



**BALANCE DE LAS ACCIONES DEL ESTADO EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL
INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y
RECONCILIACIÓN**

JUDICIALIZACIÓN Y REPARACIONES

**Resumen Ejecutivo
(Agosto 2005-Agosto 2006)**

JUDICIALIZACIÓN

Dificultades del Sub Sistema especializado en la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos

La gravedad de las violaciones de derechos humanos, señalados por la CVR en su Informe Final, así como las características de sus perpetradores y las diversas estrategias de encubrimiento u ocultamiento de evidencias mostró que el sistema de justicia penal no estaba pensado para sancionar este tipo de delitos. Por ello, una de las recomendaciones fue la **creación de un subsistema penal para la investigación y juzgamiento de delitos contra los derechos humanos**, mediante la creación de instancias especializadas a nivel judicial, fiscal y policial en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto. A esta recomendación se sumó, por parte de la CVR, la presentación de 47 casos graves de violación a los derechos humanos ante el Ministerio Público.

A tres años de presentado el Informe Final de la CVR, la CNDDHH encuentra una serie de dificultades dentro del sub sistema especializado en la investigación de violaciones de derechos humanos, estas son:

- La reciente desactivación de dos Juzgados Supraprovinciales en Lima, por la supuesta falta de casos, demuestra que aunque existe una gran cantidad de denuncias en el Ministerio Público, no se llegan a abrir procesos penales. Esto llevaría a la falsa impresión de que no se justifique la existencia de un subsistema judicial especializado en violaciones a los derechos humanos.
- La ampliación de competencia de fiscalías en distintos lugares del país – sin que ello signifique una reducción de su carga habitual de casos - para atender denuncias de violaciones de derechos humanos aumenta la demanda recursos humanos y económicos para llevar a cabo las diligencias requeridas en las investigaciones. Además, paradójicamente se han designado Fiscalías en lugares en donde no se produjeron violaciones a los derechos humanos.
- La competencia nacional de los Juzgados Supraprovinciales de Lima es preocupante ya que los hechos denunciados ocurrieron en lugares distantes de Lima, esto afecta el derecho de las víctimas y familiares y genera serias trabas en la actuación judicial (realización de exhumaciones, toma de testimonios, etc).
- Se obstaculizan los procesos con la negativa de entregar información relevante del Ministerio de Defensa, o la falta de cumplimiento a las órdenes de detención por parte de las autoridades del Ministerio del Interior.
- Faltan recursos económicos para llevar a cabo las exhumaciones. Asimismo, se han presentado problemas con el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público, tales como postergaciones de fechas para exhumaciones o resultados distintos frente a otras investigaciones de peritos forenses de parte.

Algunos aspectos positivos

La CNDDHH ve como un avance importante en materia de judicialización de violaciones a los derechos humanos que entre los operadores del sistema de administración de justicia se venga aplicando criterios jurídicos que recojan la normatividad nacional e internacional aplicable en materia de derechos humanos, entre ellos los más saltantes son :

- La incorporación del Derecho Internacional Humanitario al Derecho nacional con rango constitucional y su aplicación directa en el Derecho Interno.
- El reconocimiento de la obligación ineludible del Estado de investigar, procesar, juzgar y sancionar los crímenes contra los derechos humanos, no es pasible de obstáculos o impedimentos basados en el Derecho Interno.
- La ratificación de la competencia de la justicia ordinaria para conocer de estos casos frente a la Justicia Militar.
- La consideración como delito de lesa humanidad del homicidio calificado, refiriéndose a la ejecución extrajudicial.
- La imprescriptibilidad de las violaciones de derechos humanos y la inaplicación de amnistías, cosa juzgada u otras disposiciones que impiden las investigaciones, juzgamiento y sanción son criterios reconocidos.

El número de casos

El movimiento de derechos humanos está asumiendo alrededor de 312 casos: 87 se encuentran en estudio por los organismos de derechos humanos para su denuncia ante el Ministerio Público; 188 se encuentran en investigación preliminar y 37 casos se encuentran en etapa judicial.

El Ministerio Público ha señalado que existen a nivel nacional 516 casos de violaciones de derechos humanos, como desaparición forzada de personas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y violación sexual, en investigación.

La justicia militar

A principios de año apareció la Ley 28665, "Ley de organización, funciones y competencia de la jurisdicción especializada en materia penal militar policial". El Ministerio Público interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra dicha Ley. Luego el Tribunal Constitucional, TC, declaró inconstitucional varias de sus disposiciones (17 de abril de 2006, exp. 0004-20006-PI/TC).

Por otro lado el Colegio de Abogados de Lima interpuso una demanda en el mismo sentido que el TC el que volvió a declarar inconstitucionales varios preceptos contenidos en la Ley (17 de abril de 2006), entre ellos, los referidos a la función del Fiscal Supremo Penal Militar Policial de defender la competencia de la justicia castrense.

En julio de 2006 el Ministerio Público conformó una comisión encargada del estudio de implementación de las fiscalías especializadas en materia penal militar policial.

Protección de testigos

Persisten los problemas de graves amenazas y hostilización hacia familiares de víctimas y testigos. La existencia de una norma que incluye medidas de protección en estos casos (resguardo policial, ocultación del paradero, reserva de identidad), no parece ser suficiente para atender o resolver la problemática al no quedar claros los mecanismos directos de su implementación. La mayoría de estas personas viven en lugares alejados por lo que no tienen un contacto permanente con los abogados que llevan sus casos, o carecen de recursos suficientes para acercarse a informar sobre sucesos extraños que les puedan suceder. Es difícil tener información de las amenazas, amedrentamientos o sobornos realizados a las víctimas, lo cual los hace vulnerables.

Recomendaciones

- Es necesario reforzar el subsistema especializado en la investigación y juzgamiento de los delitos contra los derechos humanos, reafirmando su especial utilidad en el proceso de judicialización dado que se trata de casos complejos e inéditos que requieren especialidad y dedicación exclusiva.
- Se requiere potenciar, económicamente y con el personal necesario, las fiscalías supraprovinciales y aquellas fiscalías que vienen conociendo de estos casos, para que las investigaciones no se dilaten demasiado y que los resultados sean eficaces y oportunas.
- Es necesario desplegar esfuerzos para que, a nivel de las fuerzas políticas, se perciba la judicialización de las violaciones a los derechos humanos, como un asunto prioritario ya que involucra tres elementos esenciales para el proceso de reconciliación, como son verdad, justicia y reparación.
- En lo que respecta a la protección de testigos, será recomendable no sólo revisar la normatividad vigente sino, además, llevar a cabo las coordinaciones necesarias con las autoridades comprometidas para que se apliquen las disposiciones vigentes, además de lograr que se incorporen las reformas necesarias y urgentes.
- Hay que retomar las coordinaciones interinstitucionales (Defensoría del Pueblo, Fiscalía Superior Coordinadora de las Fiscalías Nacionales y Supraprovinciales, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) a efectos de elaborar un plan o cronograma de exhumaciones, de acuerdo a las necesidades y urgencias de los procesos de investigación.

REPARACIONES

La reparación, junto con la justicia y verdad, constituyen los elementos esenciales para poder resarcir el daño y las secuelas generadas por el conflicto armado interno vivido entre 1980 y el 2000. La CVR recomendó la puesta en marcha de un Plan Integral de Reparaciones, como parte de una política de Estado, que contribuyera a la recuperación moral, mental y física de las víctimas sobrevivientes y familiares, restituyera sus derechos, contribuyendo así al reestablecimiento de la confianza cívica y la solidaridad social.

Política Nacional de Reparaciones. Ley 28592 y su Reglamento

- El Estado peruano, a fin de cumplir con su obligación de reparar a las víctimas del conflicto armado interno (1980 – 2000), ha diseñado un marco normativo que busca ordenar y orientar las acciones que desde el Estado se dan a favor de éstas y que se basa en las recomendaciones del Informe Final de la CVR: Ley 28592 que crea el Plan Integral de Reparaciones, PIR, (publicada 21 de julio de 2005) y su Reglamento (publicado 06 de julio 2006).
- Es necesario reconocer que hasta antes del Reglamento no existía en la normativa interna una definición explícita de reparación, que incluyese como uno de los objetivos de la reparación el permitir el acceso a la justicia a las víctimas, así como restituirles sus derechos y resolver secuelas derivadas de las violaciones a sus derechos humanos.
- El PIR está conformado por los programas de Restitución de Derechos Ciudadanos, Educación, Salud, Reparaciones Colectivas, Simbólicas, Económicas y de Promoción y facilitación al acceso habitacional. El Reglamento ha desarrollado las características de cada programa, esto es positivo. Sin embargo se necesitan mayores precisiones y definiciones sobre las modalidades, componentes y responsabilidades de las instituciones estatales encargadas de la implementación de cada programa. De esta manera se evitarán vacíos que creen confusión y falta de coherencia en las acciones desarrolladas. Igualmente se requiere capacitar a los funcionarios y servidores públicos para garantizar la finalidad reparadora de la acción desarrollada.
- Aunque el Reglamento y la Ley 28592 recogen las categorías de víctimas y beneficiarios que plantea la CVR éstos no desarrollan los criterios para la exclusión de la condición de víctima de los miembros de las organizaciones subversivas, solo señala que los miembros de éstas organizaciones quedan excluidos sin precisar las condiciones de ésta exclusión. No se recoge la recomendación de la CNDDHH en el sentido que la pertenencia a una organización subversiva se determinará por una sentencia firme de la Corte Suprema de Justicia.
- En la Ley 28592 se establece que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, CMAN, es la encargada de diseñar, coordinar y supervisar la implementación del PIR. Además de coordinar las acciones con el gobierno central, regional y local para inclusión de las reparaciones en sus presupuestos.
- La política nacional de reparaciones fue incorporada en el Plan Nacional de Derechos Humanos, señalándose que debe ser política de Estado dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 28592 así como la implementación del Consejo de Reparaciones, el Registro Único de Víctimas y el fortalecimiento de la CMAN.

Registro Único de Víctimas y Consejo de Reparaciones

- La Ley 28592 crea el Consejo Nacional de Reparaciones, CR, encargado del Registro Único de Víctimas, RUV, y con ella se da un importante paso en el reconocimiento e identificación de las personas que fueron víctimas, lo que permitirá el acceso a las medidas de reparación que se desarrollen. Por ello es de suma urgencia la constitución del CR a través del nombramiento de sus integrantes y de la asignación de los recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones.

- El CR estará a cargo del RUV y tendrá por función el dirigir el proceso de evaluación, calificación y acreditación de la calidad de víctimas y beneficiarios individuales y colectivos del PIR y la inscripción de los mismos en el registro. También, deberá coordinar con los gobiernos regionales y locales que tienen previsto la elaboración de registros de víctimas, para que no se dupliquen esfuerzos y recursos en este mismo objetivo.

La Comisión Multisectorial de Alto Nivel - CMAN

- Tras un proceso de incidencia de parte de la sociedad civil el Estado conformó, en febrero de 2004, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada de las acciones y políticas de Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, CMAN, cuyo fin es diseñar la política nacional de paz, reconciliación y reparación colectiva, entre otros temas derivados de las recomendaciones de la CVR. Está compuesta por representantes del Estado así como de la sociedad civil, y tiene el deber de presentar anualmente un informe ante el Congreso de la República dado cuenta de las acciones realizadas por los distintos niveles de gobierno sobre el tema de reparaciones.
- La modificación de adscripción de la CMAN, que se encontraba bajo el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, transfiriéndola al Ministerio de Justicia, MINJUS, ha entorpecido la fluida toma de decisiones por dilación burocrática.

Financiamiento para las Reparaciones

- Según las normas dadas, la CMAN es responsable de garantizar la estrategia y lineamientos de política de financiamiento del PIR. Además, las entidades estatales concernidas en el PIR tienen la responsabilidad de establecer estrategias de financiamiento de corto, mediano y largo plazo que garanticen su ejecución.
- La Agencia de Cooperación Internacional (APCI) y la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, apoyarán a la CMAN en la gestión de financiamiento de parte de la cooperación internacional.
- En los dos últimos años la CMAN ha trabajado en la identificación del gasto público para implementar el PIR, teniendo como base lo establecido por la Programación Mutianual del PIR 2005 – 2006. Las cifras dadas por la CMAN corresponden a lo establecido en los presupuestos sectoriales, además se han definido los costos adicionales requeridos para la implementación del PIR. Durante el año 2005, el PIR solo ha contado con un presupuesto adicional de 10 millones de soles, para el 2006 se han asignado 15 millones de soles del FEDADOI, pero hasta la fecha no se han transferido los recursos, debido a que no habrían fondos para hacerlo.
- La CNDDHH tiene algunas observaciones sobre el proceso de definición, asignación y monitoreo de los recursos para reparaciones, estos son:
 - o Los lineamientos del financiamiento del PIR no son tomados debidamente en cuenta por los sectores, así lo evidencia la información que envían a la CMAN, donde se observa la carencia de estrategias sectoriales económicas de corto, mediano y largo plazo.
 - o Aunque hay una metodología para definir el gasto público de los sectores en reparaciones las cifras presentadas son cuestionables ya que los recursos que reciben son para ser utilizados en las actividades regulares como infraestructura, pago de salarios, etc. Además, el dinero no les llega del MEF con "destino reparaciones", puesto que en la estructura funcional programática de cada sector no está considerado el rubro "Reparaciones".
 - o No existe claridad sobre el término "Reparaciones" a nivel de los funcionarios de los sectores y de los Gobiernos Regionales.
 - o Hasta la fecha el MEF ha incumplido con la obligación, según el DS 062-PCM, de establecer un proceso de consulta pública que de cuenta – en su portal de transparencia económica – del seguimiento de la ejecución presupuestal del Estado sobre reparaciones.
 - o La CMAN no ha logrado sistematizar toda la información de las acciones programadas por los distintos niveles de gobierno para reparaciones.

- Falta de conocimiento o aceptación por parte de los sectores que existe una normativa que los obliga a contar con estrategias de financiamiento de las acciones del PIR.
- Confusión, sobre todo de parte de los gobiernos regionales, sobre los criterios y procedimientos para la distribución de los recursos asignados para el PIR.

El proceso regional de las reparaciones

- En el Marco Programático de la Acción del Estado en materia de Paz, Reparación y Reconciliación Nacional (2004), se estableció las zonas de prioridad para la ejecución de las reparaciones: Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Junín, Huanuco, San Martín, Pasco y las provincias de La Convención (Cusco) y Padre Abad (Ucayali). Esta relación, según la norma, podría ser ampliada y/o modificada.
- La priorización de las zonas se hizo con la base de datos del Censo por la Paz y el registro de comunidades altamente afectadas por la violencia, 562 en total. Esta decisión fue cuestionada por los gobiernos regionales incluidos y excluidos en la Programación, y por las organizaciones de afectados y la sociedad civil, debido a que muchas comunidades y ciudades no han sido incluidas. Las regiones que no han sido tomadas en cuenta, se sienten al margen del proceso, por ejemplo Ica, Puno, Cusco, Ancash y la misma ciudad de Lima que acogió a miles de Familias Desplazadas.
- La promulgación de la Ley 28592, y en su reglamento, fortalece el mandato de la CMAN como instancia que coordina las acciones de los distintos niveles de gobierno en materia de reparaciones. Esto debería fortalecer la articulación entre lo regional y lo nacional, para ello el reglamento señala que la CMAN debe "promover la constitución de un Grupo de Trabajo que incorpore a las regiones involucradas con el fin de ejecutar acciones de planificación, seguimiento y monitoreo del PIR". De esto es importante decir que los distintos niveles de gobiernos deben dar cuenta a la CMAN de los objetivos, metas y acciones que se ejecutarán en el nivel distrital, provincial y regional.
- En el diseño e implementación de las reparaciones a nivel regional, Huancavelica es la región que más ha avanzado. Por ejemplo ha destinado fondos propios e iniciado el registro regional de víctimas. Por otro lado también tenemos que en Apurímac y Ayacucho también se han constituido instancias multisectoriales para las reparaciones y se ha iniciado el proceso de definición del registro de víctimas.
- Otros resultados en el nivel regional es que los ocho gobiernos regionales priorizados en la Programación Multianual 2005-2006 han expresado el reconocimiento de la existencia de las víctimas en su región, así como han reconocido su obligación de ejecutar el PIR. Son 6 las regiones que tienen acuerdos formales – ordenanzas, resoluciones, etc – orientadas a atender las demandas de reparación a las víctimas, además ha habido un proceso donde se ha procurado contar con la participación de las víctimas y familiares.
- Entre las dificultades que la CNDDHH identifica en el plano regional de reparaciones tenemos:
 - Falta de claridad de parte de los gobiernos regionales sobre cuáles son las funciones de la CMAN en el proceso de reparaciones. Además, no se ha contado con espacios institucionalizados de diálogo entre los gobiernos regionales y la CMAN.
 - Tensión entre la CMAN y algunos gobiernos regionales debido a que solo 8 de ellos fueron incluidos con la Programación Multianual 2005 – 2006. Se requiere clarificar el proceso de incorporación de nuevas zonas en la Programación Multianual de 2007 – 2008.
 - Los gobiernos regionales han manifestado su disconformidad con el hecho de que se tome como base el Censo por la Paz ya que éste no tiene registradas todas las comunidades afectadas por conflicto de sus regiones.
 - Los gobiernos regionales no han entregado a la CMAN información y proyectos para que cumpla eficientemente con su función de monitoreo.