



**Insumos para el debate acerca del
Propósito, naturaleza y procedimientos de un
Registro Nacional de las Víctimas del conflicto en el Perú**
Por
Julie Guillerot y Lisa Magarrell¹

I - Propósito del documento y su contexto

El pronunciamiento del Presidente Alejandro Toledo sobre el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) hace referencia a un compromiso del mandatario de liderar “una cruzada en busca de recursos del exterior para (...) la elaboración de un Registro Nacional de Víctimas, tanto civiles como militares y policiales”².

Dentro de las recomendaciones de la CVR, la única referencia específica a facultades que podrían entenderse como parte de las funciones de un registro nacional de víctimas se encuentra en el Plan Integral de Reparaciones cuando se precisa que el ente nacional de coordinación y supervisión del plan debería “contar con una asesoría jurídica para la calificación de víctimas, basándose en los mismos criterios que los utilizados por la CVR, y para la calificación y acreditación de los beneficiarios”³. Además, el informe final de la CVR contiene listados en sus anexos que podrían considerarse un comienzo de registro, especialmente en lo que se refiere a los peruanos y peruanas muertos y desparecidos.

Pero, ¿qué significaría crear un registro? Aunque pareciera sencillo, la definición del propósito y naturaleza de un registro nacional de víctimas (RNV) es un empeño complejo que, a nuestro parecer, plantea una cantidad de interrogantes que hace falta responder antes

¹ Julie Guillerot es Responsable de la Unidad de Investigaciones de APRODEH y Asociada del ICTJ; Lisa Magarrell es una Asociada Principal del ICTJ. Nuestros especiales agradecimientos a Daniel Sanchez y Jorge Abrego por sus valiosos aportes en la etapa de recojo de información sobre las experiencias nacionales.

² Pronunciamiento del Presidente Alejandro Toledo sobre el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 21 de noviembre de 2003. En otra oportunidad, el mandatario mencionó: “Nuestro gobierno ha asumido el compromiso de respaldar las acciones del Ministerio Pública en la identificación de las víctimas, iniciando una cruzada para recabar recursos que se destinen a la elaboración de un registro nacional de víctimas (...)”, Discurso del Señor Presidente de la República, con ocasión de la instalación de la Comisión Multisectorial encargada del seguimiento de acciones de paz, reparaciones colectivas y reconciliación, 27 de febrero de 2004.

³ Tomo IX p. 203, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, Agosto de 2003.

de poder entrar en cuestiones de la elaboración de un decreto o la implementación por otra vía de esta valiosa iniciativa.

A continuación, hacemos un primer ensayo de reflexión sobre la base de un proceso de investigación documental y de entrevistas siguiendo un esquema de preguntas claves cuyas posibles respuestas nos dotan de una serie de variables que, a su vez, pueden informar el desarrollo del tema. Este documento busca aportar a la elaboración de la base conceptual y el diseño técnico de un registro nacional de víctimas.

En primer lugar, la investigación documental se realizó en base a la experiencia nacional. En efecto, varias instituciones públicas y privadas en Perú han intentado, con distintos fines y grados de especificidad, hacer registros de las víctimas del conflicto que venía sufriendo el país, y en algunos casos, proceder a su calificación y acreditación como víctima y/o beneficiario. El esfuerzo maestro en este sentido es el de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que operó durante un período de dos años y cuyas conclusiones y recomendaciones motivaron la referencia del Presidente Toledo a un RNV. Las demás experiencias estudiadas permiten complementar información metodológica, comparar formas de abordar universos menores y mayores de víctimas y hechos y enriquecen la base de información sobre la factibilidad y efectividad de distintas opciones.

Por otro lado, se buscó tener una visión comparada a través de la experiencia internacional. Se estudió con mayor profundidad la experiencia chilena de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Además, aprovechando los insumos de un proyecto de investigación sobre programas de reparaciones, dirigido por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés), señalamos otras opciones adoptadas en distintos países con el fin específico de implementar planes de reparaciones, buscando encontrar paralelos en términos de complejidad, números y capacidad institucional para informar nuestro análisis del caso peruano.

En segundo lugar, se llevaron a cabo entrevistas con diversas personalidades del movimiento de derechos humanos peruano y funcionarios del Estado vinculados con el tema, buscando recoger distintas ópticas, tendencias e inquietudes para luego abordarlas en este documento. Cabe subrayar que casi unánimemente, existía una preocupación sobre las expectativas que podría generar un RNV, recalando para nosotros la importancia de que cualquier política en esta línea sea bien ponderada, y consultada.

Uno de los primeros interrogantes que nos planteamos es: ¿Cuáles serían los *finés* apropiados de un RNV en el caso peruano? ¿Se trata de una simple nómina de víctimas? ¿O debe la inclusión de un nombre tener algún efecto en relación a la reparación, la judicialización, las exhumaciones, la entrega de un certificado, u otra acción?

De las posibles respuestas a la pregunta ¿qué fin tiene el RNV?, se desencadena una serie de otras preguntas que se refieren al *alcance* del mismo: ¿De quiénes se trata? ¿Son víctimas únicamente? ¿Beneficiarios de algún programa? ¿Cuáles categorías de víctimas se registran? ¿Debe ser comprensivo o parcial?

Y finalmente, se necesita considerar el *proceso* del RNV. ¿Con que principios rectores se guía el proceso del RNV? ¿Operan presunciones? ¿Qué tipo de información se registra y qué nivel de “prueba” se exige”? ¿Es un solo RNV que registra víctimas y también familiares u otros deudos? O, en el caso que se trata de un paso previo a las reparaciones, ¿debe haber una bifurcación del proceso entre registro de víctimas y calificación de potenciales beneficiarios? ¿Se establecen prioridades, se realiza el registro por fases en cuanto a tipos de violaciones, fines del registro, área geográfica, capacidad de actuar sobre la información recogida u otro factor? ¿Cuál debería ser la relación entre un RNV y la información de la CVR? ¿Qué complicaciones se introducen al existir múltiples registros? ¿A través de qué proceso se convoca, se hace el recojo de información, y la depuración y calificación de la misma? ¿Quién se encarga del RNV? ¿Existe algún proceso para dirimir disputas? ¿Cuánto tiempo queda abierto el proceso de recojo de información? ¿Cuál es el uso y acceso que se da a la información contenida en el RNV?

Este trabajo no pretende responder a todas estas preguntas; pero esperamos que sirva para estimular un debate ponderado y consultado sobre la forma más justa y efectiva de un registro nacional de víctimas. También, por razones prácticas, nos hemos limitado a considerar las preguntas relacionadas con un registro de víctimas individuales, más que colectivas. Sin embargo, este es un tema que podría ameritar atención en otro documento. Finalmente, aunque podría resultar útil, el tiempo no ha sido adecuado para estudiar procesos análogos en el Perú que podrían tener alguna relevancia, por ejemplo, el RENIEC; el Seguro Integral de Salud, programas de asistencia, y otros. Consideramos que, debido a las particularidades de las violaciones a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, lo más valioso para esta primera aproximación al tema sería limitarnos a estudiar casos que implican estos derechos precisamente.

A continuación, primero abordamos la experiencia nacional a la fecha (II); pasamos a un breve estudio comparado de experiencias internacionales en cuanto a las reparaciones en especial (III); y terminamos examinando algunos de los factores positivos y negativos que entran en la consideración de los interrogantes más urgentes y que se podrían tomar en cuenta al momento de diseñar un Registro Nacional de Víctimas en el Perú (IV). Hemos incluido en anexo, un esquema de la estructura que el RNV podría eventualmente adoptar (anexo A) y la información detallada recopilada sobre las experiencias referidas (anexo B).

II – Experiencia nacional⁴

Como lo mencionamos anteriormente, por ser la experiencia nacional que con certeza ha tenido la mayor amplitud en materia de registro de las víctimas del conflicto armado, el proceso de registro de víctimas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación es parte importante de nuestro estudio. Adicionalmente, hemos examinado las experiencias del: Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico de la Administración Pública; el Registro Nacional de Información de Personas desaparecidas de la Policía Nacional; y la Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria.

En cada caso indagamos sobre la finalidad y los alcances del registro; la instancia encargada y su estructura; el proceso de recojo, procesamiento y calificación de información; los plazos para registrarse; y el uso y acceso a la información registrada.

2.1 Finalidades

Las finalidades de los casos estudiados a nivel nacional nunca se han limitado a una simple lista o nómina de víctimas, lo que podría llamarse “registro” en su forma más básica.

El caso de la CVR sin embargo es tal vez el que se acerca más a un registro en este sentido, ya que su propósito principal fue uno de conocimiento y reconocimiento de la verdad en cuanto a los nombres de las víctimas. Así, el Anexo 4 del Informe Final de la CVR contiene la lista de “Casos y víctimas registradas por la CVR”. De acuerdo a la CVR, refiriéndose en la introducción del anexo a las víctimas registradas:

“Queremos que el país las recuerde, que las grabe en la memoria nacional, para que no olvidemos quiénes fueron los ciudadanos y ciudadanas del Perú que ya no se encuentran entre nosotros; para que conozcamos cuáles fueron las comunidades, pueblos y distritos que tuvieron que vivir durante años en la incertidumbre, entre la vida y la muerte, la arbitrariedad, la injusticia, el terror y la pena. (...) Esperamos que esos puentes nos reconcilien con nuestro propio país, que nos permitan construir una sociedad donde nadie viva ni muera excluido de la memoria nuevamente.”

Sin embargo, la confección de la lista de casos y víctimas de la CVR– uno de los productos de la Base de Datos de la Comisión – tuvo también aportes concretos en materia de ubicación de personas, de comprobación de la información y de sustento de las mismas investigaciones de la Comisión, ampliando así sus finalidades.

Asimismo, el mandato de la Comisión dejó claro que no tenía una función únicamente de estudiar y presentar esta realidad, sino que también le correspondía, entre otras cosas, contribuir al esclarecimiento de crímenes y violaciones de los derechos humanos, “elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares”, “recomendar

⁴ Para información detallada sobre las experiencias nacionales e internacionales estudiadas, véase anexo B.

reformas (...) como garantías de prevención” y “establecer mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones”⁵. Si bien la CVR enfatiza el valor simbólico e histórico del listado en sí, sus recomendaciones vinculadas a la existencia de la nómina de víctimas, y en especial, las recomendaciones respecto a las reparaciones, sugieren que el registro debe servir en alguna medida para motivar políticas de gobierno de justicia, reparaciones y reformas.⁶

Las otras experiencias estudiadas han tenido o tienen finalidades claramente definidas que van más allá de la mera recopilación de nombres de víctimas:

- el Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico de la Administración Pública (CNC), se estableció para posibilitar el resarcimiento de los funcionarios y servidores públicos, alcaldes y regidores que han sido víctimas de accidentes, actos de terrorismo y narcotráfico;
- el Registro Nacional de Información de Personas desaparecidas de la Policía Nacional (RNI-PNP) pretende ser una herramienta de trabajo que facilite la búsqueda y ubicación de personas desaparecidas para la solución de dicha problemática; y
- la Comisión creada para asesorar al Presidente respecto a casos para el indulto (Comisión ad hoc) buscaba orientar la decisión presidencial de conceder el indulto y el derecho de gracia a los condenados y procesados por terrorismo sin pruebas suficientes.

2.2 Alcances

En todos los casos, se ha tenido que definir el universo de víctimas o personas a ser registrado:

- el CNC se dirige a la situación de ciertos grupos de personas afectadas (funcionarios y servidores públicos, alcaldes y regidores) y ciertos tipos de hechos (accidentes, actos de terrorismo y narcotráfico);
- el RNI-PNP se ocupa únicamente de las víctimas de desaparición entendidas como aquellas personas ausente de su domicilio habitual respecto de las cuales se desconoce su paradero actual;
- la Comisión ad hoc se enfoca en un sub-grupo, los condenados o procesados por delitos de terrorismo o traición a la patria, y únicamente con referencia a quienes fueran condenados o procesados en base a elementos probatorios insuficientes; y
- la CVR es la instancia que tuvo el alcance más definido, limitado a ciertos tipos de violaciones, por ciertos actores, durante un período circunscrito: las víctimas de asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, torturas u otras lesiones graves, y otros crímenes o violaciones graves contra los derechos de las personas, por agentes terroristas, agentes del Estado o grupos paramilitares, entre mayo de 1980 y noviembre del 2000⁷.

⁵ Artículo 2 del Decreto Supremo 065-2001-PCM, 2 de junio del 2001.

⁶ Cabe mencionar aquí que la CVR también incluyó un listado de sitios de entierro. No abordamos este aspecto en el presente documento por considerar que tiene que ver más con un registro colectivo, pero no se debe soslayar la importancia de esta información en relación al debate sobre el RNV.

⁷ Artículo 3, Decreto Supremo N°065-2001-PCM.

El CNC documenta no sólo a las víctimas, sino recoge alguna información sobre los potenciales beneficiarios especialmente en caso de fallecimiento de las víctimas para los efectos de resarcimiento. La Comisión ad hoc, por su parte, orientó la recopilación de la información a la situación personal del solicitante y a su entorno familiar, cultural y social para formar su apreciación. El RNI-PNP únicamente recoge datos sobre las personas supuestamente desaparecidas, y la CVR no hizo un esfuerzo sistemático para documentar a potenciales beneficiarios.⁸

Solamente en los casos de la Comisión ad hoc y de la CVR, encontramos una especialización de su competencia, centrada específicamente en violaciones a los derechos humanos, a diferencia de los casos del CNC y del RNI-PNP, donde éstas se encuentran combinadas con delitos comunes.

2.3 Institucionalidad y proceso

Al examinar los cuatro casos nacionales, nos fijamos en distintos aspectos: la instancia encargada, el proceso de recojo de información o solicitudes, el procesamiento de la información y la investigación, la calificación de la información, los plazos para registrarse y, cuando posible, el uso y acceso a la información registrada.

2.3.1 *Instancia encargada y estructura*

Ninguno de los casos ha funcionado enteramente fuera del ámbito del Estado. En el caso del CNC, éste funciona dentro de la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros y está conformado por diversos representantes del Estado, tanto en su nivel nacional como en su nivel regional. Asimismo el RNI-PNP funciona dentro del Ministerio del Interior, específicamente en la División de Personas Desaparecidas de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía Nacional del Perú. La Comisión ad hoc mantuvo una identidad estatal, incluyendo como elemento importante la Defensoría del Pueblo como Secretaría Técnica que le dio cierta autonomía. La identidad de la CVR fue mucho más ligada a sectores externos al gobierno - se apoyó en gran medida en las ONGs de derechos humanos - debido a la autonomía con que funcionaba.

El CNC funciona de manera descentralizada (con un Consejo Nacional y Consejos Regionales), tal y como lo hizo la CVR gracias a sus sedes regionales aunque ésta centralizó la función de la base de datos en Lima. El RNI-PNP y la Comisión ad hoc se organizan más bien en una modalidad centralizada, aunque los dos reciben o recibían solicitudes e información de personas y otras fuentes (como la Defensoría del Pueblo, instituciones públicas y privadas y las mismas dependencias de la Policía Nacional) con una presencia descentralizada. Además la Comisión ad hoc se organizó en grupos de trabajo en función de la procedencia geográfica de las solicitudes.

⁸ De hecho, se considera positivo que la CVR no haya realizado su trabajo dentro del marco de la identificación de personas elegibles para reparaciones. Esto podría haber afectado la calidad de la información recogida y hubiera despertado expectativas que pueden tardarse mucho en satisfacerse.

Solamente el CNC dispone de un sistema de apelación: los Consejos Regionales conocen en primera instancia los casos correspondientes a su jurisdicción. Por su parte, el Consejo Nacional ve en primera instancia las solicitudes correspondientes a Lima y el Callao y en segunda instancia las conocidas por los Consejos Regionales. La Presidencia del Consejo de Ministros ve en segunda instancia los casos examinados por el Consejo Nacional. Además, es la única instancia que preve que en caso de denegarse el beneficio, el solicitante puede recurrir a la vía judicial mediante la acción contencioso-administrativa, conforme a los requisitos y plazos establecidos por el Código Procesal Civil.

La Comisión ad hoc y la CVR fueron entidades temporales, mientras que el CNC y el RNI-PNP tienen una vida más permanente que tiene que ver con el campo de su competencia que incluye delitos comunes.

El tamaño de la fuerza laboral, sea voluntaria o personal fijo de las cuatro experiencias estudiadas, varía bastante, desde la cantidad excepcional de personas y grupos que colaboraron con la CVR en la recolección y procesamiento de información⁹, a los esfuerzos más modestos del CNC por ejemplo. La Comisión ad hoc por su parte llegó a contar con 40 personas, entre abogados, asistentes legales, asistentes sociales y personal administrativo, y tenía una estructura de cierta complejidad, incluyendo una secretaría ejecutiva, grupos de trabajo, y áreas de apoyo social y administrativa. Este factor (como también la duración del mandato) seguramente ha influido en la cantidad de casos que pudieron ver cada una de las instancias estudiadas y el tipo de investigación que llevaba. A manera de ejemplo, la CVR realizó el proceso completo de verificación en aproximadamente 12,000 de los más de 16,000 testimonios que recolectó en sus dos años de trabajo, mientras que en tres años la Comisión ad hoc resolvió 2,644 solicitudes de las 3,225 recibidas.

En el caso del CNC, las personas que lo conforman no cuentan con una capacitación especial sobre el tema, por lo cual sólo cuentan con la experiencia que les otorga el ejercicio de la práctica forense. Tampoco se encuentran dedicados exclusivamente a la labor de calificación sino que se viene sumando a sus actividades corrientes. Sucede lo mismo en el caso del RNI-PNP. Solamente la Comisión ad hoc y la CVR han contado con un personal especializado o capacitado para la ocasión y dedicado a tiempo completo a la tarea de recojo, procesamiento y calificación.

2.3.2 Proceso de recojo, procesamiento y calificación

En todos los casos, el proceso incluye diversos pasos que van del recojo o recepción de la información, al procesamiento o sistematización de la misma, y su calificación, sea para activar algún derecho o para hacer definitiva su inclusión en el registro.

Resalta la Comisión de la Verdad y Reconciliación por el trabajo que desarrolló de difusión e información previa y durante el recojo de información, así como por el trabajo de capacitación dirigido al conjunto del personal involucrado en la tarea de recojo, procesamiento y calificación.

⁹ El Programa de Voluntariado contó con más de 1,500 voluntarios y la CVR instaló 5 sedes regionales para acercarse a las fuentes de información, principalmente las víctimas.

El inicio del proceso en todos los casos se hace en base a una solicitud o “denuncia” individual. Difiere sin embargo la dinámica para obtener dicha solicitud o denuncia: los solicitantes van hacia la instancia encargada (CNC, RNI-PNP, Comisión ad hoc) o la instancia encargada va hacia los potenciales solicitantes (CVR). Se requiere, en el caso del CNC y de la Comisión ad hoc, alguna documentación en el primer momento, mientras que en el caso del RNI-PNP y la CVR se opera más sobre la denuncia o declaración simple, aunque la documentación no se descarta, debiendo en ambos casos contener información básica sobre la identificación de la persona y los hechos. Se define también quién puede formular la solicitud o denuncia, desde criterios amplios que incluyen a terceros (en los casos de la CVR, Comisión ad hoc, RNI-PNP) a un grupo más limitado (CNC, que sólo recibe información de las mismas víctimas o sus familiares en caso de fallecimiento o desaparición de la víctima).

El nivel de verificación de información, o la carga de “prueba” exigida, en todos los casos ha sido menos riguroso que lo que se tiene en un proceso judicial y estuvo constituido por un conjunto de acciones flexibles de investigación y verificación. En cada caso se ha intentado explicitar cuál es ese requerimiento para figurar en el registro. El CNC presumía la veracidad de la documentación, cuyo elemento principal es un atestado policial; esta entidad no sólo recibe la documentación y califica sobre la existencia de los elementos para que la persona figure en el registro como víctima, sino también se analiza la documentación sobre la atención médica a efectos de determinar el monto indemnizatorio que le corresponde a la víctima en caso de incapacidad (temporal, permanente parcial, permanente total o gran incapacidad). La Comisión ad hoc, por su parte dedicó tiempo y recursos para constatar la situación económica y social del solicitante y su familia. El RNI-PNP, la Comisión ad hoc y la CVR evalúan y contrastan la información en parte a través de un proceso de cruces con otras fuentes y datos (en el caso del RNI-PNP - en su primer momento - esto sin embargo no ha funcionado). Resalta por lo tanto la importancia en casi todos los casos del acceso a la información pública o privada que se considera necesaria para corroborar o desvirtuar las alegaciones hechas. La Comisión ad hoc y la CVR utilizaron una serie de acciones de investigación y de recopilación de información así como la comparación de datos con información sobre patrones de hechos. Destaca la CVR por el nivel de complejidad de su base de datos, que pretendía responder a las preguntas: ¿quién le hizo qué a quién, dónde, cuándo y cómo?

Cabe señalar que en el caso del RNI-PNP, si se proporciona información falsa con dolo, se incurre en responsabilidad penal o civil.

En el caso del CNC, la calificación gira en torno a si se produjo o no el hecho, siendo los miembros flexibles sobre el punto de saber si se produjo durante la acción o comisión de servicios del funcionario o servidor público. El RNI-PNP tipifica en tres grandes categorías según la ubicación de la persona (desaparecida, localizada o en una situación de detención o resguardo), después de una verificación policial y culmina el proceso con el ingreso de datos al Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas. La Comisión ad hoc formulaba su recomendación al Presidente de la República con un criterio de conciencia y por unanimidad de sus miembros. La CVR llegaba a conclusiones a través de un mínimo aceptable de consistencia interna (del mismo testimonio) y externa (con las otras

investigaciones de la CVR) de la información y un grado mínimo de seguridad sobre la existencia del individuo a ser incluido en la lista, más el lugar, tiempo, grupo responsable y fuente de información.

El proceso de calificación realizado por el CNC y por la Comisión ad hoc lleva a la entrega de un documento que reconoce la calidad de víctima o de indulto según sea el caso y que le permite hacer valer ciertos derechos (Resolución presidencial en el caso del CNC; Resolución suprema en el caso de la Comisión ad hoc). En lo que concierne la CVR, el resultado del proceso consiste simplemente en hacer figurar el nombre de la persona en la lista de “Casos y víctimas registradas por la CVR” del Informe Final de la Comisión.

2.3.3 Plazos para registrarse y uso y acceso a la información registrada

Por su característica temporal, en los casos de la Comisión ad hoc y de la CVR, la presentación de la solicitud se tenía que realizar dentro de un plazo predeterminado, que en ambos casos tuvo que ser ampliado. No así en los casos del CNC o del RNI-PNP dado que éstos tienen una duración indefinida. En el caso del CNC sin embargo, los hechos de su competencia son los producidos desde el año 1982 hacía adelante.

En la mayoría de los casos, la información del registro es pública, siendo en casi todos los casos (menos el CNC) publicada.

III – La experiencia internacional

3.1 Finalidades

Nuestro estudio de la experiencia internacional, como hemos mencionado, se limita al ámbito de programas de reparaciones. En tres de los casos (Argentina, Chile y Sudáfrica), se tratan de programas de reparaciones vinculados de alguna manera con comisiones de verdad.

El caso de Chile tiene algunas diferencias notables pero también algunos paralelos importantes con el caso peruano. Si bien el número de víctimas registrado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Chile (conocida como la Comisión Rettig) fue menor que la cantidad de víctimas registrada por la CVR peruana, en los dos casos, quedó después un trabajo de seguimiento para seguir registrando y calificando víctimas. En este sentido, la finalidad de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación chilena era doble: el reconocimiento de las víctimas no identificadas como tales y el paso previo a la concesión de beneficios reparativos. En Argentina también el registro siguió documentando hechos y víctimas además de facilitando el acceso a reparaciones.

Cabe mencionar que en Chile, la Corporación podía poner hechos en conocimiento de un tribunal si revistaran características de delitos, aunque su declaración de víctima no surtía efectos penales en sí.

3.2 Alcances

El registro de Sudáfrica fue el que elaboró la CVR, mientras en los casos de Chile y Argentina el registro también conoció nuevas denuncias de casos. Sin embargo, todos los registros en general han tenido límites en cuanto al tipo de violaciones, época en que ocurrieron las violaciones y tiempo para realizar su labor. Además, el alcance del programa, y por ende, del registro, tiende a cambiar con el tiempo, ampliándose para abarcar más tipos de víctimas.

Alemania es un buen ejemplo. Las primeras reparaciones no incluían a personas perseguidas fuera de Alemania, ni víctimas de esterilización forzada, ni víctimas de labor forzada. Posteriormente, más de 50 años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el registro de beneficiarios creció para tomar en cuenta a las personas víctimas de la labor forzada o esclavitud. De igual manera, en Chile, el alcance del registro de beneficiarios ha crecido por fases. En los últimos meses, de hecho, se ha estado registrando por primera vez a los sobrevivientes de la tortura, una categoría de víctimas que no había sido tomada en cuenta en el mandato de la Comisión Rettig; de acuerdo a algunos reportes periodísticas, la cantidad llega a los 25,000.

Otros registros han determinado prioridades, llamando a registrarse primero sólo ciertos tipos de víctimas o sobrevivientes. Por ejemplo, en Sudáfrica, se estableció un programa de reparaciones urgentes para ciertas clases de víctimas, dentro del registro que estaba elaborando la CVR. Fue así que se calificaron primero a víctimas en situación de peligro de muerte inminente, y aquellas personas que necesitaban urgentemente atención médica,

psicológica o educativa, o requerían alguna intervención social, legal o administrativa. En Malawi, se dio prioridad a personas mayores de los 60 años o en mal estado de salud. Y en el caso de Alemania, se tomaba en cuenta además una prioridad para personas cuya capacidad de trabajar estaba reducida en más del 50%.

En términos de números, los registros de víctimas para efectos de calificación e implementación de reparaciones han variado enormemente.¹⁰ Algunos han registrado más de un millón de víctimas (Alemania atendió unos 4 millones de solicitantes; la Comisión de Compensación de la ONU que recibe solicitudes para compensación de Iraq por violaciones que resultaron de su ocupación de Kuwait también ha procesado más de dos millones de solicitudes). Otros han tratado un universo mucho menor (Argentina procesó a unas 6,000 peticiones, Brazil a unas 600). Chile, hasta hace unos 8 años, había atendido a distintas cantidades de víctimas o sobrevivientes en distintos programas de reparaciones: unos 6,000 familiares de víctimas con pensiones; a más de 93,000 en programas de salud, unos 1,000 estudiantes con becas y más de 71,000 personas despedidas por razones políticas.

3.3 Institucionalidad y proceso

Todas las entidades estudiadas, con la excepción de la Comisión de Compensación de la ONU, han sido entidades vinculadas al Estado. Sin embargo, su ubicación y conformación ha variado.

En Chile, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación era un servicio público descentralizado bajo la supervisión del Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. La dirigía un Consejo Superior nombrado por el Presidente y confirmado por el Senado¹¹. Argentina tuvo una situación similar al inicio, luego elevó el estatus de la entidad a una Secretaría de Derechos Humanos. En Brazil, se encargó una Comisión Especial ubicada dentro del Ministerio de Justicia. En este caso, los miembros fueron nombrados por el Presidente pero con cuatro de los siete pertenecientes a los siguientes sectores: Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, familiares de las víctimas, el Ministerio Público y las Fuerzas Armadas. En Malawi, se creó una nueva entidad, el Tribunal Nacional de Compensación, que funciona autónomamente dentro del Ministerio de Justicia, y es presidido por un juez. En Sudáfrica, la Comisión de Reparaciones y Reconciliación estaba integrada de ciudadanos representativos de los sectores de la población sudafricana.

La Corporación chilena organizó un proceso de difusión de la convocatoria, recibía denuncias por cualquier persona natural o jurídica, captaba una amplia cantidad de información sobre la víctima, el denunciante, los hechos y los antecedentes, y luego pasaba la información a un abogado investigador. Las investigaciones conducían a un informe individual y luego el Consejo de la Corporación se pronunciaba. Así calificaron, en el lapso de dos años y medio, 2,188 casos.

¹⁰ Cabe señalar que algunos combinan las funciones de identificación y calificación con funciones de implementación. En este apartado no hacemos la distinción.

¹¹ El Presidente del Consejo no tenía que ser confirmado por el Senado, los demás miembros sí.

Todo tipo de documentación servía para documentar las peticiones, incluyendo referencias al informe de la Comisión Rettig. En Argentina, en los casos de las víctimas de desaparición forzada (e igualmente en caso de la adopción de niños como consecuencia de la desaparición forzada o ejecución de uno de sus padres), la carga de la prueba descansaba en el Estado para demostrar que lo alegado no era cierto¹². En casos de detenciones sin desaparición, el peticionario tenía que declarar bajo juramento y presentar documentación de otras denuncias, información que luego verificaba el Ministerio del Interior. En el caso de Brazil, si la víctima ya figuraba en el anexo de casos del decreto, no tenía que demostrar más; si se trataba de un caso desconocido antes, la víctima o su familia tenía que presentar documentos e información para sostener su denuncia. Allí, cada miembro de la comisión tenía responsabilidad por casos que investigaba y reportaba a la Comisión para que tomara una decisión.

En el caso de la Comisión de Compensación de la ONU para el caso Iraq-Kuwait, donde había hasta millones de peticiones para indemnización, se establecieron categorías de casos y distintos niveles de prueba requeridos para cada uno. Por ejemplo, para personas expulsadas de Iraq o Kuwait entre la fecha de la invasión y el último día de la ocupación, se fijaba una cantidad única de indemnización y en estos casos el peticionario sólo tenía que presentar documentación de la fecha de salida. No era necesario demostrar las circunstancias de la salida ni la cantidad de daño sufrido. Por otro lado, para quienes buscaban compensación por lesiones o muerte, tenían que demostrar el hecho y fecha de la lesión o muerte y la relación familiar. Estos reclamos se limitaban también a una cantidad fija, de \$2,500 por individuo. Cuando se trataba de reclamos mayores, arriba de \$100,000 en valor de daños y perjuicios, se requerían pruebas detalladas. Esto funcionó bien porque los reclamos de categorías menores, que requerían menos pruebas, fueron la mayoría; los casos más complicados fueron una cantidad relativamente menor.

En Malawi, el peticionario llevaba la carga de la prueba, pero si el Tribunal de Compensación no actuaba y se pasaba cierto límite de tiempo, esta carga se pasaba al Tribunal. En Sudáfrica, como se utilizaba el registro existente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, para el desembolso de indemnizaciones consideradas por parte del gobierno como el último acto de reparación económica, el pago se simplificó.

La posibilidad de recurrir ha sido garantizada en la mayoría de casos, pero dentro de diferentes esquemas institucionales. Por ejemplo, en Brazil, el peticionario podía pedir la re-apertura de un caso al presentar información adicional y tampoco se les prohibía llevar su caso a los tribunales.

La Comisión de la ONU tenía una estructura tripartita para resolver los casos. Un Consejo Directivo definía políticas de la Comisión, los Comisionados evaluaban las peticiones y formulaba recomendaciones al Consejo para aprobación, y contaba con un Secretariado para administrar el Fondo. El Secretariado hacía una primera calificación, pasaba el caso a los Comisionados y, en instancia final, al Consejo. No había derecho de recurrir de una decisión del Consejo. El sistema de Malawi permitía la apelación a un tribunal superior.

¹² Ley 24,411.

IV – Consideraciones para la conceptualización y el diseño de un registro nacional de las víctimas del conflicto en el Perú

Presentamos a continuación consideraciones referentes a algunas de las cuestiones que se deberían considerar al momento de conceptualizar y diseñar el registro nacional de las víctimas del conflicto en el Perú (RNV). Esta parte no pretende ser ni completa ni exhaustiva pero cuenta con el análisis de las experiencias nacionales e internacionales descritas previamente, así como con las entrevistas efectuadas con diversas personalidades del movimiento de derechos humanos peruano y funcionarios del Estado vinculados con el tema, buscando recoger distintas ópticas, tendencias e inquietudes.

4.1 Finalidad y principios rectores

Una de las primeras cuestiones que se tendrá que contestar es ¿cuál es la finalidad del registro que se quiere? De la finalidad que se le da dependerán varios aspectos tales como los principios rectores que deberían animar el trabajo del registro, la propia estructura del registro o la manera de aproximarse al proceso de procesamiento de la información y calificación, por ejemplo.

Una consideración fundamental entonces es que se tiene que tener claridad sobre las intenciones del registro antes de entrar a su diseño, mas aun cuando se trata de registrar a las víctimas desde el propio Estado; tendrá lógicamente consecuencias sobre las mismas víctimas tanto a nivel de expectativas como de acercamiento.

De las posibles finalidades u objetivos (principales y/o secundarios y no necesariamente mutuamente exclusivos) que podrían tener un registro nacional de victimas (RNV), encontramos:

- Dar continuidad al rescate de la memoria a nivel nacional
- Reconocer y oficializar la lista de la CVR (reconocimiento de la verdad y efecto reparador relacionado)
- Registrar y calificar a más víctimas no registradas antes por la CVR
- Registrar a potenciales beneficiarios (víctimas y deudos)
- Facilitar el acceso a las medidas de reparación individual
- Mecanismo para otorgar certificados de beneficiario para programas específicos
- Dar continuidad al esfuerzo humanitario de esclarecer la situación de los desaparecidos
- Recoger información que apoye esfuerzos de exhumación y el proceso de devolución de los restos a sus familiares
- Mecanismo para entregar certificado o partidas de defunción
- Recoger información que apoye esfuerzos de judicialización y ayude a esclarecer hechos
- Establecer una base para realizar cálculos para costos de programas de reparaciones

Esta lista de posibles objetivos, que puede seguramente ser expandida aún más, se divide esencialmente en dos líneas generales: una que plantea el registro como un fin en sí y otra que establece el registro como medio para llegar a un fin.

4.1.1 Registro Nacional de Víctimas como un fin en sí: vía de reconocimiento

Un RNV como un fin en sí sería entonces un registro que oficialice, desde el Estado, una nómina de las víctimas. Este tipo de registro podría servir como vía de reconocimiento simbólico de la calidad de víctimas y de lo que éstas sufrieron, pero también como vía de rescate de la memoria, respaldo oficial y refuerzo del informe final de la CVR ampliando su alcance en cierta medida y, tal vez, vía para movilizar y fortalecer a las víctimas y promover la solidaridad con y entre ellos. En todo caso sentaría las bases para el desarrollo posterior de registros de deudos y calificación de beneficiarios, sin tener que asumirlo propio.

Sin embargo, un registro donde sólo se trata de identificación de víctimas y no conduce necesariamente a ningún propósito adicional, levantaría nuevamente expectativas, y podría frustrar a las víctimas a quienes se les pide nuevamente información sin que esto resulte en acciones que les favorezcan directamente. Además generaría gastos no justificables, ya que no haría sino sólo postergar la cuestión de un segundo paso para el uso de dicha nómina, pudiendo hasta dar la sensación de repetir el trabajo de la CVR o de otras entidades.

Por ello, una percepción generalizada es que el RNV no debería tener como único objetivo hacer una simple nómina de víctimas, sino mas bien debería ser un medio para llegar a un fin. En este caso, los fines pueden ser diversos y no necesariamente excluyentes, y podrían incluir: el acceso a programas de reparaciones, el esfuerzo de exhumación, o el esfuerzo de judicialización.

4.1.2 Registro Nacional de Víctimas como medio para llegar a un fin

4.1.2.1 *Reparaciones*

El registro podría permitir el acceso de las víctimas y sus deudos a las políticas de reparaciones individuales desarrolladas o por implementarse. Este fin parece ser el mas comúnmente aceptado, tanto si nos referimos a las experiencias nacionales e internacionales, como a las entrevistas realizadas.

Sin embargo, y en la óptica de no generar expectativas en las víctimas, habría que evaluar la conveniencia de diseñar un RNV cuyo objetivo declarado sea permitir el acceso a medidas de reparaciones individuales, en un contexto donde no hay certeza alguna de que tales medidas se implementen¹³. Una posibilidad para minimizar el riesgo de las expectativas sería contemplar el desarrollo del RNV por fases, coordinando con la implementación por fase del Plan Integral de Reparaciones recomendado por la CVR, iniciando el Registro con aquellos casos que connotan una urgencia o un programa especial,

¹³ Una señal positiva es la reciente resolución ministerial N°058-2004-VIVIENDA y su modificatorio – la resolución ministerial N°073-2004-VIVIENDA - que dictan normas especiales para las “víctimas tales como definidas en las recomendaciones del Informe Final de la CVR” en el marco del Programa Techo Propio.

por ejemplo, para identificar a las viudas y los huérfanos, con el fin de establecer un programa de salud y un programa de becas¹⁴.

Este tipo de registro sería necesariamente un ejercicio que involucra dos listados: el de víctimas y uno de deudos de las víctimas muertas o desaparecidas, que corresponderán al universo de beneficiarios individuales.

Retomando la experiencia internacional, es importante limitar las obligaciones del RNV al reconocimiento de la calidad de víctima del causante y de beneficiario, que constituye el título para impetrar los beneficios, sin ingerencia en la administración de los mismos, la cual deberá corresponder a los diversos sectores del Estado encargados.

Por ello, el RNV debería implicar la entrega de un documento que certifique la calidad de víctima y/o beneficiario. Esta acreditación o “certificación” podría ser vista como una estigmatización pero es imprescindible para el acceso a las reparaciones, como lo demuestra la experiencia nacional del Consejo Nacional de Calificación de Víctimas del Terrorismo o la experiencia internacional de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación chilena. En efecto, permitiría la derivación de los beneficiarios a los diversos sectores del Estado encargados de la ejecución de las reparaciones.

En todo caso, y para evitar que sea visto como una nueva estigmatización, “el certificado” podría ser acompañado de un pedido de perdón individualizado, dando vida de esta manera a una de las recomendaciones del programa de reparaciones simbólicas del Plan Integral de Reparaciones de la CVR.

4.1.2.2 Exhumaciones o “investigaciones antropológico-forenses”

Aunque parece de antemano ilusorio que el RNV tenga como objetivo principal encontrar a las personas desaparecidas, podría tener como objetivo aportar al esfuerzo del proceso de exhumación o de investigaciones antropológico-forenses. Sin embargo, un aspecto a tomar en consideración en relación a este fin, es que podría nuevamente generar grandes expectativas mientras se sabe que existe una diferencia abismal entre el número de desaparecidos y el número de cuerpos que efectivamente se pueden encontrar.

Una posibilidad que surge es que pueda aportar en particular a la elaboración de las fichas ante mortem necesarias al proceso de investigación antropológico-forense, ya que la elaboración de un registro necesariamente pasa por un proceso de recojo de información. Sobre este aspecto, si bien puede parecer un atajo interesante – tanto a nivel de reducción de gastos como de reducción de recursos humanos y logísticos – no hay que obviar que el llenado de una ficha ante mortem requiere de personal no solamente calificado sino especializado, que trabaje con rigurosidad.

Sin embargo, el RNV podría por lo menos consignar, en los casos de víctimas de desaparición, si la persona cuenta con ficha ante mortem o no, y aportar de esta manera a la

¹⁴ Sobre este punto, véase también la parte 4.1.4 del presente documento.

realización de un mapa de la información ante mortem disponible que permita entender las tareas aun pendientes para el proceso de investigación antropológico-forense.

4.1.2.3 Judicialización

El RNV podría tener como objetivo declarado aportar al proceso de judicialización de casos de violación a los derechos humanos. Sin embargo habría que definir con claridad hasta qué punto el RNV puede aportar al proceso de judicialización - aspecto que tendría consecuencias sobre el tipo de información recogida - pues la judicialización requiere determinar el perpetrador de la violación pero no necesariamente así el RNV.

Se puede imaginar que el Ministerio Público tenga la obligación de averiguar la concordancia entre los casos cuya investigación está abierta y los casos registrados en el RNV y que idealmente no debería haber un solo caso del RNV donde el Ministerio Público no haya emprendido acciones. Por lo tanto el RNV podría servir como mecanismo de presión, para cuestionar el accionar del Ministerio Público y del Poder Judicial.

4.1.2.4 Recomendación

Aunque haya mas claridad sobre las finalidades de un RNV en materia de reparaciones, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado¹⁵, según el uso y el acceso a la información contenida en el registro siempre será una herramienta para los procesos de judicialización y de exhumaciones, en tanto fuente de información.

Por todo ello se podría considerar que el **objetivo principal** del RNV sea permitir el acceso de las víctimas y sus deudos a las políticas de reparaciones y los **objetivos secundarios** sean seguir documentando la verdad de los hechos y aportar a los procesos de judicialización y exhumaciones. Por lo tanto la tarea del RNV implicaría dos listados: uno de víctimas y unos de familiares de las víctimas.

4.1.3 Principios rectores

Por otra parte, la definición de la finalidad del RNV debería estar acompañada del planteamiento de algunos principios rectores que animan su puesta en marcha y su funcionamiento.

Una percepción generalizada es que se tiene que usar como base lo avanzado por la CVR. Allí la experiencia de la Corporación chilena es ejemplar ya que planteaba expresamente la relación directa entre el trabajo de la Comisión de la Verdad con el trabajo de la Corporación, viniendo éste a complementar y concluir el proceso de declaración, por parte del Estado chileno, de la calidad de víctima, labor que ya había sido iniciada por la Comisión de Nacional de Verdad y Reconciliación. Por ello, uno de los principios rectores del RNV en el caso peruano debería ser:

¹⁵ Véase las referencias en la resolución del Ministerio de Vivienda y las menciones hechas por el Presidente de la República en sus discursos del 21 de noviembre de 2003, y del 27 de febrero de 2004.

- **Dar continuidad a los criterios, resultados y recomendaciones de la CVR, incluyendo el Plan Integral de Reparaciones.**

El Ministerio de Vivienda está reconociendo esta relación entre la tarea de calificación de víctimas y la CVR, ya que toma como referente las recomendaciones del Informe Final de la misma para definir la noción de víctima y remite a “la autoridad competente”¹⁶.

Por otro lado, la CVR puso en evidencia “la gravedad de las desigualdades de índole étnico-culturales que aún prevalecen en el país” así como “el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes” en los distintos órganos del Estado y en la sociedad en general¹⁷. Para que el RNV se convierta en un instrumento que revierta esta situación y favorezca el proceso de reconciliación nacional y de fortalecimiento de una democracia inclusiva, otro principio rector del RNV debería de ser:

- **Respetar a las víctimas en su dignidad humana y en su calidad de ciudadano derecho habiente y no discriminar perjudicialmente ni conservar patrones discriminatorios.**

Finalmente, como lo demuestra la práctica peruana, en particular la de los miembros de las fuerzas armadas y policiales y la de los comités de autodefensa¹⁸, el tema del acceso a los beneficios parte de una visión legalista que muchas veces obstruye sus propios fines. Las limitaciones encontradas por ellos en sus propios procesos de calificación serán iguales o peores para las víctimas civiles en su mayoría campesinas y quechua hablantes. Por ello, es importante que el RNV pueda revertir esta tendencia, teniendo como principio rector:

- **Responder a criterios de inclusividad y de flexibilidad:** el beneficio de la duda está al favor de la víctima o del deudo y el proceso no es burocrático o legalista.

4.1.4 Alcance y fase

La mayoría de las experiencias tanto nacionales como internacionales estudiadas han tenido límites en cuanto al tipo de violaciones, época en que ocurrieron las violaciones y tiempo para realizar su labor.

Sin embargo, la falta de especificidad del mandato de algunas instancias nacionales pre-existentes, como por ejemplo el Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico de la Administración Pública o el Registro Nacional de Personas Desaparecidas de la Policía Nacional, impide un acercamiento especial y especializado a la problemática de las víctimas de violaciones a los derechos humanos ya que éstas se encuentran “mezcladas” con otros tipos de víctimas.

¹⁶ Véase resolución ministerial N°058-2004-VIVIENDA y su modificatorio – la resolución ministerial N°073-2004-VIVIENDA.

¹⁷ Conclusiones Generales del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, n°6 y 9.

¹⁸ El proceso de otorgamiento de beneficios a los miembros de los Comités de Autodefensa dio lugar a una denuncia presentada por los mismos y a una resolución defensorial (N° 55-DF-2000) que puso de manifiesto la dificultad para cumplir con los requisitos para acceder a los beneficios en virtud a la dificultad que los solicitantes encontraban para acceder a documentos que, en algunos casos fueron destruidos o nunca se produjeron como consecuencia del contexto de violencia que se vivió en las zonas donde se encontraban ubicados los CADs.

Las experiencias exitosas de registro, tanto a nivel nacional como internacional, y no solamente a nivel logístico-administrativo sino también a nivel humano, tenían por única materia las víctimas de violaciones a los derechos humanos, reduciendo así el campo de trabajo a un periodo de tiempo delimitados (en general el periodo del conflicto), a ciertos delitos y por ende a un universo de víctimas potencialmente cerrado.

Por lo tanto, consideramos que, debido a las particularidades de las violaciones a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la instancia a cargo del RNV debería ser una **entidad especializada** en la calificación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos del periodo del conflicto armado y dedicada solamente a esto durante un periodo asignado; por ello el nombre propuesto de “Registro Nacional de las Víctimas del Conflicto”.

Además, siguiendo los principios rectores que hemos definido, en particular la importancia de dar continuidad a los criterios, resultados y recomendaciones de la CVR, consideramos que el RNV debería plantear expresamente su **relación con el trabajo de la CVR** y por lo tanto **referirse al periodo (1980-2000) y a los distintos tipos de crímenes y violaciones a los derechos humanos cubiertos en el mandato de ésta y a la noción de víctimas y beneficiarios definida por ella**¹⁹.

Por otro lado, la experiencia internacional enseña que los registros han determinado prioridades o fases, llamando a registrarse primero sólo ciertas categorías de víctimas o sobrevivientes para ir ampliándose a lo largo del tiempo para abarcar más tipos de víctimas. Creemos que dicha experiencia podría ser retomada por el RNV, registrando en un primer tiempo a las víctimas de una violación específica²⁰, para ir ampliando a las distintas categorías de violaciones contempladas por el mandato del RNV; también se podría pensar en registrar primero a los beneficiarios de un programa específico de reparaciones en consonancia con el desarrollo de políticas de implementación de reparaciones. Esta alternativa sin embargo, hace correr el riesgo de postergar indefinidamente la tarea del registro nacional de víctimas del conflicto, según la voluntad política de implementar medidas concretas de reparaciones individuales.

4.2 Institucionalidad, estructura y personal

4.2.1 Consideraciones previas

Como se aprecia en la primera parte, conviven – o han convivido – a nivel nacional varias instancias que de una manera u otra realizan registros de víctimas, con distintos fines y con

¹⁹ Véase el Tomo IX, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, Perú, 2003, p. 156-163, que define la noción de víctima y de beneficiarios.

²⁰ Por cierto, el trabajo que viene desarrollando la Defensoría del Pueblo en materia de depuración de las listas de la CVR y de la Iniciativa sobre Personas Desaparecidas, ha priorizado por el momento la categoría de : *víctimas de desapariciones forzadas*.

especificidad o no. Esta situación indiscutiblemente genera problemas, inequidad y hasta tratos discriminatorios²¹.

Lo ideal en esta etapa sería poder contar con un **registro único** que permita una uniformización de los criterios y del tratamiento y una atención general en materia de reparaciones al conjunto de las víctimas tanto civiles, como militares y policiales, como lo mencionó el mandatario en su discurso del 21 de noviembre de 2003²². Idealmente, la instancia a cargo del RNV tendría que “montarse encima” de las instancias pre-existentes. Sin embargo, conscientes de las dificultades que esto podría engendrar, se podrían encontrar mecanismos técnicos para que las bases de datos y registros existentes puedan alimentar el RNV a través de la migración de datos.

Para ello, por lo menos, la creación del RNV tendría que permitir **estandarizar el formato de las fichas** utilizadas para el recojo de la información así como **el formato de las bases de datos** (sancionándolos por un decreto o una resolución ministerial) entre las distintas instancias, con el fin de permitir la realización de un registro único que tuviera acceso a la información manejada por todas las instancias pre-existentes²³.

Para mayor eficiencia además, su **personal debería ser también especializado, capacitado y dedicado a tiempo completo.**

4.2.2 Instancia a cargo y estructura

Como se ha mencionado previamente, la tarea actual de registrar a las víctimas del periodo de violencia política corresponde directamente al Estado lo que tendrá lógicamente consecuencias sobre las mismas víctimas tanto a nivel de expectativas como de acercamiento. El proceso de creación del RNV puede ser visto como otra oportunidad para el Estado, después de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, de acercarse de manera distinta a los ciudadanos y de ser parte del proceso de reconciliación. Por todo ello, aparece la importancia de una **instancia que genere confianza en las víctimas**.

Por otro lado, en una época donde el país se encuentra frágil económicamente, y aunque el mandatario haya mencionado que emprendería una cruzada en busca de fondos para implementar un RNV²⁴, resulta importante que el proceso de creación del RNV no le genere gastos excesivos al Estado. Por lo tanto aparece la posibilidad de que el RNV se **apoye en instancias existentes y en el proceso de descentralización** por un lado, y, por

²¹ Los sistemas de registros y calificación existentes a nivel nacional hoy en día atienden a las víctimas de las fuerzas armadas, las víctimas policiales, las víctimas de la Administración pública y las víctimas integrantes de comités de autodefensa, dejando a las víctimas civiles sin vía de reconocimiento oficial.

²² El Plan Integral de Reparaciones recomendado por la CVR busca también una atención en materia de reparación basada en la equidad, intentando llenar los vacíos de los programas de reparaciones ya existentes sin que este signifique recibir doble beneficio. Véase Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, Perú, Tomo IX, p. 161 y 162.

²³ Por lo menos, Ministerio de Defensa para los miembros de las Fuerzas Armadas y los Comités de Autodefensa, Ministerio del Interior para los miembros de la Policía Nacional y Consejo Nacional de Calificación para los servidores de la Administración Pública.

²⁴ Discurso del Presidente de la República, Alejandro Toledo Manrique, del 21 de noviembre de 2003.

otro lado, que la inversión realizada con la CVR sea capitalizada, retomando así la percepción generalizada de que se tiene que **utilizar lo avanzado por la CVR.**

*Existe la percepción generalizada en las personas entrevistadas de que la instancia que ofrece mayores garantías es la **Defensoría del Pueblo**. Efectivamente, el despliegue territorial y humano, la experiencia adquirida en la materia, la confianza que genera en la población, dan a la Defensoría del Pueblo ventajas difícilmente alcanzables por otra instancia teniendo en cuenta el tipo de personal y la estructura que se requiere para con la población afectada por la violencia política. En efecto, la Defensoría del Pueblo produjo la lista básica sobre la cual trabajó la CVR. Además participó con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja en la Iniciativa sobre Personas Desaparecidas que se llevó simultánea y paralelamente a la CVR. Finalmente, la Defensoría del Pueblo es la institución depositaria del acervo documental de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y ya ha emprendido un trabajo de cruce de información, verificación y depuración de las listas disponibles en cuanto a desaparecidos: la “Lista consolidada de la Base de Datos de la CVR” y la “Lista Preliminar de Personas Desaparecidas”.*

Las alternativas en cuanto a la estructura misma de la instancia a cargo del RNV tienen que verse en relación con la división de funciones dentro de la elaboración y manejo del registro. Habiendo definido anteriormente que el objetivo principal del RNV es permitir el acceso de las víctimas y sus deudos a las políticas de reparaciones y que se tiene que utilizar lo avanzado por la CVR, la tarea de elaboración de un RNV incluiría:

- (1) terminar de procesar la información acopiada por la CVR, habiéndose realizado el proceso completo de verificación y calificación²⁵ en 12 000 de los 17 000 testimonios recogidos;
- (2) acreditar a las víctimas identificadas de manera que puedan hacer valer sus derechos;
- (3) identificar, registrar y acreditar a los deudos de las víctimas identificadas;
- (4) completar el registro y la acreditación de nuevas víctimas y de sus deudos.

Siendo la Defensoría del Pueblo la depositaria del acervo documental de la CVR, tiene en su poder, entre otros, las bases de datos de la misma, las listas de víctimas que fueron entregadas a la Comisión por otras instituciones y las fichas completas de los declarantes. Por lo tanto, tiene toda la información para procesar la lista de víctimas identificadas por la CVR y acreditarlas, pero también para empezar la tarea de identificación, registro y acreditación de sus deudos. (Tareas (1), (2) y (3) descritas antes). La tarea (3) deberá seguramente apoyarse también en la estructura desarrollada para llevar a cabo la tarea (4)

²⁵ Véase anexo B-4 sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

En lo que concierne la tarea (4), de la experiencia comparada, tanto nacional como internacional, aparece que el trabajo que implica se divide en tres (hasta cuatro) niveles distintos, correspondiente a tipos de actividades distintas:

- recojo de la información
- procesamiento de la información y preparación de informes
- evaluación de los informes
- y calificación

Además, y como lo demuestran las experiencias nacionales e internacionales, puede ser eficiente y mejor para las víctimas que las actividades se generen a niveles de intervención distintos. Así que el recojo y el procesamiento de la información se hagan a nivel descentralizado, pero que la evaluación, calificación y la confección del RNV sean centralizados.

La estructura de la instancia a cargo del RNV debería entonces responder a estos distintos niveles, involucrando a tipos de personal distintos y teniendo:

- equipos descentralizados móviles para el recojo de la información;
- equipos descentralizados fijos para el procesamiento de la información y la preparación de informes;
- equipo centralizado para la evaluación de los informes y la confección del RNV;
- entidad centralizada para la calificación propiamente hablando;

pudiendo implicar diferentes instituciones en estos cuatro niveles siempre y cuando estén coordinadas.

A – Etapa descentralizada

*Se podría imaginar entonces, descentralizar las tareas de recojo y de procesamiento de la información involucrando a las oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo y los gobiernos regionales, a través de convenios, creando una **oficina regional especializada** en cada región.*

Cada oficina regional especializada, a cargo de un coordinador, encabezaría el proceso a nivel regional y tendría a su cargo:

- *equipos móviles para el recojo de la información y la elaboración de los relatos y la fichas;*
- *equipos fijos para la consolidación y verificación de lo recogido, con procesamiento de la información, estudios de contexto local y estudios a profundidad, y la preparación de los informes para la calificación.*

a) Equipos para el recojo de la información

Los equipos para el recojo de la información podrían ser constituidos por:

- *parte del propio personal de la oficina regional de la Defensoría,*
- *parte del propio personal del gobierno regional;*
- *personal de los consultorios jurídicos itinerantes creados por el PAR-MIMDES, que ofrecen servicios legales gratuitos a personas afectadas por la violencia política.*

Incluso se podría repetir la experiencia de la CVR de firmar convenios con

las ONGs locales de DDHH que tienen amplio conocimiento de la población afectada, reactivar el Programa de voluntarios de la CVR “Promotores de la Verdad”, que ya tienen experiencia en la materia, e involucrar a las autoridades locales. Efectivamente, es importante involucrar a la población del mismo lugar en el trabajo, en particular de las zonas alejadas, toda vez que ellos conocen la geografía, costumbres e idiomas de la zona, lo cual facilita en gran medida en trabajo de campo.

b) Equipos para el procesamiento de la información y la preparación de informes

Los equipos para el procesamiento de la información y la preparación de los informes podrían ser constituidos por:

- parte del propio personal de la oficina regional de la Defensoría,
- parte del propio personal del gobierno regional;

Su trabajo, técnico multidisciplinario, tendría que ser desarrollado bajo la dirección y revisión del coordinador de la oficina regional especializada.

Una vez elaborado los informes, estos serán transmitidos al equipo centralizado de evaluación.

B – Equipo centralizado

El equipo centralizado de evaluación debería jugar un papel de intermedio entre las oficinas regionales y la entidad de calificación, como **secretaría técnica**. Permitir que la oficina central de la Defensoría del Pueblo se constituya en secretaría técnica central de la estructura a cargo del RNV, como lo hizo anteriormente con la Comisión ad hoc para los indultos, ofrecería las garantías del caso. Nuevamente siendo la Defensoría la depositaria del acervo documental de la CVR, esto le permitiría hacer una evaluación cabal de los informes de las oficinas regionales realizando cruces de información con el material de la CVR (por ejemplo la Base de datos para la investigación cualitativa) y las otras fuentes a las que puede tener acceso por su propia naturaleza. A falta de convicción, la secretaría debería devolver los informes observados a las oficinas regionales para complemento de información. Teniendo convicción, la secretaría transmitiría los informes recomendados a la entidad de calificación.

C – La entidad de calificación tendría solamente que refrendar los informes recomendados por la secretaría y podría estar conformada por:

- un representante del Presidente de la República;
- el Defensor del Pueblo;
- el Ministro de Justicia;
- el secretario ejecutivo de la Comisión Multisectorial para las acciones en materia de paz, reparaciones y reconciliación.

Una vez refrendados, los informes serían devueltos a la secretaría para su registro final, acompañado por la acreditación y la elaboración de una carta individualizada de pedido de perdón.

4.3 Proceso de recojo y de procesamiento de la información y calificación

4.3.1 Tareas previas

Una vez definidos los objetivos del registro, la experiencia nacional e internacional enseña además la importancia fundamental de organizar y planificar el trabajo antes de emprenderlo efectivamente, para que se pueda desarrollar de manera coordinada y sea coherente con los principios rectores planteados, lo que pasa por algunas tareas previas que deberían desarrollarse. Estas tareas deberían estar a cargo de la secretaría técnica, teniendo ésta el papel de bisagra entre las distintas instancias que podrían conformar la estructura del RNV.

4.3.1.1 Uniformización de materiales y procedimientos de trabajo

La secretaría técnica debería encargarse de la elaboración de un formato único para el recojo de la información, de un formato único para los informes de calificación, de parámetros y protocolos uniformizados y de una guía metodológica para el conjunto del personal. Todo esto permitiría agilizar las distintas etapas del proceso de RNV y que todo el trabajo sea eficazmente coordinado;

4.3.1.2 Capacitación del personal

La secretaría técnica podría asumir la capacitación del personal coordinador de las oficinas regionales mientras en la oficinas regionales se procedería a la repetición de la capacitación para el conjunto del personal que estará destacado y dedicado tanto al recojo de información como a la verificación e investigación;

4.3.1.3 Campaña de comunicación y difusión

Como lo señala la Corporación chilena, “con la debida antelación, se organizó un proceso de difusión de la convocatoria a lo largo del país. Se publicaron avisos informativos en los medios de comunicación nacionales, en los diarios regionales de mayor circulación y en las radioemisoras locales. También se colocaron afiches en los principales lugares de acceso público, como las Municipalidades, Oficinas de Correos, Terminales de buses y ferrocarriles, postas de primeros auxilios, escuelas públicas y servicios en general”²⁶. Así, la secretaría técnica debería diseñar una estrategia de comunicación y una estrategia de difusión y coordinar dichas campañas; la ejecución de las campañas estaría a cargo de las oficinas regionales en función de las especificidades y realidades de las zonas y de las poblaciones. En el desarrollo de esta campaña, la secretaría técnica se podría apoyar en organizaciones de la sociedad civil, en particular en las ONGs de derechos humanos que tienen experiencia en este campo y amplio conocimiento de la población afectada.

4.3.2 Proceso de recojo de la información

²⁶ Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile, 1996, p.25

En materia de recojo de información existen generalmente dos alternativas, totalmente opuestas y que reflejan concepciones distintas del acercamiento a los ciudadanos y de la relación “estado / ciudadano”:

- o la instancia encargada va hacía las personas;
- o las personas van hacía la instancia encargada.

Según los principios rectores que hemos definido y el tipo de estructura que hemos desarrollado, es evidente que privilegiamos la alternativa de la instancia que se acerca a las personas, antes que el revés.

En efecto, la misma realidad del país – ya sea económica o geográfica - y de la población mayoritariamente afectada por la violencia política, como lo ha demostrado la CVR, hace poco probable que las personas pudieran acercarse a las oficinas encargadas de la elaboración del RNV.

Si estamos hablando de una tarea que apoye y soporte el proceso de reconciliación nacional, incluso de una tarea que tenga su propio efecto reparador, ésta no puede generar ni gastos ni complicaciones cualesquiera a las personas. Por lo tanto, los equipos móviles de las oficinas regionales deberían trasladarse al interior de las comunidades de la región para proceder al acopio de los testimonios.

Además para dar continuidad a los criterios de la CVR (1° principio rector), que veía en la etapa del recojo de la información la etapa “la mas importante y delicada”, los objetivos de la misma no deberían ser relacionados solamente al recojo de la información o al llenado de fichas sino que deberían buscar además brindar a los declarantes un ambiente de confianza para que pudieran contar sus historias y reivindicar la dignidad de las víctimas, sus familiares y sus comunidades, mediante una actitud de escucha respetuosa y atenta por parte del personal. Lo que permitiría respetar a las víctimas en su dignidad humana y en su calidad de ciudadano derecho habiente y no discriminar perjudicialmente ni conservar patrones discriminatorios (2° principio rector). Asimismo, permitir que la instancia se acerque a las personas facilita definitivamente el acceso de las mismas y responde por lo tanto al criterio de inclusividad (3° principio rector).

Surge además la posibilidad de que el traslado de los equipos móviles a las comunidades se relacione con otros procesos post-CVR como pueden ser la devolución local del Informe Final, el trabajo sobre la memoria colectiva o las historias regionales.

Los equipos encargados del recojo de la información tendrán que ser capacitados en la tarea de realizar entrevistas a personas relacionadas con la violencia política - con todo lo que puede significar tanto para el entrevistador como para el entrevistado - y en el llenado de la ficha única creada especialmente para dicho recojo. Sobre la base de sus entrevistas, elaborarán relatos y fichas.

4.3.2.1 Unidad de registro

Dado que las consideraciones sobre las finalidades de un RNV apuntan a que el RNV tenga por objetivo principal permitir el acceso de las víctimas y sus deudos a las políticas de reparaciones, lo que implica la realización de dos listados, se debería considerar dos unidades de registro:

- las víctimas
- los beneficiarios generados por estas víctimas

Para tener continuidad a los criterios, resultados y recomendaciones de la CVR y de esta manera responder al 1° principio rector, pero también para guardar relación con las tareas (1), (2) y (3) definidas previamente, el RNV debería asumir las nociones de víctimas y de beneficiarios contenidas en el Informe Final de CVR. Así lo definió ya el Ministerio de Vivienda en su resolución N° 073-2004-VIVIENDA, dejando sentado un precedente importante sobre la materia.

Las nociones de víctimas y beneficiarios según la CVR están contenidas en el Tomo IX de Recomendaciones del Informe Final, en la parte correspondiente al Plan Integral de Reparaciones.

4.3.2.2 Personas que proporcionan la información

Se presentan nuevamente dos alternativas para definir las personas habilitadas a proporcionar la información:

- o limitar la convocatoria a la misma víctima (en caso de violaciones que no generan la muerte o desaparición de la víctimas) o a sus familiares beneficiarios potenciales (en caso de muerte o desaparición);
- o abrir la convocatoria a todas las personas que invocaran tener conocimiento de hechos violatorios a los derechos humanos relacionados con la violencia política, sin requerimiento de que sea víctima del hecho o familiar de la víctima.

El Consejo Nacional de Calificación circunscribe la proporción de la información al solicitante del beneficio. La Comisión ad hoc, por su particularidad, amplió la proporción de la información a otras personas o instituciones siempre y cuando estaba acompañada de la aceptación expresada del interesado. Por otro lado, tanto la CVR como la Corporación chilena privilegiaron la segunda alternativa. El Registro Nacional de Información de Personas desaparecidas de la PNP plantea también que “toda persona con legítimo interés que tome conocimiento de la desaparición de una persona está facultada a formular una denuncia”.

Tratándose de las tareas (1), (2) y (3), es decir tratándose de un universo de víctimas ya identificadas, se podría limitar la convocatoria a las mismas víctimas y a sus deudos para culminar el procesamiento de las listas de la CVR y la tarea de registro y acreditación de las víctimas y sus beneficiarios.

Tratándose de la tarea (4), es decir tratándose de un universo de víctimas todavía no identificadas, puede resultar eficiente y mejor para los mismos objetivos del RNV abrir la

convocatoria a todas las personas que invocaran tener conocimiento de hechos violatorios a los derechos humanos relacionados con la violencia política, sin requerimiento de que sea víctima del hecho o familiar de la víctima.

Sin embargo, este tipo de convocatoria amplia implica una capacidad importante de investigación por parte de la instancia a cargo del RNV pues conlleva una cierta complejidad para llegar a identificar las víctimas y los deudos. Podría tener sentido en la óptica de un registro que busca documentar hechos y dar continuidad al rescate de la memoria, pero no necesariamente así en la óptica de un registro cuyo objetivo principal es permitir el acceso de las víctimas y los deudos a programas de reparaciones.

Por otro lado, en el caso de una fórmula de convocatoria inclusiva, como forma de prevenir “denuncias” falsas o con fines subalternos y de crear salvaguardias, surge la posibilidad de que toda persona que dolosamente brinde información falsa incurra en responsabilidad penal o civil a que hubiere caso.

4.3.2.3 Información que se recoge

La experiencia nacional e internacional nos enseña que la información que se recoge debería girar entorno a tres rubros:

- la existencia y condición de la víctima;
- los hechos violatorios de los derechos humanos y como se relacionan con la violencia política;
- los beneficiarios generados por la víctima en caso de muerte o desaparición.

Como ya se demostró anteriormente, la práctica peruana en el tema de la calificación de víctimas y beneficiarios y por ende del acceso a beneficios parte de una visión legalista que muchas veces obstruye sus propios fines. En el caso de los CADs se puso de manifiesto la dificultad que los solicitantes encontraban para acceder a documentos que, en algunos casos fueron destruidos o nunca se produjeron como consecuencia del contexto de violencia que se vivió en las zonas donde se encontraban ubicados²⁷. Por ello, la información que se recoge no debería limitarse a la documentación escrita y menos aún a la documentación escrita oficial.

4.3.3 Procesamiento de la información

Una vez elaborados las fichas y los relatos por los equipos encargados del acopio de información y testimonios, los equipos fijos de las oficinas regionales deberían emprender una primera etapa de consolidación y verificación de lo recogido.

Como se mencionó anteriormente (3º principio rector), y como lo ha desarrollado tanto la Comisión ad hoc como la CVR o la Corporación Chilena, los procedimientos no deberían asemejarse estrictamente a procedimientos jurisdiccionales sino más bien estar constituidos por acciones flexibles de investigación no limitadas a consideraciones jurídicas.

²⁷ Véase la Resolución Defensorial N° 55-DF-2000.

Así, este trabajo de procesamiento de la información debería basarse en estudios de contexto local y estudios a profundidad, buscando encontrar insubsistencias y contradicciones en lo recogido, es decir evaluando la coherencia, nivel de lógica y de credibilidad y contrastando con otros testimonios y las historias regionales y locales. Allí las investigaciones de la CVR, y en particular de las oficinas regionales de la misma, deberían servir de referencia. Pero se podría privilegiar entrevistas con personas y autoridades relevantes, así como visitas *in situ* para verificar hechos, recoger testimonios de familiares, vecinos, eventuales testigos, autoridades para corroborar la información existente y hacerse mejor idea del contexto de la violencia vivida en la zona.

En esta etapa, se podría también requerir y procurar el concurso y la colaboración de todas las personas e instituciones privadas (ONGs locales, Iglesias, medios de comunicación locales, agrupaciones de afectados etc.) y públicas regionales y locales que puedan brindar información complementaria.

Como se mencionó anteriormente, este trabajo, técnico multidisciplinario, tendría que ser desarrollado en base a parámetros y guías metodológicas establecidas previamente. Sin embargo, se tendría que tomar en cuenta al momento de elaborar las guías que el proceso de consolidación y verificación podría ser distinto en función de si se trata de áreas rurales o de áreas urbanas pues las realidades son distintas. En casos urbanos se podrían dar mas peso a la documentación mientras en casos rurales se le podría dar peso al aval de la comunidad.

Por otro lado, este trabajo se tendría que desarrollar bajo la dirección y revisión del coordinador de la oficina regional especializada, hasta la elaboración de los proyectos de informes de calificación, presentados y fundamentados según el mismo formato y pautas preestablecidas. Una vez elaborado los proyectos de informes, éstos serán transmitidos al equipo centralizado.

4.3.4 Calificación

Para ofrecer las mayores garantías, la calificación se debería realizar en dos etapas correspondiendo una a la evaluación y la recomendación y la otra a la calificación propiamente hablando, y pudiendo involucrar a un equipo centralizado y a la unidad de calificación. El equipo centralizado jugaría entonces un papel de intermedio y de salvaguardia entre las oficinas regionales y la entidad de calificación.

Así, una vez transmitido el proyecto de informe, el **equipo centralizado** debería emprender una nueva etapa de consolidación y verificación, buscando un alcance mas nacional esta vez. El equipo debería hacer una evaluación cabal de los informes de las oficinas regionales realizando cruces de información con el material de la CVR, dado que ofrece un imprescindible cuadro geográfico nacional de la violencia y orientaciones sobre lugares y periodos de ocurrencia de los hechos, y con las otras fuentes a las que puede tener acceso, para comprobar nuevamente la situación de la supuesta víctima. Tomando en cuenta las experiencias nacionales se puede pensar entre otros en: RENIEC ONPE, registros del Servicio Militar, registros de Migraciones, ingresos a establecimientos de atención

(hospitales, postas, clínicas, etc.), de resguardo (casa hogar, refugio para ancianos, etc.), de detención (comisarías), de internamiento (establecimientos penales, INPE), etc.

En esta etapa también, se debería requerir y procurar el concurso y la colaboración de todas las personas e instituciones privadas y públicas nacionales que puedan brindar información complementaria.

Nuevamente, para responder a los principios rectores planteados y tomando como referencia las experiencias del Consejo Nacional de Calificación, de la Comisión ad hoc o de la CVR, se debería optar por presumir la veracidad de lo contenido en los proyectos de informes y adoptar un proceso de evaluación flexible. En los casos ya documentados por la CVR, la Defensoría del Pueblo y entidades pre-existentes de calificación de víctimas del conflicto, se debe tomar la identificación de víctimas como comprobada, con la carga de prueba en el Estado para establecer lo contrario.

La calificación giraría en torno a si se produjo o no una violación, a la identificación de la persona víctima de tal violación y a la identificación de los deudos de dicha persona. Obviamente, tratándose de la identificación de los deudos de una víctima, se tiene que responder a criterios legales, pudiendo sin embargo – como lo plantea la CVR - tomarse en cuenta los usos y costumbres y el derecho consuetudinario reconocido por la población a la que pertenece la persona²⁸.

A falta de convicción sobre un caso de nuevas víctimas o a falta de identificación cabal de los familiares, el equipo centralizada debería poder devolver los informes observados a las oficinas regionales correspondientes para complemento de información. Teniendo convicción, la secretaría transmitiría los informes recomendados a la entidad de calificación.

²⁸ “Para los efectos de su propuesta en materia de reparaciones, la CVR entiende por familiares, al cónyuge o conviviente, a los hijos e hijas, sean estos matrimoniales o extra-matrimoniales, y a los padres de la víctima desaparecida o muerta. Según el derecho sucesorio peruano, heredan en primer lugar los hijos y el cónyuge sobreviviente y, a falta de hijos, los padres. Sin embargo, por razones humanitarias, la CVR considera también a los padres como familiares, al mismo título que los cónyuges o convivientes sobrevivientes y los hijos. Por otro lado, la naturaleza particular que adopta el núcleo familiar en la realidad de las comunidades alto-andinadas y de la selva, lo hace diferente al reconocido por las normas del derecho interno, más cercanas a un concepto occidental. No se toma en cuenta necesariamente las relaciones de consanguinidad o afinidad para hablar de familia y en las comunidades se acepta la validez de diversas filiaciones. Asimismo, a raíz de la violencia se puede haber distorsionado la configuración de la relación familiar, resultando en relaciones de dependencia reales y válidas pero distintas a las del núcleo familiar reconocido por el derecho interno. Por lo tanto, la CVR recomienda presumir como familiares beneficiarios del PIR generados por la muerte de la víctima y como familiares de desaparecidos beneficiarios del PIR, a los integrantes del núcleo familiar, entendido como el cónyuge o conviviente, los hijos e hijas y los padres. Sin embargo, recomienda igualmente que no se excluya del goce de esta calidad a otros reclamantes, quienes deberán probar su calidad de beneficiario, demostrando que tienen un vínculo de dependencia similar a un vínculo familiar con la persona del muerto o del desaparecido de acuerdo a los usos y costumbres o al derecho consuetudinario reconocido por la población a la que pertenece el reclamante. Estos “familiares por extensión” podrán recibir beneficios del PIR. Y, a efectos del Programa de reparaciones económicas pecuniarias, serán asimilados a un hijo.” Plan Integral de Reparaciones, Recomendaciones, Tomo IX, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, Perú, 2003.

La **entidad de calificación** tendría solamente que refrendar los informes recomendados por la secretaría. Una vez refrendados, los informes serían devueltos al equipo centralizado y finalizaría el proceso de calificación con su registro final, acompañado por la acreditación y la elaboración de una carta individualizada de pedido de perdón.

4.4 Plazos para registrarse

La mayoría de las experiencias tanto nacionales como internacionales fijan no solamente plazos para presentar o recoger casos para registrar víctimas y deudos sino también plazos de vigencia legal de la institución encargada del proceso de calificación. Ello se puede explicar por la naturaleza misma del trabajo, ya que refiere a una competencia *ratione materiae* pre-establecida dentro de marco temporal cerrado (en el caso peruano serían las violaciones a los derechos humanos cometidas entre 1980 y el 2000). Así lo confirman las experiencias nacionales que no tienen plazo alguno como son el Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo y narcotráfico de la Administración pública y el Registro Nacional de Información de personas desaparecidas de la Policía Nacional: tienen una competencia *ratione materiae* que va más allá de solamente violaciones a los derechos humanos y por lo tanto no tiene especificidad en cuanto a su competencia *ratione temporis*.

Esto puede darse, sin por ello obviar la permanencia del registro. Tomando en cuenta posibles fines del RNV para operativizar el otorgamiento de reparaciones individuales, para el rescate de la memoria nacional, para apoyar los esfuerzos de exhumación o judicialización, etc., parece primordial que el Registro Nacional de Víctimas sea, como producto, permanente.

4.5 Uso y acceso a la información

Para definir el uso y el acceso a la información se tendría, en primer lugar, que distinguir entre:

- los resultados, a saber las nóminas de víctimas y de deudos;
- y la información recogida a lo largo del proceso de elaboración del RNV (entrevistas, testimonios, estudios, proyectos de informes, etc.).

Asimismo se tendría que tomar en cuenta los objetivos finalmente atribuidos al RNV.

De allí, se pueden desprender varias alternativas, de las cuales se tienden a privilegiar:

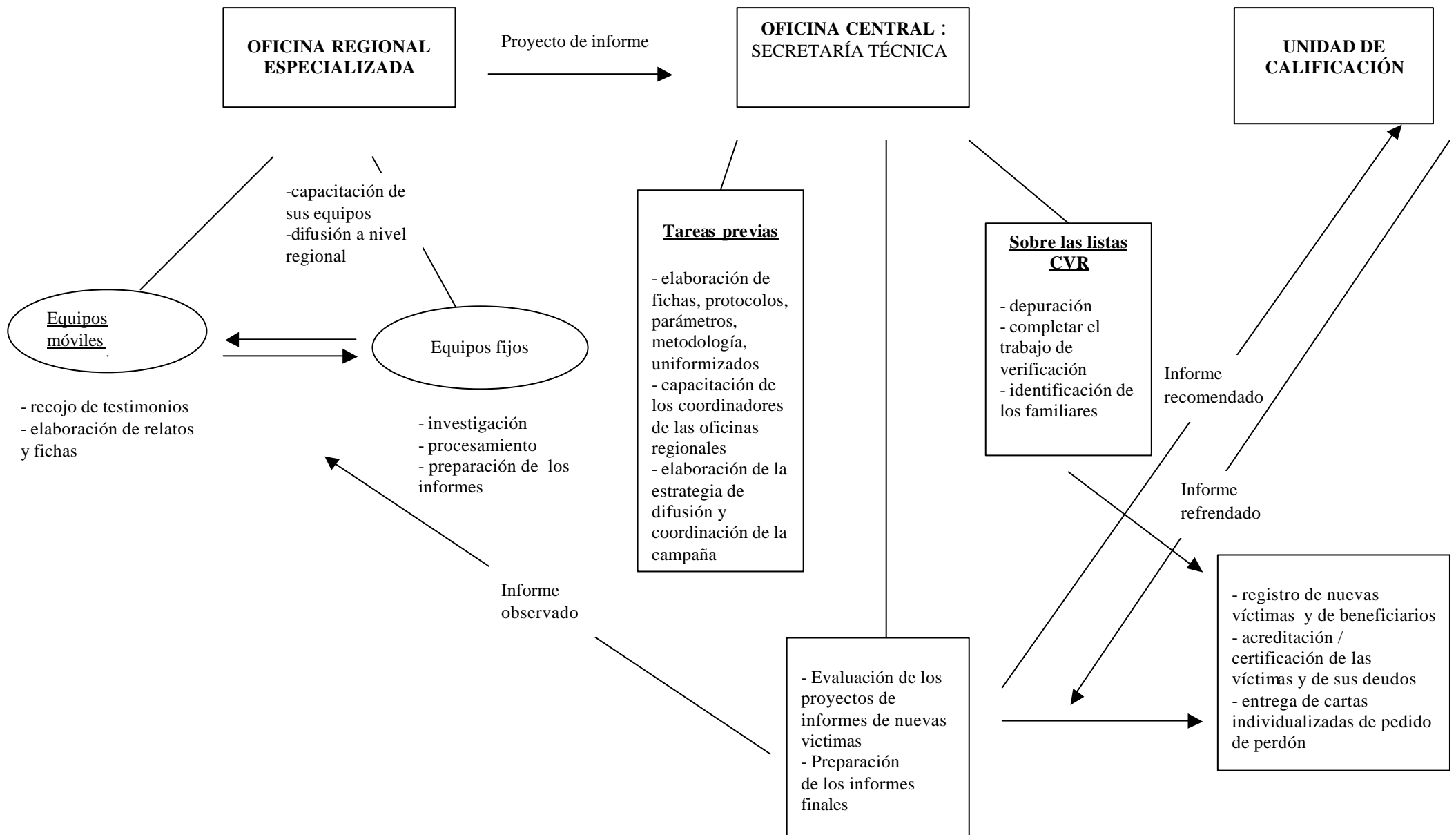
- toda persona natural o jurídica, pública o privada tiene libre acceso a las nóminas;
- el acceso al acervo documental es restringido en función de los fines del RNV; por ejemplo, si los objetivos son permitir el acceso de las víctimas y sus deudos a las políticas de reparaciones y aportar a los procesos de judicialización y exhumaciones, los sectores del Estado encargados de la ejecución de las reparaciones y el Ministerio Público deberían poder tener acceso al acervo documental.

ANEXOS

A - Estructura tentativa del Registro Nacional de las VN

B - Información detallada sobre las experiencias nacionales e internacionales estudiadas

1. Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico de la Administración Pública
2. Registro Nacional de Información de Personas desaparecidas de la Policía nacional
3. Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria
4. Comisión de la Verdad y Reconciliación
5. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación chilena



1. Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico de la Administración Pública ²⁹

1. Finalidad

El Consejo Nacional de Calificación de víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico fue creado³⁰ para cumplir con el **resarcimiento** de los funcionarios y servidores públicos, alcaldes y regidores que han sido víctimas de accidentes, actos de terrorismo y narcotráfico.

Posteriormente a la creación del Consejo Nacional, se crearon³¹ los Consejos Regionales de calificación encargados de calificar en su jurisdicción (región) los casos a los que hace referencia en DS 051-88-PCM como parte de la implementación de la regionalización administrativa.

2. Instancia encargada y estructura

El Consejo Nacional de Calificación funciona dentro de la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Consejo Nacional está conformado por representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio de Economía y Finanzas, de la Oficina de Normalización Provisional y de la Presidencia del Consejo de Ministros. A excepción del representante del Ministerio de Economía todos los demás miembros son abogados.

Los Consejos Regionales se encuentran conformados por el Presidente del Gobierno Regional, un representante del Ministerio de Salud, por el Gerente Regional de Planificación, Presupuesto y Desarrollo del Gobierno regional, por el Director Regional de la Oficina de Normalización Provisional y un representante del Ministerio del Interior.

Estas personas no cuentan con una capacitación especial sobre el tema, por lo cual sólo cuentan con la experiencia que les otorga el ejercicio de la práctica forense. Tampoco se encuentran dedicados exclusivamente a la labor de calificación sino que se viene sumando a sus actividades corrientes.

3. Proceso de recojo, procesamiento y calificación

3.1 Recojo de testimonios y/o solicitud

El proceso de calificación³² se inicia con la **presentación de una solicitud** dirigida al Consejo Nacional o al Consejo Regional según la jurisdicción correspondiente. Quien proporciona la información es el solicitante del beneficio, que en algunos casos es la propia víctima (invalidez) y en otros sus familiares (muerte). La solicitud debe cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto Supremo 005-98-PROMUDEH. Son los siguientes:

- en caso de incapacidad:
 - o resolución de nombramiento, contrato o credencial
 - o informe de facultativo que prestó la atención
 - o informe de la Unidad de personal sobre la situación laboral administrativa de la víctima de accidente o atentado
 - o atestado policial
 - o libreta electoral del solicitante
- en caso de fallecimiento:
 - o resolución de nombramiento, contrato o credencial

²⁹ Entrevista con el Dr. Jorge Caballero, secretario del Consejo Nacional.

³⁰ Mediante Decreto Supremo 051-88-PCM, del 12 de abril de 1988.

³¹ Mediante Decreto Supremo 064-89-PCM, del 22 de agosto de 1989.

³² Se rige por lo establecido en el DS 051-88-PCM y de manera supletoria por la Ley 27444 (Ley de Procedimiento Administrativo General) al carecer el Consejo Nacional de un reglamento que norme sus funciones.

- atestado policial
- libreta electoral del solicitante
- constancia de fallecimiento en el ejercicio de sus funciones
- partida de defunción
- partida de matrimonio y/o nacimiento de los hijos o partida de nacimiento o libreta electoral de los padres, según sea el beneficiario potencial
- resolución de la sucesión intestada

3.2 *Procesamiento de la información e investigación*

Se **presume la veracidad de la documentación** contenida en la solicitud, tanto en la forma como en el fondo, conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 27444. El atestado policial es el documento sobre el cual gira el análisis de los hechos que originaron la invalidez o muerte; es el documento formal que se constituye a su vez como el principal filtro para acceder al procedimiento de calificación. Por otra parte, el resto de la documentación tiene por objeto demostrar el vínculo laboral de la víctima o a identificar al solicitante de los beneficios. También se analiza la documentación sobre la atención médica a efectos de determinar el monto indemnizatorio que le corresponde a la víctima en caso de incapacidad (temporal, permanente parcial, permanente total o gran incapacidad).

3.3 *Calificación*

La calificación de los hechos gira en torno a si se produjo o no un accidente, acto de terrorismo o de narcotráfico durante la acción o comisión de servicios del funcionario o servidor público; sobre este último punto, miembros del Consejo han optado por ser flexibles. El proceso de calificación **finaliza con la Resolución Presidencial** que aprueba o no el otorgamiento de los beneficios.

Los Consejos regionales conocen en **primera instancia** los casos correspondientes a su jurisdicción. Por su parte, el Consejo Nacional conoce en primera instancia las solicitudes correspondientes a Lima y el Callao y en **segunda instancia** las conocidas por los Consejos Regionales. La Presidencia del Consejo de Ministros ve en segunda instancia los casos conocidos por el Consejo Nacional.

En caso de denegarse el beneficio, el solicitante puede **recurrir a la vía judicial** mediante la acción contencioso-administrativa, conforme a los requisitos y plazos establecidos por el Código Procesal Civil.

4. Plazos para registrarse

No existe un plazo determinado para presentar la solicitud. El otorgamiento de beneficios comprende los accidentes, actos de terrorismo y narcotráfico producidos desde el año 1982 en adelante.

2. Registro Nacional de Información de Personas desaparecidas de la Policía nacional del Perú³³

1. Finalidad

El Registro Nacional de Información de Personas desaparecidas fue creado por la Ley 28022 del 12 de julio de 2003 y se encuentra actualmente en proceso de implementación. Sin embargo, existe previamente la experiencia del Registro de personas desaparecidas. La definición de “personas desaparecidas” en ambos casos tiene un alcance mayor a las solas desapariciones forzadas aunque las incluya, pues considera persona desaparecida a aquella ausente de su domicilio habitual respecto de la cual se desconoce su paradero actual³⁴.

El Registro Nacional de Información de Personas desaparecidas busca ser una herramienta de trabajo que facilite la búsqueda del desaparecido, tanto por la Policía Nacional, los familiares de la persona, u otra persona o institución interesada en su ubicación. En efecto, el Registro Nacional tiene como finalidad centralizar y organizar la información de todo el país en una base de datos que tengo información unificada³⁵, garantizar la adecuación y permanente actualización de la base de datos, así como su publicidad, constituyendo una **fuentes de información para la solución de la problemática de personas desaparecidas**³⁶. El registro actual no logra alcanzar este objetivo pues no consigue hacer un cruce de información como parte del propio registro.

2. Instancia encargada y estructura

Tanto el actual Registro de personas desaparecidas como el futuro se encuentran a cargo de la División de Personas Desaparecidas de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia de la Policía Nacional del Perú, en la jurisdicción del Ministerio del Interior³⁷.

3. Proceso de recojo, procesamiento y calificación

3.1 Recojo de testimonios y/o solicitud

Toda persona con legítimo interés que tome conocimiento de la desaparición de una persona está facultada a formular **denuncia ante la autoridad policial competente**. El funcionario policial que tome la denuncia de una persona desaparecida debe comunicar inmediatamente el hecho al Registro³⁸.

En el caso de desapariciones a que se refiere el artículo 320 del Código Penal (desapariciones forzadas), la Defensoría del Pueblo u otra entidad que administre dicha información debe comunicar estos hechos al Registro en un plazo no mayor de siete días³⁹. Asimismo toda institución que administre información de personas que se encuentren en establecimientos de atención (establecimiento de salud público o privado), resguardo (Ministerio de la Mujer y Desarrollo social u otra entidad), detención (Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva) o internación (Instituto Nacional Penitenciario o Poder judicial) debe comunicar al Registro su presencia, aun tratándose de personas no identificadas⁴⁰.

³³ Entrevista con el Sr. Luís Vásquez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

³⁴ Artículo 7 del Reglamento de la Ley 28002 que crea el Registro nacional de Información de Personas Desaparecidas, Decreto Supremo 017-2003-PCM.

³⁵ Artículo 2 de la Ley 28002 que crea el Registro nacional de Información de Personas Desaparecidas.

³⁶ Artículo 3 del Reglamento de la Ley 28002 que crea el Registro nacional de Información de Personas Desaparecidas, Decreto Supremo 017-2003-PCM.

³⁷ Ibid, Artículos 1 y 4.

³⁸ Ibid, Artículos 8 y 9.

³⁹ Ibid, Artículo 11. Según el Sr. Luís Vásquez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Policía Nacional del Perú se aplicaría solamente a los casos que se produzcan con posterioridad a la vigencia de la ley de creación del Registro (12 de julio de 2003).

⁴⁰ Ibid, Artículo 12.

Además, toda persona que tome conocimiento de la localización de una persona desaparecida, sea o no quien haya denunciado el hecho, tiene la obligación de comunicarlo a la autoridad policial competente. Así, el funcionario policial que reciba la comunicación de la localización de una persona desaparecida, debe comunicar inmediatamente el hecho al Registro⁴¹.

Finalmente, todo funcionario de la Administración Pública, Poder Judicial o Ministerio Público que reciba denuncia o información acerca de personas desaparecidas debe dar inmediata comunicación al Registro⁴².

La comunicación cursada deberá precisar:

- el nombre y el apellido de las personas, fechas de nacimiento, nacionalidad, domicilio y demás datos que permitan su identificación;
- nombre y apellido de los padres y domicilio habitual de los mismos;
- detalles del lugar, fecha y hora en que se le vio por última vez o hubiera sido encontrado;
- fotografía o descripción pormenorizada actualizada al momento de la emisión del informe;
- núcleo de pertenencia y/o referencia⁴³.

Toda persona que dolosamente proporcione información falsa incurre en responsabilidad penal o civil a que hubiere caso⁴⁴.

3.2 Procesamiento de la información e investigación

El funcionario policial de la División de Personas Desaparecidas de la PNP procede a la **verificación de los datos comunicados de acuerdo a sus procedimientos operativos**, mediante un formato denominado “Carpeta de denuncia de persona desaparecida” o “Carpeta de localización de persona desaparecida” según sea el caso⁴⁵. El análisis de la veracidad de la denuncia queda a criterio del funcionario policial a cargo de la investigación preliminar. El análisis se basa en una serie de **preguntas e indagaciones** que buscan encontrar insubsistencias y contradicciones en lo comunicado por el denunciante. En el futuro se tiene previsto elaborar una guía metodológica a fin de que el criterio aplicado sea lo menos arbitrario posible⁴⁶.

La información proporcionada por los establecimientos de atención, resguardo, detención o internación deberá permitir verificar si la persona denunciada como desaparecida se encuentra en alguno de estos lugares con el cruce de información⁴⁷.

3.3 Calificación

La “calificación” consiste en el ingreso de datos al Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas y se realiza, previa verificación de datos por el funcionario policial, de acuerdo a sus procedimientos operativos, y de inmediato. Se hace en base a tres secciones: 1) sección personas desaparecidas; 2) sección personas en establecimiento de atención, resguardo, detención o internación; 3) sección personas localizadas⁴⁸.

4. Plazos para registrarse

No existe un plazo determinado para presentar denuncias ni comunicaciones. El Registro Nacional de Información de Personas Desaparecidas funcionará las 24 horas del día, todo el año, incluso los días feriados

⁴¹ Ibid, Artículos 17 y 18.

⁴² Ibid, Artículo 20.

⁴³ Artículo 3 de la Ley 28002 que crea el Registro nacional de Información de Personas Desaparecidas.

⁴⁴ Artículo 21 del Reglamento de la Ley 28002 que crea el Registro nacional de Información de Personas Desaparecidas, Decreto Supremo 017-2003-PCM.

⁴⁵ Ibid, Artículos 10 y 18.

⁴⁶ Entrevista con el Sr. Luís Vásquez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

⁴⁷ Entrevista con el Sr. Luís Vásquez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Policía Nacional del Perú.

⁴⁸ Artículos 6 y 10 del Reglamento de la Ley 28002 que crea el Registro nacional de Información de Personas Desaparecidas, Decreto Supremo 017-2003-PCM.

o inhábiles⁴⁹.

5. Uso y acceso a la información

Toda la información consignada en el Registro Nacional de Información de Personas Desparecidas tendrá carácter público, debiendo publicarse en una sección especial de la página web del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional⁵⁰.

⁴⁹ Ibid, Artículo 5.

⁵⁰ Ibid, Artículo 19.

3. Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria

1. Finalidad

La Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria, más conocida como “Comisión ad hoc”, fue encargada de evaluar, calificar y proponer al Presidente de la República, en forma excepcional, la **concesión de indulto y el ejercicio del derecho de gracia**, para quienes se encuentren condenados por delitos de terrorismo o traición a la patria, en base a elementos probatorios insuficientes⁵¹. Su finalidad entonces fue orientar la decisión presidencial de conceder el indulto y el derecho de gracia a los condenados y procesados por terrorismo sin pruebas suficientes, a través de la fundamentación por escrito de sus recomendaciones⁵².

2. Instancia encargada y estructura

La **Comisión ad hoc**, concebida como un órgano consultivo de alto nivel de carácter excepcional y temporal, fue integrada por el Defensor del Pueblo (presidente), un representante del Presidente de la República y el Ministro de Justicia⁵³.

La Defensoría del Pueblo se constituyó en **Secretaría técnica** de la Comisión ad hoc proporcionándole la infraestructura y los recursos necesarios para su funcionamiento⁵⁴. Así, la Secretaría proporcionó a la Comisión apoyo técnico y administrativo para el cumplimiento de sus funciones. La Secretaría contó con un **Secretario Ejecutivo**, un **Coordinador General** y un equipo de asesores y asistentes designados para tal propósito⁵⁵.

Las actividades de la Secretaría fueron compartidas por **cuatro grupos de trabajo**, en función de la procedencia geográfica de las solicitudes. Cada grupo fue dirigido por un Coordinador, quien tuvo a su cargo un equipo de abogados y asistentes legales. La Secretaría también contó con un **área de apoyo social y un área administrativa**. Esta última fue responsable del apoyo logístico e informático mientras que la primera, a cargo de una trabajadora social, asumió la atención de los familiares de los solicitantes, la orientación y el apoyo a los beneficiados. En su momento de mayor actividad, la Secretaría Técnica llegó a contar con 40 personas, entre abogados, asistentes legales, asistentes sociales y personal administrativo.⁵⁶

3. Proceso de recojo, procesamiento y calificación

3.1 Recojo de testimonios y/o solicitud

La Secretaría Técnica fue la encargada de recibir las **solicitudes de indulto o derecho de gracia**, las cuales podían ser dirigidas al Presidente de la República por intermedio de la Comisión ad hoc, a los Directores de establecimientos penitenciarios y centros de detención o presentadas por escrito a los miembros de la Comisión ad hoc o de la Secretaría Técnica durante sus visitas en los lugares de reclusión⁵⁷.

⁵¹ Artículos 1º y 2º, Ley N° 26655 del 17 de agosto de 1999 que crea la Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria.

⁵² La labor de la Comisión ad hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas, Defensoría del Pueblo, Comisión ad hoc, Lima, agosto del 2000, p. 18.

⁵³ Artículo 3º, Ley N° 26655 del 17 de agosto de 1999 que crea la Comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo o traición a la patria.

⁵⁴ *Ibid*, Disposición finales, Tercera.

⁵⁵ Artículos 10 y 11, Reglamento de la Comisión ad hoc, resolución N° 001-96-CHD/Ley 26655.

⁵⁶ La labor de la Comisión ad hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas, Defensoría del Pueblo, Comisión ad hoc, Lima, agosto del 2000, p. 26.

⁵⁷ Artículo 16, Reglamento de la Comisión ad hoc, resolución N° 001-96-CHD/Ley 26655.

La solicitud podía ser **formulada directamente por el sentenciado o procesado**. También podía hacerlo en **su representación un familiar suyo, su abogado, las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos del Congreso o una institución pública o privada**, con la aceptación expresa del interesado⁵⁸.

La solicitud, escrita, debía contener la siguiente **información básica**:

- apellidos y nombre del solicitante y/o del posible beneficiario;
- establecimiento penitenciario o centro de detención donde se encuentra;
- referencia domiciliaria, si no estuviera detenido;
- si es inculcado, lugar donde es procesado, número de expediente y Juzgado o Sala que conoce el proceso;
- si es sentenciado, lugar donde fue condenado, número de expediente y Juzgada o Sala que lo condenó;
- razones en las que se basa la solicitud.⁵⁹

Adicionalmente, el interesado podía presentar documentos, sin que eso fuere un requisito para recibir la solicitud:

- copia autenticada de las sentencias;
- certificado de buena conducta expedido por el Director del establecimiento penitenciario, si estuviera detenido;
- referencias personales o institucionales que respalden la solicitud;
- los documentos y/o medios que sustenten la solicitud.⁶⁰

3.2 Procesamiento de la información e investigación

Los procedimientos de la Comisión carecieron de las formalidades propias de los jurisdiccionales y de las etapas que los caracterizan, tales como una preliminar y una principal de audiencias probatorias y debates. Estuvieron constituidos por un **conjunto de acciones flexibles de investigación y recopilación de información** que no se enmarcaron dentro de ningún sistema reglado y que se asemejaron a los **procedimientos cuasi jurisdiccionales** de la Defensoría del Pueblo.⁶¹ En este sentido, no limitó su apreciación a consideraciones jurídicas, sino que la amplió a efectos de considerar un conjunto de circunstancias extrajudiciales no tomadas previamente en cuenta.

La recopilación de información se orientó a los hechos imputados, las circunstancias de la detención y las características del procedimiento observado durante la etapa policial y judicial, por un lado; y por otro lado, la trayectoria personal del solicitante antes de los hechos alegados, su situación personal durante el juicio y el periodo de detención, así como su entorno familiar, cultural y social⁶².

Así, la Secretaría Técnica buscó información en los **expedientes judiciales** vinculados a cada uno de los solicitantes, en **expedientes conexos o provenientes de la misma zona** geográfica en la que se detuvo al

⁵⁸ Ibid, Artículo 17.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid, Artículo 18.

⁶¹ La labor de la Comisión ad hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas, Defensoría del Pueblo, Comisión ad hoc, Lima, agosto del 2000, p. 19.

⁶² Ibid, p. 21.

⁶³ Ibid, p. 22.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid, p. 25.

⁶⁶ Artículo 21, Reglamento de la Comisión ad hoc, resolución N° 001-96-CHD/Ley 26655.

⁶⁷ Ibid, Artículo 22.

⁶⁸ Ibid, Artículo 23.

⁶⁹ La labor de la Comisión ad hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas, Defensoría del Pueblo, Comisión ad hoc, Lima, agosto del 2000, p. 19.

⁷⁰ Disposiciones finales, Primera, Reglamento de la Comisión ad hoc, Resolución N° 001-96-CHD/LEY 26655.

⁷¹ Artículo 2°, inc. a), Ley N° 26994.

solicitante. Fue complementado con la revisión de **otras fuentes conexas, visitas in situ y entrevistas con personas y autoridades relevantes** llevadas a cabo por la Secretaría Técnica. También realizó visitas in situ en las zonas de procedencia de los solicitantes que permitieron verificar hechos, recoger los testimonios de los familiares, vecinos, eventuales víctimas y autoridades para corroborar la información existente y hacerse mejor idea del contexto de la violencia vivida en la zona⁶³.

En cada caso estudiado, la Comisión analizó con mucho cuidado toda la información general disponible sobre el solicitante, incluyendo entre otros, su edad, sexo, lugar de origen, domicilio, grado de instrucción y ocupación. También requirió de la Secretaría Técnica toda la información relevante sobre la situación económica, social y cultural del solicitante, su estado civil, la composición de su familia, las actividades gremiales, sociales y políticas en las que hubiera podido estar involucrado. Asimismo la Secretaría obtuvo en cada caso los antecedentes policiales, penales y judiciales de los solicitantes⁶⁴.

La Secretaría Técnica otorgó también gran importancia a la **comunicación directa y personal con los solicitantes**. En todos los casos, la participación del solicitante fue voluntaria.

La Secretaría Técnica pudo solicitar y recopilar toda la información pública o privada que consideró necesaria para corroborar o desvirtuar las alegaciones hechas por los solicitantes. La función principal de la Secretaría Técnica entonces consistió en estudiar las solicitudes presentadas a la Comisión, así como en recabar y sistematizar la información relevante. Este esfuerzo se plasmó en la preparación de los **proyectos de informe presentados, fundamentados y defendidos ante la Comisión**. Estos informes tenían, en términos generales, un mismo formato en el que se presentaba los antecedentes del solicitante, su situación jurídica, las condiciones de su detención, los hechos imputados y las circunstancias en que éstos se produjeron, así como las características y resultados de las investigaciones policiales y del proceso judicial. Los informes contenían además una sección de análisis en la que se presentaban los distintos fundamentos de la recomendación.⁶⁵

3.3 Calificación

La calificación en la Comisión ad hoc se realizaba en dos etapas: una a nivel de la misma Comisión (recomendación), otra a nivel del Presidente de la República (concesión de los beneficios).

La **Comisión**, luego de **evaluar y calificar la solicitud, con criterio de conciencia** (en base a los siguientes elementos: hechos imputados; circunstancias de la detención; características del procedimiento observado durante la etapa policial y judicial; conducta durante el periodo de privación de libertad; situación personal, familiar, cultural y social del solicitante; trayectoria personal del posible beneficiario⁶⁶) debía determinar si en cada solicitud se reunían las dos condiciones mencionadas en la ley: insuficiencia de pruebas y presunción razonable de la ausencia de vinculación con personas, actividades u organizaciones terroristas. Si del análisis, la Comisión concluía que se cumplían las dos condiciones, la decisión de la Comisión con **recomendación favorable del indulto o derecho de gracia** era puesta por escrito, debidamente fundamentada⁶⁷. Los acuerdos se adoptaban por unanimidad de los miembros⁶⁸.

Las recomendaciones de la Comisión no estuvieron condicionadas ni vinculadas a calificaciones que previamente hubieran emitido otros órganos públicos acerca de las solicitudes que llegaron a su conocimiento. Dado que la Comisión no tuvo atribuciones jurisdiccionales, sus decisiones no constituyeron sentencias; la no recomendación del beneficio no puede ser entendida como un juicio positivo de responsabilidad criminal. Sus decisiones tampoco podían ser revisadas a través de recursos de impugnación, ni sus fundamentos utilizados como pruebas en procesos judiciales.⁶⁹

Los informes con recomendaciones de la Comisión eran presentados al **Presidente de la República** para su examen. Las conclusiones de la Comisión para la concesión del indulto y derecho de gracia no obligaban al Presidente de la República⁷⁰, quien es el único que tiene la prerrogativa de conceder estos beneficios. El Presidente de la República hacía conocer sus decisiones mediante la **publicación de la Resolución Suprema** correspondiente en el Diario Oficial "El Peruano". Publicada la Resolución, la excarcelación del beneficiario se produce de inmediato, así como el corte definitivo de los procesos⁷¹.

4. Plazos para registrarse

Si bien la ley de creación de la Comisión ad hoc le concedió un plazo de funcionamiento de 6 meses prorrogables por una sola vez, el Congreso de la República aprobó sucesivamente la Leyes N° 26749, 26840, 26895, 26940 y 27014 que extendieron su mandato, en la última oportunidad, hasta el 31 de diciembre de 1999 (la Comisión se instaló el 20 de agosto de 1996). Según el Informe de la Comisión, se trataba a través de la concesión de plazos limitados de funcionamiento, aunque renovables, de asegurar el carácter necesariamente transitorio de la Comisión⁷².

5. Uso y acceso a la información registrada

Vencido el plazo de vigencia de la Comisión ad hoc, la Secretaría Técnica remitió los expedientes, libros y demás documentación a la Defensoría del Pueblo para su archivo⁷³. Posteriormente, el acervo documentario de la Comisión ad hoc fue transferido al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia⁷⁴. Asimismo, las funciones de la Comisión fueron asignadas al Consejo Nacional⁷⁵.

La Comisión hizo público su informe, el cual contiene la lista de los indultados en el marco de la Ley N° 26655 y varios otros listados que permiten trazar las tareas hacia delante, tales como:

- lista de personas recomendadas unánimemente para el indulto Presidencial por la Comisión ad hoc, que aún no ha sido indultadas
- lista de personas recomendadas por el Defensor del Pueblo y el Padre Lanssiers, cuyas recomendaciones se encuentran en el Despacho del Ministro de Justicia para su aprobación
- lista de las solicitudes que la Comisión ad hoc transfirió al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia para su estudio, con carácter prioritario.⁷⁶

⁷² La labor de la Comisión ad hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas, Defensoría del Pueblo, Comisión ad hoc, Lima, agosto del 2000, p. 11.

⁷³ Disposiciones Finales, Reglamento de la Comisión ad hoc, Resolución N° 001-96-CHD/LEY 26655.

⁷⁴ Artículo 3° de la Ley N° 27234 que otorga funciones de la Comisión ad hoc al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

⁷⁵ Ibid, Artículo 1°.

⁷⁶ La labor de la Comisión ad hoc a favor de los inocentes en prisión. Logros y perspectivas, Defensoría del Pueblo, Comisión ad hoc, Lima, agosto del 2000, anexos.

4. Comisión de la Verdad y Reconciliación⁷⁷

1. Finalidad

La experiencia nacional que con certeza ha tenido la mayor amplitud en materia de registro de víctimas fue la reciente Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

Así el anexo 4 del Informe Final de la CVR contiene la lista los “Casos y víctimas registradas por la CVR”. Este registro, tal como lo plantea la CVR en la introducción del anexo, tiene una **finalidad humanitaria de conocimiento y reconocimiento**:

“Queremos que el país las recuerde, que las grabe en la memoria nacional, para que no olvidemos quiénes fueron los ciudadanos y ciudadanas del Perú que ya no se encuentran entre nosotros; para que conozcamos cuáles fueron las comunidades, pueblos y distritos que tuvieron que vivir durante años en la incertidumbre, entre la vida y la muerte, la arbitrariedad, la injusticia, el terror y la pena. (...) Esperamos que esos puentes nos reconcilien con nuestro propio país, que nos permitan construir una sociedad donde nadie viva ni muera excluido de la memoria nuevamente.”

Este anexo está organizado en tres secciones⁷⁸:

- la primera es la lista de personas reportadas como muertas y desaparecidas a consecuencia del conflicto armado interno que la CVR ha logrado compilar analizando los 16,917 testimonios que le fueron brindados, incluyendo el listado de las víctimas fatales de las Fuerzas Armadas y Policiales a consecuencia del conflicto armado interno que fue proporcionado a la CVR por sus respectivas instituciones.
- la segunda sección es la relación completa de los casos de crímenes, violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia que la CVR ha podido reconstruir en base a los testimonios recibidos. La lista está organizada por departamento, provincias y años.
- finalmente, en la tercera sección, se presenta un índice del conjunto de víctimas reportadas en los 11,582 casos reconstruidos o llamados “eventos”.

2. Instancia encargada y estructura

La elaboración de las listas involucró a varios equipos de trabajo dentro de la CVR en función de las etapas en el registro y procesamiento de la información. Así estuvieron involucrados:

- el personal de las sedes regionales con el apoyo de los voluntarios del Programa de Voluntarios de la CVR;
- el Área de Sistemas de Información de la CVR;
- la Unidad de Calificación.

Con la finalidad de cubrir todo el territorio nacional, la CVR instaló **cinco sedes regionales**⁷⁹ que contaban con **equipos fijos** y **equipos móviles**. Asimismo, cada sede regional tenía a su cargo sedes zonales, es decir oficinas descentralizadas a cargo de un coordinador zonal, también con equipos fijos y con equipos móviles.

Estos equipos fueron apoyados por el **Programa de Voluntariado “Promotores de la Verdad”** (PROVER) dirigido a universitarios, organizaciones juveniles, así como a redes y organizaciones sociales y redes de defensa y promoción de derechos humanos. El Programa de Voluntariado contó con más de 1,500 voluntarios. Con el objetivo de contar con el apoyo de promotores debidamente preparados y garantizar un

⁷⁷ Entrevistas con el Dr. Antonio Salazar, el Dr. Víctor Álvarez, el Soc. David Sulmont y el Ing. Daniel Manrique, ex integrantes de la CVR y responsables del Área de Sistemas de Información y de la Unidad de Calificación.

⁷⁸ Véase Introducción al anexo 4, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, Perú, 2003.

⁷⁹ (1) Región Lima Norte Oriente Sur (cobertura: Lima, Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Cajamarca, Amazonas, Loreto); (2) Región Centro (cobertura: Junín, Pasco, Huancavelica); (3) Región Sur Central (cobertura: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica); (4) Región Nor Oriental (cobertura: Huanuco, San Martín, Ucayali); (5) Región Sur Andino (cobertura: Cusco, Puno, Apurímac, Madre de Dios).

trabajo responsable en la tarea de la búsqueda de la verdad, la CVR ofreció a los jóvenes talleres de capacitación. Las tareas de los voluntarios incluyeron asistir en, entre otros:

- Recojo de testimonios a través de la realización de entrevistas.
- Elaboración de relatos sobre la base de los testimonios recogidos.
- Mantenimiento de un registro de los relatos elaborados.
- Acopio y análisis de información.
- Acopio de información acerca de los procesos de violencia política y sistematización de relatos.
- Participación en acciones de difusión.
- Apoyo en la organización de acciones públicas locales para motivar la participación ciudadana.

El **Área de Sistemas de Información** de la CVR, ubicado en la sede central de la Comisión, contó con la presencia de 30 a 90 personas según el periodo, que llegaron a trabajar por turnos de 8 horas. Consistió en un equipo multidisciplinario dirigido por estadísticos y conformado por ingenieros, sociólogos, bibliotecólogos, historiadores y psicólogos.

La **Unidad de Calificación** por su parte era conformada por abogados y personal que había estado trabajando en las sedes regionales de la Comisión. Este grupo de 30 personas trabajó durante 3 meses.

3. Proceso de recojo, procesamiento y calificación

3.1 Recojo de testimonios y/o solicitud

En el marco de la CVR, el recojo de los testimonios se realizó en entrevistas de campo por el personal de las sedes regionales de la CVR, con el apoyo de los voluntarios del Programa de Voluntariado de la CVR⁸⁰.

La recolección de los testimonios se realizó en base a **entrevistas**, etapa calificada por la CVR como “las más importante y delicada” pues sus objetivos no fueron relacionados solamente al recojo de la información o al llenado de fichas sino que buscaban además brindar a los declarantes un ambiente de confianza para que pudieran contar sus historias y reivindicar la dignidad de las víctimas, sus familiares y sus comunidades, mediante una actitud de escucha respetuosa y atenta que el personal de la CVR intentó transmitir en cada ocasión.

Los equipos fijos y los equipos móviles de las sedes regionales se encargaban de realizar el recojo de testimonios, previo **trabajo de difusión e información** a través de visitas a las zonas, incluyendo las zonas más alejadas de los sectores rurales. Luego del trabajo informativo se realizaba el acopio de los testimonios.

Culminada la entrevista, se entregaba al testigo un certificado firmado por el Presidente de la CVR como expresión de reconocimiento. El personal de las sedes regionales debía elaborar los **relatos** (resumen de los hechos narrados en la entrevista) y completar las “**Carpetas de testimonios**”. Esta carpeta, además del relato, incluía las **fichas sociodemográficas** llenadas durante la entrevista, que contienen algunos datos más precisos sobre los declarantes y las víctimas identificadas en cada testimonio (fecha de nacimiento, ocupación, últimos lugares de residencia, etc.). Complementaban la carpeta de testimonio, las **cintas** que fueron grabadas durante la entrevista, siempre y cuando el declarante lo hubiese autorizado, y las observaciones de los entrevistadores.

Tras estas primeras etapas, las carpetas de testimonios eran centralizadas en el Área de Sistemas de Información de la CVR para su registro en la Base de Datos y registro de las fichas de personas reportadas en los testimonios recopilados⁸¹.

3.2 Procesamiento de la información e investigación

Una vez centralizadas las carpetas de testimonios en el Área de Sistemas de Información, se procesaba al **ingreso de la información en la Base de Datos de la CVR y a la extracción de los nombres** de las personas

⁸⁰ Véase Introducción al anexo 4, *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Lima, Perú, 2003.

⁸¹ Ibid.

que han sufrido una de las violaciones a los derechos humanos identificadas por la Comisión como parte de su mandato (tortura, detención, ejecución, violación sexual, asesinato, desaparición, etc.). Sobre esta base, se realizaban **fichas de personas reportadas** con todos los datos encontrados en las carpetas de testimonios, datos que eran nuevamente ingresados en la Base de Datos. Esta ha sido diseñada para responder a las siguientes preguntas: ¿quién le hizo qué a quién, dónde, cuándo, y cómo?

Para llevar adelante el procesamiento de los testimonios y de las investigaciones realizadas por sus equipos técnicos, la CVR efectuó cruce y depuración de la información de personas registradas en la Base de Datos con la finalidad de elaborar el listado completo de personas reportadas como muertas o desaparecidas a la CVR. Esta etapa incluyó **contrastar la información con el conjunto de las otras fuentes disponibles**. Así, un equipo de investigadores de la CVR iniciaba un trabajo minucioso analizando los relatos, atento a la verificación de la información proveniente tanto del testimonio como de otras fuentes (RENIEC, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, entre otras), así como la misma Base de Datos que alimenta.

El equipo iniciaba de análisis en base al **cruce de datos** sobre personas, lugares y fechas de los hechos narrados (una persona o un hecho de violencia puede presentarse en varios testimonios tomados en distintas sedes regionales)⁸². Este cruce de datos permite evitar información duplicada, así como relacionar las diferentes testimonios recogidos sobre los mismos hechos o personas. Para este análisis, la Comisión ha diseñado un sofisticado sistema de información que permite el cruce y almacenamiento de datos.⁸³

Seguida, el análisis consistió en la **reconstrucción** de la historia de los hechos que aparecen en los testimonios, o de los “eventos” según la terminología usada por la CVR, juntando todos los testimonios que hablan de los mismos hechos como un “rompe-cabeza” (redes de testimonios) y procediendo a leerlos conjuntamente⁸⁴. Estas redes de testimonios se contrastaban con la información recabada por los otros equipos de la CVR, en particular “Estudios en profundidad” y “Equipo de judicialización de casos”. Esta relación de casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos que han sido informados por los declarantes, según lugar, fecha y presunto responsable, donde además se indica la relación de víctimas identificadas, fue uno de los insumos principales para el trabajo de esclarecimiento de los hechos y reconocimiento de las víctimas y sus familiares⁸⁵. En esta etapa, además de la reconstrucción de los hechos propiamente hablando, se llegó incluso a complementar los nombres y apellidos de víctimas o perpetradores.

3.3 Calificación

Tras la etapa de procesamiento, la Unidad de Calificación revisó el proceso y la consistencia del mismo, verificando:

- si se había codificado adecuadamente;
- la consistencia interna de los mismos testimonios;
- la consistencia externa de los testimonios con otras investigaciones de la CVR (estudios a profundidad, historias regionales, investigaciones de casos para judicializar)

Para la publicación de un nombre en esta lista, la CVR puso como requisito el contar por lo menos con el nombre y el apellido paterno, de modo tal que se pueda individualizar a la persona y adicionalmente contar con:

- una ubicación geográfica determinada (por lo menos a nivel provincial)
- una ubicación temporal (un rango máximo de un año)
- un grupo responsable identificado
- una fuente identificada de información proveniente de un testimonio o investigación realizada por equipos técnicos de la CVR

⁸² Este trabajo evidenció que, en promedio, 1.8 testimonio habla de la misma persona.

⁸³ “En busca de la verdad y reconciliación”, Boletín de la CVR, Nro. 6, noviembre de 2002.

⁸⁴ La red mas grande de testimonios realizada abarcaba 2,000 testimonios.

⁸⁵ “Todos queremos que la verdad salga a la luz”, Folleto de la CVR.

⁸⁶ Véase Introducción al anexo 4, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, Perú, 2003.

A lo largo de todas las etapas se implementaron mecanismos de supervisión y control de calidad con el objetivo de conservar estándares rigurosos de procesamiento de datos. La herramienta fundamental de este trabajo fue la Base de Datos diseñada por el equipo técnico del área de Sistemas de Información de la CVR.⁸⁶

4. Plazos para registrarse

A inicios de su trabajo de investigación y en concordancia con lo dispuesto por los literales a) y d) del artículo 6 del Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, la CVR se propuso como meta la recopilación de doce mil (12 000) testimonios sobre casos y violaciones a los derechos humanos en un plazo que se iniciaría en enero de 2002 y culminaría a finales de diciembre de 2002.

Sin embargo, ante la demanda de la población por dar su testimonio, la CVR se vio obligada a ampliar el plazo para la toma de testimonios en dos (2) meses adicionales, siendo que al 28 de febrero de 2003 se registraron dieciséis mil ochocientos setenta y nueve (16 879) testimonios, cantidad que superó en un cuarenta y uno por ciento (41%) la meta inicialmente fijada.

5. Uso y acceso a la información registrada

En lo que se refiere a la documentación acopiada por la CVR, en el artículo 7 del decreto supremo 065-2001-PCM de creación de la Comisión de la Verdad se señala: «Los testimonios y documentos que reciba serán reservados⁸⁷. Al término de sus funciones, el acervo documentario que hubiera recabado la Comisión a lo largo de su vigencia, será entregado, bajo inventario, a la Defensoría del Pueblo, bajo estricta reserva de su contenido». En cumplimiento de lo establecido por este dispositivo legal, la CVR ha inventariado y transferido la documentación respectiva a la Defensoría del Pueblo.

⁸⁷ Al momento de la toma del testimonio, se preguntaba al declarante si autorizaba el uso del testimonio y la publicación de los nombres de la o las víctimas en el Informe Final.

5. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación chilena

1. Finalidad

Uno de los objetivos de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación chilena correspondía a:

“recopilar antecedentes y efectuar las indagaciones necesarias para dictaminar en aquellos casos que conoció la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y en que no le fue posible formarse convicción respecto de la calidad de víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la violencia política del afectado o respecto de casos de la misma naturaleza, sobre los que no tuvo conocimiento oportuno o, habiéndolo tenido, no se pronunció con arreglo a las mismas normas prescritas para dicha Comisión en el decreto supremo N°355, del Ministerio del Interior, del 25 de abril de 1990, que la creó”⁸⁸.

Se evidencia la **relación directa entre el trabajo de la Comisión de la Verdad chilena⁸⁹ y el de la Corporación**, relación que la misma Corporación calificó como:

“concluir el proceso de declaración, por parte del Estado, de la calidad de víctima de las mas graves violaciones a los derechos humanos o de la violencia política, en le período indicado, labor que ya había sido iniciada por la Comisión de Nacional de Verdad y Reconciliación (...) La Ley (de creación de la Corporación) reconoció el valor de las tareas efectuadas por la citada Comisión y habilitó a esta Corporación para completarlas, estableciendo un mecanismo excepcional que, como señalara el Presidente de la República al proponerla al Congreso, se justificaba en la urgencia de avanzar en el tema de la reparación “tarea absolutamente necesaria para la transición hacia una democracia plena”⁹⁰.

Asimismo, en el caso chileno, el proceso de calificación de víctimas tenía como finalidad claramente definida la de **facilitar la concesión de beneficios reparatorios** pues como menciona la ley de creación de la Corporación la misma comunicaba sus resultados de inmediato “a los órganos pertinentes de la Administración del Estado a fin de que concedan a los beneficiarios los derechos y prestaciones que les otorga la ley”⁹¹. Cabe mencionar que el Consejo “asignó prioridad al proceso calificador tanto por la urgencia de reparar moralmente a las víctimas, como por la circunstancia de que los diferentes beneficios reparatorios, que contribuían al mejoramiento de la calidad de vida de sus familiares, se devengaban desde el dictamen calificador”⁹².

Las obligaciones de la Corporación se limitaban al **reconocimiento de la calidad de víctima del causante**, que constituye el título para impetrar los beneficios, como a prestar a los beneficiarios asistencia legal y social para acceder a ellos, sin ingerencia en su administración, la cual corresponde a diversos servicios de la Administración del Estado.⁹³ Para ello, si el Consejo se formaba convicción respecto de la calidad de víctima de una persona, el Secretario Ejecutivo lo comunicaba de inmediato a los órganos pertinentes de la Administración del Estado a fin de que concedan a los beneficiarios los derechos y prestaciones que se les otorga por ley; igual comunicación era dirigida a los beneficiarios de los cuales la Corporación tuviere noticia⁹⁴.

En cuanto a la relación de la Corporación con la justicia penal, en caso alguno ésta podía pronunciarse sobre la responsabilidad que, con arreglo a las leyes, pudiere haber a personas individuales⁹⁵. Sin embargo, y sin perjuicio de la calificación de víctima de una persona, si de los antecedentes que la Corporación conozca aparecieran hechos que pudieren revestir caracteres de delitos, el Presidente debía ponerlos, sin más trámite, en conocimiento del Tribunal que pareciera competente⁹⁶.

⁸⁸ Ley N°19.123, artículo 2° inc. 4. 8 de febrero de 1992.

⁸⁹ Entre sus recomendaciones, la Comisión de la Verdad chilena hizo presente la necesidad de que una instancia estatal calificara la posible condición de víctimas de aquellas personas respecto de las cuales no fue posible formarse convicción o cuyos casos no alcanzó a examinar por falta de antecedentes suficientes.

2. Instancia encargada y estructura

La **Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación** chilena era un servicio público descentralizado sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del **Ministerio del Interior**⁹⁷.

Su dirección estuvo a cargo de un **Consejo Superior** organizado de la siguiente forma:

- un consejero que presidía el Consejo Superior, designado por el Presidente de la República;
- seis consejeros designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado⁹⁸.

El Consejo Superior tenía por funciones la de declarar la calidad de víctimas de violaciones de los derechos humanos o de la violencia política⁹⁹. Asimismo la de dictar el Reglamento interno, en el que se debía señalar entre otras materias el procedimiento a que se someterán las solicitudes para el conocimiento y decisión de los casos¹⁰⁰.

Se creó una **Unidad de Investigación**, dividida en dos coordinaciones: una para el estudio de los casos de la región metropolitana y otra para los casos de las regiones. Desempeñaron funciones en esta Unidad treinta personas, la mayoría abogados, egresados de derecho y trabajadores sociales; además se contó con el apoyo del personal de secretaría y de servicios¹⁰¹. El equipo de investigación dispuso del apoyo de personal de Secretaría y del Centro de Documentación e Informática de la Corporación¹⁰².

3. Proceso de recojo, procesamiento y calificación

3.1 Recojo de testimonios y/o solicitud

En el caso chileno, las primeras medidas se orientaron a organizar la recepción de denuncias. Estas podían ser **presentadas por cualquier persona natural o jurídica que invocara tener conocimiento de hechos** presuntamente constitutivos de situaciones de competencia de la Corporación. La presentación podía hacerse tanto en la sede de la Corporación como en las oficinas descentralizadas. Se elaboraron los formularios de las denuncias y se impartieron instrucciones de procedimiento para su recepción por parte de los funcionarios. En esas instrucciones, se advirtió especialmente a los funcionarios que no estaban autorizados para evaluar el contenido de las denuncias, debiendo limitarse a consignar los antecedentes en la forma requerida y enviarlos con prontitud a la sede de la Corporación para su conocimiento por el Consejo Superior, única instancia habilitada para determinar su pertinencia.¹⁰³

Con la debida antelación, se organizó un **proceso de difusión de la convocatoria** a lo largo del país. Se publicaron avisos informativos en los medios de comunicación nacionales, en los diarios regionales de mayor circulación y en las radioemisoras locales. También se colocaron afiches en los principales lugares de

⁹⁰ Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.13 y 14.

⁹¹ Ley N°19.123, artículo 2° inc. 4, 8 de febrero de 1992.

⁹² Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.23.

⁹³ Ibid, p.595.

⁹⁴ Reglamento interno de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, artículo duodécimo.

⁹⁵ Ibid, artículo undécimo.

⁹⁶ Ibid, , artículo décimo tercero.

⁹⁷ Ley N°19.123, artículo 1°, 8 de febrero de 1992.

⁹⁸ Ibid, artículo 7°.

⁹⁹ Ibid, artículo 8° inc.2.

¹⁰⁰ Ibid, artículo 8° inc.2.

¹⁰¹ Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.25.

¹⁰² Este contenía documentación reunida por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación e información procedente de organismos de derechos humanos. La información reunida por la misma Corporación también se ingresó en un archivo informático.

¹⁰³ Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.24.

acceso público, como las Municipalidades, Oficinas de Correos, Terminales de buses y ferrocarriles, postas de primeros auxilios, escuelas públicas y servicios en general.¹⁰⁴

Los **formularios de recepción** de denuncias fueron diseñados para procurar el registro de la mayor cantidad de antecedentes, tanto personales, sociales, gremiales o políticos de la presunta víctima, como del hecho denunciado y de la individualización de la persona del denunciante. Asimismo, el formulario solicitaba la identificación de posibles testigos y sus domicilios. Finalmente, sobre la información aportada, requería al denunciante que acompañara la documentación que al respecto estuviera en su poder.¹⁰⁵

Ingresada formalmente la denuncia, la Corporación abría el expediente correspondiente y el caso era **asignado al abogado investigador**, cuya primera tarea consistía en complementar la información aportada por los denunciantes¹⁰⁶.

3.2 Procesamiento de la información e investigación

El trabajo de investigación se planificó considerando el personal de la Unidad de Investigación, los recursos materiales y un diagnóstico preliminar de la distribución geográfica de casos. Las denuncias de situaciones ocurridas en regiones fueron asignadas a un mismo abogado. En varias de ellas fue necesario contratar colaboradores residentes, con el objeto de facilitar las diligencias.¹⁰⁷

El procedimiento de investigación comprendió la **recepción de los antecedentes** que les proporcionaron los denunciantes, las organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales, y la **realización de todas las indagaciones y diligencias** que se estimó conveniente para el cumplimiento de este cometido.

¹⁰⁴ Ibid, p.25.

¹⁰⁵ Ibid, p.26 y 27.

¹⁰⁶ Ibid, p.27.

¹⁰⁷ Ibid, p.25.

¹⁰⁸ Reglamento Interno de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, artículo Décimo. E Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.23. Al Servicio Médico legal se solicitaron los protocolos de autopsia de los afectados; a los establecimientos médico asistenciales, las fichas de atención clínica; a los tribunales civiles y los juzgados del fuero militar, los procesos incoados relacionados con los hechos denunciados; a la gendarmería de Chile, informes sobre personas privadas de libertas en sus establecimientos; al Servicio de Registro Civil e Identificación, las fichas dactiloscópicas y los extractos de filiación y antecedentes penales de los presuntos afectados, además de información para identificar a sus familiares; a los partidos políticos, antecedentes sobre la invocada militancia del afectado; a las escuelas, universidades y demás establecimientos educacionales, antecedentes de estudios, de escolaridad y académicos; a empresas y sindicatos, informes sobre el registro de sus empleados y afiliados, entre otros (p.28).

¹⁰⁹ Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.26. Se solicitó al Servicio de Registro Civil e Identificación, el certificado de nacimiento, de matrimonio en su caso, y el número de cédula de identidad de la presunta víctima; en casos de muerte, además, el certificado y acta de defunción y el certificado médico de defunción; en casos de desaparición, la fecha de la última renovación de la cédula de identidad e información sobre el último documento requerido personalmente por la presunto víctima a ese servicio. Se solicitó información al Servicio Electoral. Se consultó a la Jefatura Nacional de Extranjería Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile sobre los registros de salidas e ingresos al país del afectado (p.27 y 28).

¹¹⁰ Ibid, p.23.

¹¹¹ Ibid, p.27.

¹¹² Ibid, p.29.

¹¹³ Ibid, p.29 y 30.

¹¹⁴ Ibid, p.26.

¹¹⁵ Ibid, p.30.

¹¹⁶ Ibid, p.20.

¹¹⁷ Ibid, p.30.

¹¹⁸ Reglamento interno de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, artículo segundo. En caso de empate, decide el voto del Presidente. De los 2.188 casos examinados, la Corporación se formó convicción de que las personas eran víctimas en 899 casos.

¹¹⁹ Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.31.

incluyendo la **solicitud de informes, documentos o antecedentes** a las autoridades y servicios del Estado y la evaluación crítica de toda la información así reunida, para fundar, en cada caso, la convicción respectiva. En uso de sus facultades legales la Corporación solicitó la colaboración de los distintos órganos del Estado y de las entidades privadas para obtener información relacionada con violaciones a los derechos humanos.¹⁰⁸

En todos los casos, la investigación se inició requiriendo antecedentes sobre la existencia legal de las presuntas víctimas. En cuanto a las personas fallecidas, se documentó la constancia legal del deceso. Tratándose de denuncias de desaparición forzada de personas, se requirieron antecedentes para verificar si la persona cuya ausencia se denunciaba había realizado alguna actuación con posterioridad a la fecha de sus últimas noticias.¹⁰⁹

Asimismo la Corporación disponía de toda la información acumulada por la Comisión de la Verdad¹¹⁰. De esta manera, para el desarrollo de las indagaciones se consideró especialmente el cuadro geográfico nacional de las más graves violaciones a los derechos humanos configurado en el **Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación**, el cual entregó orientaciones sobre lugares y períodos de ocurrencia de los casos individuales que la Corporación debió conocer. Mas aún, de manera sistemática en las investigaciones se indagó por las conexiones con casos individuales establecidos por dicha Comisión¹¹¹.

En general, independientemente de los testigos señalados en las denuncias, los investigadores procuraron por los diversos medios disponibles, entrevistar a toda persona que pudiese haber tenido conocimiento de lo ocurrido. La Corporación recomendó que, en lo posible, los testimonios fueran aportados personalmente a los investigadores. De manera que tratándose de **declaraciones obtenidas ante otras instancias**, como la Comisión de Verdad y Reconciliación o los organismos de derechos humanos, **se procuró su ratificación ante la Corporación, lo que sirvió para ampliarlas o precisarlas**. Por excepción, fueron considerados suficientes los testimonios formulados dentro de un proceso judicial, sin procurar su ratificación personal ante el investigador.¹¹²

Durante el curso de las indagaciones, **los investigadores se desplazaron hasta las zonas** más apartadas del país para realizar diligencias. En estos lugares, se efectuaron actividades como entrevistas de personas y consultas en tribunales, cárceles, hospitales y cementerios. Asimismo **se procuró la colaboración de las organizaciones locales** de derechos humanos, como las agrupaciones de familiares de víctimas. Al constituirse en el lugar mismo en que ocurrieron los hechos, los investigadores obtuvieron declaraciones de personas que habiendo tenido conocimiento de los hechos no habían declarado con anterioridad, además de poder apreciar las características físicas del lugar y confrontarlas con los antecedentes de que ya se disponían.¹¹³

La principal orientación impartida por el Consejo Superior consistió en que el abogado investigador debía esforzarse por recoger la mayor cantidad posible de antecedentes de los hechos, para ilustrar el conocimiento de los casos sobre los que emitiría su dictamen calificadorio, y que en su labor debía actuar con la misma acucia tanto respecto de los elementos que confirmaran el contenido de la denuncia, como de aquellos que la desvirtuaran, con el fin de dilucidar la verdad de lo ocurrido. Se dispuso que los investigadores viajaran a los lugares para que complementaran las denuncias, recibieran testimonios en forma directa, efectuaran consultas a los tribunales y, en general, en los servicios de la administración del Estado¹¹⁴.

Culminada la investigación de cada caso, los abogados debían **confeccionar un informe individual**, de acuerdo con una pauta preestablecida, que aseguraba que las indagaciones se extendieran a aspectos comunes mínimos, sin perjuicio de sus respectivas particularidades. En tal sentido, cada informe debía contener:

- la identificación completa de la víctima;
- una descripción detallada del hecho denunciado, con indicación de las fuentes de información consultadas;
- una referencia individualizada de casos relacionados o semejantes descritos en el Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación o calificados previamente por el Consejo Superior de la Corporación;
- la individualización de la persona del denunciante.

Los investigadores se abstuvieron de exponer en sus informes las apreciaciones personales que el caso les sugería.¹¹⁵

3.3 Calificación

De acuerdo al procedimiento adoptado por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación chilena, concluidas las indagaciones sobre un caso, el informe individual elaborado por los equipos de investigadores era distribuido a cada Consejero para su examen particular, junto con la citación para la sesión en la cual éste sería tratado. El Consejo podía solicitar nuevas indagaciones o que se complementara la documentación antes de calificar el caso. Una vez cumplidas las instrucciones, o determinado que no podía obtenerse mayores antecedentes, el Consejo se pronunciaba sobre el caso, **según el recto criterio y conciencia de sus miembros** una vez concluido el análisis colectivo de los antecedentes, limitándose a acordar si correspondía o no calificar como víctima según el mérito de los antecedentes.¹¹⁶

El examen de cada caso iniciaba con la expresión de las opiniones que cada consejero se había formado. Generalmente el investigador era consultado para el esclarecimiento de antecedentes de hecho y en algunas oportunidades sobre su apreciación personal acerca de la autenticidad de los testimonios obtenidos. Los consejeros siempre tenían la posibilidad de examinar directamente los documentos y antecedentes reunidos en la carpeta del caso.¹¹⁷

Los casos fueron objeto de riguroso debate pudiendo ser discutidos en varias sesiones antes de que el Consejo emitiera su dictamen. Concluido el debate, el Consejo acordaba acoger o no la denuncia que solicitaba la declaración de víctima, con la mayoría absoluta de los consejeros en ejercicio¹¹⁸. Este acuerdo era certificado por el Secretario Ejecutivo.¹¹⁹

4. Plazos para registrarse

La Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación chilena tuvo una vigencia legal de 24 meses contados desde la fecha de publicación de su ley de creación¹²⁰. La ley de creación dispuso que la Corporación debía calificar los casos dentro del plazo de un año contado desde la publicación de su Reglamento interno. Dicho plazo, sin embargo, fue extendido en dos oportunidades¹²¹.

Los casos referidos debían ponerse en conocimiento de la Corporación dentro de los 90 días siguientes a la publicación de su reglamento interno en el Diario Oficial¹²². Mediante la Ley N°19.209 se concedió un plazo adicional de sesentas días.

Entre el 5 de agosto de 1992 y el 28 de febrero de 1994, se realizaron noventa sesiones de trabajo del Consejo Superior para calificar los 2.188 casos denunciados¹²³.

¹²⁰ Ley N°19.123, artículo 16°, 8 de febrero de 1992.

¹²¹ Véase Ley N°19.209 y Ley 19.274.

¹²² Ley N°19.123, artículo 2° inc. 4,8 de febrero de 1992.

¹²³ Informe sobre la calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política, Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Chile 1996, p.20.