

2.2. PROGRAMA INTEGRAL DE REPARACIONES

Hace parte del objetivo último del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, presentar a todo el país, al conjunto de la comunidad nacional sin exclusión alguna, ciertos productos de su trabajo que, a título de recomendaciones, puedan guiar en el futuro, inmediato y de mediano plazo, la acción del Estado y de la sociedad orientada a sanar las lesiones producto de la violencia, a prevenir que el pasado no se repetirá y a crear condiciones para la reconciliación. Uno de esos productos es el adjunto Plan Integral de Reparaciones.

Su puesta en marcha y su ejecución dependen de la existencia de una clara voluntad política de llevarlo a cabo y de la suma acumulativa de muchos aportes y esfuerzos. La voluntad política no es exclusiva del Gobierno nacional, aún cuando a éste le corresponda articularla e impulsarla activamente, sino que compromete a la totalidad de los actores políticos y a muchos otros actores sociales como los medios de prensa y comunicación, las empresas, asociaciones y tantos grupos representativos de diversos sectores sociales, que tengan la entereza de ir más allá de su condición de meros observadores de la tragedia que vivió el país, para reconocer su responsabilidad y asumir su deuda con quienes padecieron directamente la violencia.

En cuando a los recursos necesarios para hacer del Plan una acción concreta y que no quede como un documento más, el ingrediente básico es la solidaridad y el esfuerzo común. La piedra angular y el cimiento de su construcción corresponde al Estado, donde están representados los partidos y otros movimientos, pero debe encontrar sólido complemento en muchos otros aportes. La sociedad civil, en su multiplicidad de presencias: asociaciones, iglesias, gremios y sindicatos; las organizaciones no gubernamentales, las entidades sin fines de lucro, el voluntariado nacional (universitario y civil); y desde luego la empresa privada que puede jugar un papel muy significativo y la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral que podrán ayudar a convertir una propuesta en realidad tangible.

Sobre estas premisas, las reparaciones debidas al país y a sus víctimas se convertirán también en un aporte efectivo a la consolidación democrática, a la devolución de la fe en el futuro y a sentar las bases de un nuevo pacto social.

2.2.1. Fundamentación

La violencia no es un hecho nuevo en la historia nacional. Sin embargo, la que examina este Informe, sobre el pasado inmediato, sí pareciera serlo, por la magnitud que asumió y por las nefastas consecuencias que produjo. Es nueva por su carácter masivo, por sus niveles de concentración en ciertas áreas o regiones, por haber sustentado su inicio en ideologías lejanas que en otras partes del planeta entraban en una acelerada fase de descomposición y fundamentalmente,

por haber hecho sus víctimas mayoritariamente entre las poblaciones más humildes y desposeídas del país.

La tarea encomendada a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) apuntó en primer lugar a esclarecer la verdad, con la finalidad de reivindicar y recobrar la historia para las generaciones futuras, a dar las pautas para establecer las responsabilidades y administrar la justicia pertinente, y en tercer lugar, a poner las bases que sustentaran un proceso de reconciliación nacional. Las tres dimensiones son estrechamente complementarias.

Del trabajo de la CVR surge que el período de violencia definido, no es históricamente sino la última etapa de una larga tragedia vivida por un importante sector de la población nacional, que a la marginación étnica y racial vivida por las mayorías andinas y por las minorías amazónicas, al desprecio y la opresión secular, al abandono por el Estado y a la pobreza creciente de los últimos años, debió ser víctima de graves crímenes y violaciones a los derechos humanos¹.

Los capítulos anteriores de este Informe han detallado extensamente la verdad recogida a partir de los testimonios de los principales actores, un perfil de las responsabilidades encontradas y una propuesta para que la justicia que se aplique responda a las demandas de quienes sufrieron la violencia en carne propia. La administración efectiva de la justicia se convierte así en un primer paso en la búsqueda de una reconciliación, que deberá comenzar posiblemente por reanudar los lazos perdidos entre el Estado nacional e importantes sectores de la ciudadanía. Pero además de justicia, la demanda popular de las víctimas es la de obtener una adecuada reparación por el dolor, el sufrimiento y el daño que les fue infligido.

En estas condiciones, lo que hay que reparar primariamente en el interior del país, en nuestros Andes y en la Amazonía, es un alma colectiva gravemente herida, que incluso ha perdido en gran medida su identidad y su sensación de pertenecer al colectivo nacional.

Claro que existen también otros sectores poblacionales que fueron duramente afectados por la violencia y que perdieron familiares, propiedades, tranquilidad y esperanza o que vieron interrumpido su proyecto de vida. Todos ellos, víctimas y deudos son los sujetos de las reparaciones que la CVR recomienda asuma el Gobierno actual a nombre del Estado y de toda la sociedad peruana, para devolver o crear mejores condiciones para el diálogo casi olvidado entre culturas diversas y grupos sociales lejanos entre sí y para facilitar avances sustanciales hacia la deseada reconciliación. Es el poder político – y ello compromete a todas las fuerzas políticas representadas en el Gobierno y en los otros poderes públicos -, quien tiene las facultades, las posibilidades y el deber de dar este paso: hacer que el país muestre su voluntad de dignificar a quienes tanto han sufrido, a reponerlos en su condición de ciudadanos plenos y a resarcirlos, haciendo posible visualizar un futuro aceptable, mas allá de la precariedad que significaría retornar a las condiciones de su vida anterior.

¹ En anexo “Oímos tu voz se consignan los talleres realizados para recoger las sugerencias de las víctimas respecto a este tema.

2.2.1.1 ¿Por qué reparar? La dimensión ética

Los hechos de violencia producidos en los últimos veinte años han ocasionado graves lesiones a la dignidad e integridad de personas y grupos sociales en el Perú; constituyen además un detrimento de la condición ciudadana. Murieron, desaparecieron, fueron torturados, apresados injustamente o debieron huir, ciudadanos de todos los estratos, de diversas etnias, civiles y militares, “ronderos” y policías, pobladores rurales y de las ciudades. Pero es preciso destacar que esta violencia incidió en la mayoría de los casos sobre los sectores más empobrecidos del Perú, carentes de reconocimiento debido por parte del Estado y de los sectores dominantes de la sociedad peruana. Son ellos los que han sufrido la soledad, la indiferencia y en muchos casos el desprecio hacia sus familiares fallecidos.

Es fundamentalmente en la “irreparabilidad” del daño ocasionado, en tanto significó la muerte de muchas personas, y en la afirmación que nunca podrá compensarse lo irremediamente perdido, donde siempre quedan estrechas las intenciones de dar una mayor cobertura y un sentido más amplio a las medidas de reparación.

Sin embargo, a pesar de que el daño no es apropiadamente mensurable, la reparación es un gesto y una acción que reconoce y reafirma la dignidad y el estatus de las personas. Viniendo del Estado es una expresión de debido respeto a su condición de ciudadanos. Pero no se trata solamente de reconocimiento y de reafirmación sino también de remendar, recomponer, de tratar de zurcir o coser de nuevo algo que se ha roto. Y en las víctimas de la violencia hay mucho que se ha roto. No sólo en lo material, en la destrucción de su vivienda o en la pérdida de los bienes que poseía, sino fundamentalmente en la esperanza frente al futuro, en la inconsolable e irreparable pérdida de alguien cercano y querido, de alguien que era compañía y con quien se contaba hacia delante, en su proyecto de vida.

Desde luego, la solidaridad no está excluida; por el contrario, moralmente es el complemento deseable de toda reparación. La naturaleza masiva de la violencia que ha vivido el país lleva a decenas de miles las víctimas y quizás a centenas de miles los deudos, siendo necesaria la solidaridad de toda la sociedad nacional para reconfortar y hacer más llevadero el dolor y el sufrimiento de quienes han sido privados de afectos cercanos o viven y reviven memorias tenebrosas de momentos de humillación, de violencia, de despojo o de tortura. La sociedad repara en tanto se muestra solidaria con quienes han padecido la injusticia y promueve la regeneración del tejido social dañado.

Por esto, la pregunta del ¿por qué reparar? se debe responder apoyándose en el deber moral de proporcionar a las víctimas y sus deudos pruebas tangibles de soporte y ayuda, que junto con la aplicación de la justicia devuelvan a quienes perdieron mucho, la confianza de ser vistos por la sociedad bajo un perfil distinto, que paulatinamente puede abrir las puertas a un mejor

entendimiento en el crisol nacional de comportamientos, etnias y culturas. De este modo, aplicadas bajo el principio de la equidad, las reparaciones deben generar confianza cívica, restablecerla entre los ciudadanos y hacerla nacer en los ciudadanos para con el Estado. Y complementariamente podrán generar la empatía social, entendida como la disposición y la capacidad de ponerse en el lugar del otro.

2.2.1.2 ¿Por qué reparar? La dimensión jurídica

La obligación de reparar está engarzada tanto en el derecho interno peruano como en el derecho internacional y al establecer una comisión de la verdad cuyo mandato incluye recomendar “propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares”, el Estado peruano reconoce que está en el deber jurídico de asegurar a las víctimas del conflicto armado interno una adecuada reparación.

2.2.1.2.1. Deber y derecho de reparación

Según el derecho internacional de los Derechos Humanos (DIDH), la responsabilidad del Estado se plantea cuando éste no cumple su obligación primaria de respetar y hacer respetar derechos humanos internacionalmente reconocidos. Dicha obligación incluye el deber de garantía, que se refiere al deber jurídico de prevenir las violaciones de los Derechos Humanos, de investigar seriamente las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponer las sanciones pertinentes y *el deber de proporcionar reparación a las víctimas*.

El DIDH prescribe esencialmente la protección de los individuos, por lo que en la responsabilidad del Estado prevalece su interés. Por consiguiente, cabe afirmar que las obligaciones resultantes de la responsabilidad del Estado por violaciones del DIDH entrañan derechos correspondientes de las personas individuales y grupos de personas que están bajo la jurisdicción del Estado infractor y que son víctimas de esas violaciones. Uno de los derechos de que disponen esas víctimas con arreglo al derecho internacional es el *derecho a obtener reparaciones justas*. Varios instrumentos del DIDH, tanto universales como regionales, así como resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas contienen disposiciones inequívocas sobre el derecho a obtener reparaciones.²

² Ver entre otros: ONU. Declaración Universal de los DDHH; ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; ONU. Convención contra la Tortura; OEA. Convención Americana sobre DD.HH.; OEA. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; OEA. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Ver también, el Informe del Relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, Prof. Theo Van Boven, sobre El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación en sus tres versiones : E/CN.4/Sub.2/1993/8, E/CN.4/Sub.2/1996/17, E/CN.4/1997/104; el Informe del Relator especial sobre La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los DD.HH., Prof. Louis Joinet, en sus dos versiones: E/CN.4/Sub.2/1997/20

Con respecto del deber de garantía, mencionado anteriormente como un principio derivado de la obligación de respetar y hacer respetar los derechos humanos, es fuente de la responsabilidad del Estado por no prevenir y responder adecuadamente a las acciones de actores privados que perjudican gravemente el pleno goce de los derechos humanos. “En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable al Estado, por ejemplo por ser obra de un particular o por no haberse identificado el autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación”.³ Por lo tanto, y en cuanto garante del orden social y público, *el deber de reparar de los Estados se extiende a las violaciones de los derechos humanos. a manos de actores privados*, incluyendo grupos subversivos y terroristas. Consecuentemente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación y su Plan Integral de Reparaciones (PIR) recomiendan establecer un trato igual para todas las víctimas, ya sean víctimas por hechos cometidos por agentes del Estado o por grupos subversivos terroristas.

2.2.1.2.2. El deber del Estado peruano en materia de reparaciones

Según la Constitución Política del Perú de 1993 en su primer artículo, “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Asimismo, el artículo 44 de la Constitución prevé como deberes primordiales del Estado “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad”. Además el Estado peruano es parte de varios instrumentos internacionales⁴ que reconocen el deber de reparar. Por lo tanto, es responsable de reparar los daños y consecuencias de los actos u omisiones que violen los derechos humanos y el derecho internacional humanitario según su ordenamiento interno, pues “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”⁵. En consecuencia, las víctimas de dichas violaciones tienen el derecho de obtener reparaciones justas.

En particular, el Estado es responsable de reparar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la violencia que sacudió el país de 1980 al 2000 pues es un principio básico del derecho internacional que los gobiernos sucesores siguen siendo responsables de los actos ilícitos

y E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1; y el Informe final del Relator especial de la Comisión de DD.HH., Prof. Cherif Bassiouni, sobre El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los DD.HH. y libertades fundamentales, E/CN.4/2000/62.

³ Corte Interamericana de DD.HH., Sentencia Velásquez Rodríguez, 29 de julio de 1988, Serie C, N°4 (1988), párr. 172. Ver también la Recomendación general N°19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: “*En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de DD.HH., los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violación y proporcionar indemnización*”.

⁴ Por ejemplo, el Perú es parte entre otros de los cuatros Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, de la Convención contra la Tortura, de la Convención Americana sobre DD.HH., de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

⁵ Constitución política, artículo 55 y 200 inciso 4).

cometidos por los gobiernos predecesores no reparados por éstos, como expresión de la continuidad del Estado.

Las normas internacionales incorporadas en la legislación peruana complementan y refuerzan el derecho interno que dispone que: “Aquél que por dolo o culpa cause un daño a otro está obligado a indemnizarlo (...)”⁶ y que “la reparación civil se determina conjuntamente con la pena”⁷. En teoría entonces, está abierta la vía procesal para obtener reparaciones para las violaciones a los derechos humanos, como derivación de las obligaciones fundamentales asumidas por el Estado según el derecho internacional.

2.2.1.3. Los límites del marco jurídico y la dimensión política de las reparaciones

El derecho interno expresa claramente una de las limitaciones del marco jurídico sobre reparaciones, y es que el deber de reparar y el derecho concurrente a obtener reparaciones en el marco jurídico se expresan a través de la sentencia de un tribunal jurisdiccional competente, como el resultado de un proceso judicial individual. Esta realidad deriva en una inequidad patente entre las víctimas: sólo las víctimas que logran invocar con éxito la jurisdicción de alguno de los tribunales regionales de derechos humanos o de un tribunal interno obtendrán efectivamente reparaciones. Otras víctimas que sufrieron violaciones parecidas a las de un peticionario exitoso, no obtienen el mismo acceso aún cuando se pueda comprobar que se dio la violación en circunstancias jurídicas semejantes⁸.

Los instrumentos y mecanismos tanto del derecho internacional como del derecho interno no están ni concebidos ni configurados para responder a prácticas sistemáticas o generalizadas de violaciones, sino a violaciones individualizadas (Tomuschat, 1999:20): el aparato judicial se ve desbordado. Sin embargo, las autoridades públicas que deben responder y beneficiar a un universo de víctimas mucho más amplio y complejo están obligadas a adoptar otros métodos y formas de reparaciones ajustadas a la realidad nacional, pues no podrían simplemente ignorar los reclamos justos de reparaciones con el argumento de que no existe el aparato judicial adecuado.

Existe un consenso emergente, sustentado en la práctica internacional, en torno a casos donde las violaciones graves de los derechos humanos han sido masivas o sistemáticas: la adopción de una política nacional de reparaciones donde se combinen, a través de un plan integral, formas

⁶ Código civil, artículo 1969.

⁷ Código penal, artículo 92.

⁸ La experiencia de los 20 últimos años ha demostrado que el ejercicio del derecho a la reparación no estuvo interiorizado en las prácticas internas. Aún cuando se llegó a algún tipo de reconocimiento, generalmente a través de leyes especiales, no se contó con los canales expeditos para su efectiva aplicación. Además, bien se sabe que en el Perú, la intervención de los órganos jurisdiccionales por parte del poder político y las leyes de amnistía motivaron que las personas, que no podían conseguir amparo efectivo de sus derechos humanos en el sistema interno, acudan directamente al sistema interamericano y que el Estado peruano se convierta en uno de los Estados Parte de la OEA con más denuncias ante la Comisión Interamericana de DD.HH.

individuales y colectivas, simbólicas y materiales de resarcimiento.⁹ La práctica misma del Estado peruano ya ha dado pasos hacia el diseño de programas de reparaciones de este tipo.¹⁰

La adopción de una política de reparaciones permite responder al deber del Estado de dar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos una adecuada reparación, adoptando otros métodos y formas que las planteadas por el simple marco jurídico, más ajustadas a la realidad nacional de los patrones de violaciones y de la dimensión étnico-cultural de las víctimas. Además, contribuye al propósito general de hacer justicia y dar satisfacción a un universo mayor de víctimas de las que podrían verse atendidas por procesos judiciales, superando enfoques y hábitos discriminatorios y no exentos en ocasiones de racismo. En este sentido, y más aún en épocas de consolidación democrática, las reparaciones apuntan a la reconstitución (o a la constitución) de la comunidad política a la cual los ciudadanos aspiran. Deben ser consideradas parte de un proyecto político general, basado en sustantivas consideraciones éticas, más que el simple resultado de una racionalidad legal o jurídica.

Los primeros pasos que se han dado en la dirección señalada fue la misma creación de la Comisión de la Verdad, luego confirmada como Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), a través de los cuales dos gobiernos de esencia democrática, dieron inicio al proceso de reparaciones. Ambas decisiones traducían la voluntad política, no solamente de dar a conocer al país y al mundo la verdad y de encontrar las bases para aplicar la justicia apropiada, sino también de mostrar ante el país el reconocimiento del Estado a quienes sufrieron las consecuencias de la violencia y de devolver a la sociedad nacional y en particular a las víctimas del conflicto armado interno, la dignidad ultrajada y reparar el daño y el sufrimiento padecidos. En efecto, la decisión de establecer una Comisión a la cual se le asigna un mandato que incluye formular “propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares” es prueba de esta voluntad estatal de atender la dimensión política de las reparaciones a través de la adopción de una política especial para tal efecto.

2.2.1.4. Hacia una política nacional de reparaciones

El Estado, luego de haber reconocido la magnitud, características y consecuencias de los crímenes y violaciones de derechos humanos en el territorio nacional a lo largo de dos décadas y los daños

⁹ Por un lado, el establecimiento de un plan nacional de reparaciones es una manera de responder al deber de reparar del Estado que ha sido ratificada en la práctica internacional. Por otro lado, los doctrinantes mencionan tanto medidas de alcance general y colectivo, como medidas especiales o medidas administrativas, y hasta la creación de fondos nacionales para resarcir a las víctimas.

¹⁰ En el caso del establecimiento de la Comisión de Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante el Decreto Supremo 005-2002-JUS publicado el 25 de febrero de 2002, que tiene el mandato de diseñar un programa integral de reparación no dineraria en 159 casos comprendidos en el comunicado de prensa conjunto entre la CIDH y el Estado peruano del 22 de febrero de 2001. Y en el caso del establecimiento de la Comisión Especial de Atención a los Indultados Inocentes (CEAII), mediante el Decreto Supremo 002-2002-JUS, publicado el 15 de enero de 2002, que también tiene el mandato de diseñar un programa integral de reparación no dineraria para este grupo limitado de víctimas.

inferidos a la sociedad por el largo conflicto armado interno, tiene la obligación de fijar claramente y con precisión los lineamientos de acción necesarios para que esas personas recuperen su dignidad, seguridad y tranquilidad personal, les sean restituidos sus derechos ciudadanos, se busque resarcir las pérdidas materiales sufridas por su entorno local o comunal, y en la imposibilidad de restituir la situación anterior en materia de daños a la vida, la salud o la integridad personal, se compense la pérdida, desaparición o el sufrimiento padecido.

Estos lineamientos deben constituir una política de estado en materia de las reparaciones debidas. Tal política debe entenderse como sustento y parte fundamental del proceso gradual de consolidación democrática iniciado a fines del año 2000 y al cual el actual gobierno adhirió y se comprometió, de manera clara y consistente, a continuar y apoyar. En tal sentido, la responsabilidad de aprobar, implementar e instrumentar las medidas de reparaciones involucra a los tres Poderes del Estado y al conjunto de las instituciones públicas, mientras que la misma responsabilidad se hace extensiva al resto de la sociedad nacional en cuanto a apoyar los esfuerzos del Estado, contribuir al proceso de reparación y supervisar el cumplimiento de las acciones requeridas.

Tratándose de sanar los desgarramientos y las fracturas que han afectado a varias generaciones y de devolver armonía y condiciones de acción conjunta a la sociedad nacional entera, el proceso de reparación irá más allá de los plazos acordados por la Constitución a un gobierno y como tal, debe entenderse como una acción de largo plazo en la cual es necesario comprometer a las generaciones venideras. Para ello es necesario dejarles un consistente legado de información sobre la verdad en todas sus duras y crueles dimensiones y transferirles pautas y lineamientos de acción que miren al futuro, en los cuales se haya avanzado tanto como sea posible, para garantizar su continuación y culminación en aras del objetivo de alcanzar la reconciliación nacional.

El conjunto de los actores políticos nacionales debe ser consciente de la importancia que conlleva esta política de estado y de la contribución invaluable que la concreción de las reparaciones puede aportar a la consolidación democrática.

Por ello, el futuro deseado de paz y convivencia nacional también se verá fortalecido a través de la eficaz ejecución de un Plan Integral de Reparaciones y sus programas específicos, en el que participen activamente los nuevos gobiernos regionales, sumando su esfuerzo al de las autoridades locales y de las propias organizaciones de la población. Con su aplicación se contribuirá a mejorar la calidad de vida de las poblaciones y se abrirán perspectivas de integración cultural, social y económica para quienes muchas veces no sólo han sufrido pobreza y exclusión sino que han padecido directamente las consecuencias del recurso a la violencia.

2.2.2. Marco conceptual

2.2 2.1. Objetivos y alcances

Si bien el fin último de las reparaciones es hacer justicia a las víctimas, los ideales de la restitución íntegra y de la reparación en proporción al daño sufrido se ven desbordados cuando la naturaleza misma de la violación es irreversible o cuando las violaciones a los derechos humanos dejan de ser una excepción para convertirse en violaciones sistemáticas o generalizadas. La adopción de una perspectiva política y humanitaria sobre las reparaciones, a través de un plan masivo, abre la posibilidad de contribuir al propósito general de hacer justicia, desde una noción amplia que yendo mas allá de la satisfacción de reclamos individuales aislados, de acuerdo a una prescripción legal, alcanza un universo mayor de víctimas.

En esta línea, el Plan Integral de Reparaciones (PIR) que recomienda la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) 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”. Dicho objetivo inicial alcanza una mayor especificidad en la siguiente forma:

- 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 cometidas en el Perú en el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000 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.

La CVR considera que a través de estos objetivos, el PIR se convertirá en un efectivo instrumento de reparación y por lo tanto de justicia y reconciliación. Para alcanzarlos, el Plan que a continuación se detalla se caracteriza por su integralidad interna, es decir, 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. El PIR busca que estos programas de distinta índole sean complementarios y no necesariamente acumulativos.

Si bien la necesaria integralidad interna del PIR lo hace complejo, la CVR considera que es la manera idónea y respetuosa de responder a la complejidad de los daños ocasionados a raíz del conflicto, que afectaron a las víctimas en el ámbito moral y material, y tanto a nivel individual

como colectivo. En este sentido, el PIR no puede ni debe ser considerado como un instrumento más de política social. El PIR no busca resolver los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad, los cuales tienen carácter estructural y responden al funcionamiento global del sistema económico y político. Si bien algunos de sus programas pueden y deben contribuir a mejorar la calidad de vida de las víctimas y de sus familiares, su objetivo central es la reparación y el reconocimiento de las víctimas como seres humanos, cuyos derechos fundamentales han sido violados. Esto no quiere decir que el Estado no deba también emprender una política de desarrollo social destinada a atacar las raíces de la pobreza y desigualdad y la misma CVR hace en otra parte de este informe propuestas concretas en materia de necesarias reformas institucionales, pero el PIR responde a otras finalidades.

Vale la pena enfatizar que las acciones que se detallan no deben ser vistas en ningún caso de manera aislada. De hecho, la integralidad del Plan tiene también una dimensión externa que se refiere a la relación que el PIR debe guardar con otros aspectos y recomendaciones de la CVR, como pueden ser el esclarecimiento de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la aplicación de la justicia y las ya mencionadas reformas institucionales. 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.

Complementariamente, los programas, componentes y las medidas de reparaciones que a continuación se detallan, se definieron en base a criterios que incluyen de una parte estándares y experiencias internacionales y nacionales, y de la otra, el análisis de las demandas y las expectativas de la población afectada, así como de sus necesidades urgentes, identificadas a través de estudios, diagnósticos, talleres desarrollados tanto por la CVR como por instituciones que trabajan estos temas.

2.2.2.2. Los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones

El universo de los “beneficiarios” del Plan Integral de Reparaciones se define por el mandato recibido por la CVR sobre tiempo y tipos de violación¹¹, las conclusiones a que se ha llegado al respecto, y los principios jurídicos que deben regir la relación entre víctima y beneficiario para asegurar que el PIR sea justo. Al recomendar un plan integral de reparaciones se debe tomar en cuenta la naturaleza y las consecuencias distintas de cada tipo de violación o hecho que da lugar a reparaciones, el contexto actual en que se encuentran las víctimas y el alcance factible de cada

¹¹ Véase el artículo 3° del Decreto Supremo de Creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, DS 065-2001-PCM.

medida. Esto significa que en algunos casos el concepto de beneficiario se extiende mas allá de las víctimas directas, y que en otros las medidas específicas sólo se aplican a algunas de las víctimas.

2.2.2.2.1. La noción de víctima

En general, la CVR considera víctima a “todas aquellas personas o grupos de personas que con motivo o en razón del conflicto armado interno que vivió el país entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, hayan sufrido actos u omisiones que violan normas del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)”

- desaparición forzada,
- secuestro,
- ejecución extrajudicial,
- asesinato,
- desplazamiento forzoso,
- detención arbitraria y violación al debido proceso,
- reclutamiento forzado,
- tortura,
- violación sexual, y
- heridas, lesiones o muerte en atentados violatorios al derecho internacional humanitario.

En adelante, para los propósitos del PIR, nos referimos a las víctimas de estos tipos de violaciones, como “víctima de violación”.

Resulta importante resaltar que la CVR suscribe los principios del DIDH al considerar que la calidad de “víctima de violación” de una persona no depende de quien sea el autor o de que se haya identificado al autor del hecho violatorio; asimismo es independiente de toda relación que pueda existir o haber existido entre la víctima y ese autor o perpetrador¹².

La definición de “víctima de violación” tampoco depende de la conducta previa de la persona perjudicada. Las normas y la práctica internacionales, basándose en el principio rector de la no-discriminación y de igualdad ante la ley, no toman en cuenta la legalidad o la moralidad de las acciones personales previas a la violación. Y en este sentido, la práctica peruana, tanto a través de la adopción de normas nacionales como a través del cumplimiento de sentencias de reparaciones y soluciones amistosas emanadas de órganos internacionales, confirma que toda persona que sufre

¹² De esta manera, la CVR hace suyos los desarrollos doctrinales más recientes del DIDH, expresados por el Prof. Cherif Bassiouni en su Informe final como Relator especial de la Comisión de DD.HH. sobre El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los DD.HH. y libertades fundamentales, E/CN.4/2000/62. párr.9.

una violación de sus derechos humanos puede ser reparada sin tomar en cuenta la legalidad o la moralidad de sus acciones personales.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la violencia en el Perú, la CVR considera que aquellas personas que hayan resultado heridas, lesionadas y muertas en enfrenamientos armados y que pertenecían en ese momento a una organización subversiva terrorista no pueden ser consideradas víctimas. Estas personas tomaron las armas contra el régimen democrático y como tales se enfrentaron a la represión legal y legítima que las normas confieren al Estado.

Por otro lado, los miembros de las Fuerzas Armadas, policiales o comités de autodefensa que son heridos, lesionados o muertos en enfrenamientos armados si son consideradas víctimas en este esquema. Estas personas fueron dañadas como consecuencia de un acto legal y legítimo de defensa del orden democrático y merecen el reconocimiento y respeto del Estado y la sociedad.

En la descripción de los programas, se incluyen referencias explícitas a las reparaciones propuestas para estas víctimas, teniendo en cuenta que para ellos ya existen determinadas normas que disponen cierto tipo de reparación.

2.2.2.2. La noción de beneficiario

Es “beneficiario” aquella víctima que recibirá algún tipo de beneficio, simbólico y / o material, individual y / o colectivo, del Plan Integral de Reparaciones (PIR). Al formular sus recomendaciones para el PIR, la CVR centra su atención en las víctimas, tal como las hemos descrito arriba. La CVR establece que tanto la calidad de víctima individual que se reconoce en este Informe, como la que podría reconocer el ente post-CVR¹³, permite acceder al proceso de calificación y de obtención de al menos alguna medida del PIR. Si bien el haber prestado testimonio ante la CVR facilitará el proceso, no es una condición previa ni indispensable para la calificación de beneficiario.

Sin embargo, de este Informe también emerge que, además de las víctimas directas de las violaciones documentadas, el conflicto vivido por el país afectó a un universo mayor: los familiares de las víctimas y los grupos humanos que por la concentración de violaciones masivas en su seno padecieron un daño de conjunto y la violación de sus derechos colectivos. Desde un enfoque humanitario, la CVR considera esta realidad al reconocer la calidad de beneficiarios del PIR a los familiares de los muertos y desaparecidos y a ciertos colectivos.

De esta manera, los beneficiarios pueden ser individuales y colectivos. En el ámbito individual se reconoce el daño producido directamente a la persona o a sus familiares más cercanos, y en lo colectivo se reconoce el daño producido en el tejido social común. Estos ámbitos

¹³ Dicho ente post-CVR tendría que basarse en los mismos criterios de calificación que los utilizados por la CVR.

no son excluyentes entre sí, los beneficiarios pueden ser sujetos tanto de reparación individual como colectiva y viceversa, siempre que no se duplique el mismo beneficio.

2.2.2.2.1. La noción de beneficiarios individuales

Los familiares

Para los efectos de su propuesta en materia de reparaciones, la CVR entiende por familiares, al cónyuge o conviviente, a los hijos e hijas, sean estos matrimoniales o extra-matrimoniales, y a los padres de la víctima desaparecida o muerta. Según el derecho sucesorio peruano, heredan en primer lugar los hijos y el cónyuge sobreviviente y, a falta de hijos, los padres. Sin embargo, por razones humanitarias, la CVR considera también a los padres como familiares, al mismo título que los cónyuges o convivientes sobrevivientes y los hijos.

Por otro lado, la naturaleza particular que adopta el núcleo familiar en la realidad de las comunidades alto-andinas y de la selva, lo hace diferente al reconocido por las normas del derecho interno, más cercanas a un concepto occidental. No se toma en cuenta necesariamente las relaciones de consanguinidad o afinidad para hablar de familia y en las comunidades se acepta la validez de diversas filiaciones. Asimismo, a raíz de la violencia se puede haber distorsionado la configuración de la relación familiar, resultando en relaciones de dependencia reales y válidas pero distintas a las del núcleo familiar reconocido por el derecho interno.

Por lo tanto, la CVR recomienda presumir como familiares beneficiarios del PIR generados por la muerte de la víctima y como familiares de desaparecidos beneficiarios del PIR, a los integrantes del núcleo familiar, entendido como el cónyuge o conviviente, los hijos e hijas y los padres. Sin embargo, recomienda igualmente que no se excluya del goce de esta calidad a otros reclamantes, quienes deberán probar su calidad de beneficiario, demostrando que tienen un vínculo de dependencia similar a un vínculo familiar con la persona del muerto o del desaparecido de acuerdo a los usos y costumbres o al derecho consuetudinario reconocidos por la población a la que pertenece el reclamante¹⁴. Estos “familiares por extensión” podrán recibir beneficios del PIR. Y, a efectos del Programa de reparaciones económicas pecuniarias, serán asimilados a un hijo.

Los beneficios del PIR no son objeto de transmisión por vía de herencia.

El universo de los beneficiarios individuales

Con relación a la aplicación del PIR, al referirnos genéricamente al “universo de beneficiarios individuales”, incluimos a las siguientes categorías de personas:

¹⁴ De esta manera, la CVR hace suyos los desarrollos jurisprudenciales de la Corte interamericana de derechos humanos, expresados en su sentencia de reparaciones, Caso Aloeboetoe, 10 de septiembre de 1993, Serie C Nº15.

- Los familiares de víctimas desaparecidas,
- Los familiares de víctimas muertas,
- Los desplazados,
- Las personas inocentes que han sufrido prisión (es decir aquellas personas detenidas, y/o procesadas y/o condenadas por terrorismo y traición a la Patria en base a elementos probatorios insuficientes o por error judicial, y absueltas, indultas o que se vieron otorgar el derecho de gracia en cumplimiento de la Ley N° 26655; o liberadas por cumplimiento de pena¹⁵),
- Los torturados,
- Las víctimas de violación sexual,
- Los secuestrados,
- Los reclutados,
- Los miembros de las FFAA, de la PNP e integrantes de los Comités de Autodefensa heridos o lesionados en atentados violatorios al DIH o en actos de servicio.

Este universo de beneficiarios individuales siempre debe ser visto teniendo en consideración las exclusiones y los casos especiales mencionados más adelante.

Otros beneficiarios individuales

El conflicto armado ha conculcado los derechos de otras personas que no necesariamente están incluidas en las categorías arriba mencionadas. En este sentido y desde un enfoque humanitario, la CVR recomienda que se consideren también como acreedores de beneficios puntuales del PIR a:

- Los/as hijos/as producto de violaciones sexuales,
- Las personas que siendo menores de edad integraron un Comité de Autodefensa,
- Las personas indebidamente requisitorias por terrorismo y traición a la patria,
- Las personas que resultaron indocumentadas a raíz del conflicto interno.

Si bien se tomará en consideración estos casos para algunos aspectos puntuales del PIR, estas categorías no serán considerados parte del “universo de los beneficiarios individuales”.

2.2.2.2.2. La noción de colectivos humanos beneficiarios

Para efectos del PIR, la CVR entiende por colectivos humanos beneficiarios:

¹⁵ La condición de inocente deberá haber sido determinada por la Comisión ad hoc a favor de los inocentes en prisión, creada por la Ley N° 26655 del 17 de agosto de 1996, por los mecanismos que la sucedieron o por los juzgados.

a) a las comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados afectados por el conflicto armado interno. Para su identificación, la CVR recomienda los siguientes criterios (o una combinación de los mismos):

- Concentración de violaciones individuales;
- Arrasamiento;
- Desplazamiento forzoso;
- Quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal, utilizando los siguientes criterios:
 - . número de autoridades muertas, desplazadas y/o desaparecidas
 - . debilitamiento de las asambleas, juntas y otras modalidades de gobierno local
- Pérdida de infraestructura familiar, utilizando los siguientes criterios:
 - . pérdida de tierras y herramientas de trabajo
 - . pérdida de ganado
 - . pérdida de vivienda
 - . pérdida de medios de transporte
- Pérdida de infraestructura comunal, utilizando los siguientes criterios :
 - . pérdida de locales comunales
 - . pérdida de infraestructura productiva comunal
 - . pérdida de infraestructura de comunicaciones (puentes, caminos, radios comunales, etc)
 - . pérdida de infraestructura de servicios básicos (agua, energía, saneamiento, etc.)

b) a los grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de inserción.

2.2.2.2.3. Consideraciones adicionales sobre la calidad de beneficiarios del PIR

2.2.2.2.3.1. Exclusiones

Con los casos particulares desarrollados mas adelante, quedan excluidas de los beneficios del PIR, las víctimas que hubieran recibido reparaciones por otras decisiones o políticas del Estado (leyes especiales de atención a las víctimas o cumplimiento de sentencias internacionales), bajo el principio de que no se puede recibir doble beneficio por la misma violación.

Las víctimas que no estén incluidas en el PIR y reclaman un derecho a reparación, conservarán siempre su derecho a recurrir a los tribunales.

También están excluidas del PIR 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 humanos.

2.2.2.2.3.2. Casos especiales

La legislación sobre beneficios¹⁶ dictada por el gobierno peruano a fin de amenguar la situación crítica en la que se encuentran ciertas “víctimas de la violencia terrorista”¹⁷ que afectó el país, en particular las autoridades locales, funcionarios y servidores públicos, las fuerzas armadas y policiales, y los integrantes de las Rondas campesinas y de los Comités de Autodefensa, así como el desarrollo de ciertos programas de reparaciones a través de comisiones especiales, constituyen valiosos avances con relación al deber de reparar del Estado peruano. Sin embargo, en muchos casos los beneficios no han sido implementados o podrían poner en peligro el principio antes mencionado, según el cual no se puede recibir doble beneficio.

Para atenuar este peligro y dar justicia a las víctimas:

En el caso de las autoridades locales, funcionarios y servidores públicos, así como miembros de las fuerzas armadas y policiales, la CVR recomienda que:

- se estimule a las instituciones responsables a otorgar con la mayor prontitud los beneficios respectivos adeudados a estos sectores, pues la implementación de dichos beneficios, extensibles al personal militar caído en “comisión de servicio” o en “cumplimiento del deber”, no se ha cumplido del todo, y que se nivelen dichos beneficios a los del PIR;
- quienes aún no han recibido beneficio alguno puedan optar por acceder exclusivamente a los beneficios del PIR;
- se evalúe la conveniencia administrativa y humanitaria de combinar los beneficios otorgados por la legislación vigente y los beneficios del PIR bajo la administración del ente post-CVR o de quien asuma la función de llevarlo a ejecución.

En el caso de los integrantes de los Comités de autodefensa, la CVR recomienda que:

- se excluya de los beneficios económicos pecuniarios del PIR a quienes ya hubieran sido indemnizados bajo el artículo 10 del Decreto Supremo N° 077-92-DE del 11 de noviembre de 1992 y el Decreto Supremo N° 068-98-DE-S/G del 27 de diciembre de 1998;
- se derogue dichas normas para evitar en el futuro la duplicación de beneficios;
- en los demás aspectos, de acuerdo a los términos de los programas del PIR, se incluya como beneficiarios a los integrantes de los Comités .

¹⁶ Ver anexo 1.

¹⁷ Según la terminología utilizada por las mismas normas.

En el caso de los indultados inocentes comprendidos dentro del mandato de la Comisión Especial de Atención a los Indultados Inocentes (CEAII),¹⁸ la CVR recomienda que:

- se asuman como propias las recomendaciones emitidas por la CEAII en su Informe Final que otorga beneficios en materia de salud, educación, trabajo y vivienda a los indultados inocentes de las Leyes N.º 26655 y N.º 27234, así como a sus familiares directos: es decir, cónyuge o conviviente e hijos menores de edad, de modo que puedan contar con la estructura de seguimiento, implementación y vigilancia que prevé la CVR para el conjunto de sus recomendaciones;
- considerar como beneficiarios de las reparaciones económico- pecuniarias del PIR a los indultados inocentes, a menos que opten por la vía judicial, pues la CEAII no contempla la indemnización.

En el caso de decisiones o procedimientos pendientes en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la CVR recomienda que:

- se excluyan de los beneficios del PIR los casos que ya hubieran recibido efectivamente beneficios mediante sentencia sobre reparaciones, acuerdo de solución amistosa o acuerdo de reparación integral;
- para los casos que están comprendidos dentro del mandato de la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:¹⁹
 - se excluyan de los beneficios del PIR, los casos aun por resolver;
 - se los considere como beneficiarios de las reparaciones económico-pecuniarias del PIR, a menos que opten por la vía judicial o que se resuelva de otra manera a través del sistema interamericano, pues el mandato actual de dicha Comisión no contempla la indemnización;
- los demás peticionarios de casos pendientes ante el sistema interamericano puedan optar entre obtener reparaciones a través de una sentencia o un acuerdo sobre reparaciones ante el sistema interamericano o bien recibir los beneficios del PIR. Sin embargo, al optar por el PIR, no renunciarán a la sentencia o a las recomendaciones respecto a los demás extremos del caso;
- se evalúe la conveniencia administrativa y humanitaria de que el ente post-CVR dirija las medidas pendientes de cumplimiento.

¹⁸ Creada mediante el Decreto Supremo N° 002-2002-JUS, de fecha 15 de enero de 2002.

¹⁹ Creada mediante el Decreto Supremo 005-2002-JUS publicado el 25 de febrero del 2002 y modificado por el Decreto Supremo N°006-2002-JUS publicado el 1 de marzo del 2002

2.2.2.3.3. Prioridades

La CVR identifica situaciones de distinta vulnerabilidad dentro del universo de beneficiarios. Esta identificación se basa no sólo en los hallazgos de sus diversas investigaciones, sino en el reconocimiento que hacen las propias víctimas²⁰. Por ello, la CVR considera necesario elaborar medidas de reparaciones orientadas a equilibrar estas diferencias o asimetrías y dar a ciertos grupos una atención más comprehensiva dentro del Plan. Son los casos de las personas de la tercera edad, los huérfanos, las viudas y las personas discapacitadas.

2.2.2.4. Relación con la vía judicial

El otorgamiento de beneficios a través del PIR dejará sin efecto cualquier demanda civil contra el Estado peruano como responsable solidario y /o tercero civilmente responsable, no así en los procesos penales. Para ello se requerirá de Ley formal que prescriba lo señalado.

La CVR considera que el Estado es titular del derecho de repetición contra las personas que resulten responsables de violaciones a los derechos humanos de uno de los beneficiarios del PIR por virtud de una sentencia definitiva dictada por la autoridad nacional competente. Igualmente se reserva el derecho de iniciar un proceso contra las personas presuntamente responsables²¹.

El otorgamiento de beneficios a través del PIR no restringe el derecho que tiene el beneficiario de accionar contra el autor presunto para lograr justicia. Sin embargo, en el caso en que un beneficiario del PIR consiga reparación civil del sentenciado mediante acciones ante los tribunales, deberá reintegrar el monto obtenido al Estado, en la medida que resulte ser un doble beneficio.

2.2.2.3. Enfoques transversales

Adicionalmente cabe subrayar que la recuperación integral de la población afectada está vinculada a otras dimensiones de su desarrollo como la familia, el trabajo, la identidad, la cultura, la participación social y comunitaria y el ejercicio de derechos, por lo que el PIR será implementado a partir de cinco ejes transversales que tomen en cuenta estas dimensiones.

²⁰ Ver los resultados del II Encuentro Internacional Sociedad Civil y Comisiones de la Verdad: “*Hacia la reparación integral de las víctimas y el seguimiento de las recomendaciones de la CVR*”. El encuentro se llevó a cabo del 6-9 de Noviembre del 2002 en la ciudad de Ayacucho y fue organizado por el Grupo de Iniciativa Ampliado, en el marco del apoyo a la CVR en la sistematización de propuestas de reparación de las víctimas y afectados del conflicto armado interno, y del desarrollo de propuestas de estrategia política para asegurar la viabilidad del Plan Integral de Reparaciones.

²¹ La investigación sobre el autor o responsable directo de la violación de los derechos humanos y el proceso no obstaculiza ni paraliza la obligación del Estado de cumplir con la ejecución del PIR.

2.2.2.3.1. Enfoque psicosocial

El enfoque psicosocial significa entender las respuestas y los comportamientos de las personas en un contexto cultural, político, económico, religioso y social con el cual se relacionan y que les da sentido de pertenencia y de identidad.

Las posibilidades de reparación están estrechamente relacionadas con la restitución de la confianza entre la población misma y entre ella, el Estado y las instituciones en general, que permita su compromiso como agente activo. Por lo tanto, las medidas de implementación del PIR, se orientan hacia la comprensión del daño por parte de la población, así como la activación de sus recursos individuales, familiares y comunales de recuperación. De este modo, las graves violaciones a los derechos humanos que han ocasionado, en lo individual y en lo colectivo, problemas emocionales, trastornos psicosomáticos, trastornos de personalidad, alcoholismo, depresión, intentos de suicidio, etc., y que se atienden desde los diferentes programas (acciones simbólicas, medidas jurídico-legales, recuperación de la salud o reparaciones colectivas), serán tratados en forma contextualizada, tomando en cuenta las causas, la empatía necesaria con la población afectada y la orientación hacia la reconstrucción de un proyecto de vida.

2.2.2.3.2. Enfoque participativo

Bajo este enfoque el PIR incorpora como criterio básico la participación de la población en la toma de decisiones y definiciones de sus propios procesos de construcción y reconstrucción social, cultural, económica y material. El PIR parte de la premisa de favorecer un proceso de reparaciones partiendo de las necesidades que la población identifique como suyas.

El enfoque participativo responde a la necesidad de recrear las relaciones entre el Estado y la sociedad con base en el reconocimiento de la capacidad de sus ciudadanos para tomar sus propias decisiones y para identificar sus necesidades más sentidas. Este proceso de diálogo y consultas coadyuvará al fortalecimiento de las organizaciones e instituciones existentes en las zonas, y contribuirá a la (re)creación de espacios políticos en sectores donde la violencia desestructuró las formas organizativas locales.

Este enfoque considera la incorporación activa de quienes fueron víctimas (directas o indirectas) para recuperar condiciones de dignidad y de libertad. El papel que cumplirá el PIR será facilitar a la población las herramientas necesarias para fortalecer sus propios recursos. El PIR se debe apoyar en un proceso de elaboración de una memoria histórica y colectiva, que permita a la población contextualizar el daño sufrido, reconocerse como sujetos de derechos, responder a sus demandas de reparación y acceder a la justicia. De este modo las propias víctimas y sus familiares

podrán participar en la planificación e implementación de las medidas y abrir de este modo procesos de reconciliación nacional y la creación de visiones optimistas de futuro.

Para lograr que este enfoque refuerce la integralidad del PIR será necesario fortalecer las organizaciones y los liderazgos y la capacidad de los pobladores como agentes activos en la resolución de sus problemas, y así favorecer el proceso de reconstrucción del tejido social.

2.2.2.3.3. Enfoque intercultural

Este enfoque parte de reconocer las diferencias étnicas y culturales de la población peruana y por lo tanto su diversidad. En este sentido el enfoque intercultural intenta no sólo respetar las diferencias existentes en el país, sino trabajar con ellas desde una perspectiva de diálogo entre sujetos distintos. A través de este diálogo se enfatiza una búsqueda de relaciones equitativas entre todos quienes que conforman la sociedad peruana.

El enfoque intercultural permite abordar los contenidos del PIR desde los propios referentes y modos de entender los procesos de violencia vividos por las víctimas, construyendo un espacio donde estas poblaciones ejercen su ciudadanía desde sus propios conceptos, valores y presupuestos.

2.2.2.3.4. Enfoque de equidad de género

El PIR parte del reconocimiento de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en los distintos procesos sociales, económicos y políticos. Impulsa una perspectiva de equidad de género basada en la generación de procesos que involucran tanto a hombres como a mujeres. El enfoque de equidad de género, reconoce las situaciones de desventaja y diferencia entre hombres y mujeres a la hora de acceder a recursos y tomar decisiones, por lo que estimula la creación de condiciones especiales para facilitar la participación y presencia de este grupo en la toma de decisiones y otras actividades relacionadas con el PIR.

El enfoque descansa en el propósito de incrementar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y así asegurar que las mujeres obtengan mayor voz sobre las condiciones generales de su situación. Al mismo tiempo, el enfoque busca generar conciencia entre los distintos miembros de la colectividad sobre las diferencias e inequidades estructurales de género existentes al interior de la comunidad

2.2.2.3.5. Enfoque simbólico

Está anclado en el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas durante el periodo de la violencia. El PIR al incorporar este eje transversal parte de comprender que todos los actos de

reparación están orientados a reconocer la forma como las víctimas fueron afectadas durante el proceso del conflicto armado interno en el Perú, y afirmar la condición de individuos y ciudadanos de todos aquellos que sufrieron la violación de sus derechos fundamentales. Así, toda medida de reparación es simbólica pues expresa un reconocimiento de la dignidad y derechos de las víctimas.

Lo simbólico como enfoque, incorpora el desarrollo y el reestablecimiento de la confianza entre los ciudadanos, pues fomenta una actitud de acercamiento entre los miembros de una comunidad política que se vio fragmentada como consecuencia de la violencia.

2.2.3. Los programas del plan integral de reparaciones²²

2.2.3.1. Programa de Reparaciones Simbólicas

2.2.3.1.1. Justificación

La Nación en su conjunto padeció la violencia y las nefastas consecuencias del conflicto armado interno. Los principios básicos de convivencia y el pacto social fueron quebrantados una y otra vez tanto por Sendero Luminoso, el MRTA, como por los miembros de las fuerzas del orden. En dicho período se rompieron una serie de vínculos ciudadanos, atravesando todas las esferas de la vida, de lo familiar a lo político, pasando por lo comunal, lo intercomunal y lo local, afectando igualmente las relaciones entre estratos, clases sociales y grupos étnicos. El proceso, pese a nacer de conceptualizaciones lejanas a nuestra realidad, agudizó conflictos latentes en la sociedad peruana. El discurso de la guerra encubrió conflictos comunales, grupales o familiares por la tierra, conflictos personales por el poder o viejos conflictos étnicos y sociales entre mestizos e indios. A su vez, este proceso generó daños permanentes de diversa escala y magnitud en el espíritu del pueblo, de modo particular en los sectores tradicionalmente excluidos.

De una parte, convendrá que el Estado realice gestos y promueva actos tendientes a reconocer la importancia y gravedad de los daños que fueron causados a aquellos a quienes debería haber protegido. De otra parte, toda la sociedad, incluidos aquellos grupos que parecían sentirse al margen del conflicto, pasados los años de la protesta contra el sistema político anterior, encontrará nuevas formas de expresar una solidaridad permanente y de acompañar a quienes padecieron directamente la violencia.

Para facilitar y fomentar un proceso de recuperación de los derechos y la dignidad que fueron arrebatados a los ciudadanos, en particular, los habitantes de los territorios directamente afectados, es esencial que tales actos o medidas lleven un “mensaje” dirigido al conjunto de la

²² Véase los Anexos 2 y 3; cuadros de presentación por programas y por beneficiarios.

nación, comprensible para las mayorías, las diversas etnias y culturas del país, incluyendo, en lo posible, a los menores de edad.

Proponer un conjunto de explicaciones que hagan inteligible e interpretable lo ocurrido, contribuirá a sentar las bases de un sistema preventivo contra las repeticiones de la tragedia. El “¿por qué pasó?” debe ser el punto de partida del “nunca más”. Es oportuno que se asienten los procesos colectivos de rememoración, facilitando una cadena asociativa que sea un seguro contra el olvido.

Es oportuno subrayar la naturaleza pedagógica de todo el componente simbólico. Si el mensaje subyacente es adecuadamente percibido por la población, puede y debe contribuir a formar conciencia sobre aquello que nunca debió haber ocurrido.

Al mismo tiempo, es necesario dar inicio al proceso colectivo e inacabado de duelo en una dimensión distinta de los procesos soterrados en curso, proporcionando en alguna medida alivio al sufrimiento causado por la violencia.

Por otro lado estos procesos deben dar la oportunidad de extraer del acontecimiento traumático –o del trauma acumulativo constituido por una sucesión de abusos- enseñanzas que permitan la construcción de un nuevo imaginario social, donde los derechos humanos no sean letra muerta. Los procesos simbólicos permitirán extraer de las crisis de violencia enseñanzas históricas sobre las causas que condujeron a esa eclosión destructiva. Esta forma de reparación tiene el valor de un proceso transicional, entre un ámbito de violencia desenfrenada y uno donde se busca restablecer el imperio de la ley y el estado de derecho.

Por ello, frente a los procesos u objetos simbólicos (por ejemplo los lugares de recordación o memoria), es fundamental que la población, en primer lugar los directamente afectados, pero también el conjunto de los ciudadanos, pueda reconocerlos, hacerlos suyos y utilizarlos como facilitadores en el proceso de vivir la reparación. Además, es conveniente tener presente que los actos o gestos públicos, en particular si provienen del Estado, tienen una fuerte carga o connotación política y dentro de procesos como los mencionados adquieren particular valor para los actores, como expresión de voluntad manifiesta, no solamente de reparar sino de avanzar hacia nuevas formas de convivencia y hacia la reconciliación nacional.

Es preciso enfatizar, en este sentido, el papel de bisagra que cumple este tipo de reparación, entre la verdad y la reconciliación. Para ello, al formular recomendaciones sobre medidas de reparación simbólica, es necesario encontrar un equilibrio entre las demandas de las víctimas, que deben ser escuchadas y tomadas en cuenta y las necesidades de carácter nacional en un periodo de consolidación democrática, con sus correlatos de reconocimiento, interpretación, pedagogía y memoria.

Consciente de esta realidad, la CVR propone que como parte del PIR se desarrollen ciertas acciones de contenido simbólico conformando un conjunto de rituales cívicos, que de un lado apunten a la refundación del pacto social, y del otro busquen establecer hitos representativos de la

voluntad del Estado y de la sociedad de que no se repitan hechos de violencia y violación de derechos humanos como los ocurridos entre 1980 y 2000.

2.2.3.1.2 Objetivo

El objetivo fundamental del Programa de Reparaciones Simbólicas es contribuir a restaurar el lazo social quebrado por la 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 subversivos y la acción u omisión del Estado, en la búsqueda de favorecer la reconciliación nacional y el fortalecimiento de un sentimiento de solidaridad del conjunto de la sociedad peruana hacia las víctimas.

2.2.3.1.3 Beneficiarios

Las víctimas de violaciones y de la violencia, que fueron afectadas en su dignidad y en 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.

2.2.3.1.4 Componentes

Los componentes propuestos son aquellos que se recomienda al Estado asumir desde los diversos niveles de gobierno. Comprenderán:

1. Gestos públicos
2. Actos de reconocimiento
3. Recordatorios o lugares de la memoria
4. Actos que conduzcan hacia la reconciliación

2.2.3.1.4.1 Gestos públicos

Respaldo expreso al Informe Final de la CVR

- La CVR recomienda al Presidente de la República que personifica a la Nación, en su condición de primer funcionario del Estado y jefe supremo de las Fuerzas Armadas, enviar al país una señal de alta significación, endosando y otorgando amplio respaldo al conjunto de las medidas que recomiende el Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- La CVR recomienda que las propuestas y recomendaciones del PIR sean incorporadas como política del Acuerdo Nacional.

Disculpas al país de parte de los más altos responsables del Estado

- La CVR recomienda que el Presidente de la República en una alocución especial, al reafirmar su compromiso de asumir las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, exprese formalmente las disculpas del Estado a todos quienes de una u otra manera sufrieron las consecuencias de la violencia.
- El mismo mensaje podrá incluir un llamado a los otros Poderes del Estado y a las diversas instituciones nacionales implicadas en el proceso a que reconozcan y asuman las responsabilidades correspondientes y a la Nación entera a que asuma el proceso de verdad, justicia, reparación y reconciliación.
- La CVR recomienda que este mensaje sea traducido en forma simultánea en quechua, aymara y asháninka y difundido por todos los medios de comunicación escrita, radial y televisada del país.

Cartas a las víctimas o a sus familiares

El reconocimiento por el Estado de las víctimas por las diversas violaciones de los derechos humanos, a título personal a través de un documento escrito, es una de las principales demandas de gran número de víctimas y familiares.

- La CVR recomienda que cada persona que acceda al PIR reciba una carta personal de reconocimiento y disculpa firmada por el Presidente de la República. Asimismo, que el texto de esta carta sea difundido por todos los medios de comunicación escrita, radial y televisada del país en quechua, aymara, asháninka y castellano.

Ceremonias Públicas de Explicación de la Verdad

El conocimiento de la verdad es una demanda fundamental de las víctimas, razón por la cual resulta conveniente que además de la difusión masiva del Informe de la CVR se pueda llegar a los lugares más emblemáticos del proceso de la violencia y por ende, más necesitados de reparación, a través de sesiones, audiencias u otros eventos, con la presencia de representantes del Estado.

- La CVR recomienda la realización de actos públicos (regionales o provinciales) en los cuales un representante del Estado brinde una explicación a la ciudadanía de los orígenes y las causas de la violencia y de las razones del comportamiento del Estado y de las fuerzas armadas y policiales en sus zonas durante el proceso de violencia, en base al Informe Final de la CVR. Se recomienda encargar a la Defensoría del Pueblo, como delegada del Estado, el llevar a cabo esta tarea, ejecutada por un conjunto de equipos móviles que recorrerían los territorios afectados. En cada ciudad, provincia, distrito y/o comunidad afectada se hará un acto público

(asamblea, cabildo, audiencia) donde un comisionado de la Defensoría presentará las explicaciones que la CVR ha encontrado a los hechos ocurridos en dicho territorio. Es deseable que estos actos cuenten con la presencia del mayor número de representantes del sector público, y en particular de los tres Poderes del Estado y de las Fuerzas Armadas y Policiales, sean abiertos a la ciudadanía en general y transmitidos por los medios locales y regionales.

- En este mismo sentido, la CVR recomienda que la Defensoría del Pueblo lleve a cabo una sesión especial para la población Ashaninka en la localidad de Puerto Ocopa, con la presencia de representantes de los tres Poderes del Estado y de las Fuerzas Armadas y Policiales. Este acto particular se propone por la magnitud del daño inferido, en términos de vidas y de costumbres, a este pueblo indígena.
- La CVR recomienda que acogiendo el Informe de la CVR y con el mismo propósito explicativo y de reconocimiento antes señalado, se desarrollen sesiones públicas especiales del Poder Ejecutivo (Consejo de Ministros), del Congreso de la República (Sesión Solemne), de la Corte Suprema de la República (Sesión Plenaria) y de los altos mandos de las Fuerzas Armadas.

Un componente transversal de todas las medidas llamadas “Gestos Públicos” es el referido a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres. En ese sentido, en todos los mensajes, audiencias o actos antes señalados, deberá dedicarse un momento significativo a la explicación de los hechos y abusos ocurridos en sus casas o comunidades, en los cuarteles o en los penales, que atentaron directamente contra la sexualidad, el honor y la dignidad de las mujeres.

2.2.3.1.4.2 Actos de reconocimiento

Reconocimiento de todas las víctimas del conflicto armado interno

En aras de favorecer la reconciliación nacional y el fortalecimiento de un sentimiento de solidaridad hacia el conjunto indiscriminado de las víctimas, resulta oportuno recomendar una fecha nacional de conmemoración. De este modo, la Nación y las próximas generaciones tendrán presente año tras año no solamente lo que ocurrió en el país durante el periodo del conflicto sino también la importancia de que algo similar no vuelva a ocurrir. Así mismo, es importante que la fecha de dicha conmemoración no recuerde un acto de violencia sino mas bien que sea marcada por una visión hacia el futuro.

- La CVR recomienda que el Congreso de la República declare “Día de Homenaje a todas las víctimas de la violencia” la fecha de la entrega oficial del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación al Presidente de la República y a los titulares de los otros poderes del Estado.

Restauración de la confianza ciudadana en los inocentes que sufrieron prisión

La abdicación de la justicia civil y la autoridad irrestricta conferida a tribunales militares tuvo como consecuencia que cientos de ciudadanos fueran condenados, sin pruebas o con pruebas endebles, sin las garantías del debido proceso ni la posibilidad de una legítima defensa. Adicionalmente, estos ciudadanos y sus familias fueron estigmatizados por la difusión sobre las condenas por los medios de comunicación, sin que pudieran replicar, probar o confirmar su inocencia.

- La CVR recomienda que la Corte Suprema de la República publique un aviso o encarte en los principales medios de prensa nacionales y regionales con la lista completa de quienes fueron injustamente detenidos, acompañada de una carta firmada por el Presidente de dicha Corte que reconozca los hechos y haga pública su inocencia.
- La CVR recomienda también que la Corte Suprema convoque a un acto público de reconocimiento de la inocencia de estas personas en el que participaría el propio Presidente de la Corte Suprema de la República.

Reconocimiento de líderes sociales y autoridades civiles

Durante el conflicto armado interno, un grupo significativo de ciudadanos asumió responsabilidades de gobierno, liderazgo social e inclusive de ejercicio profesional, que enfrentaban directamente la lógica de militarización y promovían la defensa de los derechos humanos. Este desafío de un conjunto de civiles, en diferentes posiciones y regiones, les significó la amenaza permanente y en muchos casos la muerte. Es el caso de alcaldes y otras autoridades, dirigentes, líderes así como de muchos integrantes de los Comités de Autodefensa (siempre que no estuvieron involucrados en violaciones a los derechos humanos). El reconocimiento a estas personas civiles que fallecieron es fundamental para la construcción de una nueva memoria histórica.

Este esfuerzo debería estar articulado a una acción de tipo institucional en el sector educación. El nombre de los colegios y escuelas constituyen signos fundamentales en la identidad de los niños, adolescentes e incluso de la comunidad y por su contenido pedagógico constituyen herramientas importantes para la construcción de memoria. Por ello rebautizar un centro educativo con el nombre de una víctima o de un grupo de ellas, se configura como un símbolo de reparación moral. Por lo tanto,

- la CVR recomienda que los organismos pertinentes del Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y las autoridades municipales cuando sea el caso, den el nombre de civiles que fallecieron al enfrentarse a la lógica de militarización y al promover la defensa de los derechos

humanos a Centros Educativos (primarios y secundarios) y que se establezca una conmemoración en el día de su nacimiento, que se repetirá año tras año, en la cual se enaltecerán los valores cívicos de la víctima. Será importante que a estas ceremonias asistan los familiares de la víctima y alguna autoridad local.

En los espacios o territorios donde se deberá implementar esta medida, la CVR recomienda para :

- el ámbito urbano: que las propuestas de nombres se generen en el Ministerio de Educación, impulsando siempre la participación de las Unidades de Servicio Educativo y otras instancias o personas interesadas en promover el reconocimiento de algún líder o autoridad local representativo²³;

- en el ámbito rural: que las propuestas de nombres sean consultadas en Asamblea Comunal²⁴.

Es importante que se incorporen en las listas a mujeres que asumieron roles de dirigencia durante el periodo del conflicto.

Reconocimiento de miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional

Con relación a los militares y custodios del orden público caídos durante el conflicto armado interno, debe señalarse que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en diversos casos han efectuado actos recordatorios y reconocimientos especiales, pero ello no sería óbice para que se los incluya en una lista como la anterior, en coordinación con las autoridades correspondientes del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior y en la medida en que no hayan estado involucrados en violaciones a los derechos humanos.

Estos actos de reconocimiento deberían ser efectuados también por los poderes públicos y las organizaciones de la sociedad civil, en señal de respeto por el coraje y valor mostrado por quienes defendieron al país de la agresión subversiva.

Reconocimiento a los gobiernos locales, como la primera representación política de la ciudadanía

Una de las instituciones más afectadas por el proceso de violencia fueron las Municipalidades. Cientos de locales municipales fueron destruidos por los grupos subversivos perdiéndose valiosa información para el desarrollo de la vida de los ciudadanos. Asimismo muchos ciudadanos que aspiraron o asumieron los cargos de alcaldes y regidores, sea por vía electoral- o a través de

²³ A título de ejemplo, una lista de algunos líderes que podrían ser considerados: Fermín Azparrent (Alcalde de la provincia de Huamanga); Domingo García Rada (Presidente del Jurado Nacional de Elecciones); Víctor Raúl Yangali (Alcalde de la provincia de Huanta); Porfirio Suni (Diputado Regional por Puno); María Elena Moyano (Teniente Alcalde de Villa El Salvador); Rodrigo Franco (Dirigente Nacional del Partido Aprista Peruano), Pascuala Rosado (dirigente de Huaycán); Pedro Huillca Tecse (Secretario General de la CGTP); Javier Puigross Vidal (Secretario de Asuntos Agrarios del Partido Popular Cristiano); Saúl Cantoral (Presidente de la Federación de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú), etc.

²⁴ Por su naturaleza estos casos deberán articularse con la estrategia del Programa de reparaciones colectivas.

improvisadas juntas de vecinos fueron asesinados o quedaron en estado de discapacidad permanente.

- La CVR recomienda que los Concejos Municipales a través de la promulgación de una Ordenanza Municipal, hagan un reconocimiento público de las autoridades provinciales y distritales que fueron víctimas de la violencia. Esta recordación puede tener lugar en una Sesión Solemne del Concejo con la participación de familiares, otras autoridades y representantes de la población. De manera adicional cada Concejo podría definir si el acto va acompañado del develamiento de placas recordatorias o retratos, romerías o actos litúrgicos.

2.2.3.1.4.3 Recordatorios o lugares de memoria

Espacios de Memoria en los cementerios.

Los cementerios son lugares privilegiados de recuerdo para los familiares de las víctimas asesinadas en la guerra interna que vivió el país. Asimismo, localmente son lugares frecuentados por la población.

- La CVR recomienda que las municipalidades y cuando corresponda la Beneficencia Pública ubiquen una placa u otro recordatorio del conjunto de las víctimas muertas y desaparecidas en el conflicto interno, a la entrada de todos los cementerios públicos del país. También sería importante comprometer a los principales cementerios privados del país.
- La CVR recomienda la designación de espacios especiales en los cementerios o si fuera necesario la creación de nuevos cementerios especiales, destinados a albergar los restos de víctimas no reconocidas recuperados en las investigaciones antropológico-forenses (exhumaciones). La CVR considera necesario que estas víctimas tengan un lugar de descanso y que los espacios designados para ese fin cumplan la función de memoriales.
- La CVR recomienda mejorar el estado de los cementerios y apoyar a los familiares de las víctimas en el cuidado y conservación de las pertinentes tumbas o nichos. Dicha medida debe ser también considerada en el Programa de Reparaciones Colectivas.

Espacios de la Memoria: plazas o parques públicos

Es importante ubicar espacios destinados a la memoria y el recuerdo del proceso en la capital de la República por ser un lugar de referencia para todos los Peruanos, así como en las capitales de los departamentos afectados. Un punto de recuerdo austero debe ser la única señal de memoria.

- La CVR recomienda al Alcalde Metropolitano la colocación de una placa conmemorativa de las víctimas en la Plaza de Armas de Lima.

- La CVR recomienda a las instituciones que encarnan los poderes del Estado la colocación de placas conmemorativas en la entrada de Palacio de Gobierno, del Palacio Legislativo y del Palacio de Justicia.
- La CVR recomienda que el Consejo de Ministros convoque a un concurso público nacional para definir un espacio público central o erigir un monumento en la capital de la República y que los gobiernos regionales convoquen a concursos públicos regionales para definir un espacio público central o erigir un monumento en las capitales de los departamentos afectados, que conserven para las generaciones futuras la memoria de la tragedia nacional²⁵.
- La CVR recomienda que la muestra fotográfica “Yuyanapaq” actualmente expuesta, sea acogida en el Museo de la Nación como parte permanente de su exposición.

2.2.3.1.4.4 Actos que conduzcan hacia la reconciliación

Cambios en símbolos asociados con la violencia en los territorios afectados

La subordinación del poder civil al poder militar fue uno de los aspectos más perjudiciales del conflicto interno armado. Este hecho reforzó una cultura autoritaria, existente desde antes del proceso, pero la revistió de un simbolismo militar negativo. Es aconsejable que sin menoscabar la institucionalidad ni el prestigio de las Fuerzas Armadas se subraye el predominio de la autoridad civil.

- La CVR recomienda a las Fuerzas Armadas el cierre o el cambio de uso de ciertos locales que quedaron asociados en la memoria colectiva con el uso de violencia por servidores del Estado.
- La CVR recomienda la devolución por las Fuerzas Armadas a los alcaldes distritales y provinciales de las bases *contrasubversivas* (BCS) abandonadas o entregadas a Comités de Autodefensa. En muchos casos los terrenos donde estuvieron asentadas las BCS pertenecían a vecinos de la comunidad o a la municipalidad.
- Como ha sido mencionado en reformas institucionales, la CVR recomienda que el Congreso de la República derogue la legislación vigente en materia de regímenes de excepción, en particular la supresión de la figura del comando político-militar.

Resignificación de símbolos de violación de los derechos humanos

La política penitenciaria diseñada por el régimen anterior tuvo como finalidad el ejercicio de un doble castigo sobre los condenados por terrorismo. Este consistía no sólo en el cumplimiento de la condena, sino en sufrir una serie de restricciones espaciales, temporales y físicas, no sólo para los

²⁵ Véase por ejemplo, las experiencias en Abancay, con “El Parque de la Memoria” declarado por la Municipalidad distrital de Villa Ampay, o de la Policía Nacional del Perú, con el Cenotafio en el Camposanto Santo Rosa de Lima, donde anualmente la Institución y la ciudadanía rinden homenaje póstumo a los Héroes y Mártires de la Policía Nacional.

internos, familiares sino incluso para el personal estatal a cargo (INPE o PNP). Siendo la finalidad de la carcerería la rehabilitación del interno, ciertos penales no deberían continuar en funcionamiento y los internos deberían ser conducidos a cárceles de otro tipo.²⁶

- La CVR recomienda que el Ministerio de Justicia disponga el cierre y clausura definitiva e inmediato del penal de máxima seguridad de Challapalca. Asimismo, que se disponga el traslado progresivo de los internos reclusos en el Penal la Base Naval del Callao a establecimientos penitenciarios civiles, con las debidas seguridades. Una vez concluido este proceso, disponer la devolución de dicha instalación a la Marina de Guerra.
- La CVR recomienda que el Ministerio de Justicia, en el marco de su política de tratamiento penitenciario, disponga el reacondicionamiento de los penales de máxima seguridad, a fin de facilitar espacios adecuados de educación y trabajo.

2.2.3.1.4.5 Consideración final

Las propuestas de reparación simbólica presentadas son aquellas que se considera que el Estado debe asumir. Sin embargo, ello no limita el desarrollo de otras iniciativas desde la sociedad civil, a las que el Estado debería brindar facilidades, como por ejemplo el establecimiento de las llamadas “Casas por la Memoria” que se orientan a la formación de espacios simbólicos, pedagógicos y creativos que contribuyan a la preservación de la memoria y que serían promovidos a través de Patronatos de Gestión, que garanticen su funcionamiento y sostenibilidad.

2.2.3.2 Programa de reparaciones en salud

2.2.3.2.1 Justificación

En el trabajo directo con la población y a través de sus distintas investigaciones, la CVR ha encontrado en las zonas afectadas por el conflicto armado un estado de desconfianza, temor, inseguridad, parálisis y dolor generado por la violencia, que aún persiste en personas y comunidades. En el ámbito colectivo, se agudizaron conflictos intra comunales preexistentes y aparecieron nuevos (perpetradores que viven en las comunidades al lado de las víctimas; conflictos entre resistentes y retornantes; ocupación o despojo de tierras, etc.). Se dañaron los vínculos

²⁶ Véase el capítulo sobre Cárceles y adicionalmente : el Informe Defensorial N°073, Lima, marzo 2003, “Informe sobre el Establecimiento Penitenciario de Régimen Cerrado Especial de Challapalca”; los informes anuales de Human Rights Watch, “Informe Anual 2002 – Sucesos de 2001”, “Informe Anual 2003 – Sucesos de 2002”; los documentos de Amnistía Internacional : AU/224-97.PERÚ, AMR/46011/2002/s del 26 de junio de 2002, comunicado de prensa del 12 de mayo de 2003; y el Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002.

interpersonales y los lazos de solidaridad. Las familias sufrieron el aislamiento y la marginación y padecieron rupturas que en muchos casos duran hasta la actualidad. La identidad cultural quedó mellada, siendo difícil en este contexto la socialización y el soporte emocional de las generaciones siguientes. Asimismo, muchas comunidades silenciaron lo ocurrido.

Al resquebrajarse los tejidos sociales que permitían y facilitaban el intercambio de recursos y el apoyo en las dimensiones económica, cultural, informativa, afectiva, etc., se limitó la cohesión de las comunidades y disminuyeron la participación social, la organización, la recreación de su cultura y, en general, el desarrollo colectivo. Esto ha dificultado que fueran procesados los conflictos producidos por la violencia y los ha perpetuado a través de los años.

En el ámbito personal, el daño en la salud mental se expresó en una serie de problemas que afectan el funcionamiento social y limitan las posibilidades de una vida digna. Se encuentran específicamente problemas psicosomáticos, depresión, duelo alterado o no completado, sentimientos de desamparo, pérdida de confianza en sí mismo y en los demás, dificultades de aprendizaje, angustia generalizada, hipervigilancia, insomnio, pesadillas, temores y fobias, impulsividad, agresividad, entre las manifestaciones más frecuentes. En algunos casos se presentan signos de desestructuración personal aún más graves.

Asimismo, la CVR ha identificado como secuelas psicosociales²⁷ la agudización de problemas como el alcoholismo, tanto en hombres como en mujeres y de manera preocupante entre adolescentes, el incremento de la violencia familiar; el pandillaje infantil y juvenil, problemas de aprendizaje, la incapacidad de proyectarse con una visión de futuro, así como intentos de suicidio. Estos problemas no sólo mantienen una situación de violencia en sus comunidades sino que limitan las posibilidades de recuperación individual y colectiva de la población afectada.

El conflicto armado también ocasionó daños físicos y orgánicos con secuelas de discapacidad, como consecuencia tanto de las condiciones de vida infrahumana que las personas tuvieron que asumir para defenderse como de los abusos durante las detenciones arbitrarias e incursiones, que incluyen entre otros torturas, maltratos, atentados a su integridad o violencia sexual.

2.2.3.2.2 Objetivo

El objetivo de este programa es contribuir a que la población afectada por el conflicto armado interno 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. Todo ello contribuirá a favorecer en las víctimas el desarrollo de la autonomía necesaria para reconstruir su proyecto de vida, individual y colectivo, truncado por el conflicto armado.

²⁷ Véase Capítulo sobre secuelas psicosociales

2.2.3.2.3 Beneficiarios²⁸

Se considerarán como beneficiarios del Programa de reparaciones en salud:

- del universo de los beneficiarios individuales del PIR, quienes padecen algún problema físico o mental.
- a los colectivos humanos beneficiarios.

2.2.3.2.4 Componentes

<i>Lineamientos del Programa de reparaciones en salud</i>
<ol style="list-style-type: none">1) El programa enfocará el daño mental y físico desde una perspectiva integral.2) Promoverá los recursos personales y culturales tanto de las personas como de las comunidades. Esta es una condición necesaria para facilitar los procesos de acercamiento y recuperación frente a las experiencias traumáticas generadas por el conflicto armado.3) Identificará las especificidades de la problemática de la salud mental de las mujeres y valorará su rol en el proceso de recuperación en el ámbito personal y comunitario.4) Incorporará prácticas culturales de salud y medicina tradicionales. Adaptará su metodología y contenidos a la cosmovisión de la población, priorizando la comunicación en el idioma materno.5) Reconocerá a la población como agente activo de cambio, lo cual implica horizontalidad en la relación y mecanismos de participación en la toma de decisiones, incluyendo el diseño mismo del programa.6) Tomará en cuenta las experiencias de intervención psicosocial exitosas en cada localidad. Ello implicará conocer estas experiencias e integrar sus aportes al programa.7) Involucrará a las organizaciones comunitarias de la población afectada en los procesos de recuperación y promoción de la salud mental.8) Se articulará a acciones de mejoramiento de las condiciones de vida, personales y comunitarias.9) Procurará evitar que se estigmatice a la población (evitando calificativos como “violadas” o “enfermos mentales”) o que sea marginada en las localidades donde vive, debido a la ayuda que reciben del programa.10) Basará su implementación en vínculos de confianza establecidos por instituciones que gocen de credibilidad en las zonas afectadas.11) Incorporará a agentes locales (profesionales de diferentes especialidades) vinculados a organismos gubernamentales y no gubernamentales de sectores como educación, salud y desarrollo y a promotores comunales formados adecuadamente para la atención integral.12) Promoverá la coordinación entre sectores estatales (Ministerios de Salud, Educación y Trabajo, de la Mujer y del Desarrollo Social, Gobiernos locales y regionales), entre instituciones estatales y privadas, así como con iglesias y organizaciones de la población.13) Construirá un marco común en cuanto al enfoque y metodología, que respete las particularidades de cada institución.14) Establecerá convenios para la incorporación de los promotores formados a los programas estatales, de manera que reciban una compensación por la labor que realicen. Esta incorporación será progresiva, a partir de la evaluación de criterios de eficiencia y calidad en el trabajo.15) Buscará conformar equipos multidisciplinarios con experiencia en atender la problemática

²⁸ Véase el acápite 2.2 sobre “Los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones”.

desde un enfoque psicosocial y con conocimiento del contexto local.

16) Por sus características, este programa podrá utilizar los recursos existentes en el sector público nacional, los que puedan brindar las agencias especializadas de cooperación internacional y los que provengan del aporte de instituciones privadas como universidades, empresas e institutos especializados.

2.2.3.2.4.1 Capacitación

Tomando en cuenta que en el ámbito nacional y particularmente en las zonas andinas y amazónicas, hay grandes limitaciones y escasez de personal profesional de salud y más aún de especialistas en salud mental, resulta esencial la capacitación del personal médico existente y la de los auxiliares, promotores y personal de otras disciplinas que puedan colaborar. Para ampliar las capacidades existentes, la CVR recomienda:

- Poner en marcha un programa de formación, capacitación y apoyo para profesionales de entidades públicas como el Ministerio de Salud, ESSALUD y las organizaciones de sanidad de las fuerzas armadas a las que se sume personal de entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, iglesias, y universidades. Estos profesionales, una vez formados, a su vez capacitarán y acompañarán a agentes locales (profesionales de organizaciones públicas y privadas, promotoras de la comunidad, líderes, curanderos, comadronas, etc.) adaptando los contenidos de los módulos de formación a los requerimientos de cada grupo y a su función en el programa.
- Diseñar una metodología modular para formar gradualmente y de modo itinerante personas que dirijan y ejecuten las actividades del programa, brindando elementos básicos para el trabajo comunitario y clínico en salud, con la población, dentro de un enfoque integrado de derechos humanos, aproximación psicosocial, visión de género e interculturalidad.
- Desarrollar una red de agentes locales comunitarios que cumplan funciones de identificación, seguimiento, apoyo y activación comunitaria en estrecha relación con los colectivos afectados o sus comunidades.
- Los contenidos de la formación-capacitación deberán:
 - incluir en la formación de profesionales y agentes de salud la reflexión sobre su específico papel profesional, los límites y las exigencias del trabajo con víctimas, los problemas y dificultades más frecuentes, las alternativas de atención y los criterios de derivación entre medidas.
 - incorporar los aportes de la propuesta de Rehabilitación Basada en la Comunidad para Personas con Discapacidad Física desarrollada por la Oficina Panamericana de la Salud (OPS).
 - incluir espacios de análisis de la propia experiencia y soporte emocional de los

beneficiarios que permita lograr un aprendizaje vivencial e integral, enriqueciendo de esta manera el modelo de intervención planteado.

2.2.3.2.4.2 Recuperación integral desde la intervención comunitaria

Este componente deberá basarse en una intervención comunitaria que busca abordar el proceso de recuperación integral tomando en cuenta las diferencias culturales y las necesidades de las víctimas, facilitando la intervención de personal externo a la comunidad. Atenderá primordialmente a la reconstrucción del tejido social y de las redes de soporte comunitario como elemento fundamental para la recuperación emocional y física de las personas afectadas por el conflicto. Para lograrlo se orienta a la recuperación de la memoria histórica, el fortalecimiento de los lazos colectivos y la integración social.

La CVR recomienda que este componente esté articulado a los procesos promovidos por otros programas del PIR (en particular los de educación y de reparaciones colectivas) dentro de un enfoque de tipo psicosocial que conlleva el análisis de los condicionamientos subjetivos, personales y colectivos. La CVR recomienda abordar la recuperación desde una perspectiva integral, que incluya las dimensiones psicológica, familiar, física, laboral y de participación social.

La CVR recomienda que el proceso sea progresivo y se base en metodologías validadas en otras experiencias similares de situaciones de post-conflicto.

Reconstrucción de las redes de soporte comunitario

La CVR recomienda que la intervención esté orientada a recuperar el daño emocional partiendo de la reconstrucción de las redes de soporte comunitario y de la comprensión por la población del daño colectivo experimentado, contribuyendo de este modo a procesar experiencias difíciles. El mismo proceso llevará a que de las experiencias comunes surjan las bases para reanudar lazos y reconstruir las estructuras de apoyo.

- La CVR recomienda que las organizaciones comunales, las de afectados y los líderes reconocidos por la población cuenten con un apoyo psicológico específico. Esto les permitirá recuperarse emocionalmente de los traumas vividos, fortalecerse como mecanismos de soporte social, y ubicar su papel en la promoción de la salud mental de sus comunidades.
- La CVR recomienda activar y promover la participación de agentes locales, líderes comunales y sanadores tradicionales en las acciones de recuperación psicosocial.
- La CVR propone que se brinde una formación consistente, asesoría y seguimiento en salud mental a promotores comunales que puedan realizar actividades de soporte emocional, derivación de casos y actividades de promoción y prevención. A través de esta medida se facultará a las comunidades y personas para actuar en la resolución de sus problemas, y a

orientarse a la promoción y fortalecimiento de capacidades y recursos individuales, familiares y comunales.

Recuperación de la Memoria histórica

- La CVR recomienda iniciar procesos de recuperación de la memoria histórica y colectiva en las comunidades afectadas por el conflicto armado interno. La finalidad es contribuir a devolver identidad y raíces a quienes sienten que han perdido su propio pasado. Podrá desarrollarse en coordinación con las instituciones locales que gozan de confianza en las comunidades afectadas, utilizando metodologías de trabajo grupal que incorporen soporte emocional para facilitar el procesamiento de las experiencias traumáticas.
- La CVR recomienda que la memoria histórica y colectiva recuperada sea presentada a las comunidades afectadas con participación activa de la población, de sus organizaciones y líderes, y bajo la forma que ella misma decida.

Creación de espacios comunitarios

- La CVR recomienda la elaboración de módulos básicos para el trabajo de recuperación integral de la población desde una metodología participativa y vivencial con enfoque psicosocial, incorporando técnicas de soporte grupal. Estos módulos serán transferibles, replicables y flexibles a fin de ser adaptados a las características culturales y sociales de la población con la que se trabajará.
- La CVR recomienda que con la colaboración de las autoridades educativas, las organizaciones no gubernamentales y las iglesias se desarrollen módulos orientados a tratar las problemáticas psicosociales que han aparecido o se han agudizado en el ámbito local (alcoholismo, violencia familiar, pandillaje, etc.) a partir del conflicto armado interno, promoviendo nuevas perspectivas (uso del tiempo libre, desarrollo de artesanías y arte popular, etc.) y el desarrollo de capacidades y recursos en personas y comunidades, que permitan prevenir el daño en las generaciones futuras y evitar el recurso a la violencia como vía de solución en el caso de conflictos sociales.
- La CVR recomienda la creación de “espacios comunitarios” para la recuperación emocional, en los que:
 - se trabaje aplicando los módulos diseñados y adaptados a cada zona;
 - se adapten los módulos en su contenido y método al grupo al cual se dirijan (niños y niñas, adultos, mujeres, etc.);
 - se trabaje desde una perspectiva de salud integral, rescatando las prácticas curativas, medicinales y las tradiciones o costumbres locales.

La CVR recomienda que estos espacios sirvan para identificar a las personas que requieran atención clínica.

- La CVR recomienda que la metodología y las acciones a favor de la recuperación integral en estos espacios estén dirigidos a que las personas:
 - reconozcan el carácter (personal y social) del daño sufrido;
 - fortalezcan los recursos individuales, familiares y comunales que han utilizado y que pueden utilizar como mecanismos para afrontar la violencia;
 - procesen lo vivido, saliendo de la fijación o aparente olvido del pasado para ubicarse en el presente y orientarse hacia el futuro desde una mayor conciencia de sus posibilidades;
 - se reconozcan como ciudadanos con derecho a participar activamente en el desarrollo de sus comunidades, su región y el país.

Recomendaciones para la primera fase de la intervención comunitaria

La CVR recomienda que la implementación del Programa de reparaciones en salud en su dimensión de intervención comunitaria esté estrechamente vinculada a la implementación del Programa de reparaciones colectivas²⁹. En consecuencia, también se recomienda que ambos programas se elaboren a partir de fases escalonadas de ejecución, donde la primera fase deberá llevarse a cabo en un número limitado de colectivos afectados, con la intención de definir y diseñar de manera más apropiada la implementación de las fases siguientes.

La CVR recomienda iniciar la implementación del Programa de reparaciones en salud en las zonas identificadas por el Programa de reparaciones colectivas con una evaluación inicial que incluya un diagnóstico situacional y operativo, dando continuidad y reforzando las acciones preexistentes o en actual ejecución. Estos diagnósticos permitirán identificar los problemas prioritarios en salud mental y física, así como los recursos existentes y los mecanismos para atenderlos de manera coordinada. En esta etapa también se identificará a los grupos en riesgo.

La evaluación inicial se orientará a iniciar un proceso participativo para implementar las medidas del programa, de manera tal que respondan claramente a las particularidades de cada zona, conservando, fortaleciendo o reconstruyendo las redes de soporte social y los mecanismos protectores comunitarios. Asimismo, permitirá identificar las necesidades y recursos en términos de instituciones y profesionales de salud de modo que se puedan fortalecer y potenciar sus capacidades para la atención a los beneficiarios del programa. El organismo encargado de la conducción global del PIR podrá convocar a representantes de las comunidades y organizaciones de población afectada de cada zona, a las instituciones locales gubernamentales y no

²⁹ Véase el Programa de reparaciones colectivas.

gubernamentales, así como representantes de iglesias, con quienes desarrollarán talleres de diagnóstico cuyos resultados permitan adaptar la implementación del programa a la localidad.

Algunos criterios para el diagnóstico situacional

- Identificar los problemas prioritarios en salud mental y física de la población afectada.
 - La percepción del impacto de la violencia en los pobladores (adultos, niños, mujeres, ancianos, líderes)
 - Los efectos en sus familias y en los vínculos interpersonales, así como en las relaciones de género. Enfatizar los cambios que se hayan producido o la presencia de nuevos problemas en la familia a partir de la violencia.
 - Cómo perciben a sus organizaciones y líderes: fortalezas y debilidades.
 - Los efectos de la violencia en las prácticas culturales, los vínculos de soporte comunitario y el desarrollo de su comunidad.
- Identificar los mecanismos de atención y soporte utilizados por los grupos o personas durante el conflicto y hasta la actualidad.
 - Estrategias de protección.
 - Mecanismos de ayuda y solidaridad, en particular aquellos ancestrales o tradicionales.
 - Medicinas y técnicas de curación utilizadas.
 - Responsables locales encargados de curar y consolar a las personas.
 - Instituciones públicas, privadas o iglesias a las que acudían y acuden para solicitar apoyo o atención.
 - Procesos de recuperación y experiencias de reconciliación que se han producido en el interior de la comunidad.
- Identificar personas, grupos y comunidades afectadas.

Algunos criterios para el diagnóstico operativo

- Identificar los recursos disponibles en instituciones públicas, privadas, iglesias u otras, que puedan apoyar el programa, a partir de criterios como los siguientes:
 - experiencia de trabajo con población afectada;
 - nivel de vínculo y confiabilidad establecido con la población;
 - compromiso y continuidad manifestadas en las acciones desarrolladas.
- Identificar recursos comunitarios como:
 - organizaciones locales y comunales, actores sociales (autoridades, líderes, lideresas, sanadores, curanderos, comadronas, etc.);
 - mecanismos utilizados por la comunidad para su desarrollo;
 - prácticas culturales relacionadas a la salud integral de la población.

Esta identificación se hará basándose en criterios como el nivel de reconocimiento de la comunidad, el tiempo de presencia o vigencia de cada recurso en la misma y el papel que cumplen para el desarrollo comunal.
- Identificación de recursos materiales y de infraestructura para la atención comunitaria y la atención clínica.
- Identificación y definición de redes de los sectores públicos y privados prestadores de salud.
- Asimismo, identificación de sistemas de comunicación que hagan posible la derivación y coordinación entre las instituciones u organizaciones que asuman la atención de los beneficiarios.

2.2.3.2.4.3 Recuperación desde la intervención clínica

El componente de intervención clínica está específicamente dirigido a los beneficiarios individuales cuyas dificultades psicosociales y/o físicas como producto o consecuencia del conflicto armado interno, afectan su desempeño cotidiano o que son identificadas como personas en riesgo por las instancias comunitarias o los servicios de salud. Este componente se orienta a la comprensión de los efectos específicos provocados por la violencia, a la reintegración social de la persona, al desarrollo de la autonomía personal y al restablecimiento del proyecto de vida truncado por la violencia. La CVR recomienda abordar igualmente este tipo de recuperación desde un enfoque integral, incluyendo las dimensiones psicológica, familiar, física, laboral y de participación social. Las modalidades terapéuticas podrán ser tanto individuales como familiares y grupales.

Diseño de un modelo de atención clínica

- La CVR recomienda se diseñe un modelo de atención clínica a partir de las experiencias nacionales e internacionales exitosas de atención a personas afectadas por la violencia, que pueda ser ajustado a los requerimientos y recursos humanos de las diversas zonas del país. La atención clínica debería permitir que:
 - se coordine la prestación de servicios con las redes de salud existentes;
 - se creen equipos multidisciplinarios;
 - se incorpore la participación de promotores locales tomando siempre en cuenta su nivel de formación.

Tanto en las zonas urbanas como rurales se recomienda establecer un sistema de redes de entidades prestadoras de salud del Estado y de los organismos de seguridad social, a los cuales puedan ser derivadas y atendidas las personas que requieran atención clínica.

- La CVR recomienda coordinar y articular la propuesta con los servicios de salud locales, públicos y privados y con los promotores y prestadores tradicionales de salud, así como establecer convenios con las instituciones públicas y privadas pertinentes (universidades, iglesias, colegios profesionales y gremios) para experimentar y perfeccionar un diseño de intervención clínica multidisciplinaria.
- La CVR recomienda que la intervención clínica esté a cargo de equipos multidisciplinarios, descentralizados e itinerantes, preferiblemente constituidos por fisioterapeuta, psicólogo, psiquiatra, antropólogo o sociólogo y asistente social, que capacitarán y asesorarán a su vez a los profesionales locales y agentes comunales que llevarán a cabo la atención.
- La CVR recomienda que la atención se preste en lo posible en la lengua materna de los beneficiarios y cuando ello no sea posible, que se trabaje con intérpretes para facilitar la

comunicación en el idioma materno de la población y en colaboración con los prestadores tradicionales de salud: sanadores, curanderos, parteras o comadronas, sanitarios y enfermeras.

- Completando el modelo, la CVR recomienda que la atención clínica coordine estrechamente sus acciones con la intervención comunitaria, para la difusión del servicio, la derivación de casos y la retroalimentación de estrategias.

Atención clínica en salud mental

- La CVR recomienda la atención gratuita, exonerada de cualquier pago por concepto de derechos, tasas, exámenes y análisis, para los beneficiarios que requieran un espacio individualizado o familiar para procesar efectos psicológicos que afecten su desempeño cotidiano, sea que soliciten la atención o que su situación de riesgo sea identificada por otros miembros de la comunidad o por los servicios de salud.
- La CVR recomienda que los tratamientos integrales incluyan de forma complementaria y siempre gratuita: sesiones de psicoterapia, grupos de autoayuda, donación de medicamentos, terapias ocupacionales y el apoyo social para la articulación de los afectados a instancias organizativas.
- La CVR recomienda que cuando el tratamiento clínico resulte necesario no sea menor a dos años de atención continua.

2.2.3.2.4.4 Acceso a la salud

Por la vulnerabilidad en la salud de las víctimas que dejó el conflicto armado interno, la CVR recomienda que las personas, comprendidas dentro del universo de beneficiarios individuales, que padecen algún problema físico y prioritariamente los/as discapacitados/as permanentes, parcial o totalmente, cuya discapacidad es producto de violaciones sexuales, torturas, heridas o lesiones tipificadas por la CVR y ocurridas durante el periodo del conflicto, sean consideradas dentro del ámbito y la cobertura del Seguro Integral de Salud.

2.2.3.2.4.5 Promoción y prevención

Este componente se orienta a brindar elementos de análisis sobre la forma en que el conflicto armado interno incidió en las secuelas arriba señaladas, tanto para quienes lo sufrieron directamente como para el resto de la sociedad. Permitirá a la comunidad y a la sociedad tomar conciencia de los daños a la salud integral de la población y dará lineamientos de acción para fortalecer los comportamientos saludables que se mantuvieron o se desarrollaron para afrontar la situación de conflicto. Ello mejorará las condiciones para la aplicación del Plan Integral de

Reparaciones, la recuperación de la salud mental de los beneficiarios, la reconstrucción del tejido social y la prevención del resurgimiento de los comportamientos antisociales y en particular el recurso a la violencia.

Promoción de la salud

- La CVR recomienda que los programas de promoción y prevención se difundan y ejecuten tomando en cuenta los recursos y mecanismos de información, difusión y comunicación propios de las comunidades como pueden serlo las asambleas, ferias, peregrinaciones, fiestas patronales, etc.; así como a través de la promoción de clubes juveniles, talleres de arte y artesanía, encuentros patrocinados por las Iglesias, etc.
- La CVR recomienda que los programas de promoción de la salud se orienten a revalorizar, fortalecer y promover las prácticas culturales apropiadas a la obtención y mantenimiento de la salud física y mental.

Educación y sensibilización

- La CVR recomienda desarrollar acciones de educación, difusión y sensibilización sobre las secuelas de la violencia y sobre su incidencia en los actuales problemas sociales.
- La CVR recomienda realizar actividades de rescate de los valores y de la cultura local a través de campañas realizadas en coordinación con instituciones públicas y privadas, iglesias y otras organizaciones. Ej. talleres de narrativa, de expresión artística, etc.

2.2..3.2.5 Consideración final

Para llevar a cabo el Programa de reparaciones en salud, la CVR estima que el Ministerio de Salud podría crear una unidad especializada, con rango de Dirección y capacidad para contratar a terceros, tanto públicos como privados, que diseñará el programa en detalle, tanto en lo referente a capacitación como en sus intervenciones comunitarias y clínicas, coordinará con equipos regionales y locales y supervisará la ejecución global. La CVR recomienda que se tomen en cuenta los lineamientos generales arriba mencionados.

2.2.4.3.3 Programa de reparaciones en educación

2.2.3.3.1 Justificación

La violencia que asoló el país entre 1980 y 2000 no sólo significó la pérdida de decenas de miles de vidas humanas, desplazamiento masivo de poblaciones, tortura, y efectos psicológicos devastadores. Originó también la pérdida de oportunidades educativas para los jóvenes que tuvieron que interrumpir sus estudios debido al clima de inseguridad en sus poblaciones. Algunos de estos jóvenes tuvieron que abandonar sus estudios para apoyar a sus familias ante la muerte o desaparición de los padres, otros debido a la situación de desplazamiento que sufrieron al tener que abandonar sus lugares de origen en búsqueda de seguridad y unos terceros, al dedicarse a la defensa de sus comunidades integrándose a los Comités de Autodefensa. Las pérdidas de oportunidades educativas se generaron también por la carencia de la infraestructura necesaria, producto de la destrucción de centros educativos durante el periodo de violencia así como por la poca flexibilidad de los organismos de educación para acoger y comprender este fenómeno.

Esta situación opera en la actualidad como un factor limitante para la recuperación de los niveles de vida de cientos de personas que vieron truncado su futuro. Estos jóvenes y niños que hoy en día son adultos, al no tener una educación adecuada se encuentran en una situación de desigualdad frente a quienes sí pudieron culminar su educación, alcanzando mejores niveles de vida y posibilidades de un futuro más promisorio.

Reconociendo la responsabilidad de toda la sociedad peruana por los hechos ocurridos en nuestro país y por la indiferencia que mostró en esos difíciles momentos, la CVR además de recomendar las acciones que competen al poder público, hace un llamado a la empresa privada, a las instituciones privadas educativas y a las organizaciones de la sociedad civil a sumarse y apoyar las recomendaciones del PIR en general y del Programa de Reparaciones en Educación en particular. La CVR invoca el compromiso y la solidaridad de estas instituciones con las víctimas del conflicto armado interno en la búsqueda de una reconciliación sostenible y duradera

2.2..3.3.2 Objetivo

El objetivo general del Programa de reparaciones en el ámbito educativo es dar facilidades y brindar nuevas o mejores oportunidades de acceso a las personas que como producto del conflicto armado interno perdieron la posibilidad de recibir una adecuada educación o de culminar sus estudios.³⁰

³⁰ Otras medidas relacionadas al tema educativo en general propuestas por la CVR, pueden encontrarse en el capítulo de Reformas Institucionales.

2.2..3.3.3 Beneficiarios³¹

Se considerarán como beneficiarios del Programa de reparaciones en educación:

- del universo de los beneficiarios individuales, aquellos que por razón de lo sufrido tuvieron que interrumpir sus estudios;
- a los/as hijos/as producto de violaciones sexuales;
- y a las personas que siendo menores integraron un Comité de Autodefensa.

2.2..3.3.4 Componente de acceso y restitución del derecho a la educación

2.2..3.3.4.1 Exoneración de pagos

La CVR recomienda que el Poder Ejecutivo, a través de un Decreto Supremo establezca la exoneración de los pagos de matrícula y pensiones, incluyendo los derechos de examen de ingreso, en las escuelas primarias y secundarias, en las Universidades, los Institutos Superiores, los Centros Educativos Ocupacionales (CEOs), los Programas no escolarizados de educación inicial (PRONOEIs) y las demás instituciones educativas del Estado, así como los pagos de ingreso o reingreso a dichos centros de educación. Dicha exoneración incluye los derechos correspondientes a la obtención de certificados de estudios, constancia de egresados, grados académicos y títulos profesionales.

2.2..3.3.4.2 Programa de becas integrales

Adicionalmente a las exoneraciones de pagos, la CVR recomienda la implementación por el Ministerio de Educación, y en lo pertinente a través del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC), de un programa de becas integrales, concursable (con cuotas, por regiones y por tipo de carrera profesional), para estudios superiores, tanto técnicos (contabilidad, pedagogía, técnicos sanitarios, agropecuarios, de enfermería, etc). como universitarios, en centros de educación ubicados fuera del lugar de residencia del postulante. Este beneficio incluye becas tanto nacionales como internacionales. En aquellos casos donde los beneficiarios no tengan los niveles adecuados de preparación para concursar en igualdad de condiciones con otros postulantes, la CVR recomienda el acceso gratuito de estas personas a programas de educación y preparación preuniversitaria a cargo de instituciones con experiencia en este tema y supervisadas directamente por la oficina pertinente del Ministerio de Educación o por el ente post-CVR encargado de implementar las reparaciones recomendadas por la CVR, luego de exámenes y cursos especiales de

³¹ Véase el acápite 2.2 sobre “Los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones”.

nivelación. Los exámenes especiales de nivelación servirán para evaluar en qué nivel educativo se encuentran los beneficiarios y que tipo de refuerzo necesitan para su acceso a los centros de estudios de educación superior.

En aquellas zonas con altos niveles de afectación o que han sido receptoras de población desplazada, la CVR recomienda contratar los servicios de instituciones con experiencia y comprobada calificación en materia educativa para que desarrollen y/o adecuen los contenidos curriculares de preparación preuniversitaria para las necesidades específicas de este universo poblacional. La CVR recomienda que estos contenidos curriculares tengan en cuenta la problemática de salud mental que haya sido identificada en estas zonas.

2.2..3.3.4.3 Educación para adultos

La CVR recomienda la ampliación o el establecimiento por el Ministerio de Educación de programas de educación de adultos a través de su Programa Nacional de Alfabetización, en aquellas zonas de mayor incidencia de la violencia tanto urbanas como rurales, en coordinación con instituciones educativas locales que tengan experiencia en este tipo de programas y que puedan desarrollar metodologías y contenidos específicos para este sector, tomando en consideración las diferencias culturales y lingüísticas de cada zona así como los diagnósticos locales sobre salud mental. Para identificar dichas zonas, la CVR recomienda utilizar el concepto de colectivos afectados descrito en el programa de reparaciones colectivas.

Del mismo modo, la CVR recomienda la implementación de programas especiales no escolarizados orientados a permitir la culminación de los estudios primarios y secundarios por aquellas beneficiarios del Programa, a través de programas de educación a distancia o de nivelación con adecuación de los horarios, de modo que no interfieran con sus actividades de sustento, con un enfoque de educación bilingüe intercultural. Estos programas se desarrollarán por el Ministerio de Educación a través de su Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural – Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, la cual deberá ser reforzada, tanto en recursos humanos como en su alcance y cobertura territorial, en coordinación con las oficinas respectivas de los gobiernos regionales y a través de convenios con organizaciones que cuenten con experiencia en el tema.

2.2..3.3.5 Consideración adicional

En el caso en que los beneficiarios individuales del Programa de reparaciones en educación no deseen hacer uso personal de las medidas del componente de acceso y restitución, la CVR recomienda que se les permita transmitir su derecho a un familiar bajo la forma de créditos educativos. Estos créditos educativos son definidos como un servicio de apoyo financiero destinado

a facilitar estudios de educación superior y de mejoramiento ocupacional y profesional, con un criterio de solidaridad social, caracterizado por otorgar préstamos a una tasa de interés preferencial. Los créditos se otorgarán en coordinación directa entre el INABEC y el Ministerio de Educación y podrán ser para uso directo del beneficiario, o transferibles a sus familiares.

La opción de acogerse a determinado componente del Programa de reparaciones en educación, descansa exclusivamente en la decisión de los beneficiarios. No depende del ente que implemente el Programa definir quienes se acogen al componente de acceso y restitución de derechos o al de créditos educativos.

2.2.3.4. Programa de Restitución de derechos ciudadanos

2.2.3.4.1. Justificación

Entre las finalidades a que puede aspirar un plan integral de reparaciones, están, en primer lugar, la devolución a la víctima de su estatus pleno de ciudadano, de sujeto de derechos, que se ha visto vulnerado como consecuencia de la violación de derechos que ha sufrido y, en segundo lugar, las acciones pertinentes para remover estigmas legales.

Una de las situaciones más evidentes de restricción de la ciudadanía se da en los casos de desaparición forzada, donde la víctima queda en una suerte de limbo jurídico. No está muerto pero tampoco está vivo. No está vivo, factualmente hablando, pero sí lo está en términos legales, pues no ha fallecido. Más allá de la condición de la persona desaparecida, este hecho tiene consecuencias sobre la situación jurídica de su familia, principalmente en términos de derecho sucesorio, de posesión y propiedad de bienes, pero también de estado civil. En condiciones ordinarias, esto se vería solucionado por una declaración judicial de muerte presunta, procedimiento a través del cual se recompone la situación jurídica incierta de una persona y de su familia. Sin embargo, en el caso específico de la desaparición forzada, una solución de este tipo genera dificultades. Por un lado, opaca que se trata de una violación de derechos de responsabilidad del Estado y pendiente de un esclarecimiento. Por otro lado, durante su trabajo, la CVR ha podido constatar que muchos familiares siguen con la esperanza de encontrar a sus seres queridos con vida, por lo que solicitar una declaración de muerte presunta genera en ellos cierta resistencia psicológica. Iniciar tal proceso equivaldría para los familiares a “abandonar” a sus seres queridos cuya suerte no se conoce, sin saber que les ocurrió. Una resistencia adicional a la calificación de “muerte presunta” reside en el temor de perder el “estatus” de familiares de desaparecidos.

Otro grupo de víctimas que se ha visto afectado en su condición jurídica son las personas que indebidamente se encuentran en la condición de requisitorizados por delito de terrorismo o de traición a la patria. Durante los veinte años que comprende el período de análisis de la CVR, el

Estado otorgó un papel preponderante a la persecución penal del terrorismo. Ello llevó a la promulgación de leyes penales especiales que otorgaron amplios poderes a la policía y a las fuerzas armadas, restringieron las atribuciones del Ministerio Público y del Poder Judicial, e impusieron al sistema de justicia una lógica perversa de violación de los derechos de los investigados o procesados y de desconocimiento de las garantías básicas del debido proceso³². Estos elementos permitieron el crecimiento sin control del número de requisitorias por casos de terrorismo y traición a la patria. El requisitoriado es una persona que como consecuencia de la orden de captura dictada en su contra se encuentra absolutamente limitada en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y cuyo comportamiento se caracteriza por la inseguridad, a menudo sin ni siquiera tener la notificación formal de que existe una orden de detención contra su persona. Una mayoría de quienes hoy se encuentran en condición de requisitoriados son personas que provienen de los sectores social y económicamente más postergados. Ente ellos, campesinos de la sierra central y de la sierra norte, pobladores de sectores urbanos marginales de las ciudades y de otros sectores sociales caracterizados por los obstáculos que encuentran para acceder a la justicia.

Asimismo, la CVR ha identificado que, a pesar de la existencia de la Ley N° 26994 que concede la anulación de los antecedentes policiales, penales y judiciales en el caso de los procesados o condenados a quienes se ha concedido el indulto o que han beneficiado del derecho de gracia conforme a la Ley N°26655, no se cumple con dicha anulación. Esta situación se repite también en casos de absueltos. En la práctica se requiere de una demanda judicial que implica asesoramiento legal, costos adicionales y demora. Esta realidad impide que las personas se reinseren plenamente en la vida social y en particular laboral, ya que la constancia de los antecedentes policiales, penales y judiciales es un requisito para la obtención de cualquier empleo.

Además parte de la población, especialmente de origen o ascendencia andina, también se vio perjudicada por el conflicto armado en su condición jurídica de ciudadanos: 1) Miles de personas debieron huir de sus lugares de residencia, desplazándose forzosamente dentro del país. Muchas de ellas han tenido o han preferido mantenerse en situación de indocumentadas con el fin de no ser identificadas como pobladores de un lugar estigmatizado o para evitar ser detenidas como consecuencia de una requisitoria judicial. 2) Muchos registros civiles han sido destruidos, lo que ha impedido, entre otros efectos, el registro de menores y que los jóvenes puedan adquirir una identidad legal alcanzada la mayoría de edad. 3) La falta de documentación de miles de peruanos les impide el ejercicio pleno de sus derechos y obligaciones de ciudadanos (identidad, voto, libre circulación, realización de transacciones legales, utilización del seguro social ...etc.) generando situaciones de marginalidad e ilegalidad.

³² Para mayor información sobre el problema de los requisitoriados, véase el capítulo XXX del Informe final.

2.2.3.4.2. Objetivo

El objetivo general del Programa consiste en restablecer en el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos ciudadanos, civiles y políticos, a la población afectada por acción u omisión del Estado durante el conflicto armado interno, buscando su rehabilitación jurídica. Desde esa perspectiva, se trata de crear accesos preferenciales o tratamientos prioritarios para un sector de la sociedad garantizándole una situación de igualdad en el ejercicio de sus derechos ante sus otros conciudadanos.

2.2.3.4.3. Beneficiarios³³

Se considerarán como beneficiarios del Programa de restitución de derechos ciudadanos a:

- los familiares de las víctimas de desaparición forzada;
- las personas indebidamente requisitorizadas por terrorismo y traición a la patria;
- las personas inocentes que han sufrido prisión y cuyos antecedentes policiales, judiciales y penales no fueron anulados ;
- las personas que resultaron indocumentadas a raíz de la violencia.

2.2.3.4.4. Componentes

Para dar respuesta a las situaciones descritas anteriormente, la CVR recomienda la adopción de una serie de acciones específicas.

2.2.3.4.4.1. Regularización de la situación jurídica de los desaparecidos

Para solucionar los problemas legales generados por la desaparición forzada, y en aras de determinar una condición jurídica firme para quienes fueron objeto de una desaparición, que permita a sus deudos el ejercicio pleno de sus derechos, la CVR recomienda modificar el Código civil para establecer una figura legal especial. Dicha figura deberá reconocer mediante declaración judicial la “ausencia por desaparición” de quien hubiera desaparecido forzosamente, entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, sin que se tenga noticia de su suerte o paradero. La desaparición deberá ser justificada mediante denuncia presentada ante una autoridad judicial competente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación³⁴ o la Defensoría del Pueblo.

³³ Véase el acápite 2.2 sobre “Los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones”.

³⁴ La CVR establece que la calidad de desaparecido que reconozca su Informe final, así como la que pudiera reconocer el ente post-CVR podrá dar lugar a la Declaración de ausencia por desaparición forzada.

La CVR recomienda que los efectos civiles de la “declaración de ausencia por desaparición” sean análogos a los prescritos por el Título VII del Código Civil para la muerte presunta. Aquellas familias que por necesidades materiales se vieron obligadas a tramitar una declaración judicial de muerte presunta tendrán la posibilidad de reconvertirla en “declaración de ausencia por desaparición”.

El procedimiento de declaración de ausencia por desaparición ante el Juez de Primera Instancia será sumario y gratuito.

De este modo se soluciona la suerte de paréntesis jurídico en el que se encuentra la persona desaparecida, sin que la tramitación implique para los familiares la obligación de declararla muerta. La CVR recomienda sin embargo que la declaración de ausencia por desaparición sea un procedimiento voluntario, dejando abierta a los familiares que lo deseen la posibilidad de tramitar un certificado de defunción o una declaración de muerte presunta por la vía judicial.

La creación de una figura legal especial que atienda la situación de los desaparecidos expresa un reconocimiento simbólico que tendrá por sí un efecto reparador mientras permitirá, a los familiares, regularizar los trámites sucesorios y sobre propiedad o posesión de bienes, así como facilitar el acceso a otros programas del PIR en los cuales estén reconocidos como beneficiarios.

2.2.3.4.4.2. Regularización de la situación jurídica de los requisitoriados

Para regularizar la situación legal de quienes se encuentran requisitoriados indebidamente por los delitos de terrorismo o traición a la patria, la CVR recomienda que se continúe el proyecto de depuración de requisitorias por los delitos de terrorismo y traición a la patria a cargo de la Sala Nacional de Terrorismo³⁵, lo cual sólo pudo avanzar una primera etapa. Esta depuración concierne las siguientes situaciones:

- personas requisitoriadas que se encuentran privadas de libertad;
- personas requisitoriadas sobre las cuales ya no pesa orden de detención por haber sido absueltas, indultadas, beneficiarias del derecho de gracia o liberadas por cumplimiento de condena;
- personas requisitoriadas cuyos mandatos de detención no cumplen con los requisitos legales de identificación plena del presunto autor o cuyos mandatos de detención se hayan emitidos por casos de homonimia, cuando sea pertinente;
- personas que se encuentran bajo ordenes de detención que no están debidamente sustentados o que carecen de indicios razonables suficientes.

³⁵ La Sala Nacional de Terrorismo, el CICR y el IDL desarrollaron un proyecto piloto de depuración de las requisitorias, con el que se logró depurar 4,411 requisitorias de aquellas personas que se encontraban detenidas, de las que se habían emitido múltiples órdenes de detención y de las que habían sido indultadas.

En esta depuración la CVR recomienda que se aplique de oficio el sobreseimiento de la causa establecido por la Ley N°27486 siempre que no existan indicios razonables suficientes que vinculen al requisitoriado con los hechos imputados.

En segundo lugar, la CVR recomienda la derogatoria del Decreto Ley N°25660³⁶ y en su reemplazo volver a lo previsto por el artículo 136 del Código Procesal Civil de 1991, es decir a un plazo de vigencia de seis meses de los mandatos de detención por casos de terrorismo y su caducidad automática salvo renovación.

En tercer lugar, la CVR recomienda que se siga con el proyecto de modernización del sistema informático de requisitorias de la Policía Nacional iniciado en el Ministerio del Interior³⁷, cuyas instancias especializadas al momento de emitir una orden de detención deben cumplir con la plena identificación de las personas que han sido denunciadas. Se recomienda que esta base de datos sea de acceso múltiple para el Poder Judicial, el Ministerio Público y la policía, interconectándola a nivel nacional vía sistemas satelitales, para garantizar que a futuro no se sigan produciendo situaciones anómalas como las antes citadas.

Por último, la CVR recomienda que se cumpla con la anulación de todas las órdenes de detención emitidas por las distintas instancias del fuero militar (jueces militares, consejos de guerra y consejo supremo de justicia militar) desde 1992 en observancia al Decreto Legislativo N° 922 del 12 de febrero de 2003³⁸, y que ello debe ser un elemento para reordenar las órdenes de detención vigentes. Asimismo, la CVR recomienda que se cumpla con la anulación de las sentencias y de los juicios orales realizados en procesos seguidos por el delito de terrorismo ante jueces y fiscales con identidad secreta (“tribunales sin rostro”) por la Sala Nacional de Terrorismo en observancia al Decreto Legislativo N° 926 y que ello también debe ser un elemento para reordenar las órdenes de detención vigentes.

³⁶ En agosto de 1992 se promulgó el Decreto Ley N°25660 por el que se dispuso que “...la vigencia de las requisitorias para los casos de ... terrorismo no caducarán hasta la detención y juzgamiento de los requisitoriados...”. Esta norma se convirtió en el instrumento legal que permitió el crecimiento sin control del fenómeno descrito.

³⁷ Mediante Resolución Suprema N° 0779-2002-IN/0103, publicada el 22 de agosto de 2002, se constituyó un Grupo de Trabajo para implementar mecanismos para brindar garantías a ciudadanos en la expedición de mandatos de detención, anotación, ejecución y levantamiento de requisitorias. La vigencia de ese Grupo de Trabajo fue extendida a través de las Resoluciones Supremas N° 1084-2002-IN/0103 y N° 0126-2003-IN-0103 del 17 de diciembre del 2002 y del 17 de marzo del 2003 respectivamente. En el marco de dicho Grupo de Trabajo se estuvo trabajando un proyecto de modernización del sistema informático de requisitorias.

³⁸ A partir de la sentencia del Tribunal Constitucional, del 3 de enero de 2003, el delito de traición a la patria ha sido declarado inconstitucional y ello ha generado que el Poder Ejecutivo promulgue el Decreto Legislativo N° 922, el mismo que regula el procedimiento para la declaración de nulidad de la sentencia y del proceso penal militar por el delito de traición a la patria, labor que estará a cargo de la Sala Penal Antiterrorista. Este proceso de anulación de las sentencias y de los procesos militares significa que necesariamente las órdenes de detención dictadas por los tribunales militares también deben ser anuladas.

2.2.3.4.4.3. Anulación de los antecedentes policiales, judiciales y penales

Para lograr la reinserción plena en la vida social de aquellas personas absueltas, liberadas por cumplimiento de pena, o que hayan obtenido indulto o hayan beneficiado del derecho de gracia, la CVR recomienda que el Poder Judicial cumpla de oficio con la anulación de sus antecedentes, judiciales y penales, y que la Policía Nacional haga lo mismo en cuanto a los antecedentes policiales, aún cuando otros casos estén comprendidos dentro de su expediente y que no todos estén archivados. Asimismo, la CVR recomienda que dicha anulación sea comunicada automáticamente a la Policía Nacional.

2.2.3.4.4.4. Regularización de la situación de los indocumentados

La CVR recomienda que el Poder Ejecutivo promueva el establecimiento de un programa masivo de documentación y regularización de la documentación para las personas que por consecuencia del conflicto armado se encuentran indocumentadas, con el fin de permitirles el acceso a sus derechos de identidad y ciudadanía, así como a programas del PIR en los cuales estén reconocidos como beneficiarios.

Este programa supone:

- autorizar a los municipios y a las Oficinas del Registro Civil y Electoral en las zonas afectadas a efectuar inscripciones y “re-inscripciones” de los documentos destruidos o inexistentes utilizando requisitos mínimos de sustento probatorio (declaración jurada de testigos incluyendo parteras y comadronas, declaración jurada del peticionario, constancia médica, partida de bautismo, partida de matrimonio, partida de nacimiento);
- coordinar las acciones de las instituciones responsables pertinentes (RENIEC, municipalidades, oficinas de registro civil y electoral y oficinas de registro militar);
- amnistiar a los omisos al Servicio Militar Obligatorio y a los omisos a la Inscripción al Servicio Militar durante el periodo de mayo de 1980 a noviembre del 2000;
- informar a los desplazados y a los pobladores de zonas de violencia sobre sus derechos a la identidad y sobre las modalidades de acceso al programa de documentación.

2.2.3.4.4.5. Asesoramiento jurídico-legal

La CVR recomienda prestar asesoría especial a los beneficiarios de las medidas del Programa de restitución de derechos ciudadanos, pues aunque en muchos casos, el marco normativo (regularización de la situación de requisitoria, anulación de antecedentes, regularización de los indocumentados, ...etc) existe, siempre faltará conocimiento e información. También recomienda que se preste asesoría a todos los potenciales beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones (PIR)

En particular requieren asesoría jurídico-legal :

- los familiares de las víctimas de desaparición³⁹ o muerte;
- los familiares de las víctimas cuyas partidas de defunción mencionan “muerte natural”;
- los familiares de las víctimas que fallecieron con otra identidad.
- las personas indebidamente requisitorias por terrorismo y traición a la patria;
- las personas que han sufrido prisión injusta, incluyendo indultados, absueltos, beneficiarios de la gracia presidencial en cumplimiento de la Ley N° 26655 y aquellos que probaron su inocencia aún después de haber terminado su condena ;
- las personas que sufrieron violación sexual y los hijos productos de estas violaciones;

Estos mecanismos que permitirán a los ciudadanos regularizar su situaciones y acceder a los beneficios que les correspondan, deberán ser apoyados por programas de difusión y capacitación, además del asesoramiento legal propiamente dicho.

A tal efecto, la CVR recomienda, de un lado, encargar a órganos regulares del Poder Ejecutivo, la asesoría a través de la ampliación y del fortalecimiento de la red de consultorios jurídicos gratuitos del Ministerio de Justicia, tanto a nivel de recursos humanos como de despliegue territorial⁴⁰ previa capacitación y, del otro lado, que los propios órganos encargados de la implementación de las medidas del PIR incorporen áreas de atención gratuita.

Asimismo, la CVR recomienda la ampliación del Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la violencia que viene desarrollando la Defensoría del Pueblo, en consideración a su mandato constitucional y legal de defensa de los derechos ciudadanos, del despliegue territorial de la misma y de la confianza que genera esta institución en la población.

2.2.3.4.4.6. Exoneración de pagos

Para el conjunto de las medidas planteadas en el Programa de restitución de derechos ciudadanos, la CVR recomienda que, por su propio efecto reparador, acceder a ellas no debe de constituir una carga adicional para la economía de los beneficiarios.

2.2.3.5. El Programa de Reparaciones Económicas

2.2.3.5.1 Justificación

³⁹ Esta asesoría debería incluir a los familiares de víctimas de desaparición cuyos casos serán atendidos a través del Plan de Investigación Antropológico-Forense. Para mayor detalle véase el capítulo referido al Plan Nacional de Investigaciones Forenses.

⁴⁰ Podría involucrarse al Servicio Civil de Graduados (SECIGRA) y a los que participan de las prácticas profesionales, ambos obligatorios para obtener el título de abogado.

Los dramáticos efectos del conflicto armado interno sobre los derechos humanos de los Peruanos, que tuvo consecuencias sobre las condiciones de vida de los grupos más afectados y sobre el tejido social que da sustento a nuestra sociedad, aún no han sido reparados. A pesar que dicho conflicto cesó oficialmente hace más de una década, la violencia sigue vigente en varias localidades y regiones del país, y el Estado y la sociedad peruana no han tenido una respuesta consistente orientada a resarcir los daños causados. En algunos casos, el Estado reconstruyó infraestructura y reestableció servicios, pero las acciones orientadas a reparar los daños personales han sido muy pocas, beneficiando por lo general sólo a aquellos que tuvieron los medios y recursos para demandar e iniciar procesos judiciales o administrativos tendientes a una reparación.

Existe una clara conciencia de que el dolor ocasionado por la pérdida de la vida de miles de personas constituye un daño irreparable, y que ninguna suma podrá compensar la pérdida de un ser querido. En este sentido, las reparaciones económicas son parte del reconocimiento del Estado por los daños infligidos, las pérdidas sufridas y el daño moral padecido por las víctimas del conflicto armado interno. Estas reparaciones simbolizan el esfuerzo y reconocimiento público de una voluntad de reestablecer condiciones de justicia y de reparar los daños que sufrieron los ciudadanos.

El otorgamiento de reparaciones económicas, contribuye también a dar inicio a un nuevo pacto social basado en la reducción de la exclusión y en el respeto y garantía de los derechos humanos y del estado de derecho.

Por otro lado, el otorgar reparaciones económicas a las víctimas incorpora la noción de respeto de la autonomía de los beneficiarios, pues no sólo reconoce a la persona como víctima, sino también su capacidad para definir y decidir sobre sus necesidades reales de sobrevivencia y de reproducción social como ciudadanos miembros de una comunidad.

En el caso peruano, la necesidad de reparar económicamente se vuelve más apremiante debido al hecho de que las víctimas fueron en su mayor parte los grupos más pobres y excluidos de la sociedad y que los efectos de la violencia han limitado seriamente la capacidad de esas personas y familias para lograr su sostenimiento económico por sus propios medios.

2.2.3.5.2 Objetivo

Los objetivos del Programa de reparaciones económicas consisten en compensar económicamente los daños morales y materiales ocasionados a las víctimas y sus familiares como producto del conflicto armado interno, contribuyendo a que las víctimas y sus familiares tengan una proyección de vida hacia delante y un futuro en condiciones de dignidad y bienestar.

2.2.3.5.3. Beneficiarios⁴¹

Se considerarán como beneficiarios del Programa de reparaciones económicas a:

- los familiares de las víctimas de muerte y desaparición;
- los/as discapacitados/as físicos y mentales permanentes, parcial o total, cuya discapacidad es producto de violaciones sexuales, torturas, heridas o lesiones tipificadas por la CVR y ocurridas durante el periodo del conflicto armado interno;
- las personas inocentes que han sufrido prisión;
- las víctimas de violación sexual;
- los/as hijos/as producto de violaciones sexuales;

Asimismo, y solo como beneficiarios de reparaciones económicas no pecuniarias en forma de servicios se considerará al universo de los beneficiarios individuales.

2.2.3.5.4. Componentes

2.2.3.5.4.1 Reparación económica en forma de pensiones y/o indemnización

Medida 1: Para familiares de muertos y desaparecidos: Indemnización familiar, pensión para viudas/os mayores de 50 años, pensión para hijos/as hasta los 18 años.

La CVR recomienda:

a) otorgar una indemnización familiar cuyo monto es propuesta en comunicación escrita al Presidente de la República.

Los criterios de distribución de la indemnización para los familiares de muertos y desaparecidos propuesta por la CVR deberán atender tanto a lo establecido en el derecho civil en materia sucesoria como también a lo establecido por la CVR sobre la noción de familiares⁴² que recoge los usos y costumbres o el derecho consuetudinario reconocidos por la población a la que pertenece el reclamante.

Por consiguiente, la CVR recomienda que los criterios distributivos se guíen por las siguientes pautas:

- la indemnización deberá atender prioritariamente al cónyuge o conviviente viuda/o, el cual tendrá prelación sobre los hijos e hijas y los padres de la víctima. A efectos de la distribución misma de la indemnización, la alícuota correspondiente al cónyuge o

⁴¹ Véase el acápite 2.2 sobre “Los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones”.

⁴² Véase el acápite 2.2 sobre « Los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones ».

conviviente viuda/o no será menor a dos quintas partes del monto total; la alícuota correspondiente a los hijos e hijas no será menor a dos quintas partes del monto total y se repartirá en partes iguales entre los mismos; y la alícuota correspondiente a los padres no será menor a una quinta parte del monto total y se repartirá equitativamente entre ambos padres. De existir un solo padre, éste recibirá el íntegro de la alícuota correspondiente.

- sin embargo, la indemnización podrá atender también a otros familiares o personas, quienes deberán probar su calidad de beneficiario, demostrando que tienen un vínculo de dependencia similar a un vínculo familiar con la persona del muerto o del desaparecido de acuerdo a los usos y costumbres o al derecho consuetudinario reconocidos por la población a la que pertenece el reclamante⁴³. A efectos de la distribución de la indemnización serán asimilados a un hijo.

- en el caso que al momento de otorgar la indemnización exista un único beneficiario, este recibirá el monto indemnizatorio total. En el caso que al momento de otorgar la indemnización no exista alguna o algunas de las categorías de beneficiarios mencionadas, las categorías remanentes se distribuirán en partes proporcionales el monto sobrante.

- en casos de conflicto, la decisión del ente directivo nacional de ejecución de las reparaciones podrá ser recurrible ante el juez de paz, quien determinará lo pertinente siguiendo principios de equidad. Dicha resolución será inapelable.

b) establecer una pensión vitalicia para las personas viudas mayores de 50 años. Quienes a la fecha no alcanzan dicha edad, accederán al beneficio de la pensión al cumplir los 50 años.

c) establecer una pensión para los hijos hasta los 18 años. Este monto se otorgará a la madre/padre o tutor/a para cubrir las necesidades del niño/adolescente.

Los pagos de las pensiones y las cuotas de la indemnización serán efectuados con periodicidad trimestral por el órgano financiero que determine la norma legal pertinente. En el caso de las indemnizaciones hasta agotar el monto indemnizatorio otorgado, y en el caso de las pensiones hasta que los beneficiarios/as, excedan la edad estipulada o fallezcan.

Medida 2: Para los/as discapacitados/as físicos y/o mentales permanentes parcial o total

- La CVR recomienda otorgar una pensión vitalicia a los/as discapacitados / as, diferenciando la discapacidad permanente total de la parcial, para quienes como resultado de una tortura, violación sexual u otro tipo violación de un derecho

⁴³ De esta manera, la CVR hace suyos los desarrollos jurisprudenciales de la Corte interamericana de derechos humanos, expresados en su sentencia de reparaciones, Caso Aloeboetoe, 10 de septiembre de 1993, Serie C Nº15.

humano, hayan quedado incapacitados, ya sea física, psicológica o intelectualmente (discapacidad permanente total), o mermados en su capacidad para desempeñarse laboralmente (discapacidad permanente parcial)⁴⁴.

Medida 3: Para las personas injustamente presas

La CVR recomienda otorgar una indemnización en la proporción que es informada en comunicación escrita al Presidente de la República. La medida está dirigida a los indultados, absueltos, a aquellos que recibieron la gracia presidencial bajo la Ley N° 26655 y a aquellos que probaron su inocencia aún después de haber terminado su condena.

Medida 4: Para víctimas de violación sexual

La CVR recomienda otorgar una indemnización consistente en un monto que es sugerido en comunicación escrita al Presidente de la República a las víctimas de violación sexual, ya sean hombres o mujeres.

Medida 5: Para los hijos producto de violación sexual

La CVR recomienda se otorgue una pensión hasta los 18 años para los hijos nacidos producto de estas violaciones.

Consideraciones generales para el otorgamiento de reparaciones económicas en forma de pensión o indemnización

- Si el/la beneficiario/a ha sido víctima de más de un tipo de violación a sus derechos humanos, se le indemnizará por cada una de las violaciones sufridas;
- Si el/la beneficiario/a tiene derecho a recibir más de una medida de reparación pecuniaria por el mismo tipo de violación, recibirá la más ventajosa;

⁴⁴ Medidas complementarias para estos beneficiarios pueden encontrarse en el Programa de reparaciones en Salud.

- La CVR recomienda que el pago de la reparación económica pecuniaria deberá estar exenta de cualquier pago de impuestos u otro tipo de tributos;
- La CVR recomienda que la ejecución de este programa sea encargada al ejecutivo a través de sus órganos financieros con la supervisión directa del ente post-CVR.

2.2.3.5.4.2 Reparación económica en forma de servicios

Adicionalmente a las indemnizaciones y pensiones antes señaladas, se considera conveniente otorgar a las víctimas y familiares beneficiarios del PIR servicios complementarios, como parte de las reparaciones. Estos servicios están orientados a otorgar un acceso preferente a los programas del Estado relacionados con el tema de la vivienda y el empleo.

Así, la CVR recomienda que a través de las respectivas oficinas del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Vivienda los/as beneficiarios del PIR obtengan:

- Un puntaje adicional y preferencial para ser calificados como beneficiarios de los bonos habitacionales entregados por el programa Techo Propio u otro tipo de programa de vivienda similar.
- Un puntaje adicional y preferencial en la calificación para acceder a los programas: ProJoven, A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural u otros tipos de programas similares que implemente el gobierno.

2.2.3.5.5. Consideración final

La CVR es consciente de los riesgos para la cohesión de las comunidades que puede generar el otorgamiento de reparaciones pecuniarias al generar privilegios o asimetrías indeseadas. Por lo tanto, recomienda que si los beneficiarios de reparaciones pecuniarias provenientes de comunidades nativas y altoandinas deciden no aceptar la indemnización familiar o individual, los montos respectivos incrementarán los montos otorgables a sus comunidades a través del Programa de reparaciones colectivas.

2.2.3.6. Programa de reparaciones colectivas

2.2.3.6.1. Justificación

Durante los años de violencia se cometieron una serie de violaciones a los derechos humanos de las personas (torturas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, etc) que por su magnitud afectaron no sólo individualmente a las víctimas de estas violaciones, sino al tejido social de las colectividades andinas y nativas principalmente. En estos colectivos la violencia no sólo significó

la violación de los derechos humanos de las personas, sino también la violación de sus derechos colectivos. Aunque la violencia en áreas urbanas sea quizá la que alcanzó mayor visibilidad a nivel nacional e internacional, la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha podido establecer durante sus investigaciones que si esta violencia hubiera tenido la intensidad que tuvo en la zona de Huanta (Ayacucho), hubieran muerto más de 500 mil peruanos, y si la violencia hubiera tenido la intensidad que tuvo entre el pueblo asháninka, hubiera muerto más de un millón de peruanos. Estos datos muestran como el conflicto tuvo como escenario principal a las comunidades alto andinas y nativas, ubicadas geográficamente en áreas rurales con una población mayoritariamente indígena y nativa.

La autonomía organizativa y el ejercicio de la autoridad comunal se vieron afectados y en muchos casos quebrantados; líderes y autoridades (alcaldes, tenientes gobernadores, jueces de paz y personeros comunales) fueron asesinados; la propiedad, tenencia y usufructo común de la tierra y de los recursos naturales fueron usurpados; la descapitalización fue muy extensa; las instituciones se debilitaron, desaparecieron sus puntos de referencia, usos y tradiciones ancestrales y como consecuencia la población perdió seguridad, capacidad de acción conjunta y respeto hacia sus formas tradicionales de apoyo mutuo y de trabajo comunal y organizacional.

También en el caso de los Comités de Autodefensa (CADs), su obligada dedicación a la defensa de sus comunidades ante la incapacidad o ausencia del Estado generó una descapitalización para estos grupos humanos y sus familias. El tiempo dedicado a la defensa y protección de sus comunidades recortó sustantivamente sus actividades de sustento y trabajo de la tierra; ello se reflejó negativamente, entre otros aspectos, en la caída de sus capacidades productivas y en el menor desarrollo de los recursos básicos de estas poblaciones.

Es por ello, que la CVR considera que para lograr avances significativos en el restablecimiento de las condiciones de vida de los peruanos después de la violencia, y en la reconciliación nacional y la democracia, se hace necesario desarrollar un programa que, estructurado por fases a lo largo y ancho de las zonas afectadas dentro del territorio nacional, permita resarcir en parte el daño social, económico e institucional que han sufrido estos pueblos y grupos humanos afectados, de manera que puedan recuperar sus condiciones colectivas básicas de vida y de trabajo y, sobre todo con visión de futuro, puedan orientarse a su reconstrucción.

La reconstrucción se apoya en el respeto y la revaloración del pasado de las poblaciones, pero además de restituir lo materialmente perdido, se propone dar bases sólidas a la vida colectiva en espacios nuevos, mejor equipados, más eficientes y que ofrezcan garantía de estabilidad hacia adelante. En una perspectiva de largo alcance, reconstruir es ayudar a que las personas le encuentren nuevamente sentido a la vida. Es esta visión hacia el futuro lo que diferencia la reconstrucción propuesta por el programa de reparaciones colectivas de cualquier programa público de desarrollo o de lucha contra la pobreza.

Su puesta en marcha e implementación, debe sumar la iniciativa y los recursos del Estado al apoyo de los gobiernos y autoridades locales, el aporte eventual del sector privado y de manera muy especial la contribución de los nuevos gobiernos regionales, que como parte de la descentralización nacional han asumido responsabilidad sobre los territorios que sufrieron el impacto y las consecuencias del conflicto interno.

2.2.3.6.2. Objetivo

Contribuir a la reconstrucción y consolidación de la institucionalidad colectiva de las comunidades, asentamientos humanos y otros centros poblados que como consecuencia del período de violencia perdieron parcial o totalmente su infraestructura social y física, y compensar la descapitalización sufrida por poblaciones enteras, poniendo a su alcance recursos técnicos y de capital para su reconstrucción integral.

2.2.3.6.3. Beneficiarios

Se considerarán como beneficiarios del Programa de reparaciones colectivas a los colectivos humanos beneficiarios⁴⁵, es decir:

- a las comunidades campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados afectados por el conflicto armado;
- a los grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de las comunidades afectadas, en sus lugares de inserción.

El programa de reparaciones colectivas tiene una cobertura y alcance global, buscando beneficiar en su totalidad a los integrantes de las comunidades y colectivos afectados, sin embargo, la CVR considera que para efectos de este programa, las viudas, las mujeres víctimas de violación sexual, los huérfanos, los ancianos y personas discapacitadas, deben tener un tratamiento preferencial dentro de las medidas que se implementen a través de sus distintos componentes.

Del mismo modo, la CVR considera 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.

⁴⁵ Véase el acápite 2.2 sobre “Los beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones”.

2.2.3.6.4. Componentes

Debido a la diversidad de realidades al interior de las poblaciones afectadas, la Comisión de la Verdad recomienda que el contenido concreto de cada una de las medidas del programa de reparaciones colectivas sea definido con la participación de la población beneficiaria, tomando en consideración las especificidades culturales de los colectivos así como sus necesidades sociales y de reconstrucción.

Igualmente, tomando en cuenta la información recogida a través de sus investigaciones y los talleres de diálogo con la población afectada, la CVR considera pertinente recomendar los siguientes componentes de reparación colectiva:

Lineamientos del Programa de Reparaciones Colectivas

El Programa, en sus principales componentes, establecerá montos máximos a los que pueden aspirar los colectivos afectados a través de iniciativas de desarrollo comunal o de reconstrucción, propuestas y aprobadas por medio de procesos participativos. Los montos por asignarse dependerán del número de miembros del colectivo (comunidad o centro poblado) y del nivel de daño sufrido en la zona.

Las acciones de reparación y recuperación propiamente dichas serán decididas y ejecutadas por los propios colectivos a través de la concertación y priorización de proyectos e iniciativas, orientadas con perspectivas de futuro.

2.2.3.6.4.1. Consolidación institucional

La CVR ha registrado la pérdida de vínculos internos en las comunidades, el deterioro en las relaciones interpersonales, nuevos conflictos, falta de liderazgo por el asesinato de líderes comunales, dificultades en la recuperación de las dinámicas comunales, etc. Adicionalmente, la situación de extrema presión bajo las cuales vivieron estas colectividades debilitaron los vínculos de parentesco (por consanguinidad, por afinidad o por otros lazos culturales) que en las comunidades son fundamentales para la gestión, organización y acción colectivas.

Por ello, la CVR recomienda un componente de consolidación institucional, que devuelva el respeto y restituya su institucionalidad, autoridad y liderazgo a las organizaciones tradicionales de gobierno de las poblaciones y comunidades, tanto campesinas como nativas, en los territorios alto andinos y en la Amazonía. De igual manera, estima necesaria la recuperación del gobierno local y el fortalecimiento de la capacidad técnica y de gestión de los municipios, comunidades y demás organizaciones locales relevantes (gobernaciones, juzgados de paz, juntas comunales, juntas de usuarios y regantes, etc.).

Para alcanzar un nivel satisfactorio de organización, se propone impulsar la participación ciudadana y la consolidación institucional de las comunidades y colectivos afectados por la

violencia. Con este fin, la CVR recomienda que la acción promocional inicial incorpore acciones de apoyo al saneamiento legal de las comunidades, a la reinstauración de las autoridades y poderes locales y a la resolución de conflictos internos e intercomunales. Todo ello a partir de un diagnóstico comunal participativo que ayude a identificar las acciones necesarias.

**Algunos criterios para el desarrollo del componente
de consolidación institucional**

Promover una cultura de concertación, planificación y compromiso de los actores locales con el desarrollo, significa asociar a las autoridades y a toda la población en un compromiso común, y reclama también el rescate de formas tradicionales de solidaridad y trabajo colectivo como “el ayni”, “la minga”, y otros que resulten compatibles con sus usos y costumbres ancestrales.

Corresponde asimismo, promover acciones que favorezcan el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos, la igualdad de género, el manejo sostenible del ambiente y la promoción de oportunidades para todos, así como el tratamiento adecuado a las rondas o comités de autodefensa en su relación con la autoridad comunal.

La CVR considera indispensable que sean las mismas comunidades beneficiarias como parte de su proceso de consolidación institucional, las que decidan las formas de reparación simbólica más adecuadas a sus prácticas culturales y a su historia. Esta decisión deberá ser adoptada en asamblea comunal o cabildo abierto según sea el caso, buscando que las medidas sean producto del consenso dentro del colectivo beneficiario.

El fortalecimiento de la institucionalidad local servirá para la realización de los otros programas de impacto colectivo, ya que sólo con una organización sólida podrán realizarse, tanto los proyectos de servicios básicos como los económicos productivos y será posible además canalizar hacia los beneficiarios medidas de los programas de reparaciones en educación y en salud mental.

2.2.3.6.4.2. Recuperación y reconstrucción de la infraestructura productiva

El conflicto armado interno trajo como consecuencia la descapitalización de las poblaciones, particularmente comunidades campesinas y nativas que sufrieron la pérdida de sus ganados y cosechas, y la emergencia de poblaciones desplazadas que al migrar en búsqueda de seguridad y supervivencia tuvieron que dejar sus tierras y pertenencias.

La CVR considera que si se desea lograr avances significativos en el reestablecimiento y en la mejora de las condiciones de vida de estas poblaciones, se hace necesario implementar un componente de reconstrucción de la infraestructura productiva que les permita recuperar sus condiciones básicas de vida y de trabajo. Por ello, recomienda desarrollar un componente orientado a apoyar la capacidad productiva de las colectividades afectadas que les permita manejar mejor y complementar (o recuperar) sus recursos productivos.

Los siguientes son algunos criterios que la CVR considera útiles como lineamientos orientadores para el tipo de proyectos posibles de implementar dentro de este componente:

Algunos criterios para el desarrollo del componente de recuperación y reconstrucción de la infraestructura productiva

Las iniciativas deberán tener incidencia en el ingreso, el dinamismo comercial, la creación de empleo y el desarrollo de capacidades. Las iniciativas pueden requerir fondos destinados a: capacitación (pasantías), asistencia técnica, capitalización ganadera, recuperación de tierras y pastos, aporte (complementario) de insumos para innovación de cultivos, intensificación agrícola o mejoramiento de técnicas o variedades adaptadas a la demanda de los mercados; asesoría comercial. Puede incluir fondos de capital de trabajo para comercialización de productos del colectivo en ferias o nuevos mercados y en este aspecto el componente se liga a las propuestas del cuarto componente sobre empleo y generación de nuevos ingresos.

Los proyectos podrán ser solicitados y gestionados por colectivos con propiedades, reconocimiento y sistemas de autoridad o de representación saneados. Los beneficiarios directos podrán ser grupos dentro del colectivo, pero sus iniciativas deberán haber sido apoyadas por todos en procesos participativos e incluir aportes comunales (especialmente para apoyar a los grupos más vulnerables dentro de las comunidades).

Por acuerdo del colectivo los beneficios pueden pasar a constituir nuevos recursos comunales; pero ello deberá ser una decisión comunal y controlada por sus propios mecanismos.

2.2.3.6.4.3. Recuperación y ampliación de servicios básicos

La destrucción y abandono de los servicios básicos de las comunidades fueron otras de las consecuencias del conflicto armado interno. Escuelas, centros de salud, almacenes, graneros y locales comunales entre otros, fueron destruidos como resultado de los enfrentamientos entre las fuerzas del orden y los grupos subversivos, pero también y con consecuencias de mayor alcance, redes eléctricas, canales de regadío, obras de saneamiento, puentes y caminos. El desarrollo económico de muchas comunidades se vio truncado debido al arrasamiento de la infraestructura pública y a la limitación en el acceso a los servicios públicos. Estos daños han tenido consecuencias devastadoras en las comunidades, considerando además que las víctimas de la violencia se encuentran concentradas en las zonas rurales altoandinas del país y que la población más afectada es la que corresponde a los sectores económicos más pobres. La rehabilitación es urgente y por ello la CVR recomienda un componente de recuperación y ampliación de servicios básicos orientado a reconstruir la infraestructura y a reestablecer los servicios básicos donde esto aún no se haya realizado, así como a implementar la infraestructura básica necesaria para el desarrollo económico de las localidades, como forma de resarcimiento por los daños sufridos.

Se listan a continuación algunos criterios que la CVR considera útiles como lineamientos sobre el tipo de proyectos posibles dentro de este componente. Queda claro que serán los colectivos mismos los que decidirán qué tipos de proyectos implementar dentro de sus comunidades, en concordancia con las necesidades identificadas y con los recursos que cada grupo humano beneficiario reciba como parte del Programa de reparaciones colectivas.

**Algunos criterios para el desarrollo
del componente de recuperación y ampliación de servicios básicos**

El componente podrá apoyar –entre otros- proyectos de reconstrucción y desarrollo de la infraestructura de servicios y de comunicaciones, identificados por las propias comunidades e instituciones locales. Se valorizará especialmente el compromiso de aporte complementario de los Gobiernos Locales y la inserción de las obras dentro de planes estratégicos concertados de desarrollo local. En el caso de colectivos de población desplazada no retornante las acciones se tendrán que concertar con las autoridades de los lugares de inserción. Esta línea incluye la recuperación de enseres destruidos por la violencia para el funcionamiento de servicios públicos, incluyendo los de salud y de educación.

La administración de los fondos para las obras y la adquisición de enseres podrá ser encargada a las instituciones locales, con asistencia técnica y supervisión apropiadas.

Los tipos de proyectos que podrían realizarse serían entre otros:

- locales, mobiliario y equipamiento de educación inicial, primaria, secundaria y técnica
- locales de salud, equipamiento, abastecimiento con medicinas e insumos (incluyendo botiquines comunales a cargo de promotores de salud, en particular para la atención de discapacitados
- saneamiento (instalaciones de agua y desagüe, eliminación de desechos sólidos, etc.);
- electrificación rural;
- caminos de acceso y vías de comunicación (puentes, embarcaderos en la selva, etc);
- recuperación del patrimonio local (restauración de edificaciones) y de espacios públicos (plazas, parques)
- construcción, mantenimiento y mejoramiento de obras en memoria de las víctimas (cementeros, monumentos, etc).
- Otros que los colectivos puedan identificar

Una primera línea de actividad puede incluir, si son solicitados, fondos para la reconstrucción de viviendas destruidas por la violencia, promoviéndose el mantenimiento de diseños y el máximo uso posible de materiales propios. Puede incluir concursos de viviendas intercomunales de manera de propiciar nuevas ideas para el mejoramiento de la vivienda, que se originen en la propia cultura y en la disponibilidad de los materiales de la zona.

Una segunda línea de actividad buscará mejorar la calidad de los servicios públicos, adaptándolos a las particularidades de las zonas rurales a través de proyectos como:

- asesoría para la adecuación de horarios y de currícula en los centros educativos, en particular en la educación secundaria y técnica, de modo que el proceso educativo no interfiera ni se detenga debido a las actividades propias del campo;
- capacitación de maestros en la pedagogía específica de atención de escuelas multigrado o unidocentes y en educación bilingüe intercultural.

- educación-información nutricional unida a la suplementación alimentaria con énfasis en niños de 0 a 5 años y al complemento con programas de desayunos escolares para niños de primaria, promoviendo en lo posible hábitos alimentarios sanos y el mejor uso de los recursos alimenticios locales.
- capacitación de promotores de salud en las comunidades y pequeños centros poblados donde no haya postas sanitarias o personal del Ministerio de Salud
- Otros que los colectivos puedan identificar

Los proyectos de capacitación y asesoría podrían ser definidos por su escala microregional, es decir, estar dirigidos por ejemplo al conjunto de centros poblados y comunidades de una micro cuenca, buscando formar redes de mutuo aprendizaje y de servicios entre maestros rurales y entre promotores de salud o entre ambos.

2.2.3.6.4.4 Empleo y generación de ingresos

En estrecha vinculación con los componentes anteriores, se reconoce que el conflicto armado interrumpió y dañó las actividades económicas de las comunidades y sus posibilidades de generación de empleo y comercialización, con efectos que pueden ser percibidos hasta el día de hoy. La CVR recomienda un componente de empleo y generación de ingresos que proporcione capacitación técnica y en gestión empresarial, asistencia técnica y asesoría empresarial y financiera a comunidades y grupos de desplazados que hayan identificado oportunidades de negocios. El componente impulsará el acceso de estos grupos a créditos de la banca privada, de programas de cajas comunales u otros programas de crédito de ONGs destinadas al apoyo a la micro y pequeña empresa.

Se listan a continuación algunos criterios que la CVR considera útiles como lineamientos sobre el tipo de proyectos posibles dentro de este componente. Queda claro que serán los colectivos mismos los que decidirán qué tipos de proyectos implementar dentro de sus comunidades, en concordancia con las necesidades identificadas y con los recursos que cada grupo humano beneficiario reciba como parte del programa de reparaciones colectivas.

Algunos criterios para el desarrollo del componente de empleo y generación de ingresos

Las modalidades de organización, gestión, capacitación y crédito pueden estructurarse a partir de proyectos elaborados a través de la prestación de asistencia técnica directa a los grupos interesados dentro de cada colectivo. La asesoría legal y administrativa requerida y la formación en gestión podrá ser otorgada a los grupos de víctimas o beneficiarios que lo soliciten.

En cuanto al manejo del crédito, podrán beneficiar de recursos no reembolsables las iniciativas que requieran un “capital semilla” mientras que otros fondos se podrán canalizar a través de préstamos subsidiados para los grupos solidarios que se promuevan en los distintos colectivos. Los beneficiarios al interior del colectivo que hayan identificado una oportunidad de negocio podrían agruparse y conformar Comités de Proyectos elegidos por el colectivo / organización, los cuales tomarán decisiones a través de acuerdos mayoritarios.

Las iniciativas pasibles de apoyo y eventualmente crédito pueden estar agrupadas en:

- Iniciativas de producción
- Iniciativas de comercio
- Iniciativas de servicios

2..2.3.6.5 Recomendaciones para la implementación inicial del programa

Dada la gran cantidad de colectivos afectados, la profundidad y extensión de los daños sufridos, y el derecho que se le reconoce a dichos colectivos de participar en el diseño del programa de reparaciones colectivas que deberá beneficiarlas, la Comisión recomienda que dicho programa se elabore a partir de fases escalonadas de ejecución, donde la fase inicial deberá aplicarse en un número limitado de colectivos afectados, con la intención de definir y diseñar de manera más apropiada la implementación de las fases sucesivas del programa. De esta manera, a partir de la ejecución de la fase inicial el organismo encargado de la conducción global del PIR podrá diseñar un plan nacional que tome en cuenta las necesidades de todos los colectivos afectados, así como las diferencias culturales y lo propio o distinto de las múltiples modalidades de actividades productivas que se practican en las diferentes zonas del país.

La Comisión recomienda que entre los criterios para determinar las zonas y colectivos que beneficiarán de la fase inicial del programa se incluyan los siguientes:

- a) La magnitud y la profundidad del daño sufrido.
- b) El grado de pobreza que padecen los colectivos.
- c) La composición de la población en cada centro o comunidad (porcentaje de mujeres, niños, ancianos, huérfanos, etc.).
- d) La ubicación geográfica de los colectivos (costa, sierra, selva , zonas de refugio, etc.)
- e) El tipo de actividades productivas básicas a las que se dedica el colectivo.
- f) El nivel de apoyo previo recibido del Estado y / o de la cooperación internacional.

La Comisión estima que los colectivos elegidos para la ejecución de la fase inicial deben representar las distintas experiencias o realidades económicas, geográficas, sociales y políticas de la totalidad de los colectivos afectados, ya que solo de esta manera será posible diseñar un plan nacional que responda a las necesidades efectivas del total de las poblaciones afectadas.

Por otra parte, la CVR recomienda que desde su inicio el programa se ejecute de manera descentralizada, con el propósito de que los gobiernos regionales y locales y los mismos colectivos participen activamente en su desarrollo.

La CVR subraya la importancia de que la implementación de los diversos componentes del programa de reparaciones colectivas se trabaje directamente por organizaciones y oficinas locales calificadas. En este sentido, la CVR recomienda iniciar el proceso con la colaboración y en coordinación con los Ministerios de Salud, Vivienda, Agricultura, Educación, Transportes y Comunicaciones, Desarrollo social, Foncodes y otras entidades estatales pertinentes, cuando descentralizadas mejor, así como con los gobiernos regionales y locales y con organismos no gubernamentales con probada experiencia en las áreas afectadas por la violencia. Estas organizaciones estarán directamente supervisadas por el organismo post-comisión correspondiente.

De igual modo, la CVR sugiere a los organismos multilaterales y de cooperación internacional que se encuentren trabajando o estén por iniciar operaciones en las zonas más afectadas por el conflicto armado interno, a otorgar puntajes preferenciales o brindar atención especial dentro de sus proyectos, a aquellos colectivos afectados por dicho conflicto.

2.2.4. Institucionalidad

La puesta en marcha y la ejecución del Plan Integral de Reparaciones deben llevarse a cabo en tiempos urgentes, lo más cercanos a la entrada en vigencia de la norma legal que lo autorice. La CVR considera que la misma norma legal que apruebe el PIR deberá establecer claramente el esquema institucional de supervisión y ejecución, asignando plazos y responsabilidades. Esta determinación hará posible que las víctimas o sus familiares beneficiarios identifiquen desde el primer momento a las personas o entidades a quienes el Estado peruano encarga el cumplimiento de esta tarea y facilitará la ubicación de los lugares donde deberán presentarse quienes tienen que ejercitar y acreditar su derecho a la reparación.

2.2.4.1. Un ente nacional de coordinación y supervisión

Para lograr mayor efectividad, comprensión, pero también facilidad de difusión y acceso, la CVR recomienda en materia de reparaciones la creación de un ente directivo nacional, cuyas funciones y atribuciones serán la coordinación y supervisión global de la ejecución de los programas del PIR.

La CVR recomienda que el ente directivo nacional sea colegiado y permita una representación equilibrada de representantes del Poder Ejecutivo, de la sociedad civil (p.ej a través de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) y la Defensoría del Pueblo.

La CVR recomienda que su estructura comprenda una oficina central en Lima, oficinas regionales descentralizadas y oficinas locales ubicadas cerca de los beneficiarios.

2.2.4.2. Plazos

Por tratarse de una política de estado de proceso gradual, cuya contribución es invaluable para el proceso de reconciliación y la consolidación democrática, y para asegurarle legitimidad, la CVR recomienda que el plazo asignado al ente directivo nacional para llevar adelante el Plan Integral de Reparaciones no sea inferior a seis años, contados a partir de la fecha de su efectiva instalación.

2.2.4.3. Ejecución del PIR

La CVR recomienda que el ente directivo nacional establezca claramente los órganos ejecutores de los programas del PIR, públicos como privados, asignando plazos y responsabilidades y que apruebe un plan anual de actividades.

La CVR recomienda que la ejecución de los componentes y medidas contenidos en los programas que ha formulado se efectúe en la medida de lo posible a través de entidades públicas existentes, sean ellas Ministerios, órganos del Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo u oficinas descentralizadas de los mismos. Se podrán considerar también entidades privadas cuando sea convenientes, y la participación de las ONGs en la ejecución del PIR.

Las oficinas regionales del ente directivo actuarán en estrecha coordinación con los gobiernos regionales y las instituciones públicas y privadas pertinentes del mismo nivel en la ejecución de los programas y acciones,

2.2.4.4. Calificación de víctimas y beneficiarios

La CVR recomienda que el ente nacional cuente con una asesoría jurídica para la calificación de víctimas, basándose en los mismos criterios que los utilizados por la CVR, y para la calificación y acreditación de los beneficiarios.

Asimismo recomienda que se preste asesoría a los potenciales beneficiarios del PIR en su globalidad para que puedan acceder a los beneficios que les corresponden. Y que a su vez desarrolle programas de difusión, información y capacitación, en coordinación con los órganos regulares del Poder Ejecutivo a través de la red de consultorios jurídicos gratuitos del Ministerio de Justicia y con el apoyo de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, la CVR recomienda que el manejo del PIR incorpore criterios de confidencialidad en el otorgamiento de los beneficios para evitar cualquier tipo de estigma social o de discriminación de los beneficiarios.

2.2.5. *Financiamiento*

La asignación de un financiamiento específico al Plan Integral de Reparaciones constituye por sí mismo un acto reparador y refleja una voluntad real de compromiso del Estado y de la sociedad peruana con la justicia y la reconciliación. Afortunadamente, las proyecciones macroeconómicas sobre el Perú realizadas por diversas instituciones nacionales e internacionales para los próximos años son favorables ya que estiman que el país registrará tasas altas y sostenidas de crecimiento económico, las cuales deberían ir acompañadas de una notable estabilidad macroeconómica.

La CVR recomienda la creación de un *Fondo Nacional de Reparaciones* destinado a financiar los componentes y las acciones del PIR, el cual sería manejado por el ente nacional encargado de la conducción global del plan. Este fondo deberá ser alimentado principalmente con recursos provenientes del presupuesto público ya que es la única manera de asegurar la viabilidad financiera del PIR en el mediano plazo y mostrar que implementar las reparaciones es de responsabilidad primaria del Estado. Por ello, la Comisión recomienda la asignación de una partida presupuestaria especial destinada a financiar el fondo de reparaciones, cuyo monto anual deberá ser propuesto por el ente nacional encargado de la conducción global del PIR con base en las previsiones anuales de implementación del mismo.

De forma complementaria, la CVR estima factible que el Fondo de Reparaciones se financie en parte con fondos de naturaleza extraordinaria. En este sentido se recomienda destinar parte de los recursos provenientes de los dineros mal habidos repatriados, al financiamiento del Fondo. Dichos recursos se encuentran actualmente a disposición, sea del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado -FEDADOI⁴⁶- sea de los juzgados anti-corrupción hasta la finalización del proceso judicial.

Dado el alcance y duración del PIR, así como la necesidad de que el país mantenga y consolide su estabilidad macroeconómica en el corto y mediano plazo, el financiamiento interno no será suficiente para cubrir los costos del PIR. En este sentido, la CVR hace un llamado urgente a la comunidad internacional para que se solidarice con las víctimas de la violencia, participando activamente en el financiamiento complementario del PIR, cuyas acciones no pueden ni deben ser consideradas como parte de las políticas sociales.

Además de los aportes directos y de la reorientación de programas ya existentes, la Comisión cree factible que la cooperación internacional pueda contribuir al financiamiento del PIR a través de diversos canales, uno de los cuales – innovativo - sería implementar un mecanismo de conversión de deuda externa a favor de proyectos vinculados directamente a la política de

⁴⁶ Cabe recordar que según lo estipula el decreto de creación del FEDADOI (*El Peruano*. Decreto de Urgencia 122-2001, 27 de octubre de 2001), uno de los destinos de los recursos mal habidos es precisamente el pago de reparaciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. En este sentido, la CVR considera factible que el Poder Ejecutivo disponga que se entienda por dichas reparaciones las que recomiende la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

reparaciones. Hasta ahora, dicho mecanismo se ha utilizado exitosamente para financiar proyectos sociales.

Dado el alcance y duración del PIR, la Comisión propone diseñar e implementar una estrategia de financiamiento que tome en cuenta las fases y los plazos de ejecución de los programas que integran el Plan. Dicha estrategia debe estar basada en una movilización de recursos tanto internos como externos así como ordinarios y extraordinarios. Debe considerarse tanto la movilización de recursos nuevos como la reasignación de los ya existentes. Para ello, la Comisión propone que en el menor plazo posible la entidad encargada de la conducción global del PIR convoque a un diálogo destinado a definir tal estrategia. En dicho diálogo deberían participar el Gobierno de la República, representantes del Congreso de la República, los Organismos Financieros Internacionales, los principales donantes bilaterales y multilaterales, los sectores académicos y profesionales, las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones de víctimas.

La CVR hace presente que la propuesta señalada de convocar una instancia especial de diálogo, de ningún modo exime al Estado peruano de la responsabilidad de asignar un monto inicial de recursos que permita iniciar en el transcurso del presente año los principales programas incluidos en el PIR así como el establecimiento de la institucionalidad encargada de su conducción y ejecución.

Respecto al costo total de las reparaciones, estos dependerán de variables que no le corresponde a la CVR determinar, por lo que se limita a remitir al Presidente de la República una propuesta inicial basada en cálculos actuariales que deberán ser trabajados por el mecanismo de seguimiento de las recomendaciones de la CVR.