón con otros movimientos violentistas en el mundo. La pregunta que los peruanos debemos hacernos es ¿cómo grupos con estas características pudieron ser capaces de constituir una seria amenaza para la sociedad y el Estado? Esto fue posible por dos tipos de razones. Un conjunto de ellas se refiere al hecho de que los grupos subversivos explotaron fracturas y desencuentros presentes en la sociedad peruana, convocaron y movilizaron a sectores marginales, no articulados a los procesos de democratización social y política expresados en el régimen democrático. Más específicamente, los grupos subversivos reclutaron militantes y simpatizantes entre jóvenes socializados en una escuela pública signada por patrones tradicionales autoritarios, que transmitía visiones derrotistas y simplistas de la compleja realidad peruana, y que no ofrecía perspectivas de superación y desarrollo; y provenientes de una educación superior excesivamente ideologizada, en donde el

pluralismo y el debate democrático estuvieron ausentes, y en donde la mala calidad de la formación tampoco ofrecía perspectivas de realización profesional.

De otro lado, los grupos subversivos pudieron prosperar porque aprovecharon espacios signados por dos características: de un lado, por la postergación y el atraso, así como por altos grados de conflictividad social; y, del otro, por la relativa ausencia del Estado y de organizaciones políticas y sociales capaces de cumplir funciones de intermediación. Ante la ausencia de mecanismos institucionales de expresión y procesamiento de demandas, la subversión utilizó los conflictos sociales para ganar adhesiones e imponer un orden, aunque totalitario. Las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación muestran claramente que allí donde hubo más Estado, y un tejido político y social más denso, la subversión no logró asentarse, y los conflictos y tensiones pudieron canalizarse a través de mecanismos institucionales. Por ello se presenta un conjunto de recomendaciones que buscan afianzar y extender la presencia estatal, reconociendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana. También se hacen recomendaciones conducentes a propiciar el fortalecimiento de las organizaciones políticas y sociales en todo el territorio nacional.

Un segundo conjunto de razones que explica la dinámica de la violencia apunta a las respuestas inadecuadas por parte del Estado para enfrentar a la subversión. Especialmente en la primera etapa del conflicto, la respuesta estatal fue una respuesta militarizada, que operó sobre la base de la abdicación de la autoridad democrática. Se trató de una respuesta represiva, que actuó desconfiando de una población que en realidad era víctima de los grupos subversivos. La corrección de este error fue un elemento clave para la ulterior derrota de éstos; la estrategia que brindó mejores frutos consistió en entender el conflicto armado como un conflicto no sólo militar si no fundamentalmente político, que requería el establecimiento de una alianza entre el Estado y la población afectada por la acción de los grupos subversivos. Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación hace algunas recomendaciones para la reforma de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los servicios de inteligencia, que busca afianzar una conducción política democrática civil de las tareas de defensa nacional y mantenimiento del orden interno, basada en el respeto a los derechos humanos y en la coordinación con las autoridades políticas y dirigentes sociales.

Otro ámbito en el que se expresaron clamorosamente los límites de la respuesta estatal al desafío de la subversión es el de la administración de justicia. Las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación muestran que, con contadas y honrosas excepciones, el sistema judicial no utilizó adecuadamente las leyes para defender los derechos de la población víctima de los crímenes y violaciones cometidas por los grupos subversivos o por los agentes estatales. El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente ni para la condena eficiente y dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos, ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas, ni para poner coto a la impunidad en que actuaban los agentes del Estado que cometían

graves violaciones de los derechos humanos. En medio de esta situación, el sistema de justicia terminó siendo avasallado en sus competencias y fueros por la justicia militar. Además, se abandonó en la práctica los intentos de pensar en la rehabilitación y resocialización de los penados. Por todo ello, la CVR hace también algunas recomendaciones para fortalecer el sistema de administración de justicia así como para la reforma del sistema penitenciario.

Finalmente, dado que en el origen de la subversión se ubican algunas características ya señaladas de la educación pública, la Comisión de la Verdad y Reconciliación hace también algunas recomendaciones de reforma de la educación básica y superior, especialmente en las zonas más pobres y atrasadas. El objetivo es aportar al debate sobre la reforma y la declaratoria de emergencia de la educación, proponiendo buscar un consenso en torno a la promoción de valores democráticos, interiorizar la importancia de los derechos humanos, el respeto de las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural, la difusión de visiones del país actualizadas y que den cuenta de su complejidad, y el rechazo de la violencia como medio para resolver conflictos; también para elevar la calidad de la educación, para que satisfaga las expectativas de progreso y desarrollo de la población.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación hace estas recomendaciones, que se desprenden de su examen de la violencia, con el propósito de desterrarla como medio para resolver nuestros conflictos, y establecer un nuevo pacto social de modo que el Estado sea realmente expresión de todos los peruanos. Dos de las dimensiones de la reconciliación que queremos resaltar aquí es la del Estado con los peruanos más afectados por la violencia, víctimas también del abandono y la indiferencia, y también la de la sociedad peruana con los muchos héroes de la derrota de la subversión y el logro de la paz, presentes en todas las regiones, todos los sectores sociales, expresión de lo mejor de la peruanidad, que merecen ser reivindicados.

2.1.3. Propuestas de reformas institucionales

Las reformas institucionales del Estado que propone la Comisión de la Verdad y Reconciliación no constituyen ni deberán constituir una propuesta de reforma del Estado integral, que es responsabilidad de otros organismos y actores. Tampoco es el esbozo de un programa de gobierno. De acuerdo con el mandato de la CVR, sus propuestas de reformas institucionales están circunscritas y en referencia a los sucesos luctuosos que vivió el país en las dos últimas décadas. Naturalmente que sus propuestas, exigiendo la responsabilidad de una reforma profunda del Estado deben indudablemente influir en la configuración actual del sector público nacional. En esa orientación las reformas institucionales que presentamos constituyen cambios o modificaciones de la pauta, institucionalidad o normativa vigente que tendrán un impacto en un determinado ámbito, actividad o sector de la acción del Estado. Se expresan como cambios organizacionales o como

lineamientos de política pública, a través de reformas constitucionales, leyes, u otras normas o políticas de gobierno, dependiendo de su nivel y de su profundidad.

El trabajo llevado a cabo por la Comisión de la Verdad y Reconciliación proporciona importantes criterios sobre una serie de actores institucionales, sus formas de organización y sus patrones de acción. Nuestro trabajo se ha ido realizando de manera paralela en el tiempo con una serie de iniciativas de reforma, promovidas dentro del régimen democrático que se inició con el gobierno de transición en noviembre del año 2000 y que continúa hasta la fecha. Muchas de las propuestas o iniciativas, que han sido generadas desde el propio Gobierno (como el Acuerdo Nacional), en el Congreso de la República, en los gremios y en muy diversas instancias de la sociedad civil, se encuentran en un estado avanzado de desarrollo. Estas iniciativas las consideramos válidas y con frecuencia coincidentes con las conclusiones a las que hemos arribado dentro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Pensamos por ello que no se trata de duplicar el trabajo de grupos en los cuales han participado destacadas personalidades y cientos de ciudadanos y que se encuentran bien encaminadas. La propuesta específica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación se orienta básicamente a explicitar un enfoque propio a partir de su mandato específico, desde el cual será posible verificar —ahora mismo, en los casos de reformas avanzadas o más adelante cotejando las finalidades— si dichas reformas contribuirán a reforzar los ejes considerados centrales por la Comisión.

Las propuestas de reforma institucional son muy diversas, y las agrupamos en cuatro grandes áreas:

- A. Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana.
- B. Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.
- C. Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional.
- D. Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales.

1.2.4. Recomendación general

Antes de pasar a las recomendaciones específicas en cada una de las cuatro áreas, hay una de carácter general, que atañe directamente a todos los actores sociales y políticos. Consideramos de un gran valor pedagógico para el país el que todos los actores hagan un claro deslinde con la violencia y hagan explícito que sólo en el marco de un régimen democrático es que debe darse la convivencia entre los peruanos. Por ello proponemos:

Un compromiso expreso del no uso de la violencia y el respeto a los Derechos Humanos tanto desde los partidos políticos como desde las organizaciones sociales, como requisito para integrarse y actuar dentro del sistema de partidos y organizaciones sociales legalmente reconocidos. Asimismo, exigencia de constancia expresa en estatutos de organizaciones políticas y sociales de compromiso a respetar la Constitución como regla fundamental de la vida política y el pluralismo democrático

Esta recomendación, para no quedarse en una mera declaración retórica, debe ser expresión de un compromiso de todos los actores en torno a implementar las reformas y cambios necesarios para erradicar la posibilidad de que los sucesos que sufrimos en las últimas dos décadas vuelvan a producirse. La expresión de un compromiso de este tipo debiera ser una referencia para avanzar en desterrar la violencia como un patrón de conducta o interacción social en todos los ámbitos de la vida.

- A. Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana

Un factor que explica cómo es que grupos subversivos con propuestas tan dogmáticas y a contracorriente respecto de los procesos de democratización social y política, y de modernización e integración que signaron las décadas previas a la de los años ochenta, es que operaron en espacios, precisamente, no articulados a estos procesos. Aprovecharon la existencia de amplias zonas marcadas por el atraso y la postración, así como por altos grados de conflictividad que no tenían cómo procesarse a través de mecanismos institucionales democráticos. Esto porque en esos mismos espacios la presencia del Estado era y sigue siendo muy débil, pero también la de organizaciones políticas y sociales capaces de canalizar los problemas existentes: problemas como litigios por propiedad de tierras, la extensión de cultivos ilegales, la presencia del narcotráfico, así

como la simple pobreza y la ausencia de alternativas de desarrollo. En estos ámbitos la prédica de los grupos subversivos logró alguna audiencia o no encontró una resistencia con la fuerza suficiente como para defender sus derechos; y logró en ocasiones acercarse a establecer un orden, totalitario y basado en la pura coerción, pero orden al fin. El hecho de los compatriotas que vivían en esas áreas carecieran de visibilidad social y política, que no tuvieran cómo expresar sus voces ante el país, hizo posible además que allí se desarrollaran altísimos niveles de violencia, con una enorme pérdida de vidas, tanto por la acción de los grupos subversivos como por desacertadas intervenciones de las fuerzas del orden, en medio de la indiferencia por parte de la opinión pública y de la sociedad en su conjunto. Resulta impresionante constatar cómo pudo desarrollarse un conflicto tan sanguinario, y que recién ahora estemos conociendo como país su magnitud y brutalidad.

En las investigaciones realizadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación se ve claramente que en otros contextos la acción de los grupos violentistas no logró prosperar, y que la política contrasubversiva del Estado no asumió formas de represión indiscriminada. Esta situación se registró allí donde la presencia estatal fue más fuerte, y no sólo por medio de los aparatos coercitivos, si no a través de instituciones vinculadas a las políticas sociales y a oportunidades de desarrollo. También se registró que allí donde el entramado político y social fue más denso, en espacios donde actuaron partidos políticos y organizaciones sociales, la población contó con más recursos para hacer valer sus derechos. En suma, la presencia del Estado y de las organizaciones políticas y sociales constituyó un muro de contención para el accionar subversivo, y también para evitar respuestas represivas indiscriminadas.

Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación considera muy importante desarrollar iniciativas para fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en las zonas más afectadas por el abandono y la violencia. Presencia del Estado que debe además buscar nutrirse de y fortalecer a las organizaciones políticas y sociales existentes, recoger su dinamismo y diversidad, abriendo espacios para la participación de la ciudadanía. Precisamente, algunos de los grandes protagonistas de la derrota de la subversión han sido las rondas campesinas, los Comités de Autodefensa, las comunidades campesinas, los dirigentes populares, los militantes de base de los partidos, las autoridades locales, primera línea de defensa de la sociedad ante la amenaza de la subversión, y que deben ser reivindicados.

En esta parte presentamos tres tipos de recomendaciones: un primer conjunto busca apuntalar la presencia estatal y la vitalidad de la organización social en las zonas rurales, más directamente afectadas por la violencia, en cuanto al mantenimiento del orden interno y el acceso a la justicia; las segundas se refieren a la presencia de las instituciones del Estado vinculadas a oportunidades de desarrollo; y las terceras se refieren a la presencia de organizaciones políticas y sociales como mediadoras entre la sociedad y el Estado.

A.1. Desarrollar políticas y normas para la colaboración indispensable entre la Policía Nacional, los municipios y la ciudadanía

Desarrollar las normas y la política que conduzcan a una eficaz interacción entre la Policía Nacional y los municipios, de un lado, y entre la misma Policía y la ciudadanía del otro, con el objetivo de garantizar la eficacia y calidad social de la función policial dentro de la sociedad, al tiempo que se crea mecanismos para que los posibles abusos que se cometan, sean prevenidos y, de producirse, puedan resultar rápida y eficientemente solucionados. Una iniciativa en este sentido sería también el fortalecimiento de los Comités por la Paz y el Desarrollo.

A.2. Fortalecer la institucionalidad de las rondas y comités de autodefensa (CAD), adecuadamente reglamentada. Estudiar la posibilidad, en el mediano plazo, de conformar una policía rural

Dada la importancia que tuvieron las rondas campesinas y comités de autodefensa en la derrota de los grupos subversivos, es muy importante normarlas adecuadamente, de modo de evitar la criminalización de sus miembros por el ejercicio de sus prácticas de autodefensa, desarrollo comunal, resolución de conflictos y de administración de justicia. Deberá evaluarse la posibilidad de seleccionar a los miembros de los CADs para que, previa calificación, constituyan los primeros destacamentos de la policía rural, en estrecha coordinación con la Policía Nacional. Esta posibilidad adquiere gran importancia dada la experiencia y calificación de los miembros de estas organizaciones, que podrían aprovecharse en el contexto actual, para asegurar la pacificación.

A.3. Fortalecer la Justicia de Paz

En lo referente a la justicia de paz es muy importante constatar que está cerca de la población y es respetada por ella. Mientras más alejado está un grupo humano de los centros urbanos, o mientras más periférica es su ubicación dentro de las ciudades mismas, el juez de paz se convierte en un pacificador de creciente importancia. Tiene las ventajas de ser un conciliador, de gozar en general del respeto de la mayoría de las personas, y de estar muy cerca de los hechos que llegan a su conocimiento, por lo que puede apreciar adecuadamente las circunstancias debatidas en el conflicto y, en muchos casos, aún sus antecedentes. La justicia de paz fue inmisericordemente agredida durante el período de violencia, especialmente por Sendero Luminoso, y la razón es que era una de las pocas instituciones que garantizaba orden desde la organización del Estado en las zonas rurales o de pequeños poblados del país. Es basada en estas comprobaciones, que la Comisión considera un avance significativo de pacificación fortalecer la

justicia de paz y darle competencias suficientes como para que pueda solucionar buena parte de los conflictos de la vida cotidiana de las personas.

A.4. Mejorar el acceso a la justicia para todas y todos aumentando el número de defensores de oficio, número de dependencias judiciales y dotar de mayores recursos a Consultorios Jurídicos Populares

Un reciente estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo revela que aproximadamente un tercio de la población peruana no puede acceder a la justicia y estos son precisamente los sectores menos favorecidos de la sociedad. Este es un hecho gravísimo y que tiene varias explicaciones: i) causas geográficas y demográficas; ii) dificultades económicas del sistema de justicia y de los usuarios; iii) el difícil acceso al mercado de profesionales; y iv) la corrupción. Para asegurar una tutela judicial efectiva, el Estado debe dar acceso a la justicia a la población peruana que lo requiere, y para ello debe desarrollarse la administración de justicia fuera de zonas urbanas, tratando de acercarla al lugar de residencia del litigante. Asimismo, uno de los temas importantes a tratar desde la perspectiva de los supuestos perpetradores/as debería ser incrementar el sistema de defensa de oficio que ofrece el Ministerio de Justicia, así como reducir significativamente los costos de acceso al patrocinio de abogados, de los costos judiciales y de la duración de los procesos.

A.5. Establecimiento de un sistema de defensa de los Derechos Humanos mediante la creación de instancias especializadas a nivel policial, judicial y del Ministerio Público, especialmente en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto

Establecer unidades especializadas en el Ministerio Público para la investigación de casos de violación de derechos humanos, con especial énfasis en los casos ocurridos durante el conflicto armado, asimismo en los casos en que el supuesto perpetrador sea el Estado deberá establecerse una comisión indagatoria imparcial, competente e independiente.

Las recomendaciones enunciadas hasta aquí se refieren a las tareas de mantenimiento del orden interno y el acceso a la justicia, de modo de poder resolver los conflictos por vías institucionales. Pero la presencia del Estado debe manifestarse en las áreas rurales más golpeadas por la violencia ofreciendo también oportunidades de desarrollo. Aquí resulta fundamental el papel que juegan los gobiernos locales y regionales, y el éxito del actual proceso de descentralización. Uno de los problemas de las zonas más golpeadas por la violencia ha sido y es su aislamiento, su baja

densidad demográfica, y la dificultad de la institucionalidad estatal para integrar a los pueblos indígenas. Por ello proponemos:

A.6. Establecer metas de corto plazo referidas a las políticas de estado aprobadas en el acuerdo nacional con prioridad de aplicación en las zonas afectadas por la violencia

En relación con diversas iniciativas en curso, la Comisión de la Verdad y Reconciliación recomienda que las zonas que han sido afectadas particularmente por la violencia sean tomadas como prioridad para la aplicación de políticas públicas que permitan una presencia efectiva del estado y se pueda en forma eficaz y concreta poner el estado al servicio de los peruanos y peruanas de estas regiones. Ello requiere una acción concertada del gobierno central, los gobiernos regionales y locales.

A.7. Establecer en las localidades políticas institucionales que aseguren la incorporación de necesidades de las poblaciones con poca capacidad de presión en los planes y presupuestos municipales.

A.8. Recomendar a los Gobiernos Regionales de los departamentos de alta ruralidad, particularmente de aquéllos que fueron más afectados por la violencia, la realización de planes de Ordenamiento Territorial concertados con las municipalidades, para permitir atención integral de necesidades de las poblaciones de poca densidad

No basta con abrir espacios de participación como los consagrados en planes y presupuestos participativos, porque ellos, si bien pueden ser aprovechados por sectores más organizados y articulados a la institucionalidad estatal, pueden dejar de lado a las poblaciones más requeridas de atención. Una expresión de su debilidad es precisamente su dificultad para formular sus necesidades y aprovechar los espacios participativos existentes. Los gobiernos locales y regionales deben tender a tejer una red de atención al territorio que asegure mejores servicios y mayor progreso económico y social en las zonas más alejadas de las ciudades y centros poblados.

A.9. Incentivos al personal estatal que trabaje en zonas afectadas por el proceso de violencia y alejadas del entorno urbano

Asignar incentivos, económicos o de puntaje curricular en concursos a los profesionales de la educación y salud que trabajen en las zonas afectadas por el proceso de violencia y alejadas del entorno urbano.

A.10. Reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional

Uno de los sectores más duramente golpeados por la violencia y el abandono son los pueblos indígenas. Es recomendable que el Estado promueva el reconocimiento y fortalecimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y comunidades en el marco jurídico nacional, e incluirlos de manera importante en el proceso de reforma constitucional, con la finalidad de brindarles una protección jurídica justa y legítima como sujetos de derechos y reafirmar la diversidad y pluralidad de la nación peruana. Algunas propuestas en este sentido son:

- Inclusión de derechos individuales y colectivos en el texto constitucional.
- Definición del Estado Peruano como una Estado multinacional, pluricultural, multilingüe y multiconfesional.
- Interculturalidad como política de Estado. En función de ello debe quedar establecida la oficialización de los idiomas indígenas y la obligatoriedad de su conocimiento por parte de los funcionarios públicos en las regiones correspondientes. Asimismo, el desarrollo de la Educación Bilingüe Intercultural, con capacitación de maestros, currículos y materiales de enseñanza. Finalmente, la promoción de la Salud intercultural que implica formación de personal adecuado, así como implica que sea participativa y descentralizada con prevención de enfermedades y ampliación de los servicios básicos a toda la población indígena.
- Existencia legal y personalidad jurídica como pueblos y de sus formas de organización comunal.
- Tierras y territorios tradicionales inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables.
- Derecho y administración de justicia indígena de acuerdo a los derechos humanos y acceso a la justicia ordinaria con juzgados especializados en materia indígena.
- Reconocimiento de mecanismos tradicionales de justicia alternativa.

A.11. Creación de una institución u órgano estatal de política en materia indígena y étnica

Es necesario que el Estado peruano, en cumplimiento de un conjunto de obligaciones internacionales, desarrolle y fortalezca un sistema institucional apropiado para la atención y promoción del desarrollo de los pueblos indígenas, afroperuanos y sus comunidades. Particularmente crítica es la situación de las comunidades nativas de la selva central, que sufrieron

especialmente la acción de los grupos subversivos y el abandono del Estado. Debería explorarse la creación de un órgano con suficiente fuerza y autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, que aglutine las atribuciones, programas y proyectos de los diversos sectores públicos, con competencias para normar, dirigir, y ejecutar políticas planes y programas de desarrollo.

Finalmente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación quiere dejar constancia de una preocupación, que escapa a los alcances inmediatos de su mandato, por lo que no se traduce aquí en recomendaciones concretas. En algunas zonas del país la violencia adquirió niveles de gran brutalidad porque se entrecruzó con otros conflictos que requieren una atención urgente, y que tienen que ver con litigios por propiedad de tierras, por ejemplo. Otro tema de gran importancia es el de la extensión de la economía del narcotráfico y las políticas de erradicación, que afectan especialmente a pueblos y comunidades indígenas. Estos problemas se han convertido en algunas zonas, después de veinticinco años, en casi permanentes; y lo que empezó como un problema local ha llegado ahora a tener dimensiones internacionales, que afectan centralmente nuestras relaciones con los Estados Unidos y la comunidad internacional en general. Estas situaciones requieren de una atención decidida por parte del Estado.

Por último, presentamos también recomendaciones que buscan fortalecer a las organizaciones políticas y sociales, para que cumplan funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad en todo el territorio:

A.12. Dación de una Ley de partidos y modificaciones al sistema de representación

Los partidos políticos son fundamentales para la vida del país, y se hace necesario fortalecerlos, para que cumplan mejor sus funciones de representación e intermediación. Es importante promover su presencia en todo el territorio nacional, para que los intereses y voces de todos puedan encontrar expresión en la arena política. Para ello es importante que la ley de partidos propicie la democracia interna en esas organizaciones, así como que la representación política cubra todo el territorio y todos los sectores sociales, y evitar la proliferación de grupos contrarios al sistema. Debería revisarse el sistema electoral (entendido como la conversión de votos en cargos electivos) para favorecer la representación de los sectores marginados de la sociedad.

A.13. Fortalecer las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y por el Desarrollo

En los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por abrir espacios participativos que han movilizado energías y expectativas de las organizaciones participantes y de la población en general en muchas localidades en todo el país, que no deben perderse. Para ello los gobiernos locales y regionales, deben canalizar esos esfuerzos a través de la elaboración de presupuestos participativas, consejos de coordinación y otras instancias. Las mesas de concertación han demostrado ser un espacio positivo de diálogo y concertación entre el estado y la sociedad civil que debe seguir contribuyendo a esa tarea en los espacios regionales y locales.

A.14. Incentivar la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de su vida (escuela, entorno vecinal, educación superior, laboral) estimulando la formación de líderes.

La formación de líderes juveniles, socializados en valores democráticos, es fundamental para luchar contra la proliferación de ideologías violentistas. Existe mucha participación juvenil en actividades de barrio, deportes, clubes, protección del medio ambiente, iglesias, etc. Además, existe el Consejo Nacional de la Juventud, al que corresponde fortalecer las formas de participación e instituciones ya existentes.

B. Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno

La violencia que padecimos los peruanos entre 1980 y 2000, originada por los grupos subversivos, pudo adquirir las proporciones que adquirió también por una respuesta estatal desacertada. Precisamente, el reconocimiento de los errores fue fundamental para la derrota de la subversión, y lo es para que el problema no se repita, más todavía considerando que todavía están presentes algunos remanentes de los grupos violentistas.

Los errores cometidos tuvieron dos dimensiones. Una primera es la abdicación de la autoridad democrática del Estado. El poder civil no cumplió con su responsabilidad de conducir la lucha contra los grupos subversivos, y delegó en las Fuerzas Armadas y policiales esa tarea, para la que no estaban preparadas; se trataba de una lucha no sólo militar, si no fundamentalmente política. Así se generalizó la declaratoria de estados de emergencia y el establecimiento de comandos político-militares, bajo responsabilidad castrense en todo el territorio nacional. En este cuadro, ellas desarrollaron tendencias hacia una autonomización perniciosa, sin posibilidad real de control democrático de sus acciones. Una herencia de esta tendencia de autonomización no

democrática de las instituciones castrenses se dio en la década de los años noventa con los servicios de inteligencia, lo que permitió un manejo irresponsable de la lucha contrasubversiva y un uso político de la información de inteligencia, en función al amedrentamiento a los opositores del gobierno y la creación de una red de corrupción. Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación propone un conjunto de reformas que buscan asegurar el liderazgo democrático civil del sistema de defensa nacional y del mantenimiento del orden interno.

Otra dimensión de los errores cometidos fue la desconfianza de las fuerzas del orden frente a la población civil, que en realidad era víctima del accionar de las fuerzas subversivas y no cómplice de ellas. Esto llevó a políticas de represión indiscriminada y violatorias de los derechos humanos no sólo moralmente condenables e ilegales, pasibles de acción penal, si no también totalmente contraproducentes, que resultaron funcionales a la estrategia de la subversión, que quería presentar al Estado peruano como ajeno a la población. Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación propone también recomendaciones que buscan que las fuerzas del orden cumplan con su función de proteger a la población civil, respetando los Derechos Humanos.

Presentamos a continuación recomendaciones que buscan afianzar una relación equilibrada entre la autoridad democrática y las Fuerzas Armadas; y luego recomendaciones para mejorar la relación entre las fuerzas del orden y la sociedad.

B.1. Delimitar el alcance del concepto de Defensa Nacional y el significado de la política correspondiente, de forma que todo lo que se llame Defensa y dependa de personal y organismos militares sea atribución, responsabilidad y competencia del Ministerio de Defensa

La propuesta es subordinar el concepto de Defensa a un concepto de Seguridad Nacional que tenga las dimensiones del concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas. En la actualidad se lleva a cabo una reforma de las Fuerzas Armadas bajo la conducción del Ministerio de Defensa, que debe ser apoyada. La Comisión considera que la dirección que debe seguirse es una en la cual este Ministerio debe asumir claramente la conducción, para asegurar el liderazgo democrático de la defensa y seguridad, así como el control de sus acciones. En este sentido sería adecuado reforzar, con mención explícita en la Constitución, la función del Ministro de Defensa como la autoridad política y administrativa que organiza y conduce a la Fuerza Armada de acuerdo a ley y para los fines de la Defensa Nacional; suprimir de la Constitución toda atribución y competencia directa de las Fuerzas Armadas, y redefinirlas como dependencias del Ministerio de Defensa. Consecuentemente, el Consejo de Defensa Nacional, la SEDENA y el Comando Conjunto pasarían a ser organismos del sector Defensa. El jefe del Comando Conjunto tendría rango de Viceministro.

B.2. Desarrollar una política nacional de seguridad que incluya una estrategia nacional de pacificación, que apunte a la reconciliación y presencia del Estado en todo el territorio

Habrà que constituir una estructura de mando y asunción de responsabilidades para una política general de pacificación, de mediano y largo plazo, que comprenda diversos campos y objetivos además de los estrictamente militares y policiales, que se plantee asegurar la adhesión de la población al régimen democrático, particularmente en las zonas más afectadas por la violencia, como una forma permanente de prevenir o aislar a cualquier grupo violentista.

B.3. Formación de una elite civil experta en temas de seguridad y defensa

Una de las dificultades que existe para que la civilidad ejerza de manera efectiva la conducción de la defensa nacional y el orden interno es la ausencia de un número suficiente de expertos civiles en esos temas. Por ello, es importante crear espacios para el desarrollo de esas capacidades.

B.4. Regulación de los estados de excepción

Se hace necesario delimitar en forma clara los alcances y límites de la actuación de las Fuerzas Armadas en los estados de excepción, dentro de la Constitución y las leyes. Como medida inmediata está la derogatoria de la ley 24150, modificada por el decreto legislativo 749, que asigna a las Fuerzas Armadas el control del orden interno. Tiene que quedar claro que los estados de excepción no suponen la suspensión de la Constitución ni la subordinación de las autoridades políticas; y que la tarea que deben cumplir las Fuerzas Armadas dentro de estados de excepción es apoyar a las autoridades políticas civiles, no sustituirlas.

B.5. Control civil democrático de los servicios de inteligencia militar

La participación de los institutos armados en la obtención de información a nivel interno debe realizarse bajo adecuado control civil, y sólo con el objetivo de elaborar inteligencia para la defensa exterior de la nación. Al respecto es conveniente:

- Establecer una ley que norme y regule las actividades de inteligencia, aún las secretas. Se debe establecer cuáles son los organismos que realizarán esas tareas, así como los entes encargados de supervisarlas y controlarlas. El presidente del Consejo Nacional de Inteligencia debe tener la facultad de aprobar los planes operativos de obtención de inteligencia a partir de fuentes no públicas y de contrainteligencia. Asimismo, conocer y

evaluar todas las operaciones realizadas por los organismos que obtienen y elaboran inteligencia, DIGIMIN, SIE, SIMGP, así como de las oficinas ministeriales que producen análisis, —la del MINDEF, la de RREE y la propia Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE)— la cual no debe tener capacidades operativas.

- Normar y fortalecer el papel del Consejo Nacional de Inteligencia como organismo del más alto nivel.
- Fortalecer el sistema de inteligencia de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior.
- Establecer una línea de carrera profesional para agentes de inteligencia, para contar con profesionales calificados con formación universitaria. Debe además permitirse que los oficiales que opten por la actividad de inteligencia hagan una carrera dentro de ella, llegando a los grados más altos de la Fuerza Armada. Sólo teniendo civiles y militares con dedicación exclusiva a esta actividad tendremos una inteligencia profesional. El presidente del CNI debe establecer la única escuela profesional de inteligencia (en nivel de postgrado, con características análogas a la academia diplomática) y establecer y controlar los criterios para el avance en la carrera.
- El CNI debe implementar una oficina nacional de control de la probidad y la ética profesional de los funcionarios públicos, que incluya una administración central del acceso a documentos clasificados.

B.6. Reconocer constitucional (y a partir de ella en las normas de menor jerarquía) como dos ámbitos distintos la Defensa Nacional por un lado, y el Orden Interno y la Seguridad Ciudadana por otro.

Esto debe conducir a una política en la cual las Fuerzas Armadas no tengan injerencia en asuntos de orden interno y seguridad ciudadana, salvo graves circunstancias establecidas expresamente por el Poder Ejecutivo dentro del régimen de excepción. En el nuevo modelo constitucional que se debe diseñar se propone que la Constitución trate separadamente a la Defensa Nacional y al Orden Interno —conceptos utilizados por la Carta de 1993 de manera indistinta y confusa—, y que dentro de cada capítulo se regule las funciones y responsabilidades tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional. En el debate constitucional en curso esta propuesta está formalmente incorporada y habría que respaldarla.

B.7. Definir Constitucional y legalmente a la Policía Nacional como una institución civil, no militarizada. Modernizar la carrera policial de acuerdo a la definición de institucionalidad civil de la Policía Nacional.

Definir institucionalmente a la Policía Nacional como una institución civil y no militarizada, dándole una nueva estructura organizativa consistente con esta definición y, por tanto, eliminando de ella los rasgos castrenses introducidos en los últimos decenios. Esta definición deberá ser concomitante a una redefinición radical de las relaciones entre la Policía Nacional y las sociedades civil y política. Supone cambios constitucionales y legales.

B.8. Reforzar, con mención explícita en la Constitución, la función del Ministro del Interior como la autoridad política y administrativa que organiza y conduce a la policía de acuerdo a ley y para los fines de la garantía del orden público, la prevención del delito y la aplicación de la ley

En la actualidad se han realizado avances muy importantes en la reforma de la Policía y del Ministerio del Interior, que deben ser consolidados. Creemos que, en ese sentido, sería necesario suprimir de la Constitución toda atribución y competencia directa de la Policía, y redefinirla como dependencia del Ministerio del Interior

A continuación un conjunto de recomendaciones conducentes a mejorar la relación entre las fuerzas del orden y la sociedad:

B.9. Cambios en educación y currículo militar

Es necesario formar oficiales con firmes valores democráticos; respeto a la vida e integridad personal y lealtad al poder democrático. Al respecto es conveniente:

- Adecuar el sistema educativo castrense a al sistema educativo nacional y la nueva ley general de educación.
- Formar un nuevo currículo de estudios en las escuelas de formación y capacitación de los institutos armados.
- Establecer cursos de derecho humanitario de carácter obligatorio en las escuelas de formación y capacitación.
- Establecer cursos comunes entre los institutos armados para establecer criterios comunes de actuación.
- Impulsar el desarrollo personal de los profesionales militares, incentivándolos a obtener una segunda carrera.
- Fortalecer e impulsar el centro de derecho humanitario creado.

B.10. Nuevo código de ética

Las Fuerzas Armadas deben aprobar un nuevo código de ética para sus miembros que esté de acuerdo con los principios democráticos. En este nuevo código de ética se deberá incorporar lo siguiente:

- Los oficiales jurarán no sólo defender la patria, si no los principios sobre los que se sostiene la nacionalidad, contenidos en la Constitución.
- Los soldados y oficiales se comprometerán a respetar los derechos humanos.
- Los soldados y oficiales serán instruidos en entender que no pueden cumplirse órdenes inconstitucionales o ilegales.
- Los soldados y oficiales serán instruidos en entender que la Fuerza Armada pertenece a la nación y no al gobierno.
- Los soldados y oficiales serán instruidos en entender que son también ciudadanos y tienen derechos y deberes como tales.
- No constituye insulto al superior denunciarlo por cometer delitos.

B.11. Crear la Defensoría Militar

Esta institución se debe encargar de la tarea de procesar las denuncias y formular las recomendaciones para la conducción de las relaciones al interior de las instituciones militares; relaciones que no pueden estar alejadas del respeto de los derechos humanos y de la institucionalidad democrática.

B.12. Modernizar la educación y formación continua en ética y derechos humanos del policía como miembro de una institución civil

Transformar la educación y formación continua que recibe el personal de oficiales y subalternos de la Policía Nacional orientándolo con criterio de modernidad hacia la profesionalización y especialización dentro de la concepción institucional propuesta, al tiempo que se da instrumentos conceptuales para la actuación dentro de la sociedad con elementos de juicio de las ciencias sociales. La formación ética y de derechos humanos debe ser incluida en los cursos de enseñanza operativa de la actuación del policía.

- C. Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional

Otra parte fundamental de las deficiencias de la respuesta estatal al desafío de la violencia se dio en la administración de justicia. En general, ella no cumplió con su obligación de defender al ciudadano en sus derechos, abdicó en la práctica de sus funciones. La CVR recuerda los sentimientos de incertidumbre, impotencia y frustración de la población cuando, ante las manifestaciones más extremas del conflicto, como repudiables actos de terrorismo y violaciones de derechos humanos, se verificaba la ineficiencia del aparato judicial. Esto tuvo dos dimensiones. De un lado, el sistema de justicia no estaba preparado para responder a los desafíos de la subversión, y ello se expresó en la vulnerabilidad de la administración de justicia a amenazas y presiones de parte de los grupos subversivos, así como en el avasallamiento de sus espacios por parte de la justicia militar; también en el sistema penitenciario, en la dificultad para mantener el orden y el principio de autoridad en las cárceles, que fueron incluso usadas como escuelas de adoctrinamiento por los grupos subversivos. Una de las consecuencias más perniciosas de estas debilidades, y que afecta las posibilidades de una verdadera reconciliación nacional, son los casos de crímenes sin juicio ni castigo, que deben ser atendidos.

De otro lado, el sistema de justicia fue deficiente en cuanto a cautelar el respeto al debido proceso y a los derechos humanos de los inculpados. Esto hizo que en la actuación del poder judicial no se haya siempre impartido justicia. Está también la dimensión penitenciaria, en la cual se ha abandonado en la práctica el objetivo de la rehabilitación y resocialización de los penados. Esto ha hecho que se consolide la imagen de un poder judicial arbitrario e injusto, parte de un Estado no representativo de los ciudadanos, y que hace además que los presos liberados por cumplir sus condenas sigan siendo un peligro potencial para la sociedad.

El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente; ni para la condena eficiente y dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos; ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas, ni para poner coto a la impunidad en que actuaban los agentes del Estado que cometían graves violaciones de los derechos humanos. En el primer caso, el poder judicial se ganó la imagen de una “coladera” que liberaba a culpables y condenaba a inocentes; en el segundo caso, sus agentes incumplieron el rol de garante de los derechos de los detenidos, coadyuvando a la comisión de graves violaciones a los derechos a la vida y la integridad física; por último, se abstuvieron de llevar a la justicia a miembros de las fuerzas armadas acusados de graves delitos, fallando sistemáticamente cada contienda de competencia a favor del fuero militar, donde las situaciones quedaban en la impunidad.

Mención aparte merece el Ministerio Público, pues sus integrantes —salvo honrosas excepciones— abdicaron a la función de controlar el estricto respeto a los derechos humanos que

debía observarse en las detenciones y se mostraron insensibles a los pedidos de los familiares de las víctimas. Por el contrario, se omitió el deber de denunciar crímenes, se investigó sin energía, se realizaron muy deficientes trabajos forenses, lo que coadyuvó a la situación de descontrol e impunidad. Bajo el gobierno del presidente Fujimori, la obsecuencia del Ministerio Público ante los imperativos del poder ejecutivo fue casi total.

Por ello la Comisión de la Verdad y Reconciliación hace aquí un conjunto de recomendaciones que se ubican en tres áreas: una primera, que busca fortalecer la independencia y autonomía de la administración de justicia; la segunda, busca el cumplimiento del debido proceso y el respeto a los derechos humanos; y una tercera se refiere a cambios en el sistema penitenciario.

C.1. Fortalecer la independencia del sistema de administración de justicia

Diseñar una política de fortalecimiento de la independencia jurisdiccional que comprende el sistema independiente de designación, evaluación y sanción de magistrados y magistradas, y el restablecimiento de la carrera judicial y del Ministerio Público con criterios generales y públicos de manejo de las decisiones.

C.2. Un Poder Judicial de magistrados titulares, no de provisionales y suplentes

Terminar con la corruptela de la existencia de jueces provisionales y suplentes, como magistrados y magistradas encargados por largo tiempo de las funciones jurisdiccionales, mecanismo que utilizó el fujimorismo para controlar sus decisiones.

C.3. Incorporación constitucional y legal del fuero militar al poder judicial bajo la Corte Suprema de Justicia

Establecer el control de las decisiones del Fuero Militar por la Corte Suprema de Justicia en consideración a la determinación de la unidad del sistema de administración de justicia. Los tribunales militares deben conocer sólo los delitos de función militar y se debe excluir de sus competencias el juzgar a civiles y policías. Se debe reformar el Código de Justicia Militar revisando integralmente sus normas para especificar los delitos de función y trasladar los delitos que pueden ser considerados comunes al Código Penal. Además, se lo debe actualizar con el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra.

C.4. Creación de un ente autónomo responsable del Programa de Protección de Víctimas y Testigos

Acá se propone la creación de un ente autónomo con personería propia y recursos adecuados. El mecanismo de protección de víctimas y testigos es esencial tanto para proteger las vidas humanas de estas personas, como para facilitar la investigación de la corrupción y la vulneración de los derechos humanos desde el Estado en la década de 1980. Esta tarea podría estar ubicada dentro del Ministerio Público como ocurre en otros lugares pero como Colombia, Argentina o España; sin embargo, en el Perú, ello no es adecuado ni desde la perspectiva de las funciones que la Constitución da al Ministerio Público (entre las que no está la que aquí planteamos), ni tampoco desde las condiciones reales en las que el Ministerio Público funciona en nuestro país.

Se debe desarrollar un procedimiento eficaz para lograr confianza en el sistema, y que este pueda albergar tantas acciones posibles como sea estrictamente necesario, para enfrentar lo múltiples riesgos que se puede enfrentar a consecuencia de colaborar con la justicia; esto con el propósito de evitar que los agravios se repitan, asegurar que las víctimas o testigos se presenten a un tribunal a declarar, así como protegerlos/as de la venganza de personas involucradas por su declaración. Por ello esta actividad debe ser trabajada por un ente independiente de los poderes políticos del Estado. La iniciativa en la proposición de la ley respectiva podrá tenerla el Poder Ejecutivo o cualquier congresista.

A continuación propuestas referidas al cumplimiento del debido proceso y del respeto a los derechos humanos, y al hacer justicia con las víctimas de la violencia.

C.5. Establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos

Mediante ley del congreso, se recomienda crear un sistema especializado para procesar los casos derivados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Este sistema debiera tener una duración de cuatro años, contar con los recursos adecuados y con la participación de una unidad especial de la Policía Nacional para el apoyo de la labor de fiscales especializados. Este sistema debiera incluir:

- Una Sala de la Corte Superior de Justicia de Lima con competencia nacional.
- Una Fiscalía Superior Coordinadora.

- No menos de tres juzgados penales especializados, con responsables con conocimiento y experiencia en derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- No menos de ocho fiscalías especializadas, tres de las cuales deberían estar en Lima y cinco en provincias (dos en Ayacucho, y una en Huánuco, Huancayo y Abacay).

C.6. Impulsar un sistema integrado para abordar el tema de las personas desaparecidas durante el conflicto armado interno entre 19980 y 2000

Acá se propone la creación de una Comisión Nacional para personas desaparecidas durante el conflicto armado interno entre 19980 y 2000 como institución autónoma que coordine y supervise un Plan Nacional de Intervenciones Antropológico Forense, integrado por el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, Cruz Roja Internacional, iglesias e instituciones de la sociedad civil. Este plan deberá ser implementado por una Oficina de Personas Desaparecidas. Se sugiere que la Defensoría del Pueblo presente al Congreso de la República un proyecto de ley destinado a trabajar aspectos procesales penales que tienen que ver con la participación de peritos independientes en las labores antropológico-forenses.

C.7. Incorporar a la legislación avances de documentos internacionales vinculados a la administración de justicia y al debido proceso. Establecer expresamente en la Constitución la jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos

La Constitución de 1979 establecía expresamente (artículo 101), la primacía de los tratados sobre las leyes, así como la jerarquía constitucional de los tratados (artículo 105). La Constitución de 1993, por el contrario, eliminó estas referencias, y en el artículo 200, párrafo 4, sobre las Garantías Constitucionales, señala que los tratados tienen rango de leyes. Es importante recuperar lo señalado por la Constitución de 1979.

Es importante modernizar la justicia penal incorporando nuevas instituciones al Código Penal, en especial las provenientes de recientes tratados internacionales ratificados por el Perú, y estableciendo un nuevo código procesal penal. Ambos aspectos son indispensables en vista del caótico tratamiento que en estos aspectos legislativos tuvo el gobierno del período 1990-2000. Dentro de los tratados que el Perú está en la obligación de ejecutar se considera de vital importancia el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En esta misma línea, es conveniente recomendar al Estado peruano la aprobación y ratificación de diversos instrumentos internacionales vinculados al Derecho Humanitario y a los Derechos Humanos tales como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, cuyas prescripciones esenciales también deberán ser incorporadas al Código Penal.

C.8. Iniciar un sostenido programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en Derechos Humanos, Derecho Humanitario y cultura democrática

Iniciar un sostenido programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en aspectos vinculados al derecho de los derechos humanos, al Derecho Humanitario y a la cultura democrática. El Consejo Nacional de la Magistratura deberá considerar criterios vinculados a la protección de los derechos humanos al momento de la selección y nombramiento de magistrados, así como su ratificación. La Academia de la Magistratura, los Colegios de Abogados, las Facultades de Derecho, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y las agencias de cooperación internacional deberán participar en este programa.

C.9. En el Ministerio Público es indispensable crear una especialidad en la investigación de los problemas de derechos humanos

C.10. Ejercicio permanente de la capacidad de control difuso de los jueces en conexión con regímenes de excepción

Aquí es importante el impulso a procesos de formación permanente en garantías constitucionales, en particular en aquellos aspectos vinculados a la labor jurisdiccional y del Ministerio Público en regímenes de excepción. Elaboración y difusión de pautas jurisdiccionales elaboradas por la Corte Suprema de Justicia.

A continuación, recomendaciones vinculadas a la reforma del sistema penitenciario:

C.11. Definir institución especializada en materia penitenciaria

Es necesario definir la situación de bicefalía en el sistema penitenciario, entre el INPE y la PNP. Una fuente constante de tensión dentro del sistema penitenciario es la continuación de la situación de bicefalía en la dirección de algunos establecimientos penitenciarios. Al coexistir dos instituciones al frente de los penales, el Instituto Nacional Penitenciario y la Policía Nacional, se presentan continuos roces entre los policías que tienen aún la conducción directa de 39 penales y la instancia administrativa regional y nacional, el INPE. Esta situación debe cesar planteando la opción por una institución especializada en materia penitenciaria que permita deslindar de la opción por la seguridad, ligada más a coyunturas de emergencia, que ha sido la predominante en los últimos años.

C.12. Modernizar el Código de Ejecución Penal, adecuándolo a la realidad penitenciaria

Reforma del Código de Ejecución Penal, adecuación de la normatividad a la realidad penitenciaria y a la posibilidad del órgano estatal encargado de cumplir el mandato legal. Inclusión de posibles regímenes penitenciarios especiales (terrorismo, traición a la patria, delitos de peligrosidad) en el Código de Ejecución Penal. Incorporación del Juez de vigilancia penitenciaria, disminuyendo la discrecionalidad de la que gozan los funcionarios penitenciarios.

C.13. Poner en vigencia el Reglamento del Código de Ejecución Penal DS 023-2001-JUS

Puesta en vigencia del reglamento del Código de Ejecución penal y revisión de la normatividad administrativa del INPE que lo ha sustituido en la práctica. Una norma como el Código de Ejecución Penal, de carácter general, amerita un desarrollo reglamentario que precise sus alcances y contenidos, dando a los operadores del sistema penitenciario lineamientos claros y precisos de actuación. Asimismo, permite que los usuarios del sistema (internos, familiares, organizaciones de derechos humanos, etc.) contar con un instrumento público que permita fiscalizar la actuación de los funcionarios penitenciarios cuando de defender derechos de los privados de libertad se trata. Además, ante este vacío normativo, las decisiones cotidianas dentro de los penales han sido de aplicación directa y libre por parte de los funcionarios penitenciarios o policiales encargados del control de los penales.¹ Con el fin de subsanar este vacío, durante el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, el 20 de julio del 2001 se promulgó el nuevo Reglamento del Código de Ejecución Penal, mediante Decreto Supremo N° 023-2001-JUS. Sin embargo, este no ha entrado en vigencia y se ha ampliado la vacancia normativa sucesivas veces² encontrándose nuevamente en discusión un nuevo texto reglamentario. Es necesaria la inmediata entrada en vigencia del Reglamento del Código de Ejecución Penal y una revisión exhaustiva de la normatividad administrativa expedida por el INPE.

C.14. Establecer procedimiento e institucionalidad necesaria para el estudio y resolución de los pedidos de gracia de los condenados por terrorismo que alegan inocencia

Existen en las cárceles del país condenados por terrorismo que alegan inocencia y piden que el Estado ejercite el derecho de gracia en sus casos. Estos pedidos deben ser analizados y

¹ Un claro ejemplo de esto son los traslados de ejecutados indiscriminadamente, al amparo de una facultad establecida por el Código de Ejecución Penal al Consejo Técnico Penitenciario, pero que han sido sumamente cuestionados por diferentes actores del sistema (Defensoría del Pueblo, organizaciones de derechos humanos, familiares de internos, etc.).

² Decretos Supremos 030-2001-JUS, 012-2002-JUS, 033-2002-JUS y 041-2002-JUS.

resueltos por las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo o del Congreso, según sus competencias en materia de derecho de gracia establecidas constitucionalmente.

C.15. Mantener en un nivel constitucional que la finalidad del sistema penitenciario tiene como fin la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado en la sociedad

Inclusión en el texto constitucional en debate de un artículo que establezca la finalidad del sistema penitenciario, tal como en las constituciones de 1979 (artículo 234°) y de 1993 (artículo 139°, inciso 22). Actualmente, se ha descartado en el proyecto de constitución cualquier referencia a esta temática (que sí estaba en el anteproyecto, artículo 3°), con lo que se estaría rebajando a rango legal esta determinación.

C.16. Cese de los traslados indiscriminados de internos e internas favoreciendo la permanencia cerca de sus familiares; y, en el caso de los internos por terrorismo, promover la concentración en pocos establecimientos para mejor tratamiento y seguridad

Implementación de criterio general de permanencia del interno en su zona de origen o en aquel lugar que garantice la cercanía con sus familiares, favoreciendo la opción personal. En el caso de internos por terrorismo que constituyan núcleos consolidados de población penal organizada según grupos políticos, promover la concentración en pocos establecimientos penitenciarios de modo que se facilite el tratamiento y disminuyan los riesgos en materia de seguridad.

C.17. Tratamiento específico de los internos por delito de terrorismo y traición a la patria diferenciando situación y conducta: internos del PCP-SL y MRTA, desvinculados, acogidos a la ley de arrepentimiento, y quienes alegan inocencia; favorecer medidas alternativas: restitución de beneficios penitenciarios y acceso a la conmutación de penas

El tratamiento diferenciado de los diversos internos por delito de terrorismo permitiría establecer mecanismos de diálogo con algunos sectores y, de esa manera, avanzar en la superación de problemas en las cárceles y en el combate a los grupos subversivos todavía existentes. Es importante tomar en consideración la dimensión de rehabilitación, porque si no la sociedad seguirá siendo amenazada por los presos liberados al cumplir sus penas.

C. 18. Mejora de las condiciones de la población penal en términos de acceso a servicios básicos (alimentación y salud)

Mejora en las condiciones de la población penal, acceso a servicios básicos (alimentación y salud, prioritariamente), implementación y favorecimiento de actividades laborales y educativas. Acceso a organizaciones de la sociedad civil en el tratamiento penitenciario (iglesias, ONG's, colegios profesionales, universidades, etc.). En el caso de mejora en las condiciones de la población penal, debe darse énfasis en la salud de las mujeres pues la Comisión ha comprobado que se usó como método de tortura la desatención de sus necesidades básicas de salud, tales como la falta de atención pre y post natal, falta de atención de necesidad fisiológicas propias de las mujeres, falta de atención de enfermedades ginecológicas, etc. De igual manera, debe cubrirse la atención las necesidades básicas de las personas con discapacidad que están privadas de su libertad.

D. Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales

Esta última área de recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación está aparentemente más alejada de su mandato específico de realizar recomendaciones en el ámbito institucional para evitar que se repita la violencia. La reforma de la educación es un tema que concierne a todos los peruanos, y tiene implicancias generales que parecen no guardar una relación directa con el tema de la violencia. Sin embargo, en realidad las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación muestran que en la conformación y desarrollo de los grupos subversivos algunas características del sistema educativo resultaron fundamentales, y debemos colectivamente actuar sobre ellas.

El principal espacio de reclutamiento de la militancia de los grupos subversivos estuvo en la escuela y la educación superior públicas más débiles. Los grupos subversivos surgieron, y lograron captar militantes y simpatizantes, prosperaron aprovechando las consecuencias de una escuela que socializó a jóvenes en patrones autoritarios, rígidos, de mala calidad, que no les ofrecía perspectivas de superación. Aprovechó además algunos espacios en la educación superior signada por la ideologización, la ausencia de valores democráticos, el pluralismo, el respeto a la diversidad y las diferencias. En esto, la caída en el nivel de la calidad magisterial, la desactualización y límites en su formación docente, así como la influencia de visiones críticas del Perú inspiradas en un empobrecido marxismo de manual, resultan elementos que se deben considerar en el análisis.

Para que la historia no se repita, es imprescindible una profunda reforma de la educación pública, sobre todo en zonas más pobres. Allí donde los grupos violentos encontraron un entorno más plural, participativo, tolerante, diverso, integrado, un pensamiento verdaderamente crítico,

que ofrecía oportunidades, tuvieron grandes dificultades para actuar. Por ello la reforma de la educación y la promoción de valores democráticos es un área fundamental de recomendaciones. En el último tiempo, afortunadamente, se discute sobre la necesidad de reformar la educación y recientemente se ha declarado a ésta en emergencia. Se ha llamado la atención sobre la mala calidad de la educación y sus efectos sobre el desarrollo social y económico del país, pero no se ha resaltado la importancia de la reforma educativa para prevenir que se repita la violencia subversiva o que proliferen discursos dogmáticos y autoritarios que, por más descabellados que parezcan, encuentran eco en estudiantes formados en discursos de esas características.

Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación realiza un conjunto de recomendaciones, empezando por enumerar algunos principios que deberían guiar la actuación del sistema educativo:

D.1. Poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad. Lograr una conciencia de paz y afirmar la educación como su instrumento

La paz como actitud se aprende, fundamentalmente, con el ejemplo. La persona que sufre violencia a lo largo de su vida la ejercerá cuando tenga autoridad y, en esas condiciones, no se puede construir en el largo plazo ni una sociedad pacífica, ni un país democrático pues ambos exigen como requisito esencial la sustitución de la violencia por la paz. A esto deben colaborar tanto la educación formal como la informal en todos sus niveles.

La CVR propone, para lograr una conciencia de paz, que la educación tenga un papel fundamental que jugar en la construcción de una sociedad pacífica y democrática. El primer requisito para lograrlo es que las personas desarrollen al máximo grado posible sus habilidades y capacidades para ser mañana trabajadoras creativas y ciudadanas responsables. Esto incluye dar énfasis tanto a los cursos de formación humanística y de derechos humanos, como de ciencias. De esta manera se logrará la formación más integral de la persona y, con ello, se le permitirá la creación y el progreso, que la alejan de la proclividad a la destrucción y la violencia. No hay que descuidar ningún nivel educativo, desde el inicial hasta el superior. Las autoridades educativas peruanas tienen que redefinir los contenidos, metodologías y coberturas para lograr su máxima extensión a las personas involucradas.

D.2. Establecer un Plan de Estudios que estimule el conocimiento y oriente el saber hacia el bienestar para lograr una formación integral y alejamiento a la proclividad a la violencia; reformulación de visiones simplistas y distorsionadas de la historia y realidad peruana

Promover una reforma curricular que ponga mayor énfasis en cursos de formación general y humanística, en cursos de formación en derechos humanos y humanitario, en cursos de formación científica tanto de las ciencias sociales como de las naturales, y en la práctica del deporte y del arte. De esta manera se logrará la formación más integral de la persona y, con ello, se le permitirá la creación y el progreso, que la alejan de la proclividad a la destrucción y la violencia.

Son particularmente urgentes modificaciones en el contenido de los programas de estudios de historia y las humanidades. La historia es enseñada con visión pasadista y derrotista no contribuyendo al desarrollo de la autoconciencia como un pueblo que puede tomar el destino en sus manos. La geografía es enseñada de manera tal que no da una idea cabal de nuestra realidad física de país ni de su ubicación en el contexto mundial. Es preciso dar idea de los grandes procesos culturales y políticos contemporáneos en su real complejidad y diversidad, y ubicarlos en el espacio del mundo. En la enseñanza de la historia se deben resaltar los logros individuales y colectivos del pueblo peruano a través de su historia, en la que también se muestren nuestros defectos y derrotas, pero de manera que esto último no sea lo determinante como ocurre hoy en día. Se debe lograr que el y la estudiante descubran las explicaciones científicas de la vida y la realidad que le permitan un diálogo informado con las ciencias naturales y sociales actuales y lo alejen de las explicaciones simplificadoras y sin fundamento. La formación científica básica, aquella que podría ayudar a la población estudiantil a comprender la imagen del mundo y de la naturaleza que comparte la comunidad científica internacional, es sumamente deficiente y alienta explicaciones míticas de la realidad, teorías pseudocientíficas de toda índole y hasta concepciones arcaicas y mágicas.

Esto último es muy importante tenerlo en cuenta, pues la ausencia de una visión científica del mundo no sólo propicia prejuicios, sino que ha sido una de las principales causas del arraigo del maoísmo y del senderismo en nuestro medio. El materialismo elemental y burdo de esas doctrinas aparentemente proporcionaba una explicación definitiva de la realidad social y cósmica y de sus principales procesos. Tales dogmas se aceptaron con igual fervor y entusiasmo que los dogmas religiosos tradicionales, en un proceso de sustitución evidente. Un programa de estudios que pueda contrarrestar eficientemente esta situación debe apuntar entonces a ampliar la visión del mundo y a proporcionar bases sólidas para un diálogo informado con las ciencias sociales y naturales actuales.

D.3. Promoción de una educación en el respeto a las diferencias étnicas y culturales. Adaptar la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico-lingüística, cultural y geográfica del país

La educación peruana debe atender a la diversidad cultural, étnica y lingüística del país promoviendo la enseñanza en el idioma materno como mejor sistema de aprendizaje de la niñez; se deben promover también programas no escolarizados de educación para los adultos.

D.4. Reforzar instancias de participación y democratización de la escuela

Reforzar las instancias de participación y de democratización de la escuela reconociendo la responsabilidad que en la educación corresponde a la comunidad educativa compuesta por educadores, autoridades, el alumnado y padres de familia en los diversos niveles que van desde el colegio hasta la integridad del país. Es necesario que esta participación vaya orientada hacia la promoción de la calidad educativa y la seguridad del alumnado y que sea adoptada respetando las particularidades que en cada lugar puede aportar la pluriculturalidad del Perú. También debe reconocerse, en su debido lugar, la participación de las autoridades locales y regionales dentro del sistema educativo en lo que a sus respectivos gobiernos corresponde.

D.5. Disciplina

La disciplina que se desprenden de una gestión democrática, permite la autonomía y el crecimiento personal del ser humano. Una disciplina basada en el castigo y amenaza no contribuye a la construcción de una cultura de paz, es más genera violencia. Proponemos prohibir y sancionar drásticamente el empleo de toda forma de castigo físico o de práctica humillante contra niñas y niños como forma de disciplina y ejercicio de violencia.

Finalmente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación considera importante hacer una mención a un tema que, si bien no se ajusta estrictamente a su mandato, resulta fundamental para actuar eficazmente sobre los temas que estamos discutiendo. Es el tema de los medios de comunicación. Los medios pueden jugar un papel importante tanto para crear un ambiente o clima propicio para la violencia, como para la pacificación y estabilidad del país. También pueden colaborar con objetivos educativos y culturales, o pueden contribuir al ahondamiento de los problemas de la calidad educativa y el desinterés por la cultura. En el marco de un estricto cumplimiento de la libertad de prensa, deberían buscarse mecanismos transparentes para que los medios colaboren con algunas tareas colectivas a favor de la educación y la cultura en el país.

Un área especialmente crítica es la de la escuela rural, especialmente en las zonas más afectadas por la violencia. Cabe aquí la implementación de un programa especial que contemple:

D.6. Atención urgente a la población más vulnerable: empezar por los más pequeños en las zonas más necesitadas

Propiciar la implementación de una política agresiva de educación bilingüe-intercultural, que permita una mejor integración de los distintos grupos componentes de la sociedad peruana, la superación del racismo y la discriminación y una elevación de los niveles generales de autoestima. Impulsar de manera especial la educación inicial, para niñas y niños de 0 a 5 años, teniendo en cuenta la diversidad étnico-lingüística y cultural del país, desarrollando, según convenga, modalidades escolarizadas y no escolarizadas de atención integral (salud y alimentación). Privilegiar en un primer momento a las niñas y niños de las zonas azotadas por la violencia.

Esto requiere un abordaje multisectorial que implica atender tanto la situación de salud, nutrición, seguridad alimentaria y educación. Se recomienda que el plan de emergencia de la educación que el gobierno ha de promulgar contemple este abordaje multisectorial.

D.7. Impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales

La experiencia señala que la educación de la mujer tiene un efecto multiplicador para el desarrollo. La proporción de la población analfabeta femenina es significativamente más alta que el de la población masculina; además, se constata que la deserción de las niñas es también mayor, lo que trae como consecuencia un mayor índice de analfabetismo funcional en las adolescentes.

D.7. Redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodologías y cobertura, en función de capacidades de acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural

Para el desarrollo y el abandono de la pobreza, la educación es un factor esencial de potenciación de las capacidades personales, especialmente entre los más pobres. Por ello la CVR propone que las autoridades educativas deben redefinir los contenidos, metodologías y cobertura para garantizar que al terminar la educación básica, la persona esté capacitada para acceder al mercado laboral y, también, sea capaz de tomar planificadamente las decisiones principales de su vida laboral y productiva. Si este trabajo debe hacerse en todos los ámbitos de la nación, debe ponerse énfasis en los sectores de población rural que son, estadísticamente hablando, los más afectados por la pobreza. Apuntar a incrementar los niveles de prestación efectiva del servicio y adecuando a la escuela en términos de cronogramas y horarios a la realidad de cada región y al ritmo de vida de las poblaciones.

D.8. Devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural

Desarrollar rápida y significativamente la educación de la población rural del país lo que supone cuando menos: cambiar y adecuar la concepción de los planes de estudio de manera que les permitan un aprendizaje relacionado a su realidad; devolver dignidad a la escuela rural preocupándose porque sea un lugar y una construcción en el que se pueda estudiar con decoro; incentivar suficiente y creativamente a educadores que opten por trabajar en la escuela rural para que puedan ir los buenos o mejores; y promocionar el activo apoyo de las instancias estatales de gestión educativa y de salud a las escuelas rurales. Algunos asuntos que requieren atención inmediata son:

- El mejoramiento de la infraestructura de las escuelas rurales. Las escuelas destataladas son un signo visible de desprecio, que debe ser erradicado.
- El establecimiento de un sistema de incentivos y premios a los profesores que opten por ejercer su profesión en zonas rurales o remotas del país que ayude a tener maestros de calidad en dicho ámbito.
- La promoción de equipos multidisciplinarios que acompañen al magisterio para brindar apoyo y orientación en temas de salud, alimentación y manejo antropológico adecuado a la población. La contratación de profesionales de la psicología social y antropología en las direcciones regionales de educación y en las USEs es indispensable.