

Reparations, Responsibility

 Victimhood in Transitional Societies

# REPARACIONES EN PERÚ:

## 15 Años De Reparación

Septiembre 2019

**Julie Guillerot**

# Reparations, Responsibility

## Victimhood in Transitional Societies

### Índice

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>3</b>	3.1	Identificación de las víctimas y los beneficiarios .....	27
<b>1. Antecedentes .....</b>	<b>4</b>	3.2	Implementación de los programas del PIR .....	33
1.1 El período de conflicto armado interno (1980 - 1992) .....	4	3.2.1	Programa de Reparaciones Colectivas....	33
1.2 El período autoritario (1992 - 2000) .....	5	3.2.2	Programa de Reparaciones Económicas Individuales (PREI).....	36
1.3 La caída del autoritarismo y el período de transición.....	6	3.2.3	Programa de Reparaciones en Educación (PRED).....	39
1.4 La verdad de la Comisión de Víctimas .....	8	3.2.4	Programa de Reparaciones en Salud .....	40
<b>2. HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL DE REPARACIONES .....</b>	<b>11</b>	3.2.5	Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional (PRAH) .....	41
2.1 La inspiración: las recomendaciones de la CVR sobre reparaciones, la elaboración consensuada de una propuesta integral .	11	3.2.6	Programa de Reparaciones Simbólicas ..	42
2.2 La Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones y su Reglamento: Definiciones y Delimitación .....	15	3.2.7	Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos.....	45
2.2.1 Beneficios de las reparaciones. Medidas individuales y colectivas.....	16	3.3	Situación de los beneficiarios de la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes y de la Comisión Interinstitucional de Trabajo para el Seguimiento de las Recomendaciones de la CIDH .....	45
2.2.2 Víctimas y beneficiarios.....	17	3.4	Ámbito Judicial Nacional y Reparaciones Civiles.....	46
2.2.3. Exclusiones .....	20	3.4.1	Marco jurídico.....	46
2.3 Estructura orgánica de la política de reparaciones.....	21	3.4.2	En la práctica .....	47
2.3.1 La Comisión Multisectorial de Alto Nivel	21	3.5	Ámbito judicial internacional.....	50
2.3.2 El Consejo de Reparaciones .....	23	<b>4. Comentarios De Cierre .....</b>	<b>51</b>	
<b>3. ESTADO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS REPARACIONES .....</b>	<b>27</b>	4.1	¿Una ética de la exclusión? .....	51
		4.2	Institucionalizar una Política Nacional de Reparaciones: Las dificultades de financiación, gestión y coordinación .....	53
		4.3	Conclusión .....	54

## Resumen Ejecutivo

Este informe contiene un profundo panorama de la política de reparaciones para las víctimas y sobrevivientes del conflicto armado interno en el Perú. Después de un período de 20 años de conflicto armado combinado con una dictadura (sección 1), el gobierno de transición estableció una Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) que permitió sentar las bases de lo que se convertirá en un plan integral de reparaciones. Con base en esta recomendación consensuada sobre reparaciones elaborada por la CVR, el Estado adoptó la ley que crea el Plan Integral de Reparaciones y su Reglamento, concretando la arquitectura institucional, el contenido de los programas y las definiciones y restricciones al concepto de víctimas y beneficiarios (sección 2). Las líneas generales del proceso de implementación de la política de reparaciones (sección 3), tanto en términos de identificación de víctimas y beneficiarios como de ejecución de los siete programas del Plan Integral de Reparaciones (Programa de Reparaciones Colectivas; Programa de Reparaciones Económicas Individuales; Programa de Reparaciones en Educación; Programa de Reparaciones en Salud; El Programa de Promoción y Facilitación del Acceso Habitacional; el Programa de Reparaciones Simbólicas; y el Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos) y también en el ámbito judicial nacional e internacional, permitieron revisar los desafíos conceptuales e institucionales, así como las dificultades de financiamiento, gestión y coordinación de un enorme esfuerzo para poner en marcha una política nacional de reparaciones (sección 4).

Este informe se ha elaborado como parte del proyecto AH/P006965/1 "Reparaciones, responsabilidad y victimización en las sociedades en transición", financiado por el Arts and Humanities Research Council. Está escrito por la consultora peruana Julie Guillerot y editado por Luke Moffett y Clara Sandoval. Se puede encontrar más información en el sitio web del proyecto: <https://reparations.qub.ac.uk/>



# 1. Antecedentes

## 1.1 El período de conflicto armado interno (1980 - 1992)



Parque Memorial y Museo ANFASEP en Ayacucho.  
Fotografía de Luke Moffett

Entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, el Perú vivió lo que la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) describió como el período más violento de su historia como república<sup>1</sup>. En efecto, mayo de 1980 marcó la primera acción violenta del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (SL - Sendero Luminoso). Mientras el país salía de 12 años de gobierno militar y se organizaban elecciones libres en las que participarían por primera vez personas analfabetas, SL decidió lanzar -en sus propias palabras- una guerra popular contra el viejo Estado y los enemigos de clase, en su creencia de que la lucha armada era el único medio para alcanzar el poder y establecer un nuevo orden político, económico y social. Su ideología, basada en el marxismo-leninismo-maoísmo, se convirtió rápidamente en fundamentalista y totalitaria y giró en torno a la personalidad de su fundador, Abimael Guzmán<sup>2</sup>.

SL hizo de las zonas rurales el escenario principal del conflicto, donde la disidencia individual fue castigada por el SL con asesinatos y aniquilaciones selectivas, y la disidencia colectiva resultó en masacres y la destrucción de

comunidades enteras<sup>3</sup>. A partir de 1983, la violencia desatada por el SL aumentó con la aparición de otro grupo subversivo llamado Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Aunque, a diferencia de SL, el MRTA reivindicó sus acciones y se abstuvo de atacar a la población indefensa, también llevó a cabo asesinatos selectivos, secuestros sistemáticos y toma de rehenes<sup>4</sup>.

El gobierno demostró rápidamente su incapacidad para comprender las dimensiones del problema y reaccionar y frenar el crecimiento de estos movimientos. Apenas dos años después de la primera acción de Sendero Luminoso, el gobierno democrático de Fernando Belaunde decidió militarizar el conflicto y, abandonando sus privilegios y prerrogativas y abdicando de sus responsabilidades democráticas, delegó la lucha antisubversiva en instituciones militares.<sup>5</sup> El gobierno democrático de Alan García, del APRA, el partido de oposición más importante durante el gobierno de Belaunde, propuso inicialmente variar esta estrategia. Sin embargo, 'el Gobierno aprista fracasó en esta lucha. Sus cambiantes acciones expresan que finalmente no supo romper con la tendencia no sólo a militarizar el conflicto, sino a dejarlo fuera del control democrático'.<sup>6</sup>

La aplicación de los estados de emergencia y de los comandos político-militares condujo a la subordinación de la policía a las Fuerzas Armadas, 'sin tomar las precauciones necesarias para evitar abusos de los derechos fundamentales de la población'<sup>7</sup>. Ellos, a su vez, aplicaron una estrategia que en un principio supuso una represión indiscriminada contra la población sospechosa de pertenecer a SL. Esta estrategia se volvió más selectiva más tarde, aunque se seguían cometiendo muchas violaciones de los derechos humanos<sup>8</sup>. Sobre esta base, la CVR señala que en algunos lugares y en ciertos momentos del conflicto la actuación de las Fuerzas Armadas no sólo implicó excesos por parte de algunos oficiales o soldados individuales, sino también violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos. La CVR consideró que estas prácticas, además de constituir crímenes de lesa humanidad, violaban las normas del derecho internacional humanitario<sup>9</sup>, principalmente en forma de desaparición forzada de personas, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

## 1.2 El período autoritario (1992 - 2000)

Aunque la captura de los líderes de SL y MRTA condujo a una disminución significativa de la violencia política, paradójicamente coincidió con el inicio del autoritarismo político del régimen de Alberto Fujimori, que se remonta al autogolpe del 5 de abril de 1992. Este período significó, en palabras de la CVR, 'el colapso del Estado de derecho'<sup>10</sup>.

1 Comisión de la Verdad y Reconciliación, ed., Hatun Willakuy, Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. (Lima: CVR 2003). Ver prefacio de Salomon Lerner, p. 9-13 y primera conclusión, p. 431.

2 Para más detalles sobre el Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso, véase Comisión de la Verdad y Reconciliación, ed., Informe Final (Lima: CVR, 2003), vol. II, capítulo 1, p. 71.

3 Hatun Willakuy, p. 436.

4 Ibídem.

5 Comisión de la Verdad y Reconciliación, ed., Informe Final, vol. I, p. 71. Para más detalles sobre los actores políticos e institucionales, véase el Informe Final, vol. III, capítulo 2.

6 Ibídem, p. 67.

7 Ibídem, vol. I, p. 71.

8 Ibídem, vol. VIII, conclusión p. 54.

9 Ibídem, conclusión, p. 55.

10 Ibídem, conclusión, p. 99.

Importantes sectores de todos los estratos sociales se mostraron dispuestos a cambiar la democracia por la seguridad y a considerar las violaciones de los derechos humanos como un precio a pagar para poner fin a la subversión<sup>11</sup>. Asimismo, durante este período, se presentó una versión oficial de los hechos. Con el objetivo de cosechar los beneficios políticos de la supuesta 'derrota del terrorismo,' se creó lo que se conoció como la legislación antisubversiva, que no sólo cambió el sistema de defensa nacional, la ley sobre el servicio de inteligencia nacional y la ley sobre la situación militar, sino que también incluyó sentencias y procedimientos que violaban el debido proceso y garantizaban la impunidad: amnistías, sentencias desproporcionadas, nuevos delitos (como el terrorismo agravado y la traición), así como tribunales con capucha y jueces<sup>12</sup>.

### 1.3 La caída del autoritarismo y el período de transición

En 2000, la aparición de los llamados *vladivideos*<sup>13</sup> mostró el aparato ideado por el asesor presidencial Vladimiro Montesinos para corromper el sector empresarial privado, los sectores estatales y los mandos militares. La revelación pública de este aparato corrupto y los interrogantes en torno a la segunda reelección de Alberto Fujimori se sumaron a una situación de crisis e inestabilidad política y a las demandas de mejora económica y retorno a la democracia. Todo esto puso fin al régimen de Fujimori, que huyó del país. Sólo entonces surgió la posibilidad de crear un nuevo marco político y jurídico más respetuoso de los derechos humanos y abierto a una nueva conciencia de las violaciones del pasado. En efecto, el autodenominado 'gobierno de transición' de Valentín Paniagua, que siguió a la salida abrupta de Fujimori, marcó una etapa importante en la recuperación de las instituciones democráticas, la reconstrucción del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Es importante mencionar, entre otras iniciativas, la normalización de la situación del Perú respecto de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)<sup>14</sup>, la ratificación de diversos tratados internacionales (como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas o el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional) y la organización de nuevas elecciones libres y justas. El comportamiento del Estado en la resolución amistosa de los casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la asignación de fondos para este fin, en respuesta a las recomendaciones de la CIDH y a las sentencias de la CorteIDH, dio una importante señal de voluntad política y respeto a las obligaciones internacionales del Estado, incluyendo la reparación<sup>15</sup>.

11 Ibídem.

12 Ibídem, conclusión, p. 76.

13 Nombre dado a las grabaciones de video que el propio Montesinos hizo de sus actos ilícitos de corrupción.

14 Después de las sentencias contra el Estado peruano por parte de la CorteIDH en importantes casos de derechos humanos como Castillo Petruzzi y Loayza Tamayo, el 7 de julio de 1999, el Congreso peruano aprobó por 66 votos a favor, 33 en contra y una abstención un proyecto promovido por el Presidente Fujimori que decidió el retiro, con efecto inmediato, del reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual fue debidamente notificado al Secretario General de la OEA. Ver: DULITZKY, Ariel. 'El retiro del reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.' *Análisis Jurídico*, Revista PUCP, Vol. 6, Num. 6 (1999).

15 Ver: SANDOVAL, Clara. El desafío de la impunidad en el Perú: La importancia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Essex Human Rights Review* Vol. 5 Num. (2008).

Paralelamente a estas iniciativas y muy poco después de la caída del régimen de Fujimori, el gobierno de transición emitió una resolución suprema creando un grupo de trabajo interinstitucional encargado de preparar 'proyectos legislativos y de otro tipo que se consideren necesarios para el establecimiento de una comisión de la verdad.'<sup>16</sup> En ese momento, el sistema nacional de justicia seguía afectado por los estragos legales del régimen de Fujimori y la clase dirigente de la transición y la sociedad civil no consideraba los procesos judiciales nacionales una opción principal. Este grupo de trabajo tuvo 90 días para presentar su propuesta y, buscando de esta manera un cierto grado de representatividad, estuvo integrado por el Ministro de Justicia, quien lo presidió, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal Peruana y el Consejo Nacional Evangélico del Perú. En los tres meses que duró la reunión, el grupo también celebró consultas con la sociedad civil y organizaciones estatales, así como con expertos nacionales e internacionales<sup>17</sup>.

Esta iniciativa no generó un amplio debate nacional sobre el período de transición y la forma de abordar todos los aspectos involucrados, es decir, no sólo en relación con el problema de la corrupción o el problema electoral, sino también en relación con el retorno a la democracia después de un conflicto armado y una dictadura y la resolución de las violaciones cometidas en el pasado reciente. La decisión de crear una Comisión de la Verdad fue el resultado de un acuerdo entre un sector bien articulado, pero no muy amplio, de la sociedad civil, en el que defensores de los derechos humanos y demócratas radicales actuaron conjuntamente con el ala política del gobierno de transición que apoyaba las mismas causas. Para este sector, una Comisión de la Verdad era una exigencia ética fundamental, como lo había sido una década antes, cuando APRODEH creó un Grupo de Iniciativa contra la Impunidad<sup>18</sup> y trabajó vigorosamente para el establecimiento de una Comisión de la Verdad. En 2001, sin embargo, no se trataba de una demanda mayoritaria<sup>19</sup>.

A partir de la propuesta del grupo de trabajo interinstitucional, el gobierno de transición estableció el 4 de junio de 2001 la Comisión de la Verdad<sup>20</sup>, encargada de 'esclarecer el proceso, los hechos y las responsabilidades en relación con la violencia terrorista y de la violación a los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 y noviembre de 2000, imputables tanto a organizaciones terroristas como a agentes del Estado, así como de proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos.'<sup>21</sup> También se esperaba que la

16 Resolución Suprema 304-2000-JUS, 9 de diciembre de 2000, artículo 1.

17 Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe Final, vol. I, 41.

18 Este grupo estuvo conformado por distinguidas personalidades nacionales como el sacerdote Gustavo Gutiérrez, el psicoanalista César Rodríguez Rabanal, el escultor Víctor Delfín, el poeta Washington Delgado y Francisco Soberón en representación de organizaciones de derechos humanos.

19 AMES, Rolando. Violencia, verdad... ¿reconciliación en el Perú?. in Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social. Costa Rica: IIDH - IDEA, 2005.

20 Decreto Supremo No 065-2001-PCM, de 4 de junio de 2001. En el Perú, entonces, la Comisión de la Verdad fue creada el Poder Ejecutivo y no por una ley como había sucedido en otras experiencias, por la sencilla razón de que en ese momento la nueva mayoría parlamentaria no había comenzado a funcionar y en el Congreso la mayoría de Fujimori podría haber tenido una influencia negativa en el contenido del mandato de la Comisión.

21 Decreto Supremo No 065-2001-PCM, artículo 1.

Comisión de la Verdad favoreciera 'la reconciliación nacional, al imperio de la justicia y al fortalecimiento del régimen democrático constitucional.'<sup>22</sup>

El presidente Alejandro Toledo, cuyo gobierno asumió en julio de 2001, ratificó la creación de la comisión, pero consideró importante cambiar el nombre de Comisión de la Verdad a Comisión de la Verdad y *Reconciliación* (CVR), dando así un nuevo objetivo al organismo: 'sentar las bases para un profundo proceso de reconciliación nacional, a partir del esclarecimiento de los hechos así como el restablecimiento de la justicia.'<sup>23</sup>

La Comisión tenía el mandato de 'analizar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que, desde la sociedad y de las instituciones del Estado, contribuyeron a la trágica situación de violencia que atravesó el Perú; contribuir al esclarecimiento por los órganos jurisdiccionales respectivos, cuando corresponda, de los crímenes y violaciones de los derechos humanos por obra de las organizaciones terroristas o de algunos agentes del Estado, procurando determinar el paradero y situación de las víctimas e identificando, en la medida de lo posible, las presuntas responsabilidades; elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares; recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras, como garantías de prevención, a fin de que éstas puedan ser procesadas y atendidas a través de iniciativas legislativas, políticas o administrativas; y establecer mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones.'<sup>24</sup>

La decisión del Ejecutivo de establecer una Comisión de la Verdad y Reconciliación, con el mandato de, entre otras cosas, elaborar 'propuestas para la reparación y dignificación de las víctimas y sus familiares,'<sup>25</sup> llamó al Estado a atender los aspectos políticos de las reparaciones mediante la creación de un programa para este fin. Este programa tendría que cumplir con sus obligaciones hacia un amplio universo de víctimas de los derechos humanos y de la violencia política.<sup>26</sup>

## 1.4 La verdad de la Comisión de Víctimas

El resultado de la labor de la Comisión se presentó al país en agosto de 2003. El *Informe Final de la CVR* consta de nueve volúmenes que analizan las causas y consecuencias del conflicto armado interno que vivió el Perú y demuestran la gravedad de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en ese período. La mayoría de los resultados de la CVR contrastaban con las opiniones generalizadas sobre este tipo de conflictos en América Latina y con la forma en que la sociedad peruana se veía a sí misma.

22 Ibidem.

23 Decreto Supremo No 101-2001-PCM, 4 de septiembre de 2001, párrafo 2. En esta norma, el Presidente Toledo también aumentó el número de miembros de la Comisión de la Verdad de siete a doce comisionados.

24 Decreto Supremo No 065-2001-PCM, artículo 2.

25 Ibidem, apartado c.

26 Véase, INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE (ICTJ) y ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS (APRODEH) eds., *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú*. Informe conjunto (Lima: ICTJ and APRODEH, 2002), p 30-34.

Una de las primeras conclusiones de la Comisión fue que Sendero Luminoso no sólo fue la causa inmediata y fundamental del conflicto armado que asoló el Perú<sup>27</sup>, sino también el principal responsable de los abusos cometidos. A diferencia de otros países de América Latina y Centroamérica, donde los agentes del Estado fueron los principales perpetradores y menos del 5% de las víctimas fueron atribuidas a grupos subversivos, en Perú, la CVR atribuyó a Sendero Luminoso el 54% de las víctimas mortales.<sup>28</sup>

La segunda constatación de la Comisión se refiere al número de víctimas. Hasta ese momento, se había estimado que entre 25.000 y 30.000 personas habían muerto o desaparecido. Sin embargo, según los cálculos de la CVR, la cifra es mucho más alta, probablemente en la región de 69.280. Es decir, fue el conflicto más sangriento de la historia del país desde su independencia, mayor que todos los conflictos civiles e internacionales que se habían producido en toda su historia como república.<sup>29</sup>

Esto nos lleva a lo que sin duda es la principal conclusión del análisis de la Comisión, que va más allá del propio conflicto armado interno y se refiere al perfil de las víctimas. Al analizar el perfil sociodemográfico de las víctimas del conflicto, la Comisión nos recuerda la interrelación entre las cinco grandes fisuras que dividen al país, fisuras que SL utilizó y manipuló para llevar a cabo su 'guerra popular contra el viejo Estado' y que también explican la responsabilidad del Estado en graves violaciones de los derechos humanos. En primer lugar, existe una relación directa entre la pobreza y la exclusión social de una persona y la probabilidad de ser víctima de la violencia, lo que muestra una correlación entre la brecha socioeconómica y la forma que tomó la violencia.<sup>30</sup> Además, los departamentos más afectados por la violencia fueron los más pobres del interior del país, Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín (85% de las víctimas), cosa que demuestra que las divisiones socioeconómicas están estrechamente relacionadas con las brechas geográficas.<sup>31</sup> A esto se suma la brecha rural-urbana, ya que el 79% de las víctimas vivían en zonas rurales y el 56% trabajaban en la agricultura.<sup>32</sup> El hecho de que la lengua materna del 75% de las víctimas fuera el Quechua u otra lengua materna ilustra los efectos de la división étnico-cultural.<sup>33</sup> Finalmente, las consecuencias de la falta de educación se ponen de manifiesto en el hecho de que el 68% de las víctimas no habían terminado la escuela secundaria o eran analfabetas.<sup>34</sup>

27 Comisión de la Verdad y Reconciliación ed., *Informe Final*, vol. VIII, conclusión p 12.

28 Ibidem, conclusión 13. Para llegar a esta cifra, la CVR tuvo en cuenta a las 23.969 personas muertas y desaparecidas que fueron denunciadas a la CVR en los 16.917 testimonios recogidos durante su trabajo.

29 Ibidem, conclusión p 2.

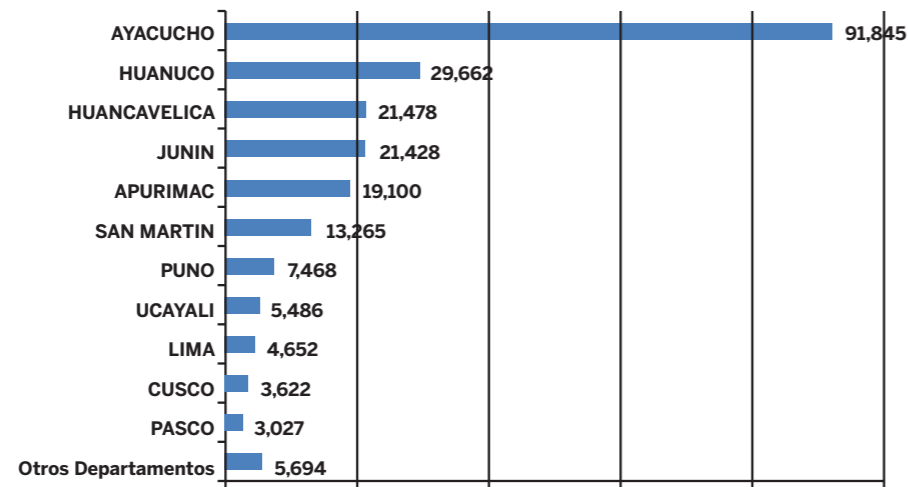
30 Ibidem, conclusión p 4.

31 Ibidem.

32 Ibidem, conclusión p 5.

33 Ibidem, conclusión p 6.

34 Ibidem, conclusión p 7.



**Víctimas por región**

Por lo tanto, la CVR concluye que la violencia no tuvo el mismo impacto en diferentes áreas geográficas y diferentes estratos sociales del país y llama la atención sobre el racismo y la discriminación profundamente arraigados en la sociedad peruana. Estos prejuicios significaban que la respuesta de la población era débil en relación con la magnitud de las violaciones cometidas y que, de hecho, era posible ocultarlas. También significaron que 40.000 ciudadanos podrían desaparecer sin la reacción de la mayoría de la población nacional.

'El Informe Final representa un avance sustancial en tanto ofrece una nueva versión de la verdad social sobre las dos décadas del conflicto, tanto sobre los actores del conflicto como del perfil socio-demográfico y el número de las víctimas. En este sentido, se plantea como un modelo restaurativo de construcción de una historia alternativa de los abusos del pasado y dificulta las posibilidades de negar lo ocurrido de forma razonable.'<sup>35</sup>



**Placa conmemorativa de la comisión de la verdad en Ayacucho - Fotografía de Luke Moffett**

35 GUILLEROT, Julie. Una mirada al proceso peruano de justicia transicional. El Portal del Derecho. n.o 11, 2005, p21.

## 2. Hacia Una Política Nacional De Reparaciones

### 2.1 La inspiración: Recomendaciones de la CVR sobre reparaciones, elaboración consensuada de una propuesta integral<sup>36</sup>

Entre las competencias de la CVR estaba la de elaborar propuestas para la reparación y dignificación de las víctimas y sus familiares.<sup>37</sup> El título del volumen IX del Informe Final es 'Recomendaciones de la CVR: Hacia la reconciliación' y propone al Estado formas de evitar que se repitan los actos de violencia, incluyendo medidas de reparación en forma de un Plan *Integral de Reparaciones* (PIR), compuesto por seis programas que combinan medidas de reparación simbólicas y materiales con medidas individuales y colectivas. El PIR forma parte de una serie de recomendaciones que también incluyen el procesamiento judicial de una serie de casos de violaciones de derechos humanos y amplias reformas institucionales.

El Plan Integral de Reparaciones recomendado por la CVR se basa en la **obligación legal del Estado** de reparar a las víctimas por no haber garantizado el respeto a los derechos humanos y cumplido con su deber de proteger a sus ciudadanos.<sup>38</sup> La CVR optó por el diseño de una política nacional de reparaciones, considerando que la vía judicial no está concebida ni configurada para responder a un patrón masivo y sistemático de violaciones, sino a violaciones individuales. La CVR argumentó que una política nacional de reparaciones contribuye al propósito general de hacer justicia y proporcionar satisfacción justa y equitativa a un mayor universo de víctimas que podría ser abordado por los procesos judiciales.<sup>39</sup>

Asimismo, el Plan Integral de Reparaciones recomendado por la CVR se basa en la dimensión ética. En efecto, el concepto de reparación de la CVR tiene una **base ética** entendida como 'el deber moral de proporcionar a las víctimas y a sus deudos pruebas tangibles de soporte y ayuda que, junto con la aplicación de 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.'<sup>40</sup>

36 Para la propuesta de la CVR sobre reparaciones, véase, Comisión de la Verdad y Reconciliación (ed.), Final Report, vol. IX, p147-209. Para un análisis detallado de esta propuesta, véase: Julie GUILLEROT y Lisa MAGARRELL. Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana. Lima: APRODEH-ICTJ-OXFAM, 2006.

37 Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, 4 de junio de 2001, art. 2c.

38 COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN ed., Informe Final, vol. IX, p. 147-154.

39 Ibid, p 151-153.

40 Ibídem, p. 141-142.

La CVR introduce una dimensión más en su propuesta conceptual sobre reparaciones, la de su **integralidad interna y externa**.<sup>41</sup> Al tratar de tomar en cuenta la complejidad de la violencia a la que se intenta responder, la naturaleza y las diferentes consecuencias de cada tipo de violación que da lugar a reparaciones, el contexto actual en el que se encuentran las víctimas y el alcance factible de cada medida, la CVR consideró importante que su plan de reparaciones tuviera un carácter multidimensional. Para lograr esto, el PIR-CVR se caracteriza por 'combinar apropiadamente medidas de reparación simbólica con las medidas de reparación material; y por incluir medidas de naturaleza individual acompañadas de medidas de carácter colectivo'.<sup>42</sup> Esta dimensión (*integralidad interna*) busca entonces que los diferentes componentes del Plan sean coherentes entre sí y se apoyen internamente. Además, la CVR afirma que las reparaciones 'no deben ser vistas en ningún caso de manera aislada',<sup>43</sup> sino en relación con otros mecanismos de justicia transicional como la búsqueda de la verdad, la reconstrucción de la memoria histórica, la sanción a los perpetradores y las reformas institucionales. La CVR considera que '[c]ada 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'.<sup>44</sup> Esta otra dimensión (*integralidad externa*) llamó al Estado a atender las recomendaciones de la CVR en su conjunto.

Según la concepción de la CVR, las reparaciones son entendidas como gestos y acciones del Estado en nombre de la sociedad, que buscan reconocer el daño causado, reafirmar la dignidad de las víctimas y, sobre todo, su condición de ciudadanos con plenos derechos. "Las reparaciones constituyen la materialización del reconocimiento de su dolor y sufrimiento como víctimas de violaciones de los derechos humanos. También constituyen una expresión de los esfuerzos de todos para establecer relaciones de igualdad y respeto. 'En este sentido, el Plan Integral de Reparaciones debe ser uno de los instrumentos que sirvan para fortalecer el proceso de consolidación de una democracia inclusiva y el futuro de la convivencia nacional'"<sup>45</sup>, uno de los instrumentos que conduzcan a "un nuevo pacto social y hacia la reconciliación"<sup>46</sup>. Por lo tanto, el PIR-CVR tiene como objetivo general: 'reparar y compensar la violación de los derechos humanos, así como las pérdidas o daños sociales, morales y materiales sufridos por las víctimas como consecuencia del conflicto armado interno'<sup>47</sup>. Eso es: 'Reconocer la calidad de las víctimas que sufrieron la violación de sus derechos humanos durante el conflicto armado interno, de modo de restituirles sus derechos ciudadanos y contribuir al restablecimiento de la

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

42 COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN ed., Informe Final, vol. IX, p. 147.

43 Ibidem, p. 148.

44 Ídem.

45 GUILLEROT, Julie. Hacia la reparación integral de las víctimas del conflicto». Informe sobre la situación de los DESC 2002-2003 en el Perú: Dos años de Democracia... y ¿los DESC? (Lima: APRODEH and CEDAL, 2003), p85.

46 COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN ed., Informe Final, vol. IX, p. 147-148.

47 Ibidem, p. 153.

confianza cívica y la solidaridad social; contribuir a la recuperación moral, mental y física de las víctimas supervivientes de violaciones de los derechos humanos ... así como de los familiares de las personas fallecidas y desaparecidas como resultado 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'.<sup>48</sup> Para ello, el PIR-CVR se compone de seis programas -reparaciones simbólicas, reparaciones de salud, reparaciones educativas, restitución de derechos ciudadanos, reparaciones económicas y reparaciones colectivas- cada uno de los cuales incluye una justificación, un objetivo específico, la lista de los beneficiarios a los que va dirigido y los detalles de los componentes y medidas que incluye.

La dinámica y las estrategias para la preparación del PIR-CVR sufrieron cambios a lo largo del período de trabajo de la Comisión de la Verdad. Una de las lecciones fundamentales del proceso peruano está relacionada con el propio proceso de construcción de la propuesta de reparaciones: el diseño del PIR se basó en la experiencia internacional comparada y también en la experiencia nacional en materia de reparaciones,<sup>49</sup> con la participación de expertos internacionales y nacionales, pero también sobre la base de las demandas y necesidades expresadas por la sociedad civil en talleres y estudios de sus propuestas. A pesar de varias dificultades, avances y retrocesos, la CVR finalmente decidió organizar un proceso participativo para la elaboración de sus recomendaciones sobre reparaciones, un desafío que valía la pena enfrentar porque traía varias ventajas. Todo esto permitió una discusión franca sobre la naturaleza, el alcance y el contenido del PIR. El PIR fue concebido esencialmente como un proceso político que implica la organización del consenso y la negociación, con intercambios, diálogo y el divulgación de posiciones. Se alcanzaron importantes acuerdos sobre estos temas, contribuyendo a la elaboración de una propuesta de reparación basada en el consenso.<sup>50</sup>

Es importante señalar que este proceso participativo -como el proceso de la CVR en su conjunto- involucró primero a las ONG de derechos humanos,<sup>51</sup> y luego también a las organizaciones de víctimas.<sup>52</sup>

48 Ídemem, p. 147

49 El Equipo PIR de la CVR investigó principalmente las experiencias de Argentina, Chile, Guatemala, El Salvador, a nivel internacional, y las experiencias de la legislación sobre reparaciones a víctimas del terrorismo, los programas de reparaciones diseñados por la Comisión para dar Seguimiento a las Recomendaciones de la CIDH y la Comisión Especial para los Inocentes Indultados.

50 Las dos etapas más importantes de este proceso fueron el Encuentro Internacional Sociedad Civil y Verdad 'Hacia la reparación integral de las víctimas', organizado en noviembre de 2002 en Ayacucho, donde se adoptaron los 'Criterios básicos para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú', y un taller de consulta organizado por la CVR en abril de 2003, en el que se presentó la propuesta global de reparaciones del GPIR a más de 150 representantes cuyos comentarios se recibieron. Como resultado de este encuentro y a petición expresa de las organizaciones de jóvenes huérfanos, se agregó un nuevo programa al esquema del Plan Integral: el programa de reparaciones educativas.

51 Las que se centran en los derechos civiles y políticos y se agrupan básicamente en torno a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH).

52 Los centrados en violaciones directas o indirectas de los derechos humanos, básicamente grupos de víctimas y familiares de detenidos arbitrarios, desaparecidos, 'inocentes liberados' y desplazados internos.

Sin embargo, no incluyó en su mayor parte a las organizaciones que se ocupan de los derechos de los campesinos andinos o de los derechos de los pueblos indígenas, ni tampoco a las organizaciones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo.<sup>53</sup> Los participantes en el diálogo con la CVR fueron en su mayoría organizaciones que habían asumido la lucha por la verdad y la justicia desde el inicio del conflicto armado, entre las que se encontraban: organizaciones de familiares de desaparecidos, poblaciones desplazadas y personas indultadas, entre otras.<sup>54</sup> También es importante señalar que, si bien la CVR incluyó en su trabajo la perspectiva de género (como se refleja en dos capítulos dedicados a la violencia sexual contra las mujeres y al impacto diferencial de la violencia), el enfoque de género del Grupo sobre el Plan Integral de Reparaciones (GPIR) de la CVR fue limitado. El GPIR solo organizó talleres con un 'enfoque de género', lo que significaba que estaban dirigidos sólo a mujeres u hombres.

Dicho esto, gracias a un proceso de recolección de información a través del diálogo, la consulta, y la retroalimentación, la CVR no ofreció una concepción independiente de las reparaciones, sino que adoptó el marco conceptual en el que coincidieron la mayoría de los actores involucrados.<sup>55</sup> Asimismo, el diálogo, la consulta, el retorno y la retroalimentación con las organizaciones de víctimas contribuyeron a que se sientan reconocidas no sólo como actores y aliados, sino también como ciudadanos plenos con capacidad de proponer y aportar.<sup>56</sup> Este proceso participativo permitió que las organizaciones de víctimas tomaran conciencia de la importancia de estar unidas y presentar un frente fuerte como actores sociales para poder cumplir con su tarea.

53 De los 30 convenios de cooperación institucional firmados por la CVR a nivel nacional, sólo dos fueron firmados con ONGs dedicadas a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas (en este caso, representantes de los pueblos amazónicos), a saber el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y el Centro de Investigación y Promoción Amazónica. Véase <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/cnormas/index.php> Para profundizar en esto: RUBIO-MARIN, Ruth, Claudia PAZ y PAZ BAILEY y Julie GUILLEROT, Indigenous Peoples and Claims for Reparation: Tentative Steps in Peru and Guatemala, En: ARTHUR, Paige (comp.) *Identities in Transition: Challenges for Transitional Justice in Divided Societies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

54 Por el contrario, las demandas de las organizaciones indígenas se han centrado principalmente en el desarrollo, la defensa de sus tierras y recursos naturales y la protección del medio ambiente frente a los impactos negativos de las industrias extractivas.

55 Entre septiembre y octubre 2002, se organizaron 19 talleres en 6 departamentos en los que participaron 846 víctimas directas o familiares. GUILLEROT, Julie, Humberto ORTIZ y Rolando PÉREZ. *Hacia la reparación integral de las víctimas. Memoria del II Encuentro Internacional «Sociedad Civil y Comisiones de la Verdad»*. (Lima: Asociación Paz y Esperanza, 2002), p 9. Para profundizar, véase: GUILLEROT, Julie y Lisa MAGARRELL. *Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana*. (Lima: APRODEH-ICTJ-OXFAM, 2006), p 102-106.

56 Ver: GUILLEROT, Julie y Lisa MAGARRELL. *Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana*. (Lima: APRODEH-ICTJ-OXFAM), 2006, p 93-118. También: CORREA, Cristián, Julie GUILLEROT y Lisa MAGARELL, Reparations and Victim Participation: A Look at the Truth Commission Experience, in *Reparations for victims of genocide, crimes against humanity and war crimes: Systems in place and systems in the making*, C. Ferstman, M. Goetz, A. Stephens (comps.), (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009).

También condujo a que un grupo activo de ONGs de derechos humanos unieran fuerzas en torno a un objetivo común y fortalecieran sus mecanismos de coordinación y sus capacidades analíticas y propuestas en relación con el tema a través del *Grupo de Trabajo sobre Reparaciones* (GTR).<sup>57</sup>

La participación de las ONGs y organizaciones de víctimas en el diseño de las propuestas de reparación les da mayor legitimidad y facilita la construcción de alianzas políticas que puedan defenderlas en el período posterior a la CVR. El Plan Integral de Reparaciones finalmente aprobado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación es el resultado de un proceso político de negociación y concertación, con intercambios y acercamiento de posiciones, que hasta ahora ha encontrado apoyo tanto en las ONGs como en las organizaciones de víctimas por haberse sentido escuchadas y reflejadas. En la medida en que la Comisión tiene un mandato temporal, la construcción de consenso de las reparaciones propuestas entre ella, las ONGs y las organizaciones de víctimas permite que, una vez completado su mandato, estos otros actores lo sientan como propio, exijan su cumplimiento y lo defiendan ante los poderes del Estado.

## 2.2 La ley que crea el Plan Integral de Reparaciones y su reglamento: Definiciones y Delimitaciones

A 15 años del Informe Final de la CVR, el país cuenta con un marco legal bien desarrollado para la reparación administrativa. Aparecieron varias iniciativas -tanto del ámbito ejecutivo como legislativo y de los niveles nacional, regional y local- que hacen que la respuesta del Estado en materia de reparaciones sea bastante compleja. Sin perjuicio de los avances a nivel sectorial y regional, que la extensión de este informe no nos permite examinar, nos centraremos a continuación en lo que nos permite vislumbrar una política nacional de reparaciones.

En una sorprendente actuación<sup>58</sup> y sin demostrar coordinación con las iniciativas del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, que establece 'el Marco Normativo del Plan Integral de Reparaciones - PIR para las víctimas de la violencia ocurrida en el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000, conforme a las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación'.<sup>59</sup> Al reconocer mediante una ley el deber del Estado de reparar a las víctimas del conflicto y establecer como criterio de interpretación las conclusiones y recomendaciones del

57 En noviembre de 2002, el grupo fue coordinado por la Asociación de Derechos Humanos (APRODEH) e integrado por la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH), la Mesa Redonda Nacional de Personas Desplazadas por Violencia Política (MENADES), la Red de Niños y Familias (REDINFA), Oxfam - Gran Bretaña, el Servicio de Asesoría de Proyectos (Project Counseling Service - PCS) y los Servicios de Educación Rural (Rural Educational Services - SER). Posteriormente, la sección peruana de Amnistía Internacional, el Centro de Atención Psicosocial (CAPS), el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) y el Instituto de Defensa Legal (IDL) han sido incorporados al GTR. El GTR se definió como un colectivo conformado por ONGs, agencias de cooperación, personas y organizaciones de la sociedad civil, dedicado a cabildear ante la CVR y el Estado en el proceso de reparación integral de las personas afectadas por la violencia política. Al mismo tiempo, se buscó fortalecer a la sociedad civil en su rol de monitora del cumplimiento de las recomendaciones de la CVR para asegurar la continuidad del proceso de verdad, justicia y reconciliación.

58 La correlación de fuerzas en el Congreso de ese período no estaba a favor de la aprobación de una ley favorable a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

59 Ley N° 28592, 29 de julio de 2005, art. 1.

Informe Final de la CVR, esta ley constituye un hito importante, ya que proporciona seguridad jurídica y enmarca el proceso dentro de una continuidad conceptual.<sup>60</sup> En términos generales, se buscó que la Ley PIR ordenara el marco regulatorio referido a las reparaciones. Creó y reorganizó una estructura orgánica y estableció funciones y responsabilidades para ciertas entidades, inclusive agencias existentes.

La aprobación del Reglamento de la Ley que crea el PIR<sup>61</sup> a pocos días del fin del gobierno de Toledo se logró gracias al esfuerzo sostenido del movimiento de derechos humanos para exigir al gobierno que se cumpla este paso fundamental para su implementación. Al tratarse de una ley marco, correspondía al Reglamento decidir sobre una serie de puntos importantes. Destacaremos aquí que, en la misma línea de la Ley, se hace una clara referencia al Informe Final de la CVR. Por lo tanto, el desarrollo de los principios, enfoques y criterios que deben regir el proceso de reparación<sup>62</sup> están relacionados con la propuesta conceptual y técnica de la CVR. Asimismo, encontramos una similitud de vocabularios y contenidos entre la recomendación de la CVR y el desarrollo que hace el Reglamento de cada uno de los programas indicados por la Ley.<sup>63</sup>

### 2.2.1 Beneficios de las reparaciones: Medidas individuales y colectivas



A la izquierda un salón comunitario construido en parte con apoyo de reparaciones colectivas a través de CMAN, Ayacucho - Fotografía de Luke Moffett

60 Ibid, art. 2.

61 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, 6 de julio de 2006. Modificado por el Decreto Supremo N°003-2008-JUS, de 21 de febrero de 2008.

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

63 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, Título IV.

Según la Ley que lo establece, el PIR está compuesto por seis programas (programa de restitución de derechos ciudadanos, programa de reparaciones en educación, reparaciones en salud, reparaciones colectivas, reparaciones simbólicas y un programa para promover y facilitar el acceso a vivienda) cuyos contenidos no están desarrollados. Esta misma no contempla, por lo tanto, un programa de reparaciones económicas - compensación; sin embargo, incorpora una fórmula abierta que permite agregar otros programas.

Al hacer uso de esta fórmula abierta contenida en el artículo 2, el Reglamento incorpora un programa de reparaciones económicas dentro del PIR. Este programa está dirigido a los familiares de las víctimas fallecidas y/o desaparecidas, a las personas que, como consecuencia de ataques, agresiones o torturas, tienen una discapacidad física o mental permanente o total y a las víctimas de violación sexual. Si bien el reconocimiento de un programa de reparaciones económicas en un documento de cumplimiento obligatorio para el Estado es un avance importante, es necesario mencionar que su implementación -como veremos más adelante- ha sido complicada y por lo tanto restringe considerablemente su efectividad. En términos de beneficios, la Ley PIR -al igual que el PIR-CVR- se caracteriza por su carácter integral, combinando medidas de reparación individuales con medidas colectivas, así como medidas de reparación simbólicas y materiales.

Desde una perspectiva de género, los programas no consideraron en general el efecto económico estigmatizante de los delitos al determinar los beneficios y tampoco consideraron el posible efecto estigmatizante de recibir beneficios individuales dentro de contextos de las comunidades donde a menudo prevalecen intereses colectivos. El tema es complejo, incluso cuando se trata de medidas de reparación colectiva, que pueden parecer la mejor alternativa en estos contextos, teniendo en cuenta que las mujeres son generalmente sus miembros más vulnerables. Sin embargo, algunas medidas podrían tener un efecto transformador en las mujeres, tanto a nivel práctico como en lo que respecta a su autoestima. Este es el caso, en particular, de las medidas destinadas a restablecer los derechos de ciudadanía (como la normalización de la situación jurídica de las personas desaparecidas y de las personas indocumentadas), pero también de los programas que asignan paquetes de servicios sociales (planes de alfabetización o acceso a niveles más altos de educación; asistencia para la salud física y mental; capacitación laboral que permita que las mujeres aumenten sus capacidades; oportunidades de empleo o de negocio). Si consideran no sólo el género sino también el origen étnico, estos tipos de medidas de reparación podrían reducir significativamente las brechas de género existentes y permitir que las mujeres mejoren su posición frente a sus comunidades, sus familias y a sí mismas.<sup>64</sup>

### 2.2.2 Víctimas y beneficiarios

La Ley define el concepto de víctima, casos excluidos y beneficiarios. Establece que "se consideran víctimas a las personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan las normas de Derechos Humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento

64 Para profundizar en este tema, vease GUILLEROT, Julie, 'Linking Gender and Reparations in Peru: A Failed Opportunity', en RUBIO-MARIN, Ruth (comp.) *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations* (New York: Social Science Research Council, 2006).

forzado, tortura, violación sexual o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas;<sup>65</sup> y divide al grupo de beneficiarios en dos categorías: por un lado, los beneficiarios individuales, que son parientes de las personas muertas o desaparecidas, y las víctimas directas e indirectas;<sup>66</sup> y, por otro lado, los beneficiarios colectivos.<sup>67</sup> Mientras que beneficiarios pueden ser individuales o colectivos, sus cualidades no son exclusivas si no se puede duplicar el mismo beneficio.<sup>68</sup>



Algunas de las madres, abuelas y hermanas cuyos familiares desaparecidos, Museo ANFASEP Ayacucho - Fotografía de Luke Moffett

65 Ley N° 28592, art. 3.

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

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

68 Ibid, art. 5.

De acuerdo con los desarrollos de la jurisprudencia internacional y el PIR-CVR, la Ley reconoce a los familiares de las personas fallecidas y desaparecidas (incluyendo al cónyuge o pareja, hijos y padres) la calidad de *víctimas* y no sólo de beneficiarios individuales desde el punto de vista patrimonial, especialmente desde una perspectiva de género, ya que va más allá de la ley peruana de sucesión.<sup>69</sup>

Desde una perspectiva de género, la Ley PIR se refiere únicamente a la tortura y la violación. Si el reconocimiento oficial de la violación entre los delitos a reparar es un relativo paso adelante dado por esta Ley, también se da un reconocimiento insuficiente de todas las violaciones y daños sufridos por las mujeres.<sup>70</sup> Dada esta situación, la Ley deja el acceso legítimo a la reparación en estos casos a expensas de las posibles acciones legales que podrían ser emprendidas por las mujeres víctimas y que, en cualquier caso, operan con estándares más elevados y requisitos mucho más complejos.<sup>71</sup>

Por lo tanto, el concepto de beneficiario abarca un conjunto más amplio de personas afectadas por el conflicto, lo que teóricamente significa que debería aplicarse a un mayor número de mujeres. Sin embargo, el Plan está limitado en gran medida por el supuesto de que la víctima está muerta o desaparecida y no llega a los familiares de las víctimas supervivientes, aunque éstas también sufrieron daños. Este es el caso, por ejemplo, de los familiares de personas detenidas indebidamente, incluidas las mujeres, que tenían que mantener a sus familias por su cuenta. Además, aunque lxs niñxs nacidxs como resultado de la violación sexual son incluidxs como beneficiarios de ciertas medidas de reparación para compensar su abandono y vulnerabilidad y la mayor carga financiera de sus madres, sus madres no son reconocidas como víctimas. Esto muestra un sesgo de género.

69 A diferencia del PIR-CVR, la Ley PIR no acepta la validez de varios tipos de relaciones más allá de la consanguinidad que habrían intentado incorporar la noción prevaleciente de la unidad familiar en las comunidades del altiplano y selváticas.

70 La redacción no refleja adecuadamente las características específicas de las experiencias que sufrieron las mujeres. El término 'tortura' se utiliza en lugar de 'tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes,' aunque estas formas de violencia se describen en diferentes capítulos del Informe de la CVR. Además, se utiliza el término 'violación' en lugar de 'violencia de género' o incluso 'violencia sexual,' ambas categorías que van más allá de la violación y se relacionan con otras formas de violencia dirigidas hacia las mujeres o que tienen un impacto diferencial en ellas (también descritas en otros capítulos del Informe, como el aborto forzado, la cohabitación forzada, la anticoncepción forzada, el trabajo doméstico forzado, la esclavitud sexual, el abuso sexual, la mutilación sexual, etc.).

71 Véase, GUILLEROT, Julie, 'Linking Gender and Reparations in Peru: A Failed Opportunity', en RUBIO-MARIN, Ruth (comp.) *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations* (New York: Social Science Research Council, 2006).

### 2.2.3. Exclusiones



Fotografía de Luke Moffett

Bajo el principio de que no se pueden recibir dobles beneficios por la misma violación y buscando equiparar la situación de los diferentes grupos de víctimas ya que algunos -pero no todos- son atendidos a través de decisiones o políticas de Estado, el Reglamento señala varios supuestos de exclusión de la condición de beneficiario.<sup>72</sup> Esto incluye haber recibido reparaciones bajo otras disposiciones del Estado o en cumplimiento de decisiones internacionales, por parte de autoridades locales o militares o de la policía; ser miembros de comités de autodefensa que reciben compensación;<sup>73</sup> inocentes indultados que son elegibles bajo arreglos separados para salud, educación, trabajo y vivienda;<sup>74</sup> personas que se han beneficiado de decisiones sobre reparaciones o arreglos amistosos bajo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; o personas que tienen casos pendientes ante el Sistema Interamericano. Estas personas tienen derecho a recurrir su exclusión. La Ley también establece que, aunque hayan sufrido una violación de sus derechos humanos, '[n]o son consideradas víctimas y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la presente Ley, los miembros de organizaciones subversivas.'<sup>75</sup> A pesar de que la ley especifica que 'las víctimas que no estén incluidas en el PIR y reclaman un derecho a reparación conservarán siempre su derecho a recurrir a la vía judicial,'<sup>76</sup> esta disposición es altamente cuestionable - como discutiremos más adelante. Finalmente, ni los criterios para la verificación de la calidad de las víctimas, ni los criterios para la acreditación

72 Decreto Supremo N°015-2006-JUS, art. 52.

73 En virtud del artículo 10 del Decreto Supremo N° 077-92-DE y del Decreto Supremo N° 068-98-DE.

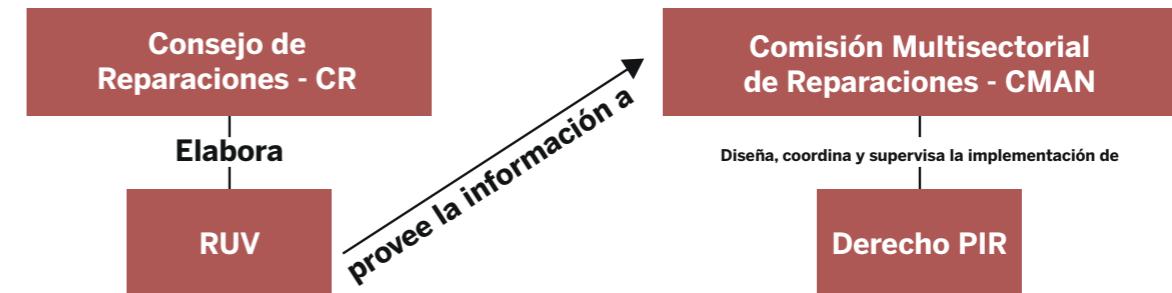
74 Mediante Decreto Supremo N° 002-2002-JUS.

75 Ley N° 28592, art. 4 y Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, art. 45.

76 Ibidem.

de los beneficiarios, ni el alcance y criterios de estas exclusiones están delimitados por el Reglamento, dejando al Consejo de Reparaciones una tarea amplia y compleja.

### 2.3 Estructura orgánica de la política de reparaciones



#### 2.3.1 La Comisión Multisectorial de Alto Nivel

El órgano rector de toda la política de reparaciones se creó antes de la aprobación de la Ley N° 28592. En 2003, pocos meses después de la publicación del Informe Final de la CVR, el gobierno anunció su posición mediante un mensaje especial.<sup>77</sup> El entonces Presidente Toledo anunció la creación de un mecanismo de seguimiento para el 7 de febrero de 2004 bajo el nombre de *Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional*. (CMAN).<sup>78</sup> Como órgano colegiado, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel está integrada por diversos sectores del Poder Ejecutivo y representantes de la sociedad civil.<sup>79</sup>

El objetivo principal de la CMAN es diseñar las acciones y políticas del Estado en materia de paz, reparación colectiva y reconciliación nacional y coordinar y supervisar la implementación de estas políticas y el cumplimiento de los objetivos.<sup>80</sup>

77 Declaración del Presidente Alejandro Toledo sobre el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, 21 de noviembre de 2003.

78 Decreto Supremo N° 011-2004-PCM, 5 de febrero de 2004.

79 Su composición inicial fue modificada dos veces. En el primero (Decreto Supremo N° 024-2004-PCM, 25 de marzo de 2004, artículo 2) se aumentó el número de representantes de la sociedad civil, con lo que el número de comisionados pasó a ser de 11, y en el segundo (Decreto Supremo N° 062-2006-PCM, 28 de septiembre de 2006) se aumentó el número de representantes de los ministerios, con lo que el número de comisionados pasó a ser de 14. Actualmente está integrado por un representante de la Presidencia de la República (quien lo preside), un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, un representante del Ministerio de Defensa y un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Consejo Nacional de Descentralización, un representante del Coordinador Nacional de Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional de Desarrollo Social, un representante de la Asamblea Nacional de Rectores, un representante de la Asociación Profesional.

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

Sin embargo, las acciones de la CMAN se han centrado principalmente en la cuestión de las reparaciones. En este sentido, el marco de acción de la CMAN, referido a la reparación “colectiva,” fue recibido por la sociedad civil como una negativa a aceptar el concepto de integralidad promovido por la CVR y, específicamente, a abordar las reparaciones individuales contempladas en sus recomendaciones. Sin embargo, los textos aprobados adoptarían finalmente una concepción holística de las reparaciones, entendiéndolas como individuales y colectivas, y como materiales y simbólicas. La Ley PIR, que tiene el propósito de reorganizar el proceso, instruye a la CMAN a ‘coordinar[] acciones con los Ministerios, Gobiernos Regionales, Locales y con las entidades estatales, quienes incluirán en sus presupuestos estrategias conducentes al financiamiento pertinentes para la ejecución del Plan Integral de Reparaciones.’<sup>81</sup>

La CMAN pasó por diferentes períodos de su vida institucional, dependiendo de la buena voluntad y el apoyo político del Presidente y del gobierno a cargo. Tuvo que enfrentar periódicamente diferentes tipos de serias limitaciones que llevaron a problemas de liderazgo y fortalecimiento del órgano de gobierno en la implementación de la política de reparaciones. En sus 13 años de existencia, la CMAN ha sufrido cuatro cambios en su ubicación en el aparato estatal. Entre febrero de 2004 y octubre de 2005, estuvo adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).<sup>82</sup> En octubre de 2005, fue repentinamente transferida y adscrita al Ministerio de Justicia.<sup>83</sup> Esta modificación dificultaba cualquier tipo de trabajo propiamente multisectorial, dado que el Ministerio de Justicia no tiene las mismas facultades ni las mismas capacidades que el PCM en términos de coordinación intersectorial o de impacto en el Ministerio de Economía y Finanzas o en el Congreso de la República para la asignación de recursos. La precaria situación laboral de la Secretaría Ejecutiva, la obstaculización de la toma de decisiones, y el aumento de los obstáculos burocráticos llevaron a que, a partir de mayo de 2006, la CMAN simplemente dejara de funcionar.

En octubre de 2006 regresó al PCM, donde permaneció hasta diciembre de 2011 y su composición se amplió con representantes de los sectores de Defensa, Educación, Salud y Trabajo.<sup>84</sup> En este período, la CMAN también recibió recursos y se nombró a un nuevo Secretario Ejecutivo, un hombre de confianza del Primer Ministro. De esta manera y durante este período, se fortaleció el trabajo institucional de la CMAN, teniendo a mano las herramientas para asumir plenamente su papel y asegurar cierta sostenibilidad en el proceso de reparaciones. Sin embargo, desde enero de 2012 se ha adscrito recientemente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En teoría, la política del Estado en esta área debe contar con el acuerdo previo de la CMAN, a fin de asegurar que la implementación de las actividades se lleve a cabo de acuerdo con los enfoques y orientaciones del PIR. Pero, como ha denunciado la Defensoría del Pueblo, durante estos años, este esquema no ha sido debidamente asumido por el Estado. La debilidad institucional de la CMAN ha provocado que, en algunos casos, sus decisiones no se hayan ejecutado por no haber sido asumidas por los sectores involucrados o no haber sido suficientemente impulsadas por la

81 Ley N° 28592, art. 11.

82 Decreto Supremo N° 024-2004-PCM, 25 de marzo de 2004, art.1.

83 Decreto Supremo N° 082-2005-PCM, 27 de octubre de 2005, art. 1.

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

Secretaría Ejecutiva y el Viceministerio de Derechos Humanos, a los que la CMAN está adscrita. Dos ejemplos claros de esto son: 1) la falta de implementación inmediata de la propuesta aprobada por la CMAN por consenso para la modificación del Decreto Supremo No. 051-2011-PCM que establecía una fecha límite para el registro para recibir reparaciones económicas; y, 2) la no ejecución del acuerdo para reconocer la indemnización por cada afectación sufrida por la misma víctima, aspecto que fue discutido y aprobado por unanimidad en marzo de 2013.<sup>85</sup>

En los últimos años, la Secretaría Ejecutiva realizó un importante esfuerzo para revertir el desorden del proceso de reparaciones y formuló una propuesta -consensuada con diversas organizaciones de víctimas, sociedad civil y entidades del Estado-, que contaba con un calendario, presupuesto anual, metas e indicadores para abordar seriamente una política de reparaciones. Posteriormente, se observaron cambios importantes en términos de transparencia, coordinación e incidencia sobre otras instituciones del Estado, relación con las víctimas y los beneficiarios, e implementación efectiva que va más allá de las reparaciones colectivas y económicas. A fines de 2017, la institución volvió a enfrentarse una nueva crisis, ya que su Secretario Ejecutivo renunció tras la decisión presidencial de indultar a Alberto Fujimori. Afortunadamente, el nuevo Secretario Ejecutivo elegido forma parte del equipo anterior y está plenamente comprometido con estos pactos y con la inestimable importancia de la dimensión simbólica del proceso y de las relaciones en el mismo.

### 2.3.2 El Consejo de Reparaciones

La estructura orgánica de la política de reparaciones se complementa con otro órgano colegiado, el Consejo de Reparaciones (CR), que, a pesar de un nombre que presta cierta confusión, tiene como única función la preparación del *Registro Único de Víctimas (RUV)*. Creado a través de la primera disposición complementaria y transitoria de la Ley N° 28592 que establece el Plan Integral de Reparaciones, su organización y funciones son especificadas en el Reglamento de la Ley.<sup>86</sup> Este Registro es, sin duda, un hito importante en el camino hacia la plena aplicación de las medidas individuales de reparación. La Ley ordena que los registros existentes en el sector público se integren en el RUV.<sup>87</sup>

El Consejo de Reparaciones “tiene competencia para calificar y acreditar los expedientes de registro en la RUV y para conocer y decidir como una sola instancia respecto de los recursos de

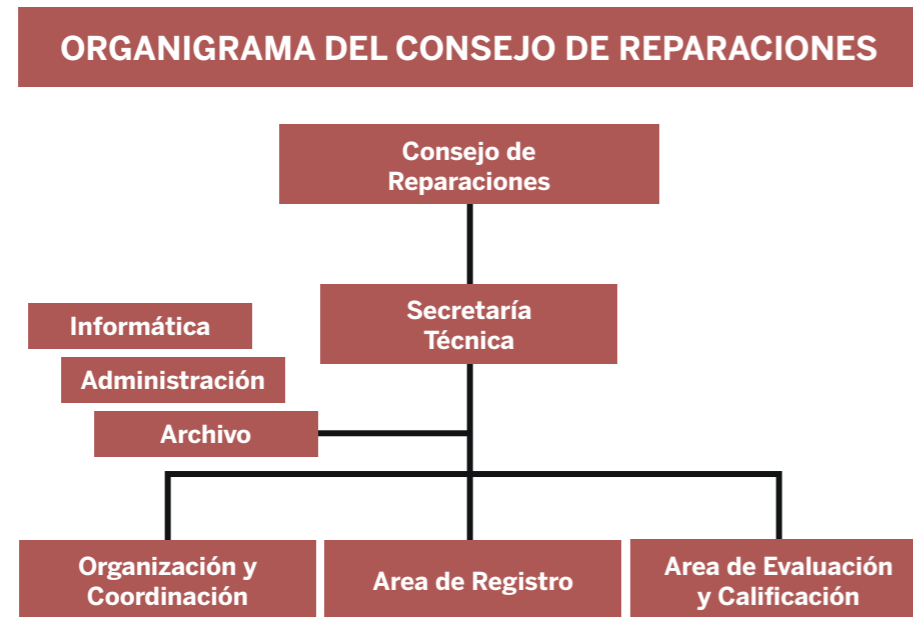
85 DEFENSORÍA DEL PUEBLO, A diez años de la verdad, justicia y reparación, Informe Defensorial 162. (Lima, 2013), p. 19-20; Available at: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/INFORME-DEFENSORIAL-162.pdf> [Accessed 10 September 2019].

86 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS - Aprueban Reglamento de la Ley N°28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, el 6 de julio 2006.

87 *Ibidem*. Según el artículo 72 de la misma, estos registros son, entre otros: el Registro de Ausencias por Desaparición Forzada de la Defensoría del Pueblo, el Registro Nacional para las Personas Desplazadas del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Registro de Víctimas del Terrorismo del Consejo Nacional de Calificación de las Víctimas de Accidentes, Terrorismo o Narcotráfico de la Presidencia del Consejo de Ministros, la lista de miembros de los Comités de Autodefensa afectados por la violencia de la Comisión de Reconocimiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la lista de personal fallecido o discapacitado de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional a cargo de cada institución, etc.

impugnación interpuestos contra sus decisiones”<sup>88</sup> y para ello tiene, entre otras, las siguientes funciones: a) Dirigir el proceso de evaluación, calificación y acreditación de la calidad de las víctimas y de los beneficiarios individuales y colectivos del PIR y su inscripción en el RUV. b) Acreditar a las víctimas y beneficiarios para su inscripción en el RUV mediante resolución del Consejo. c) Aprobar y llevar a cabo la organización y operación del RUV y sus diferentes bases de datos.<sup>89</sup>

**Organigrama del Consejo de Reparaciones**



**Fuente: Consejo de Reparaciones**

En cuanto a la organización interna, el marco jurídico de la CR establece que sus miembros pueden ser de cinco a siete personas 'de reconocida trayectoria ética, prestigio y legitimidad en la sociedad e identificadas con la defensa de la democracia y los derechos humanos, respetando los principios de no discriminación, equidad de género e interculturalidad,'<sup>90</sup> nombradas por la Presidencia del Consejo de Ministros a propuesta de la CMAN. Desempeñarán sus funciones *ad honorem* y no podrán formar parte de la administración pública.<sup>91</sup> El nombramiento de los

88 Supreme Decree N.015-2006-JUS, art. 62

89 *Ibid.*, art. 64. Además, el CR tiene las siguientes funciones: Aprobar su reglamento interno; aprobar los protocolos de funcionamiento y operación del RUV y del Consejo de Reparaciones; mantener y archivar la documentación que respalde la calificación y acreditación de las víctimas y beneficiarios; proponer al Presidente del Consejo de Ministros el nombramiento de la Secretaría Técnica; aprobar y emitir informes periódicos sobre el funcionamiento del RUV; entregar al Presidente del Consejo de Ministros y al Presidente de la CMAN la información que soliciten, a fin de presentar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República los informes anuales de las acciones realizadas en aplicación de la Ley y del presente Reglamento; las demás funciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

90 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, art. 63.

91 *Ídem.*

miembros del CR se realizó el 19 de octubre de 2006.<sup>92</sup> Al reunir a tres miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía con tres miembros de la comunidad de derechos humanos y un empresario, el CR tiene una composición plural que fue anunciada por el Presidente del Consejo de Ministros como la expresión de la voluntad del gobierno de atraer a sectores opuestos durante y después del conflicto.<sup>93</sup> También el nombramiento como Presidente del CR de un ex comisionado de la CVR manifiesta la intención inscribir este órgano en un régimen de continuidad.<sup>94</sup>

El CR se instaló el 24 de octubre de 2006 y cuatro meses después se formalizó el nombramiento de la Secretaría Técnica. Al igual que la CMAN, el Consejo de Reparaciones tiene que enfrentar cambios en su ubicación institucional entre el Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia, pero estas no fueron las únicas dificultades operativas que se presentaron. La principal dificultad a la que tuvo que hacer frente el CR en el momento de su instalación fue que su presupuesto no figuraba en el documento presupuestario de la Presidencia del Consejo de Ministros, sector al que se atribuye el CR.<sup>95</sup> Esta situación afectó el inicio de sus funciones: obligó no sólo al Consejo a reajustar su plan operativo, reduciendo los resultados, actividades y metas del primer año, sino que los propios directores financiaran las remuneraciones de parte del personal a título propio.<sup>96</sup> Los escasos recursos disponibles para llevar a cabo la ardua misión de registrar a las víctimas los primeros dos años<sup>97</sup> contribuyeron a agudizar la creatividad, con algunos impactos positivos. Este proceso generó estrategias alternativas para el registro que contaron con el apoyo desinteresado de múltiples entidades, la sociedad civil y el Estado, así como de las propias víctimas y sus organizaciones, desarrollando estrategias coordinadas, consensuadas y

92 Resolución Ministerial N°373-2006-PCM, 20 de octubre de 2006. Los miembros son Sofía Margarita Isabel Macher Balanero (Presidenta), Vicealmirante (r) José Luís Noriega Lores, Pilar Coll Torrente, General de División (r) Juan Alberto Fernández Dávila Vélez, Luzmila Chiricente Mahuanca, General PNP (r) Danilo Apolunio Guevara Zegarra, Ramón José Vicente Barúa Alzadora. Desde entonces se han retirado dos personas (Vicealmirante (r) José Luís Noriega Lores y General PNP (r) Danilo Apolunio Guevara Zegarra) y el CR siguió funcionando con cinco miembros.

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

94 En 2014, mediante Resolución Ministerial N° 0036-2014-JUS, la Ministra de Justicia y Derechos Humanos aceptó la renuncia presentada por Sofía Macher Batanero (Presidenta del Consejo de Reparaciones) y por el Ministro Ramón Barúa Alzamora. El ex general Juan Alberto Fernández-Dávila Vélez fue designado Presidente del Consejo de Reparaciones.

95 La República Checa elaboró y aprobó un plan operativo para 2007 con un presupuesto de 5.2 millones de soles (aproximadamente 1.7 millones de dólares). Se le asignó un presupuesto de 1.5 millones de soles (aproximadamente 500 mil dólares), fondos que no fueron autorizados hasta finales de junio de 2017. Además, el Consejo de Reparaciones contaba con 80 000 dólares del Gobierno de los Países Bajos depositados en el PCM en diciembre de 2006 que no se pusieron a disposición del primero hasta finales de mayo de 2007. SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 - octubre 2007, Lima, 2007, p. 16.

96 *Ibidem*, p. 18.

97 A finales de 2009, severos recortes presupuestarios obligaron a reducir las remuneraciones e incluso a prescindir -durante meses- de gran parte del personal de la Secretaría Técnica, con lo que se interrumpió el trabajo de calificación y registro de casos en el RUV. Cuando el Consejo de Reparaciones fue adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en diciembre de 2011, la Secretaría Técnica contaba con sólo 8 profesionales contratados, cuando en 2008 cuando estaba cruzando su mejor momento el personal ascendía a 60 personas. DEFENSORIA DEL PUEBLO, A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Informe Defensorial 162, 2013, p. 25.

descentralizada.<sup>98</sup> En la etapa inicial, antes de que se pudieran establecer los equipos, la labor se centró en la construcción de una perspectiva compartida entre los miembros del Consejo en relación con su mandato y las tareas derivadas del mismo. La composición plural del CR constituía un reto para su propio funcionamiento, pero sobre la base del diálogo y el intercambio abierto, poco a poco se llegó a un consenso sobre conceptos, visiones y metodologías. Este paso fue la base necesaria para entrar a la etapa operativa que examinaremos en la siguiente sección.<sup>99</sup>

Lamentablemente, el último informe anual publicado es de 2012<sup>100</sup> ya que el Consejo acordó no publicar más informes anuales de este tipo porque sus miembros no los consideraron necesarios y sostuvieron que no respondía a un mandato legal (a diferencia de la CMAN). Esta decisión, sin embargo, es cuestionable desde el punto de vista de la transparencia institucional. Aún más preocupante es que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aceptó la renuncia de José Ignacio Mantecón a principios de febrero de 2018,<sup>101</sup> mermando la capacidad del CR de adoptar decisiones por falta de miembros. No fue hasta noviembre de 2018 que se incorporaron dos nuevos miembros y el CR puede seguir trabajando normalmente.

Si está claro que la agitación política retrasó la implementación y la plena operatividad de las dos instituciones, la voluntad actual del Viceministerio de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia ha generado algo de esperanza y un marco conceptual común para corregir y seguir la implementación de los programas de reparaciones. Cabe destacar dos elementos: el Consejo de Reparaciones emitió una memoria institucional, *Todos los nombres*, que recopila todo su trabajo de 2006 a 2018; y su fondo documental fue incorporado al Programa Memoria del Mundo de la UNESCO a nivel nacional y regional, revelando el significado que tiene la documentación recopilada y procesada por el RUV como fuente esencial para conocer la trágica historia reciente del Perú.

98 SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, Segundo informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2007 – octubre 2008, Lima, 2008.  
 99 SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 – octubre 2007, Lima, 2007, p. 14.  
 100 <http://www.ruv.gob.pe/informeanual.html>  
 101 Resolución Ministerial N° 0029-2018-JUS, de 1 de febrero de 2018.

### 3. Estado Del Proceso De Implementación De Las Reparaciones

... puedes incluso dar los 10 mil soles a una reparación colectiva, puedes haber dado una reparación en educación a su hijo, su servicio de salud, y no sé, un acto público de pedido de disculpa, y no se va a sentir reparada, no se va a sentir reparada, porque lo que busca la víctima al final es respeto

Entrevista con el equipo de investigación P06, Lima, Perú, 6 de mayo de 2019

#### 3.1 Identificación de las víctimas y los beneficiarios

Sólo con la aprobación del Reglamento de la Ley se desarrolló la naturaleza, objetivos, organización y características generales del Registro Único de Víctimas.<sup>102</sup> El RUV es un instrumento público, de carácter nacional, inclusivo y permanente<sup>103</sup> cuyo objetivo general es la 'identificación nominal de las víctimas del proceso de violencia que, de manera individual, grupal o comunitaria, tienen derecho a ser beneficiarias o receptoras de las acciones de reparación contempladas en el PIR'.<sup>104</sup>

De la lectura de los artículos referidos al Consejo de Reparaciones (artículo 64, párrafo a)) y de los objetivos específicos del RUV (artículo 70) se desprende que la Secretaría debe ocuparse tanto de las víctimas como de los beneficiarios.<sup>105</sup> Según el Reglamento, la RUV está organizada en dos secciones:

- ▶ Libro I para las víctimas y los beneficiarios individuales
- ▶ Libro II para los beneficiarios colectivos.

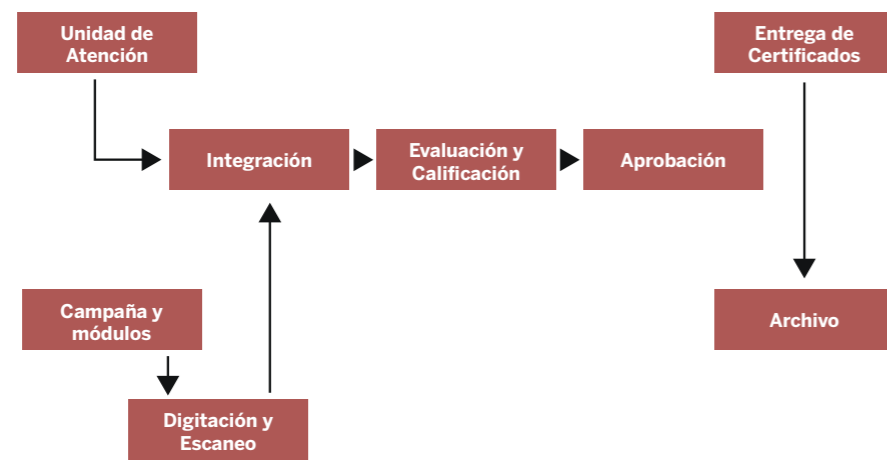
El Reglamento desarrolla los procedimientos generales y las diferentes etapas del proceso de registro. El procedimiento de registro en el RUV se inicia de dos maneras: **a petición de una parte**, que implica la gestión directa del interesado ante la sede del Consejo o los módulos de atención descentralizada, o de **oficio**, es decir mediante la integración de los registros

102 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, Título VIII, Cap. II.  
 103 Ibid, art. 68. El Consejo de Reparaciones interpreta que el RUV no tiene un plazo de existencia y que permanecerá permanentemente abierto, manteniendo así el derecho de las personas a solicitar su registro en cualquier momento.  
 104 Ibid, art. 69.  
 105 Según la Defensoría del Pueblo, "el registro de los beneficiarios evitaría que las víctimas o sus familiares tuvieran que solicitar posteriormente su registro ante otros registros o instancias". DEFENSORÍA DEL PUEBLO (ed.). El difícil camino de la reconciliación. Justicia y reparación para las víctimas de la violencia, Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial N. o 112, Lima, 2007, p. 173.

preexistentes,<sup>106</sup> las campañas de verificación o de recogida de información o de registro realizadas a iniciativa del Consejo de Reparaciones, las campañas de recogida de información y de registro de víctimas llevadas a cabo por los gobiernos regionales o locales, y la firma previa de un acuerdo que garantice el uso de las tarjetas de registro aprobadas por el CR.

De ahí viene la etapa de evaluación y calificación del expediente que consiste en el análisis de la información y la aplicación de la causa de exclusión.<sup>107</sup> Una vez finalizada la fase de evaluación y calificación, el CR procede a la acreditación.<sup>108</sup> El proceso finalmente culmina con el registro, que corresponde a la incorporación a la RUV de las personas o grupos de personas consideradas víctimas y/ o beneficiarios, según sea el caso, y la certificación que es la emisión del documento oficial que respalda el registro.<sup>109</sup>

**Dinámica Funcional del Consejo de Reparaciones**



Fuente: Consejo de Reparaciones

106 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, Art. 72. Incluye: a) La base de datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; b) La lista "Los peruanos desaparecidos"; c) El registro de ausencias por desaparición forzada de la Defensoría del Pueblo; d) Los registros del MIMDES, incluyendo el Registro de Desplazados y los datos del Censo por la Paz; e) Las Resoluciones Supremas y demás documentación del respectivo expediente, necesaria para la inscripción en el RUV de los beneficiarios del indulto y derecho de gracia, otorgado bajo la protección de la Ley N° 26655 y Ley N° 27234, sin que ello implique una nueva evaluación de su caso; f) Puntos c) y d) del comunicado de prensa conjunto suscrito por el Estado peruano y la CIDH, el 22 de febrero de 2001; g) La información del Consejo Nacional de Calificación de Víctimas de Accidentes, Actos de Terrorismo o Tráfico de Drogas de la Administración Pública; h) Las listas del Ministerio de Defensa, incluyendo los Comités de Autodefensa; i) Las listas del Ministerio del Interior; j) La información de los Comités y organismos especializados de los organismos internacionales; k) Las listas y registros de las organizaciones afectadas; l) Información de organizaciones no gubernamentales; m) Las demás fuentes que el Consejo de Reparaciones considere pertinentes.

107 Esta etapa incluye la verificación de la correcta formación y tramitación de los expedientes y la verificación de la correcta identificación de la víctima. También incluye la evaluación de la exclusión, la recogida de información o documentación complementaria, el análisis de toda la información y, finalmente, la calificación. Idem.

108 Esta etapa es el proceso por el cual el Consejo de Reparaciones, según lo establecido en el inciso b) del artículo 64 de este Reglamento, aprueba mediante Acuerdo del Consejo la inscripción de cada caso en el Registro Único de Víctimas. *Ibidem*.

109 *Ibid*, d) y e).

En cuanto a los criterios para el registro de víctimas y beneficiarios, el Consejo aprobó un documento denominado *Reglamento de registro del RUV* que contiene las definiciones operativas, los criterios y las directrices generales necesarias para la evaluación y calificación de las víctimas. Para cada tipo de víctima se ha elaborado una definición específica y se han enumerado los elementos probatorios de cada uno de ellos<sup>110</sup> junto con los criterios de la causa de exclusión.<sup>111</sup> Para los beneficiarios colectivos, el CR tuvo que desarrollar una metodología para medir el nivel de impacto de los centros de población y comunidades afectadas por el conflicto, según lo encomendado por el artículo 70(c) del Reglamento. Para ello, y desagregando las variables contenidas en el Reglamento (la concentración de violaciones individuales, el arrasamiento, el desplazamiento forzado, la ruptura institucional, la destrucción de infraestructuras y bienes familiares y la destrucción de infraestructuras y bienes comunitarios)<sup>112</sup> se ha construido un indicador que permite ordenar a los beneficiarios colectivos según su mayor o menor concentración de afectación: muy alta, alta, media, baja, muy baja. También era necesaria la aprobación de los protocolos de incorporación de los registros preexistentes<sup>113</sup> y la aprobación de los documentos operativos.

En cuanto a las estrategias de intervención, el CR priorizó las zonas más afectadas, ya que el conflicto no afectó por igual a todo el territorio nacional y sus recursos financieros, humanos y logísticos no permitirán un despliegue concomitante. Para ello, y tomando como referencia hasta 10 bases de datos preexistentes, elaboró un mapa nacional de concentración de la violencia que destaca 10 departamentos y 212 distritos. Consciente de que estas localidades no sólo sufrieron los estragos del conflicto, sino que también concentran fuertes índices de

110 El CR ha intentado diseñar un procedimiento sencillo, sin complejidades jurídicas ni burocráticas, que favorezca la inscripción de las personas que tienen derecho a ser consideradas víctimas o beneficiarias. En este sentido, se establece el procedimiento gratuito, se prescinde de la necesidad de un abogado para la presentación de una solicitud o para la realización de cualquier trámite, se permite la representación mediante simple autorización, se establece un formulario de inscripción normalizado y se establecen mecanismos que faciliten al Consejo la realización de una acción nacional a través de acuerdos de colaboración institucional con el fin de llevar la inscripción en el RUV a las personas afectadas por la violencia". SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE REPARACIONES, Primer informe anual del Consejo de Reparaciones, octubre 2006 - octubre 2007, Lima, 2007, p22.

111 Para llevar a cabo esta evaluación, se recaba información de diferentes fuentes y bases de datos de entidades oficiales, con el fin de cotejar la información y descartar que la persona para la que se solicita el registro en la RUV sea objeto de exclusión. Es decir, que el Consejo de Reparaciones no ha optado por guiarse únicamente por un criterio judicial, que sin embargo habría sido el más respetuoso del principio de presunción de inocencia y del debido proceso en general. La evaluación de la exclusión se aplica en todos los casos de víctimas individuales que ingresan al sistema, ya sea que provengan de registros preexistentes –visto que estos mismos no contemplaban dicha exclusión- o de nuevas solicitudes. *Ibidem*, p. 26.

112 Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, art. 50.

113 Todos los registros y listas de víctimas preexistentes se comprenden como fuente de información, atribuyendo el carácter de una declaración jurada. Asimismo, el Reglamento (art. 76) establece que los registros preexistentes se integran en el RUV tras su verificación, de acuerdo con los protocolos que establece, evaluando en cada caso los fines para los que se creó o elaboró el registro, los procedimientos con los que funciona, la calidad de la información en la que se basa el patrimonio documental y la información en general en la que se basa. Esta verificación se realiza incluso en los casos de los registros creados por la Ley N° 28223 -Registro Nacional de Desplazados a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social- o la Ley N° 28413 -Registro de Ausencias por Desaparición Forzada por la Defensoría del Pueblo, así como en los testimonios y bases de datos registrados por la CVR. Si bien, a juicio de la sociedad civil, la integración de estos últimos registros y listas debe hacerse de manera automática, la causa de exclusión señalada por la Ley lo impide, ya que ningún registro previo a la RUV lo contemplaba. Sin embargo, el Consejo de Reparaciones intenta limitar al máximo este proceso de verificación de los registros preexistentes.

pobreza y analfabetismo que dificultan el acceso a la información y el ejercicio de los derechos, el CR diseñó lo que denomina una 'estrategia inclusiva de despliegue territorial' que permite una intervención diferenciada. Así, para los distritos más afectados, la recolección de información se hará a través de un barrido censal donde se visitarán todas las viviendas; para las zonas rurales de menor impacto y más articuladas a las ciudades, se hará a través de grupos de registro itinerantes establecidos en puntos clave de los distintos distritos; y para las zonas urbanas de las regiones y toda la capital se realizarán a través de módulos de atención al público.<sup>114</sup>

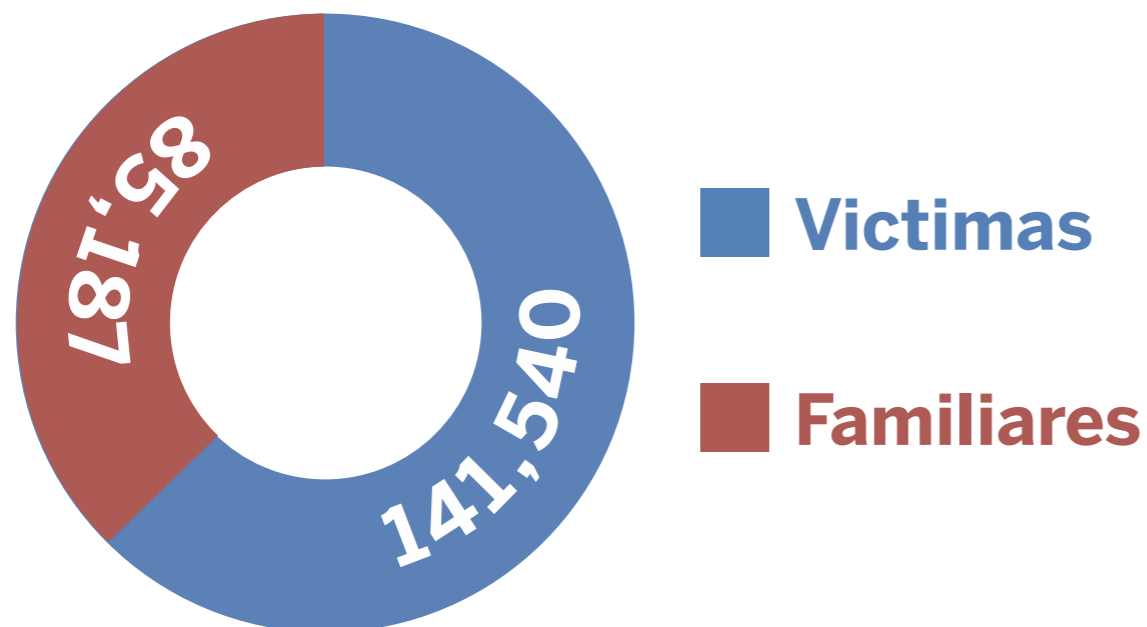
Información actualizada sobre las víctimas registradas

Fuente: Consejo de Reparaciones

Estado	Libro 1	Libro 2
Registros preexistentes	90,676	4,976
Peticiones	133,660	3,529
Total	224,336	8,505
Registros cualificados (*)	221,113	7,678
%	98.6%	90.3%

(\*) Calificado a partir del 26 de abril de 2018.

En cuanto al Libro I (víctimas individuales), al 26 de abril de 2018, el Consejo había inscrito a 226,727 personas en el RUV, entre ellas 141,540 víctimas y 85,187 familiares.



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

Violaciones	Víctimas	Familiares	Total
Desplazamiento forzado	58,518	0	58,518
Tortura	35,305	0	35,305
Muerte*	24,284	65,957	90,241
Desaparición forzada*	9,117	19,040	28,157
Violación**	4,639	190	4,829
Secuestro	3,174	0	3,174
Lesiones	2,229	0	2,229
Detención arbitraria	1,260	0	1,260
Víctimas con discapacidad	1,178	0	1,178
Detencion arbitraria	723	0	723
Reclutamiento forzoso	617	0	617
Miembro menor del Comité de Auto-Defensa	371	0	371
Violencia sexual	83	0	83
Indocumentado	29	0	29
Requisado indebidamente	13	0	13
Sin información	0	0	0
Total	141,540	85,187	226,727

\* En la columna de familiares se consideran padres, cónyuge o pareja e hijos.

\*\* En la columna de familiares sólo se consideran los niños nacidos como consecuencia de la violación.

Según el siguiente cuadro, el 53% de las víctimas son hombres y el 47% mujeres. Sin embargo, en el caso de los familiares beneficiarios, la proporción se invierte, con una mayoría de mujeres (57%) frente a hombres (43%).

SEXO	VÍCTIMAS	%	RELATIVAS	%	TOTAL	%
Masculino	84,063	59.39%	36,287	42.60%	120,350	53.08%
Femenino	57,477	40.61%	48,900	57.40%	106,377	46.92%
TOTAL	141,540	100.00%	85,187	100.00%	226,727	100.00%

Los casos de violación afectan principalmente a las mujeres (97%). Para las otras formas de violencia sexual, la mayoría de las víctimas eran también mujeres (67%), pero el porcentaje de hombres afectados alcanza el 37%.

SEXO	RAPA	VIOLENCIA SEXUAL	TOTAL
Femenino	5,051	1,015	6,066
Masculino	155	599	754
TOTAL	5,206	1,614	6,820

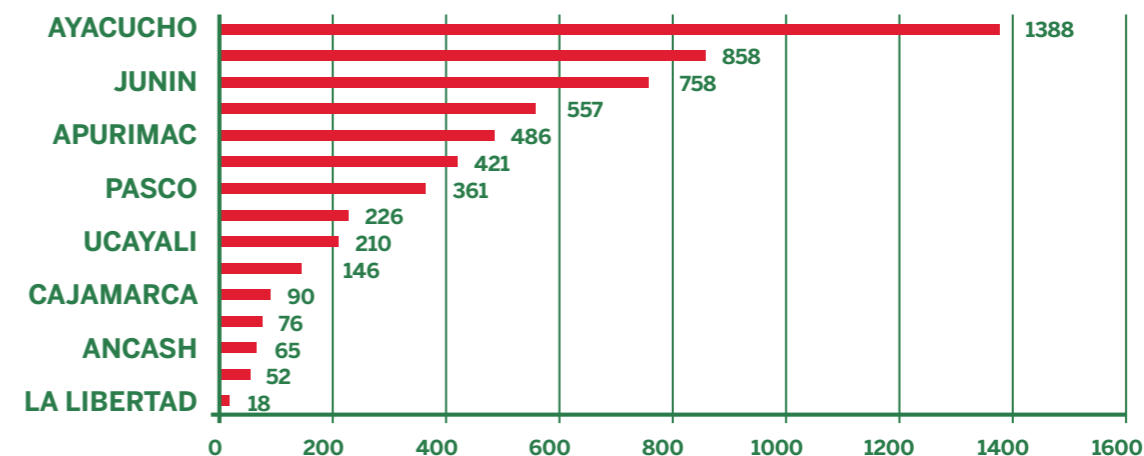
Finalmente, la información sobre las edades de las víctimas al 26 de abril de 2018, indica que el grupo de edad más grande es el grupo de víctimas entre 51 y 64 años de edad (35%), seguido por los que tienen entre 41 y 50 años (33%). Las proporciones más pequeñas se encuentran entre las víctimas mayores de 65 años (13%) y las que tienen entre 31 y 40 años (10%).

EDAD	RAPA	VIOLENCIA SEXUAL	TOTAL
20-30	37	7	44
31-40	608	75	683
41-50	1,874	410	2,284
51-64	1,734	645	2,379
65+	575	324	899
Muerto	360	153	513
No hay información	18	0	18
<b>TOTAL</b>	<b>5,206</b>	<b>1,614</b>	<b>6,820</b>

En cuanto al Libro II (beneficiarios colectivos), al 26 de abril de 2018, el Consejo registró 5.712 comunidades y centros poblados, y 127 grupos organizados de desplazados (no retornados).

Región	Comunidades y centros poblados	Grupos organizados de desplazados
AYACUCHO	1,388	62
HUANUCO	858	5
JUNIO	758	16
SAN MARTIN	557	0
APURIMAC	486	3
HUANCAVELICA	421	2
PASCO	361	0
PUNO	226	5
UCAYALI	210	1
CUSCO	146	3
CAJAMARCA	90	0
PIURA	76	0
ANCASH	65	0
LIMA	52	13
LA LIBERTAD	18	0
ACI	0	17
<b>TOTAL</b>	<b>5,712</b>	<b>127</b>

### Centros de población y comunidades ante el RUV



Nivel de afectación	Comunidades y centros poblacionales	%
A	1,284	22.48%
B	1,269	22.22%
C	1,310	22.93%
D	1,127	19.73%
E	722	12.64%
<b>Total</b>	<b>5,712</b>	<b>100.00%</b>

### 3.2 Implementación de los programas del PIR

#### 3.2.1 Programa de Reparaciones Colectivas

Este programa es el más ambicioso y el que más apoyo ha recibido del Estado. Se inició en junio de 2007 y consiste en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura y/o actividades productivas relacionados con el propósito indicado anteriormente que llegan hasta por un monto de S/.100,000 (alrededor de USD \$33,000). Aunque el PRC contempla cuatro modalidades,<sup>115</sup> en la práctica los proyectos están esencialmente vinculados a actividades de

115 Estas modalidades son: i) Consolidación institucional, que incluye la incorporación de acciones de apoyo al saneamiento legal de las comunidades, el establecimiento de autoridades y poderes locales, la capacitación en derechos humanos, la prevención y resolución de conflictos internos e intercomunitarios, a partir de un diagnóstico comunitario participativo que ayude a identificar las acciones necesarias, dentro de un enfoque basado en derechos que priorice la educación para la paz y la construcción de una cultura de paz. ii) Recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y comercial, y desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas. iii) Apoyo al retorno, reasentamiento y repoblación, así como a las poblaciones desplazadas como consecuencia del proceso de violencia. iv) Recuperación y ampliación de la infraestructura de servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural, recuperación del patrimonio comunal y otros que el grupo pueda identificar.

infraestructura y técnico-productivas, la construcción o implementación de locales comunales, puestos médicos, aulas educativas, caminos para camiones, sistemas de riego, actividades pecuarias, piscicultura siendo las más comunes.

Al 26 de abril de 2018, el Consejo había inscrito a 5.712 comunidades y centros poblados en el RUV, y 127 grupos organizados de no retornados. De este total, la CMAN ha reparado 1.852 (32,5%) centros poblados y comunidades en 15 departamentos, quedando pendiente de reparar 3.845 (67,5%).<sup>116</sup>



Un programa de reparaciones colectivas en Ayacucho que proporcionó una vaca a cada familia de la comunidad. Fotografía de Julie



Un programa de reparaciones colectivas en Ayacucho que proporcionó una vaca a cada familia de la comunidad. Fotografía de Luke

116 CONSEJO DE REPARACIONES, Memoria Institucional. Todos los nombres 2006/2018, 2da edición, Nov. 2018.

Según la Secretaría Ejecutiva de la CMAN, las principales dificultades son la deficiencia y/o demora en la ejecución de los proyectos de reparación colectiva y la falta de responsabilidad de las agencias ejecutoras para presentar los acuerdos técnicos y financieros. Por lo tanto, para conocer el impacto de cada proyecto en la comunidad intervenida, así como para corregir las deficiencias, se debe diseñar y llevar a cabo una fuerte estrategia de monitoreo y verificación. En ese sentido, se realizaron más de 600 visitas de seguimiento en 2016.

Me convengo cada vez más de que las reparaciones colectivas deben ser replanteadas de otra manera, no creo que baste con darles una cantidad de dinero, y se hace una reparación... una obra, que podría ser una casa comunal, que podría ser un sistema de riego, no basta con consultarles sobre lo que quieren, que todo eso también ha sido una lucha. Creo que mirar a las comunidades afectadas por la violencia de una manera integral implica que se consideren diferentes aspectos de la vida comunitaria -su cultura, todas las deficiencias que tienen- ¿está realmente reparada una comunidad cuando no tienen electricidad o cuando no tienen agua y desagüe? ... Cuando hablamos de comunidades, viven en la pobreza extrema, muy poco es útil... ni siquiera lo entienden.

Entrevista con el equipo de investigación P23, actor de la sociedad civil, Perú, 9 de mayo de 2019



Colectivo Weaving en Ayacucho apoyado por las reparaciones colectivas de CMAN. Fotografía de Luke Moffett

### 3.2.2 Programa de Reparaciones Económicas Individuales (PREI)

Hasta mediados de 2011, este programa no había sido implementado. Sólo por las permanentes demandas de las víctimas, sus organizaciones y ONG, así como por las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, el Poder Ejecutivo creó una Comisión Multisectorial encargada de elaborar lineamientos para la determinación de montos, procedimientos y formas de pago para las víctimas de la violencia.<sup>117</sup> Sin ningún tipo de consulta o proceso participativo, se aprobó el Decreto Supremo No. 051-2011-PCM del 16 de junio de 2011 que establece el monto de la compensación económica individual (S/.10,000 - alrededor de USD \$3,300), los plazos para la determinación de los beneficiarios (hasta el 31 de diciembre de 2011), y los criterios de priorización para su otorgamiento. La regla ha sido severamente criticada por la sociedad civil.

Sólo en el caso de las víctimas directas (las personas con discapacidad o las víctimas de violación), las víctimas reciben el 100% de la cantidad. En los otros casos (muerte o desaparición de las víctimas directas), la cantidad se divide entre la familia (cónyuge, padres e hijos) y, por lo tanto, la cantidad que realmente reciben puede ser pequeña. En todo caso, estos montos son insignificantes en comparación con otras medidas económicas entregadas a los miembros de los Comités de Auto-defensa (S/. 39,000) o las sumas reconocidas en reglamentos especiales a algunos funcionarios y servidores públicos, que llegan hasta los USD \$30,000.

El Decreto Supremo establece que el proceso de determinación e identificación de los beneficiarios del PREI finaliza el 31 de diciembre de 2011, lo que contradice el carácter inclusivo y permanente del RUV. Esta disposición afecta también al principio de no discriminación e igualdad entre las víctimas, recogido en el artículo 6.d de la Ley PIR, al otorgar un trato diferenciado e injustificado a los beneficiarios del PREI que no fueron identificados en el plazo establecido. Recientemente, y debido a la presión sostenida de las víctimas, sus organizaciones, ONGs nacionales e internacionales, y la Defensoría del Pueblo se logró un avance importante: la emisión del Decreto Supremo N°012-2016-JUS, que permitió restablecer la determinación de los beneficiarios del PREI y la reapertura de la RUV para este programa. Con base en esta medida, se han aprobado en 2016 las listas 19, 20 y 21 de beneficiarios de dicho programa.<sup>118</sup> La aplicación continuó su curso.

La siguiente tabla contiene información sobre el número de beneficiarios que han sido reparados por medio de este programa hasta el 26 de abril de 2018.

117 Resolución Suprema N° 171-2010-PCM, de 17 de julio de 2010. Esta comisión estuvo integrada por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los Ministerios de Economía y Finanzas, y de la Mujer y Desarrollo Social.

118 SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CMAN, Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones, enero-diciembre 2016, Lima, 2017, p.4.

AÑO	LISTA N°	BENEFICIARIOS	IMPORTE EN S/.	TOTAL BENEFICIARIOS (ACUMULADO)
2011	1	514	3,130,000.00	514
2011	2	507	2,995,000.00	1,021
2011	3	433	2,607,500.00	1,454
2011	4	193	1,082,761.91	1,647
2011	5	276	1,567,583.33	1,923
2012	6	5,870	30,372,792.79	7,793
2012	7	5,104	30,095,000.02	12,897
2012	8	5,545	39,290,063.91	18,442
2013	9	11,740	28,999,420.35	30,182
2013	10	12,226	29,999,884.15	42,408
2014	11	13,238	28,999,972.79	55,646
2014	12	17,625	35,148,543.13	73,271
2014	13	7,638	7,810,571.75	80,909
2014	14	3,292	12,142,663.70	84,201
2014	15	452	1,644,880.86	84,653
2014	16	408	1,736,458.25	85,061
2015	17	1,021	3,954,948.25	86,082
2015	18	515	3,007,761.80	86,597
2016	19	1,013	4,381,591.29	87,610
2016	20	3,450	20,836,273.97	91,060
2016	21	232	1,815,833.29	91,292
2017	22	725	2,987,034.32	92,017
2017	23	233	1,017,585.64	92,250
2017	24	797	5,888,472.31	93,047
2017	25	5,085	18,103,553.56	98,132
TOTAL		98,132	96,088,029.00	

Fuente: Consejo de Reparaciones, Informe 2018

Además, según el RUV, hay beneficiarios que, como víctimas directas, también tienen un pariente (padres, cónyuge, hijos) que han sufrido una afectación (han sido ejecutados extrajudicialmente y/o desaparecido), y/o beneficiarios que tienen más de un miembro de la familia afectado. La CMAN, interpretando la parte final del artículo 44 del Reglamento de la Ley PIR que establece que está prohibido recibir doble prestación por el mismo concepto, decidió que en caso de registrar más de una afectación, el beneficiario debe optar por la más ventajosa.

Esta interpretación restrictiva ha sido refutada de manera sostenida, principalmente por la Defensoría del Pueblo<sup>119</sup> y por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) en un informe entregado al Ministerio de Justicia.<sup>120</sup> Si bien la CMAN en su Informe Anual 2012 reconoce que el pago debe hacerse por cada afectación, es sólo en 2016 cuando la CMAN ha pagado un caso de afectaciones múltiples en cumplimiento de una sentencia emitida por el Quinto Tribunal Constitucional de Lima,<sup>121</sup> el cual, además, ha ordenado que se otorguen reparaciones económicas a todos los casos de afectaciones múltiples calificados por la CR.<sup>122</sup> Así pues, hay una ventana de esperanza de que la interpretación restrictiva del artículo 44 esté cerrada hasta el final. Como comentó un actor de la sociedad civil sobre la reparación económica, lo que se pretende es,

*“de alguna manera, para mitigar el dolor que estas familias han tenido en 20, 30 años buscando a sus seres queridos y en esa compensación también tratamos de reconectar los lazos de la comunidad que pueden haber sido rotos.”*

Entrevista con el equipo de investigación P19, Lima, Perú, 8 de mayo de 2019



Los Cabitos - Fotografía de Luke Moffett

119 Véase, DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía N° 002-2013-DP/ADHPD. Análisis de la normatividad vigente sobre reparaciones económicas a beneficiarios con más de una afectación. Lima, 2013.

120 CENTRO INTERNACIONAL PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL. Reparación a víctimas de varias violaciones de derechos humanos. Nueva York, 2013.

121 Esta situación pone de manifiesto una vez más la necesidad de reevaluar y reforzar la CMAN, creada como órgano de coordinación y supervisión de este proceso, pero cuyas decisiones no son asumidas por las autoridades competentes, a pesar del consenso alcanzado en las sesiones.

122 SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CMAN, Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones, enero-diciembre 2016, Lima, 2017, p.23.

Para otros actores de la sociedad civil y las víctimas, la experiencia ha sido más variada.

*“Las reparaciones económicas por el monto que reparan, que es de 10.000 soles, poco menos de 3.000 dólares en el caso de una persona desaparecida. Por un muerto... eso no repara nada, si esa cantidad se divide entre los parientes terminan recibiendo 300 soles, 200 soles, 600 cuando no son familias grandes... Conozco un caso en Abancay en el que esa plata la han destinado a comprar viveres, arroz, papas, aceite, tú dices ¿qué reparación es esa, no? ... En Ayacucho, si recuerdo bien a una mamá de ANFACEP que el monto que le dieron era menor que el valor de una vaca. Hay que insistir en que el monto sea implementado o darles un monto adicional, lo cual es sumamente difícil. Recuerdo bien que nos opusimos a esa cantidad, pero había gente que estaba dispuesta a recibirla.”*

Entrevista con el equipo de investigación P23, Perú, 9 de mayo de 2019

### 3.2.3 Programa de Reparaciones en Educación (PRED)

Aunque el programa fue creado en 2005, es en 2012 que la CMAN aprobó un documento con lineamientos para las medidas de reparación educativa: becas denominadas *Repared*, reserva de vacantes y exención de pagos de derechos académicos. Asimismo, el Ministerio de Educación elaboró el Plan Plurianual de Reparaciones en Educación 2016-2020 (*Repaeduca*).<sup>123</sup> Ambas iniciativas dieron lugar a la aplicación efectiva y al principio de atención a los beneficiarios, desde el nivel de educación básica hasta la enseñanza técnica superior o universitaria.

Inicialmente, el Reglamento PIR contemplaba como titulares de programas de reparaciones en educación no sólo a las víctimas que debido al proceso de violencia tuvieron que interrumpir sus estudios, sino también a sus hijos. Sin embargo, en 2011, sin ninguna justificación técnica o legal, una modificación del Reglamento PIR excluyó como beneficiarios a los hijos de algunas víctimas directas, manteniendo este derecho sólo para los hijos de la víctima fallecida o desaparecida, y para aquellas personas que sufrieron una violación directa.<sup>124</sup> El número de beneficiarios de este programa identificados hasta el 26 de abril de 2018 asciende a 141.448.<sup>125</sup>

‘[A]unque la norma permite a las víctimas directas retomar sus estudios o culminar los mismos, la realidad señala que muchos de ellos, que superan los 40, 50 o 60 años, preferirían que su

123 Resolución Ministerial N° 351-2016-MINEDU. Este Plan Multianual incluye todas las modalidades y componentes del PRED indicadas en el Reglamento de la Ley N° 28592 y tiene por objeto crear condiciones que garanticen el acceso, permanencia y culminación de la educación básica, técnica, productiva y superior de los potenciales beneficiarios del Programa Reparaciones en Educación.

124 Decreto Supremo 047-2011-PCM, 24 de mayo de 2011.

125 Al 26 de abril de 2018, sólo se han considerado beneficiarios las personas vivas. CONSEJO DE REPARACIONES, Memoria Institucional. Todos los nombres 2006/2018, 2da edición, Nov. 2018.

derecho sea cedido a favor de sus hijos/as.<sup>126</sup> Finalmente, mediante el Decreto Supremo 001-2016-JU, el titular del derecho a la Reparación en Educación con registro en la RUV, está autorizado a transferir ese derecho, una sola vez y sólo a un pariente en línea recta hasta el segundo grado de consanguinidad (hijo, hija, nieto o nieta). Según la información del Consejo de Reparaciones, hasta abril de 2018, un total de 12.082 personas han sido inscritas en el Registro Especial de Beneficiarios de Reparaciones en Educación REBRED.<sup>127</sup> Esto demuestra el interés de las víctimas de la violencia de poder transferir su derecho a un familiar más joven y con mayores expectativas y oportunidades de realizar estudios superiores.<sup>128</sup>

Así que transfieren el derecho a la educación, pero va a ir creciendo, y decimos aquí en Ayacucho, de acá a dos años por lo menos vamos a tener de 15.000 a 20.000 beneficiarios potenciales en educación, pero la oferta, que se da en estas modalidades es mínima, ni siquiera se ha avanzado en un 3% en reparación de la educación. .... La ley obliga a las universidades públicas y a los institutos de educación pública a incorporar una plaza vacante para las víctimas de la violencia, a fin de que, por supuesto previo un concurso entre las víctimas, puedan acceder a esos puestos e ingresen a la universidad. En este proceso existe la exoneración, entonces no pagan el examen de admisión para postular como víctimas... Las universidades e institutos como la ley [como lo hace] no les obliga a números o porcentajes, lo hacen pues de acuerdo a su autonomía y a sus criterios. Por ejemplo, en San Cristóbal de Huamanga, en Ayacucho, la universidad ha incorporado una plaza por escuela, [pero] son 28 plazas para las víctimas en cada examen de admisión.

**Entrevista con el equipo de investigación P05, Ayacucho, Perú, 6 de mayo de 2019**

### 3.2.4 Programa de Reparaciones en Salud

En el campo de la salud, la atención a las víctimas de la violencia se inició en el año 2006, extendiéndoles los beneficios del Seguro Integral de Salud (SIS).<sup>129</sup> Si bien la inclusión de las víctimas en un programa social es altamente criticada y hasta cierto punto no puede ser considerada como una forma de reparación, el Reglamento PIR ratificó la incorporación permanente de las víctimas o sus familiares al SIS y la entrega gratuita de medicamentos para el tratamiento de enfermedades complejas derivadas de la violencia. Hasta octubre de 2013, se gestionó la afiliación colectiva del universo de beneficiarios de reparaciones de salud al SIS, logrando afiliar a 139,296 personas, el 95% del total de beneficiarios del Programa de Reparaciones de Salud registrado en el RUV hasta a fecha.<sup>130</sup>

126 DEFENSORIA DEL PUEBLO, A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Informe Defensorial 162, 2013, p. 50.

127 CONSEJO DE REPARACIONES, Memoria Institucional. Todos los nombres 2006/2018, 2da edición, Nov. 2018.

128 SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CMAN, Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones, enero-diciembre 2016, Lima, 2017, p. 9.

129 Resolución Ministerial N° 591-2006-Minsa, 29 de junio de 2006.

130 SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CMAN, Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones, enero-diciembre 2016, Lima, 2017, p.63.

Asimismo, se consideró un programa de capacitación y formación de los profesionales de las instituciones de salud del Estado (Ministerio de Salud, Seguridad Social de la Salud e instituciones de salud de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional), con el fin de ofrecer una atención de salud especializada. El Ministerio de Salud aprobó el documento técnico "Lineamientos para la atención en salud mental a personas afectadas por la violencia durante el período 1980-2000,"<sup>131</sup> que tiene por objeto poner en práctica, en todos los niveles de atención del sector de la salud, una atención de la salud mental adecuada y eficaz para las personas afectadas por la violencia durante el período mencionado. Luego de la aprobación del este documento, se inició su implementación en las regiones priorizadas por el PIR con una coordinación entre las Oficinas Regionales de Salud y las Oficinas Regionales de la CMAN.<sup>132</sup> Finalmente, cabe destacar la implementación a nivel nacional de treinta Centros Comunitarios de Salud Mental, en los que se atiende a la población con diferentes problemas de salud mental desde la perspectiva de un modelo comunitario de atención.<sup>133</sup>

Según el último informe de CR, considerando sólo a los beneficiarios vivos, el número de beneficiarios de este programa identificados hasta el 26 de abril de 2018 asciende a 141.420.

"por la capacidad del servicio nosotros tenemos que priorizar, y no podemos priorizar por un papel, mi priorización desde una lógica de salud."

**Entrevista con el equipo de investigación P06, Lima, Perú, 6 de mayo de 2019**

### 3.2.5 Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional (PRAH)

De acuerdo con los artículos 33 y 34 del Reglamento PIR, el objetivo de este programa es otorgar facilidades de acceso a la vivienda a las víctimas y/o sus familiares que, como consecuencia del proceso de violencia, perdieron sus hogares o fueron desplazados del lugar donde vivían, y a aquellos que enfrentan problemas de vivienda como consecuencia directa del proceso de violencia. Desafortunadamente, según la Defensoría del Pueblo, éste es uno de los programas menos desarrollados por el Estado, ya que no existe una regulación específica para su implementación.<sup>134</sup> Se promulgaron algunas medidas que otorgaban un bono de diez puntos a la cabeza de familia o a sus dependientes que fueron víctimas del terrorismo para facilitar su acceso al bono de vivienda familiar del Programa Techo Propio, medida que insertó el programa más en la lógica de un programa social.<sup>135</sup> De hecho, a lo largo de la implementación de esta medida, hubo un momento cuando las víctimas podían acceder a estos bonos sólo si cumplían

131 Resolución Ministerial, N° 250-2016/MINSA, abril 2016.

132 SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CMAN, Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones, enero-diciembre 2016, Lima, 2017, p.29.

133 Ibídem.

134 DEFENSORIA DEL PUEBLO, A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Informe Defensorial 162, 2013, p.66.

135 Ibídem.

con ciertas condiciones socioeconómicas. Por lo tanto, esta medida no respetaba el enfoque reparador y los requisitos exigidos son difíciles de cumplir para este sector.

En 2014, la CMAN aprobó los lineamientos que regulan las dos modalidades siguientes de este programa: i) Programa especial de construcción y adjudicación de viviendas, y ii) Proyectos de apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de viviendas rurales. Entre los aspectos a destacar de la propuesta, tenemos que los beneficiarios no se clasificarán en el Padrón General de Hogares, lo que implica una clasificación socioeconómica; asimismo, no se les exigirá que demuestren una renta familiar mensual. Ambos elementos son importantes para garantizar que los programas, que aunque no sean exclusivamente dirigidos a las víctimas, tengan al menos un efecto restaurador para los beneficiarios afectados por el proceso de violencia. El número de beneficiarios individuales de este programa identificados hasta el 26 de abril de 2018 asciende a 37,862.<sup>136</sup>

### 3.2.6 Programa de Reparaciones Simbólicas

El objetivo de este programa es contribuir a la restauración del vínculo social roto por el proceso de violencia, entre el Estado y el pueblo, por un lado, y entre el propio pueblo, por otro lado, a través del reconocimiento público del daño que infligió la acción de los grupos subversivos y la acción u omisión del Estado. Se han realizado algunos esfuerzos en los niveles de gobierno central, regional y local; estos se han referido principalmente al establecimiento de fechas conmemorativas o a la creación de espacios de conmemoración.



Lugar de la Memoria, Lima, Peru

En 2009, el Estado creó una Comisión de Alto Nivel<sup>137</sup> con el objetivo de coordinar, promover y gestionar la ejecución del proyecto “Museo de la Memoria” con el apoyo del Gobierno Federal de Alemania. Este espacio fue renombrado dos veces, siendo llamado actualmente “Lugar de Memoria, Tolerancia e Inclusión Social” (LUM).<sup>138</sup> Se define como un espacio de conmemoración, pedagógico y cultural, que presenta la historia de los hechos ocurridos durante el período de violencia en el Perú, iniciada por grupos terroristas, entre 1980 y 2000.<sup>139</sup> El LUM fue inaugurado

136 Al 26 de abril de 2018, sólo se han considerado beneficiarios vivos. CONSEJO DE REPARACIONES. Memoria Institucional. Todos los nombres 2006/2018. 2da edición, Nov. 2018.

137 Resolución Suprema N° 059-2009-PCM, 31 de marzo de 2009.

138 Resolución Suprema N° 405-2011-PCM, 26 de diciembre de 2011.

139 Véase: <https://lum.cultura.pe/el-lum/quienes-somos>

el 17 de diciembre de 2015 y afirma que ‘no pretende ser un lugar de certezas porque no es posible igualar el pasado de la violencia en un solo recuerdo. Una de las premisas del LUM es verificar que las divergencias en las formas de ver y dar sentido al pasado de la violencia son parte de la realidad. La uniformidad de todos los recuerdos no se pretende ni generar una memoria unívoca. Lo que se busca dese el LUM es promover y aprender de estos recuerdos, de sus disputas y conflictos, para crear nuevas formas de convivencia en el presente. Se asume el reto de tensar la diferencia, tomando como punto de partida su confrontación en el diálogo.’<sup>140</sup>

Estas tensiones de recordar y memorizar el pasado siguen siendo polémicas cuando un actor de la sociedad civil enmarcó estas percepciones del pasado,

*“...hay dos versiones de lo que vivimos en el país, una versión que dice...: La culpa de todo la tiene solo el Sendero y que hubo algunos excesos de las Fuerzas Armadas y Militares;[por otro lado] lo que pasó fue que hubo algunas violaciones a los derechos humanos, tanto por parte de las Fuerzas Armadas y Policiales como por Sendero, pero que el Estado tiene ahí una doble responsabilidad, la actual, violando los derechos humanos, y el no proteger a la población civil.... entonces hay un negacionismo en cada proceso...., una historia de los militares y de las Fuerzas Armadas son los héroes. Hay que reconocer que hubo militares y miembros de las Fuerzas Armadas que tuvieron una actuación, digamos acorde a su función, pero hay una enorme cantidad que no actuó de esa manera y no se reconoce”.*

Entrevista con el equipo de investigación P23, Lima, Perú, 9 de mayo de 2019



‘Ojo que llora’ monumento, Lima, Peru – Fotografía de Luke Moffett

140 Ibídem.

Un espacio reconocido como medida de reparación por el Estado<sup>141</sup> es el Monumento “El Ojo que Lloro”, ubicado en el distrito de Jesús María, en Lima, a pesar de que la iniciativa para su construcción fue impulsada por la sociedad civil y su construcción financiada con recursos de la empresa privada y la cooperación internacional. En la actualidad, este monumento recibe poco apoyo estatal para mantenimiento y seguridad. En general, la poca atención que estos espacios reciben de las autoridades locales se agudiza en el interior del país. Si bien muchos son apreciados monumentos, espacios conmemorativos, murales, entre otros, promovidos en su mayoría por la sociedad civil, hay también un importante número que son abandonados o deteriorados debido a la negligencia de las autoridades en cuanto su preservación y promoción.<sup>142</sup>



**Los restos del crematorio en la antigua base militar Los Cabitos, donde miles de Los peruanos desaparecieron. – Fotografía de Julie Guillerot**

La CMAN está desarrollando medidas simbólicas como el acompañamiento en la entrega de restos de víctimas de desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales, la facilitación de ataúdes y la coordinación de rituales funerarios; actos de reconocimiento público en diversas

141 CORTE INTER-AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso La Cantuta vs. Perú. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 162, párrafo 197.e. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_162\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf)

142 DEFENSORIA DEL PUEBLO. A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso. Informe Defensorial 162, 2013, p. 69.

comunidades, donde también ha procedido a develar placas conmemorativas; la realización de foros públicos sobre el proceso de violencia y el desafío de la reconciliación para sensibilizar a la población; acciones para asegurar el reconocimiento, la implementación, el mantenimiento, el acceso y la diseminación de los lugares de memoria local, a través de la coordinación con los gobiernos regionales y locales.<sup>143</sup>

### 3.2.7 Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos

Este programa tiene por objeto establecer o restablecer el ejercicio pleno y efectivo de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos afectados por el proceso de violencia, buscando su rehabilitación legal. La restitución de los derechos civiles y la documentación ha experimentado avances significativos. Estas medidas no han sido necesariamente definidas o coordinadas por la CMAN, sino que han sido adoptadas por diferentes instituciones.

La Defensoría del Pueblo, órgano encargado de la inscripción de las víctimas de desaparición forzada, ha registrado alrededor de 2,000 víctimas, lo que ha permitido a sus familias disfrutar de ciertos derechos, entre ellos una declaración judicial de ausencia por desaparición forzada, el ejercicio de sus derechos civiles, la percepción de prestaciones de seguridad social y la reclamación de herencias. Asimismo, el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil (RENIEC) ha implementado varios programas para ayudar a las víctimas obtener su documentación civil. Las campañas de documentación se llevaron a cabo en las zonas más afectadas, incluso antes de la aprobación de la Ley PIR, y continúan hasta el día de hoy. Estos programas no están dirigidos sólo a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, ni contemplan necesariamente un enfoque reparador, pero resultó muy valioso conseguir que un gran número de víctimas indocumentadas pudieran acceder al Documento Nacional de Identidad.

### 3.3 Situación de los beneficiarios de la Comisión de Asistencia Especial al Indulto Inocente y de la Comisión Interinstitucional de Trabajo para el Seguimiento de las Recomendaciones de la CIDH

Previo a la Comisión de la Verdad, hubieron varios intentos de resolver la cuestión de las reparaciones con un enfoque administrativo. En el proceso de recuperación de las instituciones democráticas, el gobierno de Valentín Paniagua presentó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una amplia propuesta para resolver un número significativo de casos bajo su jurisdicción.<sup>144</sup> A nivel nacional, se acordó establecer una Comisión Interinstitucional para dar seguimiento a las recomendaciones de la CIDH, cuyo mandato consistió en el diseño

143 SECRETARÍA TÉCNICA DE LA CMAN, Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones, enero-diciembre 2016, Lima, 2017, p. 23-28.

144 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Comunicado de prensa conjunto de la Comisión y el entonces Ministro de Justicia, Diego García-Sayán, documento no numerado, 22 de febrero de 2001, < <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2001/PERU.htm>>.

de 'un programa integral de reparaciones no monetarias' en 159 de los casos incluidos en el comunicado de prensa conjunto de la CIDH y el gobierno.<sup>145</sup> Esta aparente voluntad política de reparación a las víctimas fue reforzada por otra iniciativa del gobierno que, a principios de 2002, decidió atender a los 'presos inocentes indultados' creando la Comisión Especial de Asistencia a los Indultados Inocentes (CEAI). Este organismo fue el encargado de diseñar e implementar un "programa integral de reparaciones no monetarias" para este grupo limitado de víctimas.<sup>146</sup>

En el Informe de la Defensoría del Pueblo<sup>139</sup> (2008), ya se señaló que un aspecto que generaba especial preocupación era la situación de esos dos planes de reparación. Si bien en 2005 se estableció la responsabilidad de la CMAN respecto de las acciones necesarias para coordinar y monitorear la implementación de las recomendaciones de ambos comités,<sup>147</sup> las obligaciones asumidas por el Estado no se han cumplido plenamente. En los informes anuales de 2012 a 2016 presentados por la CMAN, poco se detalla en relación con la atención a estos grupos de beneficiarios.

### 3.4 Ámbito judicial nacional y reparaciones civiles

#### 3.4.1 Marco jurídico

En el sistema jurídico peruano, se encuentran varias normas que regulan la cuestión de la reparación civil dentro del proceso penal. El Código Penal establece que la indemnización civil se determina conjuntamente con la pena (artículo 92) e incluye la restitución de la propiedad (o, si esto no es posible, el pago de su valor) y la indemnización por daños y perjuicios (artículo 93). En su artículo 101, el Código Penal establece que la determinación de la indemnización civil también se rige por las disposiciones pertinentes del Código Civil.<sup>148</sup> Por su parte, el Código de Procedimiento Penal exige que el enjuiciamiento incluya, entre otros elementos, "La parte civil puede ofrecer las pruebas que crea convenientes para esclarecer el delito" y establece que la actividad de la parte civil incluirá pruebas de indemnización civil,<sup>149</sup> es decir, aportar elementos que permitan determinar el importe del lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral.

En este sentido, de conformidad con el artículo 227 del Código de Procedimiento Penal, la parte civil puede interponer un recurso en el que expone los daños y perjuicios no considerados por el Fiscal en la acusación o su desacuerdo con la cuantía fijada por el Fiscal. Asimismo, esta

145 Decreto Supremo N° 005-2002-JUS, de 25 de febrero de 2002.

146 Decreto Supremo N° 002-2002-JUS, de 15 de enero de 2002.

147 Decreto Supremo N° 031-2005-PCM.

148 Código Civil, art. 1984, 'El daño moral es indemnizado considerando su magnitud y el menoscabo producido a la víctima o a su familia'; Código Civil, art. 1985, 'La indemnización comprende las consecuencias que derivan de la acción u omisión generadora del daño, incluyendo el lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral, debiendo existir una relación de causalidad adecuada entre el hecho y el daño producido. El monto de la indemnización devenga intereses legales desde la fecha en que se produjo el daño.'

149 Código de Procedimiento Penal, Art. 57.2: " Facultades y actividad de la parte civil: (...) La actividad de la parte civil incluirá la colaboración con el esclarecimiento del hecho delictivo y la intervención en el mismo de su autor o partícipe, así como la prueba de la indemnización civil. No se le permite solicitar o referir al criminal sanction"

norma establece que, en el recurso de apelación interpuesto por la parte civil, se debe registrar la cuantía en que se aprecian los daños causados por el delito.<sup>150</sup>

Por último, el artículo 285 del Código de Procedimiento Penal especifica que la sentencia condenatoria debe contener, entre otros aspectos, la cuantía de la indemnización civil.<sup>151</sup> La sentencia condenatoria no podrá exceder del hecho y las circunstancias establecidas en la acusación, en relación con los elementos constitutivos del delito. Así, el trabajo fundamental de la parte civil debe ser con el Fiscal, ya que es él quien debe exigir una indemnización en función de los daños causados, lo que permite a la Corte fijar, al aceptar la solicitud Fiscal, un monto correcto de reembolso. La reparación civil puede ser revisada en la apelación, pero esto ocurre cuando hay una acción por parte de los abogados de la parte civil. Si no hay abogados, el Juez / Sala suele adoptar el criterio del Fiscal.

#### 3.4.2 En la práctica

*La reparación tiene un alcance limitado* - Aunque la jurisprudencia de la CorteIDH ha ampliado el alcance y el concepto de reparaciones, estableciendo varias medidas complementarias a las monetarias, en las cortes nacionales el tema ha tenido poco avance. De hecho, en los casos en que los jueces peruanos han dictado sentencia condenatoria circunscriben la reparación según lo regulado por la ley procesal penal que es la reparación económica (compensación).<sup>152</sup> A pesar de que en el caso contra Alberto Fujimori (*Barrios Altos y La Cantuta*), la parte civil solicitó que se decretaran formas de reparación no pecuniaria, como medidas de rehabilitación (atención médica, psicológica y social para las víctimas y sus familiares), medidas de satisfacción (solicitud de perdón) y medidas de no repetición, el tribunal no estuvo de acuerdo.<sup>153</sup> Sólo se hizo una importante declaración simbólica sobre la inexistencia de pruebas que vinculen a las víctimas con la subversión.

Esto no es una limitación legal sino una cuestión de interpretación de los jueces. De hecho, hay casos en los que han ordenado algo más que una indemnización. Por ejemplo, la Sala Penal Nacional (Expediente No. 243-2010-0) en la sentencia por la desaparición forzada del Sr. Teófilo

150 Código de Procedimiento Penal, art. 227: 'Cuando la parte civil reclame daños y perjuicios que no estén apreciados en escrito de acusación o cuando no se conforme con las cantidades fijadas por el Fiscal, podrá presentar hasta tres días antes de la audiencia, un recurso en el cual hará constar la cantidad en que aprecia los daños y perjuicios causados por el delito, o la cosa que debe serle restituida o pagada en su caso, y el nombre de los testigos o peritos que pueden ser interrogados sobre la verdad de estas apreciaciones. Dichos testigos no pueden exceder de tres, ni los peritos de dos.'

151 Código de Procedimiento Penal, art.285: 'La sentencia condenatoria deberá contener la designación precisa del delincuente, la exposición del hecho delictuoso, la apreciación de las declaraciones de los testigos o de las otras pruebas en que se funda la culpabilidad, las circunstancias del delito, y la pena principal que debe sufrir el reo, la fecha en que ésta comienza a contarse, el día de su vencimiento, el lugar donde debe cumplirse y las penas accesorias, o la medida de seguridad 68 que sea del caso dictar en sustitución de la pena; el monto de la reparación civil, la persona que debe percibirla y los obligados a satisfacerla, citando los artículos del Código Penal que hayan sido aplicados.'

152 Por ejemplo, Caso Castillo Pérez y Caso Chuschi.

153 La Sala indicó que estos elementos ya habían sido contemplados y tratados en el marco de las sentencias dictadas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, se podría haber establecido que varias de estas medidas no son sólo responsabilidad del Estado (como lógicamente señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos), sino también de los condenados.

Rímac Capcha, consideró necesario 'seguir buscando los restos de la víctima hasta que sean plenamente identificados y enterrados según las costumbres de la familia y la comunidad.' De la misma manera, ordenó 'un reconocimiento público de reparación (...) y la publicación en un periódico (...) de que Teófilo Rímac Capcha fue víctima de la violencia interna que vivió el país sin conexión alguna con una organización subversiva, y que fue defensor de los derechos sindicales y laborales de las comunidades campesinas y estudiantiles de la zona del Cerro de Pasco.'

*Desigualdades en la cuantía de la indemnización* - La decisión sobre la cuantía de la indemnización es tomada por el juez sobre la base de sus criterios de conciencia. Esto, en muchos casos, genera que cuantifiquen daños similares en diversas proporciones, y que la proporción adecuada entre el daño causado y la indemnización fijada sea cuestionable. Por ejemplo, María Monteza Benavides fue detenida en la Universidad Nacional La Cantuta el 30 de octubre de 1992, torturada y violada sexualmente por dos soldados de la División de Fuerzas Especiales del Ejército; como resultado de estas violaciones, quedó embarazada y dio a luz a una niña. Exigió una compensación de un millón de soles. El Tribunal en primera instancia ordenó 250 mil soles y en segunda instancia 500 mil soles.<sup>154</sup> En otro caso, expediente No. 37-2008, la Sala Penal Nacional fijó en 50 mil soles la indemnización civil a favor del I.L.A., víctima acreditada de violación por dos miembros de la patrulla militar "La Raya".

*Falta de motivación para el cálculo de la indemnización* - Los artículos 139.5 de la Constitución y 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establecen que todas las resoluciones, salvo las de mera formalidad, tienen que incluir una fundamentación de los motivos en que se basan. Sin embargo, puede observarse que los jueces penales eluden esta obligación al fijar las indemnizaciones. Por ejemplo, la Sala Penal Permanente en el caso *Chuschi* indicó que 'el tribunal sentenciador no fijó un monto de reparación civil proporcional al daño causados a los familiares de las víctimas.' Sin embargo, esta Cámara -sin dar más explicaciones- cambió de 40 mil soles a 80 mil soles que Juárez Aspiro debe pagar y de 100 mil soles a 400 mil soles que Collantes Guerra debe pagar.<sup>155</sup> Asimismo, en el caso de *Castillo Páez*, la Sala Penal Nacional sólo indicó que se tiene en cuenta 'el daño producido al agraviado y el padecimiento ocasionado a su familia hasta el día de hoy' y, sin especificar cómo se llegó a la cantidad, fijó en 30 mil soles lo que cada uno de los condenados tenía que pagar a los familiares.<sup>156</sup>

*Incumplimiento sin consecuencias* - La indemnización es una consecuencia accesoria de la sentencia; no forma parte de ella. En este sentido, de acuerdo con la normativa vigente, no existe sanción para los condenados que no paguen la indemnización civil que se les impuso. La Constitución peruana establece que no hay prisión por deudas. Las deudas por daños civiles prescriben 10 años después de que la persona condenada haya cumplido su sentencia de

154 EFE. 'El Supremo del Perú condena a un militar por violación como delito de lesa humanidad' 13 de febrero 2018. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/cono-sur/sociedad/el-supremo-de-peru-condena-a-un-militar-por-violacion-como-delito-lesa-humanidad/50000760-3522942> Visto: 11 de septiembre 2019.

155 SALA PENAL PERMANENTE R.N. 1598-2007/ 24 de septiembre 2007. Available at: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/2d10978040753aef8fd3cf99ab657107/2.+R.N.+1598-2007+Caso+Chuschi.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2d10978040753aef8fd3cf99ab657107> Visto: 11 de septiembre 2019.

156 SALA PENAL NACIONAL. Exp. 11-04 Available at: <https://www.legal-tools.org/doc/9a4938/pdf/>. Visto: 11 de septiembre 2019.

prisión. La única manera de exigir el pago es a través de embargos a los ingresos o bienes del deudor, pero si se demuestra que la persona es indigente, estos mismos no se pueden exigir. La única alternativa que quedaría es solicitar una declaración de insolvencia al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Al ser declarada la insolvencia, cualquier ingreso será destinado al acreedor, independientemente de que hayan transcurrido más de 10 años desde el cumplimiento de la sentencia.

A este contexto general hay que añadir la ya mencionada legislación antisubversiva. Este grupo de leyes no sólo cambió el sistema de defensa nacional, la ley sobre el servicio de inteligencia nacional y la ley sobre la situación militar, sino que también incluyó sentencias y procedimientos que violaban el debido proceso y garantizaban la impunidad: dos leyes de amnistía, sentencias desproporcionadas, nuevos delitos (como el terrorismo agravado y la traición), así como tribunales y jueces encapuchados. En consecuencia, para obtener justicia y reparación por las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto, los tribunales nacionales casi no fueron utilizados hasta que el caso *Barrios Altos* declaró la incompatibilidad de las dos leyes de amnistía con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Según la Defensoría del Pueblo, los esfuerzos iniciales del Ministerio Público y del Poder Judicial para formar un subsistema especializado se tradujeron en una medida que buscaba contribuir al desarrollo del proceso de judicialización de estos delitos. Sin embargo, no ha sido posible consolidar un sistema que reúna las características necesarias de especialización, dedicación exclusiva, personal suficiente y recursos adecuados. Hubo un desarrollo desarticulado entre el Ministerio Público y el Poder Judicial para enfrentar esta compleja tarea. El Ministerio Público creó la primera autoridad especializada en 2002 y estableció un sistema descentralizado. El modelo descentralizado permite a los fiscales tener una mayor aproximación con las alegaciones y pruebas de las partes, sin embargo, este diseño no estuvo exento de dificultades, entre otras: i) una alta carga procesal de los fiscales; ii) limitaciones en los recursos logísticos y presupuestarios; y iii) falta de capacitación y especialización permanente. Actualmente, además del terrorismo y las violaciones de los derechos humanos, estos fiscales tienen jurisdicción para conocer de otros cinco delitos.

El Poder Judicial optó por un sistema centralizado, estableciendo la obligación de los tribunales penales y mixtos ubicados en los diferentes distritos judiciales del país, de remitir las investigaciones en curso sobre casos de derechos humanos a los tribunales penales supraprovinciales de Lima que, a partir de ese momento, tenían competencia en todo el territorio nacional. Este modelo ha implicado retrasos y el incumplimiento de los plazos en las investigaciones. Un número significativo de casos han enfrentado diversas dificultades, derivadas básicamente de la falta de presupuesto para el traslado de los testigos y familiares de las víctimas, así como de las demoras en la programación y ejecución de las actuaciones en lugares tan distantes de la sede donde se tramitan.

Así, los procedimientos avanzan lentamente. Algunas de las principales dificultades son:

- ▶ la falta de una base de datos de casos de violaciones de los derechos humanos;
- ▶ los recursos limitados que se ofrecen para investigar los casos;

- ▶ el retraso en el avance de las investigaciones preliminares y de algunos procedimientos judiciales;
- ▶ la falta de información del Ministerio de Defensa y de algunos organismos militares, especialmente del Ejército, que no proporcionan la información solicitada para lograr la identificación de los presuntos autores o aclarar algunos hechos importantes para las investigaciones (planes operacionales, ubicación de las bases militares, entre otros)
- ▶ la resistencia de la justicia militar a permanecer en los casos de violaciones de los derechos humanos, lo que da lugar a conflictos de jurisdicción que ya no deberían producirse;
- ▶ la falta de cumplimiento de las medidas de coerción personal;
- ▶ la inexistencia o las deficiencias de los mecanismos de defensa jurídica de las víctimas, investigadas o enjuiciadas; y
- ▶ las deficiencias del sistema de protección de las víctimas, los familiares de las víctimas, los testigos y los abogados o los defensores de los derechos humanos.
- ▶ Demuestra el escaso compromiso de cumplir con la obligación del Estado de luchar contra la impunidad. También envía un mensaje a las víctimas de que sus derechos no son tomados en serio, lo que socava el efecto de los esfuerzos de reparación.<sup>157</sup>

### 3.5 Ámbito judicial internacional

Esta situación explica por qué el Perú es uno de los Estados con más casos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Hasta la fecha, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado 29 sentencias contra el Estado peruano relacionadas con el conflicto armado interno. La tabla adjunta ofrece una visión general de la etapa de implementación de las sentencias de reparación.<sup>158</sup>

En resumen, podría decirse que:

- ▶ De los casos identificados, sólo se han presentado dos (*Castillo Petruzzi* y *Lori Berenson*), mientras que todos los demás casos se encuentran aún bajo supervisión de cumplimiento.
- ▶ El mandato de 'investigar, procesar y castigar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos' como remedio, es el que tiene el grado más bajo de cumplimiento. Se ha cumplido sólo en el caso emblemático de *Castillo Páez*. En los demás casos, la Corte ha señalado que ni siquiera puede cumplir adecuadamente con su labor de monitoreo del cumplimiento de las sentencias porque el Estado peruano no ha proporcionado información suficiente, debida, detallada, completa, oportuna y actualizada.

157 Defensoría del Pueblo p. 21-23. [https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1771\\_digitalizacion.pdf](https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1771_digitalizacion.pdf)

158 <https://www.dropbox.com/s/oyubnsusbpx9or/Cuadro%20compendio%20Casos%20CorteIDH.xlsx?dl=0> DIFUNDE LA PALABRA-

- ▶ En la mayoría de los casos el Estado peruano ha podido cumplir con el pago de la indemnización, pero no ha cumplido con la atención médica por los daños físicos y psicológicos ordenados por la Corte, ni con la obligación de determinar el paradero de la persona desaparecida, identificarla y entregar sus restos a sus familiares.
- ▶ El Estado peruano no cuenta con información oficial sistematizada y actualizada sobre los avances en el cumplimiento.

## 4. Comentarios De Cierre

Como evaluación final y bajo el entendido de que el Plan Integral de Reparaciones se está implementando parcialmente, a partir del análisis de la experiencia peruana en materia de reparaciones, se vislumbran algunos desafíos y se derivan algunas lecciones que vale la pena aportar a la experiencia comparativa.

### 4.1 ¿Una ética de la exclusión?<sup>159</sup>

Como se mencionó anteriormente, la Ley PIR indica en su artículo 4 que '[n]o son consideradas víctimas y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la presente Ley, los miembros de organizaciones subversivas.' Aunque el diseño de un plan de reparaciones basado en una lista de violaciones de los derechos humanos conduce inevitablemente a inclusiones y exclusiones -a quiénes se reparará y a quiénes no se reparará- vale la pena preguntarse sobre la legitimidad de dicha exclusión. No excluye simplemente el acceso a la reparación, pero no reconoce la calidad de víctima de una determinada categoría de personas.

De conformidad con los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en marzo de 2006, se entiende por víctima 'toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario'.<sup>160</sup> Un poco más lejos, establece que '[L]a aplicación e interpretación de los presentes Principios y directrices básicos se ajustará sin excepción a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo'.<sup>161</sup> Así, según el derecho internacional, la calidad de víctima no depende de la legalidad o moralidad de la conducta anterior de la parte

159 JULIE GUILLEROT, Reparaciones en la transición peruana: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?, en Serie Justicia Transicional – Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis de comparado, ICTJ, 2008, pp. 273-277.

160 NACIONES UNIDAS A/RES/60/147, marzo de 2006, párrafo 8.

161 Ibid, párrafo 25.

perjudicada y el principio de no discriminación nos obliga a evitar un trato diferente por razones como la opinión política. La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de reparaciones es la misma. No se conoce ningún caso en el que, al establecer una violación de la Convención Americana y el deber concomitante de reparación, la Corte hubiera decidido suspender o modificar su resolución a la luz de la calidad o la conducta de la víctima. Al definir si una víctima tiene derecho a ser reparada o no, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se limita a describir la conducta del Estado y sus consecuencias para las personas afectadas. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, al romper con los principios de no discriminación e igualdad ante la ley de quienes han sufrido una violación de los derechos humanos, esta disposición viola no sólo varios tratados de derechos humanos de los que el Perú forma parte, sino también la Constitución peruana. Sin embargo, el diseño de un plan de reparaciones no se limita a consideraciones legales: la dimensión política y la dimensión ético-moral cuentan tanto, si no más, a la hora de decidir sobre la viabilidad del plan.

El argumento para apoyar la exclusión de la calidad de la víctima se basa entonces en la esfera ético-moral y política y en los horrendos crímenes cometidos por los grupos subversivos: porque por sus acciones generaron víctimas, los miembros de los mismos no pueden ser reconocidas como tales.<sup>162</sup> Sin embargo, si la verdadera preocupación de la exclusión de la calidad de la víctima era la participación en violaciones de derechos humanos, también debería haberse cuestionado el reconocimiento del estatus de la víctima a algunos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, dado que, según las cifras de la CVR, son responsables del 37% de las muertes y desapariciones forzadas. No obstante, este no fue el caso, reflejando la renuencia de un sector de la clase política a apoyar el reconocimiento de los abusos del Estado.

Lo que realmente apoya la exclusión de la Ley no es si la persona tiene 'manos limpias' o no, sino una evaluación del papel de cada actor en el conflicto: la lucha de los grupos subversivos no se considera justa mientras que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no hicieron más que hacer un uso legítimo y legal de la fuerza en defensa del país.<sup>163</sup> El artículo 4 de la Ley establece entonces un trato diferenciado entre ciertas categorías de víctimas, trazando la línea sobre la base de una evaluación - necesariamente subjetiva - del papel de las dos partes en el conflicto y no sobre su participación en violaciones graves de los derechos humanos.

El problema de esta exclusión es que las violaciones sufridas según este criterio ideológico se relativizan en lugar de usar el principio objetivo de la violación o no de los derechos humanos, que pertenecen a todo ser humano como tal independientemente de su comportamiento o de sus elecciones pasadas. La clasificación de algunas personas -en este caso los miembros de los grupos subversivos- como individuos que no merecen disfrutar de derechos priva a la persona excluida de su reconocimiento como ser humano y valida las lagunas que sirvieron para justificar abusos.

162 Véase MOFFETT, Luke, 'Reparations for 'Guilty Victims': Navigating Complex Identities of Victim-Perpetrators in Reparation Mechanisms,' *International Journal of Transitional Justice*, 10(1) (2016), 146-167.

163 Ver LAPLANTE, Lisa, 'The Law of Remedies and the Clean Hands Doctrine: Exclusionary Reparation Policies in Peru's Political Transition,' *American University International Law Review* 23(1) (2007): 51-90.

Además de complicar enormemente la tarea del Consejo de Reparaciones, esta disposición podría tener consecuencias delicadas para el Estado peruano, tales como acciones de inconstitucionalidad o demandas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Los costos sociales, financieros y políticos de estas acciones podrían ser mucho mayores que los de incluir simplemente a miembros de grupos subversivos víctimas de violaciones de derechos humanos.<sup>164</sup>

Aunque tampoco se basaría en la ley, lo más aceptable habría sido la determinación política de que los miembros de los grupos subversivos no serían considerados beneficiarios del PIR, pero sí víctimas. Otra opción habría sido establecer criterios objetivos que los situaran al final de la cola en la prioridad de la implementación de las medidas de reparación. Una tercera posibilidad habría sido excluir del PIR a los miembros de las organizaciones subversivas que resultaron heridos, lesionados o muertos como resultado directo de enfrentamientos armados, a menos que la afectación se haya cometido en violación de sus derechos humanos, es decir, excluir a los miembros de los grupos subversivos que cayeron en acciones legítimas del Estado.

A pesar del legítimo rechazo moral que pueden generar las acciones de los grupos subversivos, la exclusión genérica del artículo 4 de la Ley institucionaliza el rechazo moral de un sector de víctimas e impide una reflexión más matizada sobre el futuro de la convivencia nacional y el respeto a los derechos humanos, dejando claro que el camino hacia la reconciliación nacional es largo y arduo.

## 4.2 Institucionalizar una Política Nacional de Reparaciones: Las dificultades de financiación, gestión y coordinación

Los principales avances en el proceso de reparaciones están relacionados con el diseño de un marco regulatorio: Ley N° 28.592 que crea el PIR; la creación de entidades encargadas de su monitoreo; la elaboración del Registro Único de Víctimas; así como la implementación parcial de los siete programas de reparaciones. Sin menoscabo de la pertinencia de estos avances, las dificultades persisten. La existencia de múltiples disposiciones sobre beneficios y registros diferenciados de víctimas y la confusión de algunos programas de reparación con programas sociales son algunas de ellas. Si bien en los últimos cinco años se han realizado importantes esfuerzos, la falta de liderazgo por parte del Director de la entidad en materia de reparaciones (CMAN), a lo que se suma la falta de metas, indicadores cualitativos, cronogramas y mecanismos adecuados de monitoreo y evaluación muestran la necesidad de fortalecer el proceso de reparaciones como una política pública nacional. Uno de los principales problemas sigue siendo el seguimiento presupuestario de las acciones del Estado y la determinación de si se trata de una reparación cuando no existe un rubro oficial para el pago de las reparaciones.

164 Como lo demuestran las reacciones a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 25 de noviembre de 2006 en el caso *Miguel Castro Castro vs Perú*, que reconoce la responsabilidad internacional del Estado peruano por el uso de la fuerza contra las personas privadas de libertad -personas condenadas por pertenecer a las filas de Sendero Luminoso o detenidas por ser presuntos miembros de Sendero Luminoso- y lo condena a pagar reparaciones a los reclusos fallecidos, a los sobrevivientes y a sus familiares. Véase, CORTEIDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

La experiencia peruana muestra las enormes dificultades que existen en la práctica para financiar no sólo los programas y las medidas de reparación, sino también los organismos que los apoyan. No cabe duda de que el proceso de movilización de recursos públicos es esencialmente político y, en este caso, depende en gran medida de la existencia de correlaciones de fuerzas favorables a las reparaciones. En el Perú, las reparaciones a menudo son vistas como una desviación de recursos que podrían ser gastados en programas de desarrollo de vivienda, educación y salud pública, etc. que son áreas que benefician a un segmento más amplio de la sociedad. La correlación de fuerzas es por lo tanto frágil, por lo que en varias ocasiones el financiamiento de las reparaciones se ha convertido en un proceso tortuoso y lento, poniendo en peligro la viabilidad misma de la política de reparaciones.

Esta falta de voluntad política se ha expresado de varias maneras, las principales argumentando la escasez de recursos, asociando los programas sociales tradicionales con las reparaciones, reduciendo el alcance del PIR (ya sea excluyendo a individuos específicos de las reparaciones económicas o implementando exclusivamente reparaciones colectivas), dejando a los organismos a cargo sin recursos humanos, logísticos o financieros y, por supuesto, asignando una cantidad limitada y oportuna de recursos estatales a las reparaciones sin la posibilidad de una proyección de mediano plazo.

Finalmente, del examen de la experiencia peruana se observa que otro inconveniente importante para que el proceso de reparaciones se desarrolle de manera efectiva y oportuna es la falta de coordinación entre las diferentes entidades que están a cargo de la organización y ejecución del PIR. De acuerdo con el marco regulatorio, es tarea de la CMAN asumir esta función como órgano de gobierno para el monitoreo y supervisión continuos y trabajar en conjunto con el Consejo de Reparaciones y con los sectores y gobiernos regionales y locales. Estas entidades, sin embargo, están gestionando sus programas de reparación o su trabajo de identificación de víctimas y beneficiarios de forma aislada. Esto no sólo dificulta que las víctimas manejen información completa sobre los procedimientos y beneficios a los que pueden acceder, sino que también imposibilita el manejo oportuno de los recursos dedicados a la política de reparaciones e impide que el proceso de reparaciones se lleve a cabo de manera oportuna, rápida y ordenada. Finalmente, lleva a que se retrase aún más el derecho de las víctimas a una reparación justa y oportuna. Por lo tanto, es necesario insistir en la necesidad de que las distintas instituciones del Poder Ejecutivo y los organismos descentralizados, así como los gobiernos regionales, provinciales y distritales, hagan el esfuerzo de coordinar y planificar acciones conjuntas para cumplir con las obligaciones indicadas en la Ley que crea el PIR.

### 4.3 Conclusión

15 años después del inicio del proceso, parece evidente la importancia de la amplitud del proceso de justicia transicional en el Perú: la contribución más importante de la CVR en materia de reparación ha sido la verdad, la comprensión de lo que fue el conflicto y el haberlo llevado a la esfera pública. Sin la CVR no habría habido ninguna ley de desplazamiento, ninguna ley de desaparición, ninguna ley de reparaciones. Además, el PIR ha centrado el debate en las víctimas y poco a poco ha permitido reconocer que hay víctimas de todos los bandos (civiles, policiales, militares). A pesar de que la sociedad en su conjunto siga polarizada, como lo demuestra la frecuente agitación política, las organizaciones de las víctimas han demostrado su capacidad

para matizar sus discursos polarizados, lo cual es, de alguna manera, el camino hacia la reconciliación.

Juana [ex-presidenta de ANFASEP] nos dijo en una reunión: "Pensé que las viudas de las víctimas [de los militares] estaban por encima de nosotros, en la lógica de la mente del Estado", [pero] "han sufrido tanto o peor que nosotros, porque cuando mataron a nuestros maridos pudimos enterrarlos, pero cuando Sendero mató a sus maridos o los desapareció, la Policía a veces puso un cajón con un ladrillo dentro. Juana reflexionó: "al menos yo podía salir y criticar, ellos ni siquiera podían hacer eso".

**Entrevista con el equipo de investigación P06, Lima, Perú, 6 de mayo de 2019**

Sin embargo, uno de los principales fracasos del proceso es no haber enfrentado las causas profundas del conflicto. Mucho más que reparaciones económicas y materiales, lo que las víctimas quieren y necesitan es sentirse ciudadanos con plenos derechos en la vida cotidiana. El sujeto víctima es pobre, y la exclusión, la discriminación y la falta de servicios básicos siguen siendo el pan de cada día, incluso en la aplicación de las medidas de reparación. La primera conclusión de la CVR decía, 'el conflicto armado que vivió el Perú entre 1980 y 2000 ... fue un conflicto que reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana,<sup>165</sup> demostrando que las causas del conflicto se originaron en estructuras sociales, políticas y económicas excluyentes que deben ser revertidas. La principal conclusión de la CVR sobre la existencia de fracturas sociales es difícil de aceptar en toda su magnitud y consecuencias por la mayor parte de la sociedad y particularmente por la elite política, económica y social del país, en la medida en que pone en tela de juicio un sistema político, institucional, económico y social del que se beneficia. Sin embargo, si se tuviera en cuenta el Informe Final de la CVR, el país no debería seguir siendo administrado como hasta ahora. Al seguir teniendo una débil república inclusiva, la crisis social, la corrupción y la crisis política indican que el pasado no está lejos de la superficie.

165 COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACION. 'Conclusiones generales del Informe Final de la CVR'. Disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php> Visto: 11 de septiembre 2019.

Reparations, Responsibility

 Victimhood in Transitional Societies

# REPARACIONES EN PERÚ:

## 15 Años De Reparación

Septiembre 2019

Dr. Luke Moffett  
School of Law  
Queen's University Belfast  
Main Site Tower  
University Square  
BT7 1NN

**t:** 028 90973893

**e:** [info@reparations.qub.ac.uk](mailto:info@reparations.qub.ac.uk)

**w:** <https://reparations.qub.ac.uk>

**(Print): 9781909131972**

**(Digital): 9781909131987**

Imagen: Foto de la portada - Fotografía de Luke Moffett