
LA EXPERIENCIA DEL PAR

Lecciones para redefinir la estrategia de intervención estatal en poblaciones afectadas por la violencia política

Pedro Francke, Augusto Castro,
Marfil Francke, Juanpedro Espino



TRAS SIETE AÑOS DE EXPERIENCIA y en el contexto de un sustancial cambio de régimen, se requiere replantear las intervenciones del PAR (Programa de Apoyo a la Repoblación). Este replanteamiento se enmarca dentro de cambios mayores respecto a las formas que tiene el Estado de relacionarse con la sociedad civil; cambios que modifican el propio papel y la forma de funcionamiento del Estado, y en particular del PROMUDEH, sus programas y sus organismos descentrados.

La readecuación del funcionamiento del PAR debe considerar tres aspectos claves: un balance de la situación de las poblaciones objetivo, una visión de futuro del Estado y del PROMUDEH y una evaluación de las políticas e intervenciones del PAR.

El presente texto pretende aportar en este último aspecto. Pretende hacer una revisión global de la experiencia del PAR para, a la luz de la misma, sugerir respuestas a algunas de las interrogantes respecto a la readecuación del PAR en la etapa que se inaugurará a partir del 28 de julio del 2001. Se trata de un estudio evaluativo que mira el pasado y el presente, pero con los ojos de quien se proyecta al futuro.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

La metodología empleada para su realización ha sido básicamente de carácter analítico y cualitativo. Se revisó la documentación existente y se realizaron entrevistas con actuales y anteriores funcionarios y personal del PAR, trabajadores y directivos de ONGs y otros organismos públicos, tanto en Lima como en las sedes regionales. Se realizaron visitas de campo a tres departamentos seleccionados por su importancia cuantitativa y cualitativa en el conjunto de las intervenciones del PAR: Ayacucho, Apurímac y Junín. En ellos se pudo observar directamente las obras y efectos de las actividades del PAR; asimismo se realizaron entrevistas grupales a funcionarios del PAR, a representantes de organismos de la sociedad civil que trabajan con desplazados y a pobladores beneficiarios del programa. En los otros departamentos donde actúa el PAR, como Huánuco e Ica, establecimos contactos y realizamos entrevistas por vía electrónica.

El equipo de profesionales que participó en esta evaluación está integrado por dos economistas, un sociólogo y un filósofo: Pedro Francke, Augusto Castro, Marfil Francke y Juanpedro Espino.

1. EL PAR: DISCURSOS Y PRÁCTICAS DEL ESTADO HACIA LA POBLACIÓN CIVIL AFECTADA POR LA VIOLENCIA POLÍTICA

1.1 Contexto sociopolítico de la creación del PAR

El Perú sufrió, desde los primeros meses de 1980 hasta fines de 1995, aproximadamente, un conflicto armado entre grupos subversivos y las Fuerzas Armadas. Los escenarios del mismo se desarrollaron principalmente en departamentos que tienen los más altos porcentajes de población campesina quechuahablante y los peores índices de pobreza y exclusión: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín. Allí los grupos subversivos establecieron sus bases territoriales y lograron generar algunas bases sociales, por lo que resultaron siendo los departamentos más asolados por el conflicto interno. Posteriormente, las acciones subversivas se extienden a zonas aledañas: algunas provincias de Cusco, Cerro de Pasco, Huánuco y, en el norte, la serranía de La Libertad y Cajamarca, llegando eventualmente a las provincias de Lima y a los propios barrios de la capital

LA EXPERIENCIA DEL PAR

con acciones aisladas, pero de gran impacto en la opinión pública por su carácter masivo y espectacular. El departamento de Puno también fue objeto de estrategias de penetración por parte del movimiento Sendero Luminoso, pero la oportuna intervención de organizaciones sociales y políticas de la población pusieron un límite importante a dichos intentos.

La población afectada directamente por la violencia política ha sido estimada entre dos millones y un millón y medio de personas. Pese a la magnitud del problema y su gravedad, no disponemos aún de cifras confiables al respecto. Nunca, hasta hace unos meses, se hizo desde el Estado un esfuerzo serio por descubrir y describir la diversidad, complejidad y extensión de los daños causados por la violencia política sobre la población civil¹. Algunos especialistas afirman que esa despreocupación gubernamental obedecía al interés de poder manipular las cifras e información en aras de intereses proselitistas del grupo que estaba en el poder.

Los afectados por la violencia política incluyen grupos en diversas situaciones: aquellos que se vieron obligados a desplazarse por razones de inseguridad oscilan entre 410,000 (MENADES) y 600,000 (CEPRODEP, PAR). El número de fallecidos habría llegado, según algunos, a 30,000, según otros a 25,000. Las personas desaparecidas, mayormente luego de ser detenidas por miembros de las fuerzas del orden, son cerca de 6,000. Los inocentes detenidos arbitrariamente sumarían 18,000; adicionalmente, entre 5,500 y 8,000 personas estarían en situación de requisitorizados por la justicia². El

¹ En mayo del 2001, el PAR inició una investigación - diagnóstico muy completa sobre la situación de la población en las zonas directamente afectadas por la violencia política, incluyendo un censo en más de 5,000 comunidades campesinas, encuestas a una muestra representativa de desplazados asentados en Lima y otras capitales departamentales y provinciales, y grupos focales con beneficiarios de determinadas intervenciones del PAR y grupos particularmente afectados, como huérfanos y viudas. Los resultados de tan importante esfuerzo no están disponibles en el momento de escribirse el presente texto.

² Las cifras citadas se encuentran en los informes de IDL, Defensoría del Pueblo, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, MENADES, CONDECOREP y los propios informes y memorias anuales de PAR. Una misma organización ofrece cifras distintas, según la fecha de publicación.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

dato más relevante de todos, empero, es que más del 90% de la población víctima directa de la violencia política es de origen indígena, nativa o campesina, lo que en el Perú todavía significa: sin derechos, sin voz, deleznable, inexistente y marginal.

El desentendimiento estatal hacia esta población y la ausencia de políticas de prevención y protección frente a la violencia política durante todo el periodo del conflicto y hasta la actualidad explican, en parte, los profundos impactos que ha tenido el conflicto sobre las condiciones de vida actuales y futuras en las zonas que fueron escenario privilegiado del mismo. Estos impactos incluyen, entre otros:

- a) Descapitalización de la economía campesina y comunera, destrucción de las bases productivas y desarticulación de los circuitos mercantiles.
- b) Destrucción de la infraestructura pública y severa restricción del acceso a servicios estatales y comunales.
- c) Destrucción de vidas y desestructuración de hogares, con inmensurables daños psicológicos y un incremento sustantivo en el número de hogares a cargo de mujeres solas, así como en el número de huérfanos, niños y adolescentes, y de desplazados forzosos.
- d) Pérdida de los derechos civiles, políticos y culturales para un porcentaje importante de la ciudadanía, a raíz de la declaración de zonas de emergencia y la dación de leyes y normas de excepción atentatorias contra dichos derechos.
- e) Debilitamiento de la institucionalidad estatal y social, desestructuración de la dinámica organizativa preexistente y surgimiento de dinámicas organizativas alternativas no exentas de conflictos (Francke, P., MENADES-CONDECOREP, 2000).

Durante el régimen del presidente Fujimori, el PAR fue el único programa que el Estado peruano estableció para atender a la población afectada directamente por la violencia política. Sus actividades se iniciaron en 1995: 15 años después de haber comenzado el ciclo de la violencia política rural y dos años después de la captura del

LA EXPERIENCIA DEL PAR

máximo líder senderista, hito que marca la derrota militar de la subversión y la afirmación del ciclo de pacificación. En ningún momento, bajo ese régimen de gobierno, se manifiesta una preocupación gubernamental por generar una propuesta de reparación integral a las poblaciones civiles que sufrieron directamente los estragos de la violencia política, ni tampoco se debate o plantea una propuesta de reconstrucción y desarrollo integral, reparativa y preventiva, para las zonas más afectadas por dicho conflicto.

1.2 El proyecto original del PAR y sus objetivos

Como consecuencia del prolongado y cruel conflicto, los pobladores residentes en las zonas directamente afectadas por éste iniciaron un proceso de emigración hacia zonas más seguras: comunidades más cercanas a las carreteras o donde el Ejército hubiese establecido bases, zonas marginales de las capitales de provincias y departamentales. Incluso llegaron grandes contingentes hasta la ciudad de Lima, muchos de ellos en un proceso que transcurrió por varias etapas y se prolongó durante años. Este desplazamiento, forzado por las circunstancias, compulsivo y no planificado, se habría iniciado tíbiamente en 1981, habiendo alcanzado su punto más alto entre 1983 y 1984. En los años posteriores se reduce paulatinamente, pero exhibe otro pico en 1987, fecha que coincide con un endurecimiento de la estrategia represiva³. Según la Encuesta de Caracterización de la Población Retornante (ECPR), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), en 1997, estos movimientos se dieron tanto dentro del mismo distrito (22%) como hacia la capital del país (22.1%) y hacia algún otro departamento (20.8%).

Ni el gobierno central ni los gobiernos locales brindaron asistencia alguna durante el proceso de desplazamiento ni en la etapa

³ La Encuesta de Caracterización de la Población Retornante (ECPR) se realizó entre junio y septiembre de 1997 en 437 distritos del país, seleccionados a partir del criterio de haber sido priorizados por el PAR y presentar un saldo migratorio negativo. En esta encuesta se muestra que el 45.4% de la población retornante entrevistada abandonó su centro poblado de origen entre 1981 y 1985. Entre 1986 y 1990 el desplazamiento habría alcanzado el 39.5% (INEI, 1998:9).

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

inicial de asentamiento en el lugar de llegada. Los únicos que les tienden la mano desde el principio son algunas organizaciones no gubernamentales y grupos parroquiales y eclesiales. Eventualmente, en el periodo de 1983 en adelante, los gobiernos municipales regidos por la Izquierda Unida facilitaron la ocupación de terrenos por parte de grupos de familias desplazadas de las zonas declaradas en emergencia y los incluyeron como beneficiarios de los programas de Vaso de Leche y de Asistencia Alimentaria⁴ (comedores populares). Este fue el caso de los distritos de Ate-Vitarte y San Juan de Lurigancho, entre otros.

Un porcentaje indeterminado de los desplazados mantenía, a pesar de los años transcurridos, la ilusión de retornar a sus lugares de origen cuando las condiciones lo permitiesen. El retorno a las comunidades de origen se inició lentamente en los años 90. Entre 1991 y 1993 habría regresado casi una tercera parte (28.8%) de los retornantes. Muchos lo hicieron espontáneamente, sin ayuda alguna; otros consiguieron algún apoyo de parte de las organizaciones no gubernamentales que vienen brindando asistencia en los lugares de asentamiento. El retorno se acentuó después de la captura de Abimael Guzmán, regresando el 54.2% de la población desplazada que habría retornado hasta 1997. Los factores que aceleraron el proceso de retorno en la mayoría de los casos habrían sido, en primer lugar, los avances del proceso de pacificación, en segundo y tercero, el deseo de recuperar propiedades y la necesidad de obtener trabajo (INEI, 1998: 10).

En octubre de 1993, ante las reiteradas demandas por parte de las ONGs que trabajan con poblaciones afectadas por la violencia política y de las propias organizaciones representativas de estos sectores de la población, y como parte de la estrategia de pacificación de las zonas declaradas en emergencia, el gobierno creó el Programa de Apoyo a la Repoblación (PAR), con el fin de propiciar y asistir los procesos de retorno y la reinserción de dichas poblaciones en sus lugares de origen.

⁴ Es el caso de los distritos de Ate-Vitarte, San Juan de Lurigancho y San Juan de Miraflores (Pamplona), donde hasta hoy se encuentran asentamientos humanos poblados íntegramente o casi por familias de desplazados de zonas donde la violencia política golpeó con mucha fuerza en la década de los 80.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

En 1993, cuando fue creado, el PAR era un proyecto del INADE, organismo que dependía del Ministerio de la Presidencia. En julio de 1996 se eleva su nivel institucional, convirtiéndose en “Programa Nacional de Apoyo a la Repoblación”, como organismo desconcentrado dependiente directamente del Ministerio de la Presidencia. En octubre de 1996, con la creación del Ministerio de la Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), el PAR se convierte en organismo público descentralizado, bajo la denominación de “Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia”.

Su objetivo principal era apoyar y promover el proceso de repoblamiento, la reinserción de los retornantes y la reconstrucción de las comunidades afectadas por la violencia, brindando asistencia a la población retornante antes y durante el proceso de retorno, y apoyándoles con insumos básicos para la satisfacción de sus necesidades más elementales en el periodo inmediatamente posterior; todos esto encuadrado dentro de una estrategia político-militar. Más adelante, para favorecer su permanencia en los lugares de retorno, se diseñaron intervenciones que tienen por objetivo promover la reconstrucción de la infraestructura productiva y social y fortalecer iniciativas productivas (línea de promoción económica), así como actividades que buscaban reinstaurar capacidades de autogobierno y para la gestión social (promoción de la ciudadanía).

1.3 Etapas del PAR: modificaciones en las estrategias y programas

A lo largo de los primeros cinco años de intervención activa del PAR (julio 1995 - octubre 2000) se evidencian algunos giros conceptuales y modificaciones en las estrategias de intervención⁵. Consideramos útil intentar una periodización para fines de una evaluación más fina. A partir del cambio de régimen de gobierno y, en particular, desde inicios del presente año, los cambios propuestos en el PAR son

⁵ Según el testimonio de personas vinculadas a MENADES, los directivos del PAR demostraron sagacidad para captar la terminología de las propuestas de la sociedad civil y también mostraron una apertura relativa a algunas de sus demandas.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

radicales y, aunque no se hayan llegado a plasmar del todo en las intervenciones en campo, merecen un análisis específico. Dicho análisis -que debería realizarse conjuntamente con los actuales directivos y funcionarios del PAR y otros especialistas en los temas relacionados con la política estatal para las víctimas de la violencia política- permitirá afinar nuestras apreciaciones sobre el futuro del PAR, sobre la manera en que debería ser la intervención del Estado peruano en relación con las víctimas de la violencia política y sobre cuáles deberían ser las estrategias de prevención y pacificación.

Las principales etapas por las que habría transcurrido el quehacer del PAR serían:

- a) *El PAR como estrategia de pacificación (1993 - 1995-6):* el PAR nace ligado a la estrategia de pacificación de los territorios que fueron en algún momento ocupados por Sendero Luminoso: se trata de apoyar el repoblamiento de las zonas más pacificadas para que la población organizada impida o dificulte el paso de los subversivos. Así, originalmente el PAR fue concebido para atender sólo un tipo de víctimas de la violencia política: los desplazados que eligen retomar a sus lugares de origen cuando la violencia empieza a retroceder.

Sus principales actividades son de coordinación intersectorial y con los organismos de cooperación internacional, y la realización de diagnósticos sobre la situación de las comunidades y poblaciones más duramente afectadas por la violencia. Recién en 1995 se le otorga presupuesto para ejecutar acciones directas en dichas zonas. Priman en este periodo la organización para el retorno, la coordinación de los apoyos que se les dará a los retornantes antes y durante el proceso, la entrega de alimentos, calaminas y otros bienes básicos para la instalación en los lugares de llegada. Los funcionarios locales del PAR coordinan sus acciones con los representantes de los retornantes.

- b) *Del PAR al Programa de Apoyo a la Repoblación y el Desarrollo de los pueblos (1996- 97):* dados los conflictos y brechas aparentes que se habrían generado entre retornantes y resistentes, se reconceptúa a los beneficiarios del PAR como “co-

LA EXPERIENCIA DEL PAR

comunidades de retorno” y se cambia el nombre de “Programa de Apoyo al Repoblamiento” por “Programa de Apoyo a la Repoblación y el Desarrollo de los Pueblos”.

Un giro estratégico viene dado por la focalización: se zonifica el ámbito de intervención -los cuatro departamentos priorizados- a partir de la identificación de microcuencas, y para cada una de éstas se realizan los respectivos diagnósticos de recursos. En cada departamento se determina intervenir en un mínimo de dos y un máximo de cuatro de estas microcuencas, las que pasan a ser denominadas Zonas de Acción Concentrada (ZAC). A pesar del cambio de nombre del PAR y de esta estrategia de focalización, no se evidencia una aproximación integral al desafío del desarrollo en las ZAC.

Otro cambio, más bien programático, viene dado por el mayor énfasis en la construcción de infraestructura básica (viviendas, provisión de agua apta para consumo humano, locales escolares, postas de salud o de múltiples usos comunales) y las intervenciones en apoyo de la producción agrícola (entrega de semillas), pecuaria (módulos de ganado vacuno, ovino o auquénido) y artesanal (locales, herramientas y materia prima). Son considerados beneficiarios de estas intervenciones tanto los retornantes como los resistentes. Los funcionarios del PAR coordinan con las directivas comunales y la organización de los retornantes se asimila a dicha estructura de autogobierno comunal.

En 1997 se impulsa, en convenio con la RENIEC, el Programa de Indocumentados. Se trata de atender otra secuela importante, de carácter no material, de la violencia política.

- c) *Nuevos giros estratégicos (1998-2000)*: se producen nuevos giros estratégicos y programáticos, influenciados en parte por el proyecto PRODEV. Este proyecto fue diseñado por oficiales de la Comunidad Europea luego de una visita prolongada a zonas priorizadas por el PAR, durante la cual se coordinó con las ONG y organizaciones de la población. El diseño del PRODEV recogió las mejores experiencias de estas ONG, especialmente de las que trabajaban en el departamento de Ayacucho, y programó su replicación en las zonas de intervención

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

del PAR. Para su ejecución, monitoreada directamente por un oficial de la Comunidad Europea con sede en la capital de Ayacucho, se subcontrató a las propias ONG. Es el caso, por ejemplo, de los Núcleos de Administración Comunal de Justicia (NURAJ), propuesta desarrollada y validada por la ONG IPAZ, y de los talleres de resiliencia para niños y jóvenes, primero validados por la ONG CEPRODEP.

En términos generales, en el PAR se observan en este período, entre otros cambios:

- Mayor énfasis en componentes no productivos del desarrollo: fortalecimiento de la organización comunal, básicamente a través de capacitación (a líderes, a mujeres, a jóvenes, en temas productivos, organizativos, de derechos humanos); y apoyo psicosocial.
- Subcontratación de algunas ONG locales o, según los casos, de consultores independientes que provienen de las canteras de las ONG locales, para la realización de las nuevas actividades.
- Inicio de las actividades de la oficina zonal del PAR Lima, dirigidas a poblaciones insertadas que no se proponen retornar. Mayormente se trabaja con organizaciones femeninas, en intervenciones.
- Atención a grupos especialmente afectados por la violencia, caso de los huérfanos⁶. El Programa Nacional de Atención a los Huérfanos por Violencia Terrorista (RROHVIT), creado en julio de 1999, realizó un diagnóstico para identificar a los huérfanos por violencia política y sus carencias. Sus primeras actividades, sobre todo recreativas, son implementadas a fines de ese año. Durante el 2000 impulsan actividades de capacitación laboral, otorgamiento de microcréditos para actividades productivas y atención psicológica a nivel grupal e individual.

⁶ En julio de 1999, el presidente Fujimori anunció públicamente la creación del PROHVIT, indicando que atendería a un millón de huérfanos y que contaría con medio millón de soles mensuales durante cinco años, fondos que poco tiempo después fueron recortados dramáticamente.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

1.4 Presupuesto y financiamiento

La importancia realmente dada a la atención de las víctimas de la violencia política y las dimensiones que alcanza el PAR se evidencian al analizar el monto total invertido. El estudio prospectivo realizado con apoyo del PNUD, en 1994, como actividad preparatoria para la programación del PAR, determinó que se requeriría una inversión de US\$ 750 millones para cubrir la demanda de reconstrucción en los cuatro departamentos más afectados. Entre los años 1994 y 2000, el PAR habría invertido tan sólo US\$ 74 millones, menos de la décima parte de lo que hubiera sido necesario invertir según el citado estudio. Este porcentaje resulta aún menor si recordamos que los 750 millones incluyen únicamente lo necesario para la reconstrucción física y no la reconstrucción del tejido social ni el apoyo psicológico u organizativo. Así, los 74 millones resultan menos del 10% del monto total necesario para reconstruir íntegramente las zonas afectadas.

Con respecto al gasto total⁷, a lo largo del período 1997-2000 éste ascendió a S/. 163.3 millones. El gasto anual es muy similar, llegando cada año a un monto cercano a 35 millones de soles, excepto en 1997, el año en que más se gastó, llegando a S/. 56 millones. Ello se habría debido a que se buscaba reafirmar, desde el Gobierno central, que la violencia política era una cosa del pasado en el Perú. Para ello se hizo una fuerte promoción de los retornos organizados, con el fin de incrementar el volumen de desplazados que optaran por retornar a sus lugares de origen.

Destaca, en 1997, la importancia de los gastos corrientes dentro del presupuesto, principalmente en el rubro de “bienes y servicios”. En los años siguientes, el peso de los gastos corrientes dismi-

⁷ La información del gasto corriente y del gasto de capital proveniente de recursos ordinarios y donaciones del exterior se ha tomado de los Informes Finales Anuales de la Evaluación Institucional 1997-1999. La información de las transferencias del FOPRI proviene de los Informes de Avance del PER 96/018 para los cuartos trimestres de cada año. Esta manera de distribuir los gastos se comienza a hacer a partir de 1997, por tal motivo no se presenta en los años anteriores

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

nuye, resultado de una fuerte caída de los gastos en bienes y servicios y un aumento de los gastos en personal y obligaciones. Este último rubro llega a representar más del 25% de los gastos en 1998, pero pareciera que su tendencia es a disminuir. Por el contrario, los gastos en capital aumentaron casi 20 puntos entre 1997 y el 2000, llegando a representar el 80%.

Cuadro 1
Distribución del presupuesto ejecutado, 1997-2000

	1997	1998	1999	2000 a/
GASTOS CORRIENTES	38.2	30.3	25.1	19.6
Personal y obligaciones sociales	11.2	26.1	21.4	14.4
FTE: Recursos ordinarios	5.1	10.1	10.1	9.4
FTE: FOPRI	6.1	16.0	11.3	5.0
Bienes y servicios b/	27.0	3.5	3.6	4.7
Otros	0.0	0.6	0.2	0.5
GASTOS DE CAPITAL	61.8	69.7	74.9	80.4
FTE: Recursos ordinarios	18.8	22.3	27.2	40.6
FTE: Transf. y donaciones extranjeras	6.8	19.3	18.6	25.0
FTE: FOPRI	36.2	28.1	29.1	14.8
Total (%)	100	100	100	100
Millones de S/.	56,916	33,480	36,473	36,761

a/ Datos no publicados, provistos por la Gerencia de Presupuesto y Planificación del PAR

b/ En 1997 se incluyen S/. 3,488,411 provenientes de donaciones y transferencias

c/ Fuentes: Informe del PER 96/018 al cuarto trimestre del 2000; PAR, Informe Final - Evaluación Institucional, varios años.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

En cuanto al uso dado a los recursos ordinarios del PAR: entre 1998 y el 2000, el Gobierno incrementó sus aportes en S/. 8 millones (de 12.2 a 20.2 millones), llegando a sumar S/. 47 millones en los tres años -sin contar los \$ 20 millones provenientes del FOPRI-. En ese lapso se observa una caída de la participación de los gastos en gestión administrativa y gestión de proyectos de más de 20 puntos porcentuales. En términos absolutos, los gastos en gestión administrativa en los tres años se han mantenido alrededor de S/. 5 millones, lo que puede estar indicando un aumento de eficiencia en la gestión y la posible existencia de economías de escala en el manejo de los proyectos. Por otro lado, cada vez se destina una mayor proporción del gasto (y una mayor cantidad de soles) a los gastos en repoblamiento, o sea, a inversiones que benefician directamente a la población objetivo.

Cuadro 2
Distribución de los fondos provenientes de
recursos ordinarios, 1998-2000

	1998	1999	2000 a/
Gestión administrativa	36.3	33.8	26.5
Gestión de proyectos	17.6	13.3	5.5
Repoblamiento ⁸	46.1	53.0	68.0
Total (%)	100	100	100
Total (millones de S/.)	12,2	14,9	20,2

Fuente: PAR, Informe Final-Evaluación Institucional, 1998 y 1999.

a/ Datos no publicados provistos por la Gerencia de Presupuesto y Planificación PAR.

⁸ En el año 1998, además de la categoría de “repoblamiento”, existía la de “inversión social y generación de empleo” y “apoyo a la comunidad en caso de emergencia”. Hemos agrupado las tres con la finalidad de hacer comparables las cifras.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Entre 1994 y el 2000, el PAR gastó en inversiones S/. 171.5 millones, provenientes de tres grandes fuentes: los recursos ordinarios, las donaciones de organismos internacionales y las transferencias nacionales desde los fondos de la privatización. Se puede apreciar que, en el acumulado 1994-2000, las tres fuentes han aportado sumas semejantes, aunque las donaciones han tenido una importancia un poco menor (31% del total en 1994-2000). EL PAR, o el discurso sobre la importancia de apoyar la pacificación y el repoblamiento, resulta siendo un organismo capaz de atraer importantes donaciones y apoyos financieros del exterior. Las agencias u organismos donantes han sido, en orden de importancia: KfW (Cooperación Técnica Alemana), COSUDE (Cooperación Suiza para el Desarrollo), AID (Agencia Interamericana de Desarrollo), la Unión Europea, el Fondo Contravalor Perú-Japón y el Fondo de la embajada de Japón⁹.

Las inversiones comenzaron a ejecutarse el año 1994 con dinero exclusivamente proveniente de las donaciones y al siguiente año comienza a utilizarse dinero del Estado. A partir del año 1996, las inversiones sufren un fuerte incremento gracias a las donaciones extranjeras. En 1997, los recursos provenientes de la privatización -canalizados a través del PNUD- le dan nuevas dimensiones al PAR, llegando a invertirse ese año S/. 42.5 millones. Así, las donaciones extranjeras son desplazadas por los gastos que el Gobierno realiza de manera directa (recursos ordinarios) o indirecta (FOPRI).

En el gráfico 1 podemos apreciar como el dinero proveniente de los fondos de la privatización y del presupuesto del Gobierno central le dan una nueva dimensión al programa a partir de 1997. En el primer caso, se inyectaron más de 15 millones de soles, y en el segundo caso se aumentó la inversión de S/. 6 a S/. 21 millones. Sin embargo, el año siguiente el Gobierno central regresa a su inversión anterior de 6 millones, mientras que las transferencias del PAR se incrementan aún más, llegando a S/. 20 millones.

⁹ Queda por explorar el papel que ha jugado la cooperación extranjera en particular, la falta de supervisión del gasto y la falta de evaluación de los resultados obtenidos.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Cuadro 3

Gasto en inversiones por fuente de financiamiento, 1994-2000

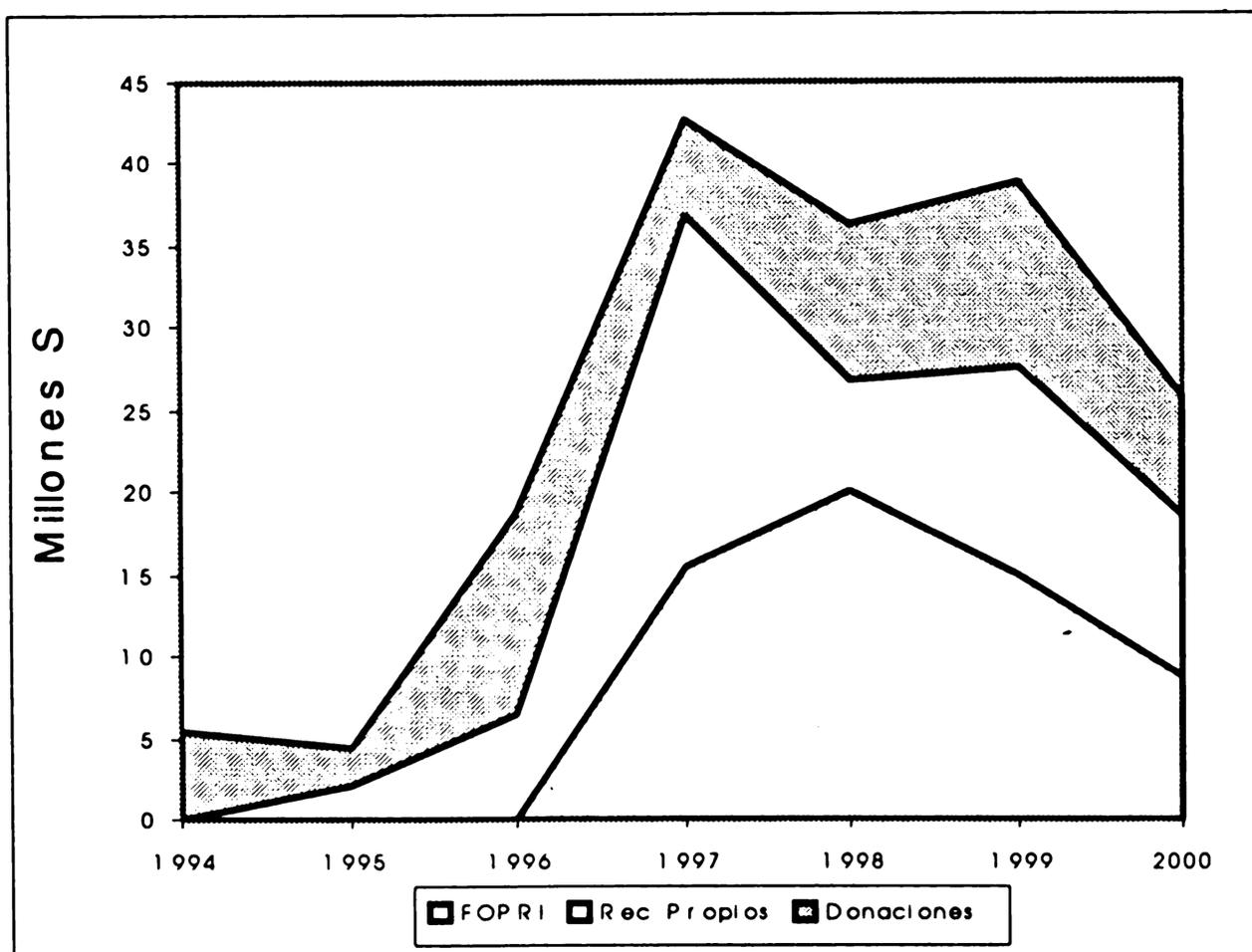
Año de ejecuc. final	Transfer. FOPRI	Recursos ordinarios	Donaciones	Total (%)	Total millones S/.
1994	0.0	0.0	100.0	100	5.283
1995	0.0	49.7	50.3	100	4.289
1996	0.5	34.4	65.1	100	18.705
1997	36.4	50.2	13.4	100	42.557
1998	55.3	18.7	26.0	100	36.335
1999	38.6	32.4	29.0	100	38.733
2000 a/	34.0	38.1	27.9	100	25.674
Total	34.6	34.4	31.0	100	171.576

Fuente: Información provista por la Gerencia de Presupuesto y Planificación-PAR

a/ Inversiones al tercer trimestre.

Gráfico 1

Inversiones anuales según fuente de financiamiento 1994-2000



PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Los 171.5 millones invertidos entre 1994 y 2000 se han distribuido entre diversos sectores que, en orden de importancia -según su participación en el gasto acumulado 1994-2000- son: fortalecimiento comunal, agricultura, educación, justicia, vivienda, salud, transporte, industria, pesquería y minería. Estos cuatro últimos rubros han sido reunidos en la categoría de "otros" por su pequeña participación (10% entre los cuatro).

Dentro del rubro de fortalecimiento comunal, las principales actividades han sido el apoyo a los retornantes, la atención a los niños huérfanos, apoyo a comedores populares, dotación de vajillas de cocina para comedores, apoyo a clubes de madres, capacitación en salud, talleres en salud reproductiva, talleres de ayuda psicológica y capacitación para la producción.

El apoyo a la agricultura consiste en la construcción de reservorios y canales de irrigación; dotación de herramientas, fertilizantes y semillas; dotaciones de cabezas de ganado, aves de corral, animales menores y proyectos de sanidad animal; talleres de capacitación sobre manejo de cultivos, técnicas de riego y, en menor medida, crédito agrícola.

En el rubro de educación, las principales actividades que se realizan son la construcción y rehabilitación de aulas, el equipamiento de escuelas, provisión de paquetes escolares, realización de campamentos juveniles y capacitación a docentes rurales.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Cuadro 4
Distribución porcentual del gasto en inversiones según sector
1994-2000

SECTOR	AÑO DE EJECUCIÓN FINAL						94-2000	
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 a/	2000
Fortalecim.								
comunal	4.5	13.1	34.1	13.9	19.6	43.9	20.0	24.7
Agricultura	35.7	22.1	8.5	18.3	16.6	11.5	21.3	16.4
Educación	27.3	39.5	14.8	16.1	13.4	7.0	12.2	13.7
Justicia	0.0	0.0	0.0	27.0	14.3	13.6	0.6	12.9
Vivienda	0.0	4.1	34.2	11.0	10.2	5.7	10.7	11.6
Salud	13.9	14.9	8.2	10.1	9.5	9.8	16.8	10.9
Otras	18.7	6.4	0.2	3.7	16.3	8.6	18.3	9.8
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Millones S/.	5.283	4.289	18.705	42.557	36.335	38.733	25.674	171.576

Fuente: Información provista por la Gerencia de Presupuesto y Planificación-PAR.

a/ Inversiones al tercer trimestre.

El rubro de justicia corresponde a los gastos realizados en el proyecto de Registro Provisional de Identidad, dirigido a solucionar el problema de los indocumentados a causa de la violencia terrorista, debido a la destrucción de registros municipales o a la expulsión de la población hacia lugares donde no podían tramitar sus documentos. También se incluyen talleres de capacitación sobre derechos individuales y colectivos; la construcción y equipamiento de los Núcleos de Administración de Justicia Comunal (NURAJ) y alguna capacitación para sus integrantes y, por último, la titulación de tierras comunales e individuales.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Las inversiones en vivienda aluden a la construcción y rehabilitación de viviendas, apoyo a la construcción de centros comunales de servicios múltiples y locales para los clubes de madres, la provisión de materiales y herramientas de construcción.

En el sector salud, las inversiones se refieren a la construcción y rehabilitación de puestos de salud, el equipamiento de los mismos, botiquines comunales, brigadas médicas, construcción y mejoramiento de los sistemas de agua potable, desagüe y letrinas. También se incluyen campañas educativas sobre sexualidad y violencia familiar, atención psicológica individual y los talleres psicosociales para la población afectada por la violencia.

El rubro de "otros" agrupa la inversión realizada en transporte (reconstrucción de puentes, carreteras, dotación de herramientas para rehabilitación de caminos), industria (construcción y equipamiento de talleres artesanales, cursos de capacitación y de gestión empresarial, ayuda a la constitución de microempresas), minería (apoyo a la rehabilitación de algunas minas comunales de sal, cal) y pesquería (piscigranjas).

¿Cómo ha financiado cada una de las distintas fuentes estos rubros? La porción de las transferencias FOPRI correspondientes al proyecto PAR ha sido utilizada básicamente en los rubros fortalecimiento comunal, educación y vivienda. Los fondos del Proyecto Millón de Campesinos se concentran en el rubro agricultura y, en menor medida, en fortalecimiento comunal y educación, en las llamadas Zonas de Acción Concentrada (ZAC). De otra parte, los fondos del RPI se dedicaron íntegramente a inversiones en el programa de registro de identidad para indocumentados, los que aparecen bajo el rubro justicia. Por otro lado, los recursos ordinarios del Estado se emplearon en fortalecimiento comunal y en educación, en menor medida en agricultura y salud. Los fondos provenientes de las donaciones extranjeras fueron gastados bastante más equitativamente entre los rubros de fortalecimiento comunal, vivienda, salud y transporte, los que recibieron alrededor del 20% cada uno.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Cuadro 5
Utilización de los fondos de diferentes fuentes

Sector	Transferencias (FOPRI)			Donaciones	
	PAR/PNU			Recursos	
	D	PMC	RPI	Ordinarios	
Fortal. comunal	29.8	13.7	0.0	38.2	21.1
Agricultura	14.5	53.6	0.0	17.6	10.6
Educación	21.7	14.8	0.0	23.2	5.1
Justicia	0.0	0.0	100.0	0.7	0.5
Vivienda	24.9	1.3	0.0	5.8	20.8
Salud	6.3	6.8	0.0	10.7	18.7
Transporte	0.7	2.8	0.0	1.1	22.8
Industria	2.0	3.6	0.0	2.3	0.5
Pesquería	0.1	2.5	0.0	0.2	0.0
Minería	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0
Total (%)	100	100	100	100	100
Mill. de S/.	21.073	16.829	21.427	59.044	53.201

Fuente: Información provista por la Gerencia de Presup. y Planific. PAR.
a/ Inversiones al tercer trimestre.

Los fondos del FOPRI invertidos en el PMC se destinan a financiar las Zonas de Acción Concentrada (ZAC), consideradas parte de la estrategia de desarrollo integral de las zonas afectadas por el terrorismo. El departamento de Apurímac tiene las ZAC más grandes (más de dos millones de soles invertidos en cada una de ellas) y concentra el 26% del monto total invertido hasta el cuarto trimestre del año 2000. El departamento de Ayacucho concentra una inversión un poco menor y tiene ZAC que son menos importantes en términos de inversión (menores a los S/. 1.2 millones); sin embargo, la inversión per cápita es mayor que en cualquiera de los otros departamentos, llegando a ser de casi mil soles (S/. 1,000) por habitante en el caso de la ZAC Challhuamayo.

El gasto acumulado en 1994-2000 ha priorizado los departamentos más pobres y con mayor porcentaje de población retornante: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín. Lima también pre-

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

senta un alto porcentaje debido a que es una ciudad que ha recibido un número importante de desplazados por la violencia.

En los años de inversiones más fuertes (1996-2000), el departamento de Ayacucho siempre ha sido el que recibe la mayor cantidad de inversiones. Sin embargo, observamos que a partir del año 1997 toman mucha importancia los “otros” departamentos. Esta cifra en realidad esconde la inversión en proyectos denominados “multidepartamentales”, sin que haya un departamento específico al cual adjudicárselos. De los 20 puntos porcentuales, 8 corresponden a dichas inversiones.

Cuadro 6
Inversiones ejecutadas como parte del PMC
según departamento y ZAC

	Millones S/.	%	Benefi- ciarios	S/. por benefic.
Apurímac	4,120	26.0		
ZAC Huancaray	2,098	13.2	18,937	110.8
ZAC Ranracancha	2,022	12.8	11,215	180.3
Ayacucho	3,648	23.0		
ZAC Cachi	0,604	3.8	9,347	64.6
ZAC Challhuamayo	1,191	7.5	1,229	969.0
ZAC Chungui	1,132	7.1	4,338	260.9
ZAC Huamanquiquia-Sarhua	0,721	4.6	4,172	172.9
Huancavelica	1,636	10.3		
ZAC Angaraes Este	0,758	4.8	4,285	176.9
ZAC Congalla-Rio Urubamba	0,878	5.5	7,407	118.6
Junín	2,312	14.6		
ZAC Canipaco	1,331	8.4	4,619	288.2
ZAC Pangoa	0,981	6.2	23,123	42.4
Cusco	1,478	9.3		
Puno	1,720	10.9		
Huanuco	929	5.9		
Total	15,844	100.0		

a/ Información al cuarto trimestre del 2000.

Fuente: Informe del PER 96/018 al cuarto trimestre del 2000.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Cuadro 6
Inversiones por departamento, 1994-2000

Departamento	Año de ejecución final							1994
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	-2000
Ayacucho	66.5	20.8	55.8	31.2	41.4	36.1	46.6	40.3
Apurímac	16.4	10.9	20.3	15.5	9.7	7.7	9.8	12.1
Huancavelica	8.6	34.5	18.6	10.5	7.1	6.7	6.6	9.8
Lima	0.0	0.0	0.0	7.1	12.7	14.6	11.7	9.5
Junín	8.5	33.8	5.3	6.5	6.2	5.8	14.1	8.0
Otros	0.0	0.0	0.0	29.1	22.9	29.0	11.2	20.3
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Millones de	5.283	4.289	18.705	42.557	36.335	38.733	25.674	171.576

Fuente: Información provista por la Gerencia de Presupuesto y Planificación-PAR.

a/ Inversiones al tercer trimestre.

2. LAS INTERVENCIONES DEL PAR

2.1 Retornos y repoblamiento

Como se afirmó más arriba, la creación del PAR está vinculada a la estrategia de pacificación de los territorios que fueron en algún momento ocupados por Sendero Luminoso: se busca fomentar su repoblamiento para que los pobladores organizados impidan o dificulten el paso de los subversivos. Aparentemente, esta estrategia fue implementada por el Ejército peruano entre los años 1989 y 1993, periodo previo a la creación del PAR, por lo menos en algunas zonas del departamento de Ayacucho. El Ejército habría fomentado y apoyado (algunos de los testimonios recogidos indica que hasta se podría decir "presionado") a pobladores desplazados, ubicados en comunidades adyacentes e incluso a grupos asentados en zonas marginales de la ciudad de Huamanga, para

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

que retornasen a sus lugares de origen, apoyándoles con armas y entrenamiento para que organizaran sus comités de autodefensa comunal. Cuando el PAR inicia sus intervenciones, se ve compelido a coordinar con el comando militar de la zona, que es la máxima autoridad política en las zonas donde aún está vigente el Estado de emergencia. En coordinación con las Fuerzas Armadas, al más alto nivel y con carácter reservado, se determinan las comunidades y zonas que van a ser priorizadas por el PAR.

El apoyo a los retornos incluye en los primeros años (1995-1996) la provisión de medios de transporte e incluso el acompañamiento (en algunas ocasiones, con un convoy del Ejército) a los grupos de retornantes. Asimismo, el PAR coordina con el Ministerio de Salud (MINSA) para que se realicen controles de salud y vacunaciones previas a la partida, y hace los trámites ante el Programa Nacional de Apoyo Alimenticio (PRONAA) para que se apoye a los retornantes con donaciones de alimentos calculadas para durar seis meses, plazo mínimo para que se reinicie el ciclo productivo. De su propio presupuesto, el PAR habilita a los retornantes con algunos aperos agrícolas, semilla y abrigo básico (frazadas, colchones, calaminas).

Se trata de un tipo de intervención poco exitosa, si bien fuera muy publicitada en su momento: en cinco años, hasta julio del 2000, apenas se consignan 21,000 retornantes con apoyo de PAR, de un total estimado de retornantes que oscila entre 320,000 (PAR, Ccama y otros, 1998) y 200,000 personas (MENADES-CONDECOREP). Una vez más, cabe señalar que no contamos aún con cifras confiables, pero se sabe que un porcentaje de los retornantes que lo hicieron con apoyo de PAR (tal vez hasta 50% de ellos) no se llegó a asentar en el lugar de retorno y volvió a emigrar. Según algunas fuentes, todavía habría una demanda pendiente que cubrir, es decir, aún habría desplazados con deseos e intenciones de retornar. Otros investigadores piensan que se estaría ante un fenómeno socioeconómico distinto: una estrategia de reproducción campesina con dos o tres ámbitos de trabajo/ producción estacional y que incluye arreglos entre familias extensas.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

En parte, el limitado éxito de la política estatal de repoblamiento se debe a la ignorancia imperante en el Gobierno Central respecto a las dinámicas migracionales y respecto a las condiciones existentes en las comunidades receptoras de retornantes.

Diversos documentos y personas entrevistadas afirman que la sostenibilidad del retorno se vincula con la distancia en el tiempo y la distancia cultural y física: los que estuvieron menos tiempo fuera y en lugares más cercanos geográfica y culturalmente (comunidades aledañas protegidas por el Ejército, capitales de provincia o del mismo departamento) son los más propensos a permanecer una vez que retornan, a pesar de las dificultades y frustraciones. Empero, los retornos organizados por el PAR, desde las oficinas de Lima, involucraron principalmente a grupos de familias asentadas en pueblos jóvenes de Lima, en Huancayo y Huamanga en menor medida, muchos de los cuales habían llegado a dichas ciudades entre 1983 y 1988, sea en migraciones directas (los que contaban con más recursos económicos, sociales, culturales) o por etapas.

Tampoco se tiene noción clara acerca de cuáles son las comunidades que estaban totalmente despobladas, ni cómo era la situación de las que no lo estaban. Aun en comunidades donde los subversivos y/o el Ejército incursionaron y arrasaron más de una vez, los pobladores más pobres y viejos se resistían a huir, refugiándose en cuevas o comunidades cercanas, desde las cuales retornaban temporalmente para tratar de salvar cosechas y animales. Ello implica que en muchos casos los retornantes no llegan a zonas despobladas, si bien encuentran las viviendas y locales destruidos. Muchas veces las tierras que antes ocupaban ya estaban siendo trabajadas por otros. Esto, aunado a la relación vertical y excluyente de los funcionarios, propició algunas veces conflictos y dificultó, más que favorecer, la integración de los retornantes. Este error fue percibido oportunamente y prontamente corregido: la estrategia de intervención a partir de 1996-7 ya no exacerba diferencias entre retornantes y resistentes, por el contrario, se procura facilitar la incorporación de los dirigentes retornantes a la estructura de gobierno comunal sin propiciar privilegios y se coordina con la dirigencia comunal para la determinación de los beneficiarios de obras y donaciones, entre los que se incluye sin distinción a ambos grupos.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

El apoyo a los retornos organizados por parte del PAR, aunque de menor importancia, continúa realizándose hasta fines del año 2000, en la medida en que siguen acercándose a las oficinas del PAR pequeños grupos de desplazados que señalan su voluntad de retornar y solicitan asistencia económica para hacerlo. Estas demandas parecieran incrementarse en los últimos dos años, a raíz de la crisis de empleo que se da en las zonas urbanas del país. Debería pensarse en el objetivo o justificación de seguir apoyando tales demandas y determinar un plazo para la finalización de dicho tipo de apoyos.

2.2 Proyectos de infraestructura

Desde sus inicios, el PAR emprendió el desarrollo de proyectos de infraestructura social y económica, los cuales se inscriben dentro de la lógica de reconstrucción y repoblamiento que acompaña al proceso de pacificación. Durante la época de la emergencia o apoyo al retorno, estos proyectos se concentraron en obras de infraestructura social, tales como aulas o centros de salud, los que en muchos casos habían sido destruidos por la violencia política.

Estas obras tienen como lógica principal restituir los servicios básicos del Estado, lo cual es posible en la medida en que exista una coordinación adecuada con los sectores respectivos (a través de las Direcciones Departamentales de Educación o Salud, que dependen administrativa y presupuestalmente de las CTAR, que es lo que determina la posibilidad de nombramiento o contratación de personal adicional).

Sin embargo, tras la primera etapa de retorno que se conceptúa como de emergencia, adquieren mayor preeminencia otro tipo de obras, en particular las de caminos, viviendas y agua potable, promovidas por el PAR-SAV, sobre las que concentraremos nuestra atención.

Viviendas y agua potable

El apoyo a la construcción de viviendas ha sido una de las prioridades del PAR. En algunos casos (la minoría), estos proyectos han incluido la construcción casi completa de las viviendas, con diseños poco adecuados a las zonas rurales. Sin embargo, la estrategia desarrollada más masivamente consideró un trabajo conjunto con las

LA EXPERIENCIA DEL PAR

comunidades y las propias familias. Éstas debían construir los cimientos y paredes, usando los métodos tradicionales de construcción con adobe, pero siguiendo un diseño establecido por el PAR. Con ese avance, se hacían acreedores a un apoyo en puertas, ventanas y calaminas para el techo.

Este método de construcción de viviendas parece haber sido bastante exitoso. Los diseños no consideraban espacios adecuados para la cocina ni para la crianza de animales menores, pero las familias rápidamente, apenas acabadas las obras, adaptaron sus casas a estas necesidades. Uno de los problemas de la forma de llevar cabo esta construcción de viviendas es que premiaba con puertas y calaminas a quienes podían terminar rápido sus paredes, lo que tendía a excluir a las viudas y los huérfanos, los más pobres. En algunos casos, esto fue solucionado con el aporte comunal.

En cuanto a las obras de agua potable, éstas se han desarrollado en la mayoría de los casos junto con los proyectos de vivienda (la norma del proyecto era hacerlas conjuntamente; sin embargo, en una comunidad visitada se encontró que no habían ejecutado obras de agua potable por la inexistencia de manantes dentro de la comunidad y la dificultad de lograr que comunidades aledañas permitieran el uso de su agua). El gran impacto de estas obras es debido al esfuerzo y disponibilidad de tiempo de las mujeres, quienes se ahorran a menudo horas de recolección del agua, existiendo también un impacto sobre la salud infantil.

La estrategia del PAR.SAV, al incluir las conexiones domiciliarias, resulta mejor que la de FONCODES, en la que los proyectos son básicamente de pilones públicos. En este último caso, a menudo el pilón público no es bien cuidado y nadie asume su mantenimiento, y en otras oportunidades la población hace sus propias conexiones domiciliarias, sin que el sistema esté diseñado para eso, generando problemas por malas conexiones, pérdidas y falta de abastecimiento de agua.

Los principales problemas en este caso son la limitada sostenibilidad de las obras, en particular, debido a la falta de o debilidad en capacitación en gestión (mantenimiento, conexiones, etc.) y la generación de una institucionalidad local (municipal o local) que asuma esta tarea. También se ha verificado, para las obras de agua

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

potable en general a nivel nacional, que muchas veces el agua no es potable, estando contaminada de diversas formas. Cabe señalar que estos problemas son comunes a otros organismos públicos que han hecho este tipo de obras, como FONCODES, debido a lo cual se ha generado el Programa Nacional de Saneamiento Rural- PRONASAR, programa del Ministerio de la Presidencia, con asistencia técnica del Banco Mundial, con el objetivo de diseñar una estrategia para dar servicios de agua y desagüe en forma sostenible en las zonas rurales.

Camino rurales

Diversos estudios muestran que la conexión vial tiene un gran impacto sobre los ingresos y el consumo de los pobres. Es muy difícil pensar en avanzar en el desarrollo rural sin conexión vial, debido a que los costos de transporte y transacción se hacen muy elevados y es sumamente difícil la comercialización de productos y la conexión con los mercados, así como con el sector público. En ese sentido, la comunicación vial parece ser en la mayoría de casos un prerrequisito para el desarrollo local.

La experiencia del PAR es buena en la construcción, considerando cunetas que evitan la erosión –cosa que algunos otros proyectos no han hecho-, pero el mantenimiento es deficiente, porque en la práctica el Ministerio de Transportes, a quien se entregan las obras, no asume la responsabilidad. Otro programa público, el PCR (Programa de Caminos Rurales), tiene varios años de experiencia exitosa, habiendo resuelto el problema del mantenimiento mediante pequeñas empresas comunales.

2.3 Proyectos de desarrollo productivo

Las condiciones económicas de las familias campesinas se deterioraron sustantivamente a causa de la violencia política. Las consecuencias son muy graves por tratarse, en su mayoría, de zonas de pobreza extrema en severa condición de aislamiento por las deficientes vías de comunicación y transporte, con condiciones climáticas poco favorables y con acceso limitado a los servicios esenciales

LA EXPERIENCIA DEL PAR

y a los mercados. Ante esta situación, el PAR implementó diversos programas orientados a lograr una mejora de las condiciones de la producción.

El *fomento a la producción agrícola* por el PAR incluyó distribución de semillas mejoradas e introducción de nuevos cultivos, donación de aperos agrícolas y, en algunos casos, de maquinaria agroindustrial, como tractores, cosechadoras y procesadoras de cultivos. Complemento importantísimo de esta intervención es la construcción y rehabilitación de canales y sistemas de riego, que también fueron emprendidos por el PAR, en tanto programas especializados en ese tipo de intervenciones, como PRONAMACHS y FONCODES, no se hicieron presentes.

Estas intervenciones del PAR, si bien generan un sentimiento de agradecimiento en los pobladores beneficiados y siguen siendo demandadas, también han sido objeto de señalamientos críticos: se ha mencionado la mala calidad de las semillas distribuidas y el calendario no siempre oportuno de entrega, así como la deficiente calidad de los tractores y el hecho de que no se hizo una previsión respecto a la disponibilidad de repuestos y técnicos capacitados para darles mantenimiento. Los tractores, de propiedad comunal, yacen abandonados en las plazas comunales, como un testimonio más de la improvisación y el escaso respeto a los campesinos por parte de algunos gobernantes. También pudimos ver canales abandonados, reservorios resquebrajados y obras sin concluir.

En las etapas más recientes del PAR, dentro de esta línea de apoyo a la producción agrícola, se ha dado más importancia al componente de capacitación técnica y se ha iniciado un programa de formación de promotores agropecuarios, dirigido sobre todo a jóvenes y huérfanos por violencia política. Este último programa estaría reflejando un cambio en la estrategia de capacitación, que antes se reducía a una serie de charlas con público variado, mientras que ahora se está tratando de asegurar el efecto en el grupo objetivo y la replicabilidad del mismo.

En relación con la *producción pecuaria*, que en la mayoría de las zonas afectadas por la violencia cayó tremendamente por efecto de la reducción sustancial de los hatos ganaderos, se ha apoyado la repoblación con entrega de módulos de ovinos mejorados o

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

auquénidos, según la vocación de los territorios, en forma de fondos rotatorios. También se ha apoyado con la entrega de medicinas y la realización de jornadas de vacunación y dosificación, donde los participantes han recibido una capacitación elemental sobre sanidad animal. La instalación de bañaderos en algunas comunidades complementa esta intervención. Al igual que en el caso anterior, se evidencian deficiencias técnicas y de programación en algunos casos. Por ejemplo, la entrega de ganado a poblaciones retornantes que luego optan por no quedarse en el lugar, o a campesinos cuya estrategia de sobrevivencia incluye la migración estacional a zonas de ceja de selva por lapsos de hasta seis meses, implica que haya una mortandad elevada de ganado y, por tanto, pérdida de la inversión. No obstante, reafirmamos que son intervenciones que responden a necesidades sentidas de la población y cuya demanda aún es muy alta.

Para incrementar las fuentes de ingresos familiares y comunales, el PAR implementó también talleres productivos de artesanías y confecciones, los primeros en comunidades de tradición artesanal reconocida, como Sarhua u otras; los segundos entre clubes de madres ubicados en las ZAC. La intervención consiste básicamente en la habilitación de un local apropiado, en ocasiones con provisión de energía eléctrica, entrega de módulos de herramientas básicas y materia prima suficiente para algunos meses de producción, y en ocasiones, de cursillos de capacitación. Dentro del mismo espíritu, se apoyó la rehabilitación de pequeñas minas de propiedad comunal en dos o tres comunidades (minas de sal, de yeso y cal), se crearon granjas piscícolas en un par de comunidades y en otras cuantas se instalaron molinos de granos para ser administrados por pequeñas empresas de propiedad grupal, que además establecen convenios con el gobierno local.

Respecto a los *talleres artesanales*, al igual que los componentes productivos antes mencionados, se trata de intervenciones más bien improvisadas, que no siempre se apoyan en un diagnóstico adecuado de necesidades y capacidades, que no trabajan al nivel requerido el componente organizativo y la capacitación en gestión y que no articulan el apoyo a la producción con la identificación de mercados y estrategias de comercialización. Los talleres de

LA EXPERIENCIA DEL PAR

tejidos y confecciones, a cargo de los clubes de madres, acaban produciendo chompas, uniformes escolares o productos similares para su propio consumo, ya que no existen mercados locales para ellos ni, por factores como la calidad y el volumen de la producción y los costos, sería factible intentar su comercialización en mercados provinciales o departamentales.

En cuanto a las *granjas piscícolas*, por ser de propiedad comunal y tal vez también por deficiencias en su diseño, la mayoría se encuentra abandonada y fuera de producción. En el caso de las minas comunales, las inversiones con apoyo del PAR no han sido de la magnitud requerida para llevarlas a un nivel de producción superior al anterior de la época de la violencia política, y en el nivel actual de producción sólo ofrecen trabajo temporal a un número limitado de comuneros, por lo que su éxito como actividades generadoras de ingresos adicionales es limitado.

Otro es el caso de los *molinos de granos*, cuya producción ha sido amarrada al Programa del Vaso de Leche, que está bajo responsabilidad de los gobiernos locales. En el caso del molino instalado en la ZAC Cachi, de Ayacucho, la producción de una mezcla de harinas de tres granos se vende al gobierno municipal, quien la distribuye como parte del apoyo alimentario al Vaso de Leche, lo cual asegura a esa pequeña empresa, propiedad de un grupo de comuneros, un mercado estable. En contraparte, los comuneros pueden llevar su propia producción de granos a moler por una cuota muy modesta.

En general, con excepción de casos como el recientemente mencionado, las intervenciones en apoyo a la producción son puntuales y descuidan los aspectos de mercadeo y la preparación para la gestión. Las metas cumplidas dentro de estos programas de apoyo productivo se miden en número de hectáreas agrícolas habilitadas, número de módulos de producción pecuaria entregados, unidades de producción piscícola creadas y número de eventos de asistencia técnica agropecuaria realizados. No se evalúa, empero, el cumplimiento de los objetivos, el efecto de las intervenciones (por ejemplo, ¿se logró elevar el ingreso de las familias? ¿De cuantas familias y en que proporción?) ni la sostenibilidad de dichas intervenciones y de sus efectos. En general, las obras del PAR reflejan ser menos sostenibles que las de otros organismos de desarrollo agríco-

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

la. Es claro que se debió coordinar con otras instituciones que han tenido intervenciones del mismo tipo desde épocas anteriores, y aparentemente con mayor éxito. Por último, también se hace evidente que, si hubieran evaluado periódicamente el cumplimiento de objetivos y no solamente de metas, se hubiera podido mejorar la eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones.

2.4 Las zonas de acción concentrada

Al tomar conciencia de que los recursos de que dispondría el PAR serían muy limitados en relación con lo que el estudio de la demanda indicó, se optó por una estrategia de intervención focalizada. Así se identificaron un conjunto de microcuencas que habían sido sumamente afectadas por la violencia política y donde habría condiciones favorables para la acción del PAR, llevándose a cabo en ellas diagnósticos de recursos y potencialidades para el desarrollo. De éstas, se eligieron dos en los departamentos de Junín, Apurímac y Huancavelica, y cuatro en Ayacucho, para allí concentrar la inversión del PAR e implementar los proyectos agropecuarios y de transformación.

Las zonas de acción concentrada que se priorizaron son:

En Ayacucho:

- ZAC Cachi: abarca los distritos de Santiago de Pischa y San José de Ticllas, en Huamanga.
- ZAC Cchallhuamayo: abarca territorios de las provincias de La Mar y Huanta.
- ZAC Chungui: ubicada en el distrito de Chungui, provincia de La Mar.
- ZAC Huamanquiquia-Sarhua: abarca los centros poblados de los distritos de Huamanquiquia y Sarhua, en la provincia de Víctor Fajardo.

En Apurímac:

- ZAC Ranracancha: abarca diferentes comunidades de Ranracancha y algunas de la provincia de Chincheros.
- ZAC Huancaray: cubre las comunidades ubicadas en los distritos de Turpo, Chiara, Huancararay y San Antonio de Cachi, de la provincia de Andahuaylas.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

En Huancavelica:

- ZAC Angaraes este: abarca territorios de los distritos de Angaraes, Julcamarca y Santo Tomas de Pata.
- ZAC Río Congalla-Urubamba: comprende las comunidades ubicadas en los distritos de Congalla, Pomacocha y Acobamba, en la provincia de Angaraes.

En Junín:

- ZAC Canipaco: abarca las comunidades de los distritos de Chicche, Chongos Alto y Canipaco.
- ZAC Pangoa: abarca territorios de los distritos de Pangoa, San Martín de Pangoa y Llaylla, en la provincia de Satipo.

Supuestamente, tanto a través de la planificación de mediano y largo plazo como mediante el diseño de las intervenciones, se propendería a buscar la integración geográfica y la complementariedad económica entre las comunidades de una ZAC y entre éstas y las zonas urbanas más cercanas, con la finalidad de crear corredores económicos. Sin embargo, el concepto de ZAC no contempla una unidad en términos de coordinación u organización de la producción agropecuaria o la comercialización de los productos. No constituyen verdaderos corredores económicos de desarrollo regional. El concepto de ZAC parece responder más a necesidades administrativas de concentrar los recursos y no a políticas de desarrollo de las zonas. En la práctica, lo que se hizo fue distribuir las intervenciones, de manera que todas las comunidades recibieran algo, sin una clara articulación, planificación o coordinación entre los efectos esperados de las mismas y sin la intención de lograr algo más allá de la simple sumatoria de intervenciones aisladas.

Luego de casi cinco años de inversiones e intervenciones del PAR, las ZAC no exhiben condiciones de vida y productivas significativamente superiores a las que se aprecian en zonas aledañas, donde las comunidades también fueron afectadas por la violencia política y que no han recibido atención similar por parte del Estado. Resulta indispensable organizar las ZAC y no que sean simplemente un conjunto de comunidades donde el PAR “regala” cosas.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

2.5 Atención a las secuelas de la violencia

Además de la destrucción de vidas, viviendas, ganado y otros recursos productivos, la violencia política genera, en los lugares donde se enquistó, una serie de efectos negativos, algunos inmediatos y otros a través de procesos más largos, como el debilitamiento del tejido social, el incremento en términos absolutos y relativos de los sectores poblacionales altamente vulnerables -mujeres jefas de hogar, menores huérfanos y personas con discapacidades-, traumas psicológicos en los sobrevivientes -con distinto grado de severidad y en algunos casos generadores de nuevas formas de violencia social. Estas diversas situaciones impiden a los habitantes de las zonas directamente afectadas el ejercicio de sus derechos ciudadanos, tanto durante la fase aguda del conflicto como durante el periodo posterior. Tales violaciones a los derechos humanos suelen ser minimizadas u ocultadas. Las secuelas de la violencia política no sólo afectan a la condición ciudadana de estas personas, limitándoles en el ejercicio de sus derechos, sino que les impiden la recuperación plena de su autonomía personal y colectiva, en lo económico y en lo político. Es decir, se convierten en una traba que dificulta el aprovechamiento de los recursos y oportunidades para reconstruir su capacidad de autogestión y autogobierno.

La persistencia de las secuelas mencionadas, en distinto grado de intensidad según los grupos y lugares, y la necesidad de intervenir para atenderlas y revertirlas, fue tempranamente reconocida y señalada públicamente por las organizaciones privadas que se dedicaron, desde los años iniciales del conflicto y el desplazamiento, a trabajar en apoyo de estas poblaciones. Aunque con mínima experiencia y capacidades no determinadas para ello, los grupos parroquiales, los comités locales de derechos humanos y las pocas ONG que asumieron el reto de apoyar a las poblaciones desplazadas en las ciudades, incorporaron en su agenda de trabajo la tarea de brindar apoyo psicológico a grupos de mujeres y/o niños, y asistencia legal en relación con las violaciones más flagrantes de los derechos humanos. Las organizaciones de los afectados por la violencia -desplazados, familiares de desaparecidos- también van reconociendo, paulatinamente,

LA EXPERIENCIA DEL PAR

estas otras secuelas no tan inmediatamente visibles del conflicto y las incorporan en sus propuestas y peticiones al gobierno.

No obstante, tales dimensiones no fueron reconocidas ni consideradas en el diseño del PAR ni en las primeras etapas de su intervención. Sólo a fines de 1997 se empiezan a incorporar en la programación, de manera paulatina y poco sistemática, actividades que remiten a algunas de estas secuelas.

a) El Programa de Indocumentados

En relación con las restricciones al ejercicio de derechos ciudadanos, un problema preexistente, que se agudiza como consecuencia de la violencia social, es la carencia de documentos de identidad. Diversos factores contribuyen a ello: los pobladores del campo no han tenido costumbre de registrar oportunamente los nacimientos en los registros locales, los jóvenes no se acercan oportunamente a realizar su inscripción militar por temor a la leva forzada –vigente legalmente hasta hace poco más de un año y probablemente aún en práctica en zonas alejadas-, las autoridades policiales decomisan arbitrariamente los documentos de identidad en las requisas y detenciones, las personas pierden sus documentos y no siempre tienen dinero para reponerlos, los analfabetos tienen vergüenza de solicitar el documento o desconocen su derecho a tenerlo, a muchos de los que omiten votar en una elección les resulta muy onerosa la multa, entre otros.

En 1997, en convenio con RENIEC, el PAR asume la tarea de identificar a los indocumentados y registrarlos para otorgarles, en un primer momento, un documento de identidad provisional, el cual sería cambiado posteriormente por el documento definitivo. Este programa se inscribe en la línea de promoción de los derechos ciudadanos (y es prácticamente lo único que el PAR ejecuta dentro de dicha línea, hasta su reestructuración en meses recientes, durante el Gobierno del presidente Paniagua). El programa se inicia a fines de 1997 y se prolonga hasta mediados de 1998. Según los informes publicados, en dicho plazo se logró registrar 764, 907 ciudadanos indocumentados en todo el país, habiéndose emitido primero 660,963 documentos provisionales de identidad, de los cuales sólo habrían sido canjeados por el documento de identidad definitivo 487,409.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

No hemos encontrado, en la documentación a la que hemos tenido acceso, explicación alguna respecto a la diferencia de cifras entre registros, documentos provisionales y definitivos emitidos. Los informes anuales del PAR califican al programa como ampliamente exitoso, no obstante dichas diferencias y los cálculos preliminares¹⁰, que indicaban que habría en el Perú, en ese momento, entre un millón y millón y medio de ciudadanos indocumentados. Lo más grave, en todo caso, sería la falta de transparencia con que fue ejecutado. Pese a reiteradas solicitudes directas de parte de MENADES, organización representante de la sociedad civil en el CCOIN, y comunicaciones de parte de la Coordinadora de Organizaciones de Afectadas por Violencia (CONDECOREP) y diversos organismos no gubernamentales, el PAR no coordinó con organizaciones de Iglesia o desarrollo local para llevar a cabo las tareas de identificación y registro, ni con otros organismos gubernamentales, como la Defensoría del Pueblo, y nunca explicó exactamente cómo fueron realizadas dichas tareas ni cómo se ejecutó el presupuesto. Persisten dudas acerca de las razones que fundamentan la cobertura nacional del programa –estando a cargo del PAR, pareciera más coherente que se hubiese implementado en las zonas de acción del éste- e incluso circulan versiones que relacionan la importancia dada a la actividad (implicó una tercera parte del presupuesto ejecutado por PAR ese año) con la apertura de la coyuntura electoral municipal en el año 1998. Tampoco se ha explicado satisfactoriamente por qué se puso fin al programa sin culminar el ciclo, es decir, sin una adecuada evaluación y sistematización de la experiencia, a manera de insumo, para generar una propuesta de atención permanente al sector rural andino de la ciudadanía que, por distancias geográficas, culturales o económicas, no tiene facilidad para acceder a un requisito indispensable para ejercer sus derechos ciudadanos, como es el documento de identidad. Quizás la explicación sea que ya había pasado la coyuntura electoral o porque se habían terminado los fondos.

¹⁰ Según información verbal recogida en entrevistas, el número de indocumentados se habría calculado restando el total de DNI de la población de 18 años y más (cifra obtenida de las proyecciones de población del INEI).

LA EXPERIENCIA DEL PAR

b) La línea de fortalecimiento comunal

Respecto al debilitamiento del tejido social, comprobamos los siguientes hechos:

- En muchas comunidades campesinas los dirigentes fueron objeto de particular maltrato por parte de las fuerzas en pugna. Los senderistas optaron, como una de sus estrategias para ganar aceptación entre la población, por conducir juicios populares para “castigar” -justificada o injustificadamente- a las autoridades incompetentes, abusivas y, más adelante, a los que colaboraban con las fuerzas del orden. Estos últimos, a su vez, responsabilizaban a las autoridades comunales cuando no se denunciaba, combatía o negaba alimentos a los subversivos que incursionaban en la comunidad.
- En las zonas urbano-populares, los dirigentes barriales, varones y mujeres, fueron especialmente maltratados por ambos bandos. Muchos dirigentes y autoridades murieron asesinados, otros huyeron, y en términos generales se produjo un serio debilitamiento de la voluntad y capacidades de asumir responsabilidades de gobierno y representación comunal.
- La violencia política generó, adicionalmente, un ambiente propicio para el agudizamiento de los conflictos sociales pre-existentes: por linderos de tierras entre comuneros y entre comunidades vecinas, por viejas rencillas interfamiliares, pleitos de vecinos, etc. y produce un resquebrajamiento de los mecanismos tradicionales de resolución de los mismos.
- Otro factor que contribuye a la desestructuración del tejido social, en comunidades donde no se asume por consenso una estrategia de defensa o de sobrevivencia, es la desconfianza que se genera entre los pobladores: se especula quiénes son los que se esconden detrás de los pasamontañas, se sospecha del foráneo que llegó hace no mucho tiempo, del joven que salió a estudiar o al servicio militar, del vecino, del pariente.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

- De otra parte, la aparición de formas organizativas no tradicionales, para el emprendimiento de actividades de sobrevivencia y defensa y muchas veces por efecto de una relación funcional auspiciada desde programas o disposiciones estatales, como es el caso de los clubes de madres y los comités de autodefensa, constituyen factores de tensión sobre la organización comunal tradicional. A la par, las organizaciones gremiales campesinas, como federaciones provinciales y departamentales, que, aunque de manera incipiente, permitían a los comuneros vincularse extraterritorialmente entre sí y con otros sectores de productores directos y tener presencia frente al Estado, se debilitaron y perdieron capacidad de convocatoria y representación.

Las secuelas sociopolíticas del conflicto armado descritas tampoco fueron consideradas en el diseño e implementación temprana del PAR. Es más, en las etapas primeras, al privilegiarse como beneficiarios de las intervenciones a los retornantes, se descuidó la consideración a la situación, también sumamente precaria, de las familias resistentes, contribuyendo de esa manera a la configuración de una nueva fuente de conflictos, error que fue percibido y corregido oportunamente, como ya señalamos anteriormente.

Frente a esto, las principales actividades vinculadas a este efecto o secuela del conflicto armado se implementan a partir 1999, bajo la línea denominada “fortalecimiento comunal”. Ésta incluyó tres tipos de intervenciones: a) capacitación en temas diversos, como liderazgo, derechos y gestión comunal, pensada para autoridades locales y dirigentes comunales, b) equipamiento a los clubes de madres de cocinas, ollas, vajillas, etc. o bien máquinas de coser y telares, componentes que también fueron acompañados de cursillos de capacitación diversos, como autoestima, liderazgo, nutrición y derechos de la mujer, y c) apoyo a experiencias piloto de formación de nuevas estructuras de administración comunal, intercomunal o local, como los NURAJ.

De alguna manera, esta línea de intervención recoge las experiencias tenidas en 1998 bajo las metas “creación de microempresas” y “derecho de familia”, que habían incluido equipamiento y capacitación a grupos de mujeres, tanto de zonas urbano-populares

LA EXPERIENCIA DEL PAR

receptoras de desplazados como de comunidades campesinas ubicadas en las ZAC. Asimismo, en esta línea se recogen alguno de los lineamientos propuestos por el PRODEV, como es la subcontratación de ONG locales con experiencia en componentes específicos del proyecto para la ejecución de las actividades correspondientes.

No obstante los cambios en las metodologías y estrategias de intervención, no se logra superar las principales limitaciones de la etapa anterior: se trata mayormente de actividades puntuales, a las que no se hace ni seguimiento ni evaluación de los resultados o efectos de la actividad. La gran mayoría de las personas entrevistadas para esta evaluación, tanto beneficiarios como trabajadores de campo de ONG o funcionarios de sectores públicos -incluidos los del propio PAR-, coincidió en señalar que, en esa etapa del PAR -como en las anteriores, en la limitada medida en que se hizo alguna actividad de capacitación-, la calidad de las capacitaciones estaba librada al compromiso y dedicación de los profesionales subcontratados para la actividad. Se afirmó que prevalecían los casos en que el capacitador o la capacitadora no dominaba el quechua ni tenía conocimiento previo de la zona, así como aquellos en que la programación de horarios era poco adecuada a la rutina cotidiana de los campesinos. Asimismo, se afirmó que muchas veces los asistentes no concordaban con el perfil de beneficiarios supuestos, ni cuando se trataba de temas secuenciales se contaba en la segunda sesión con los mismos que asistieron a la primera. Como resultado de tales limitaciones, se produce una manifiesta saturación de actividades de capacitación: “la señoras están cansadas de tanta capacitación”, “los dirigentes ya no quieren asistir”, “¿de vuelta nos van a capacitar?”, dicen.

En relación con la desestructuración del tejido social, los investigadores y profesionales vinculados a la problemática rural en las zonas más afectadas por la violencia coinciden en afirmar que en años recientes se ha dado un proceso interesante de recomposición. Las estructuras de autogobierno comunal se han fortalecido con la integración de los Comités de Autodefensa y la regeneración de los liderazgos, y aunque hay diferencias marcadas entre zonas de un mismo departamento o entre los departamentos, en los casos de punta -como son las provincias de Huanta en Ayacucho y la de

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Yauli en Huancavelica-, se observa incluso la restitución de relación de cooperación y coordinación intercomunal y entre el nivel de organización comunal y el nivel de gobierno local. El protagonismo de las organizaciones femeninas, en cambio, pareciera haber retrocedido -aunque en esto también hay diferencias marcadas entre zonas- y en la mayoría de comunidades campesinas (Ayacucho, Apurímac) las mujeres con capacidad de liderazgo parecieran haber perdido la oportunidad de mejorar su acceso a cargos en la estructura del gobierno comunal.

Se trata de momentos, etapas, de procesos socio-políticos aún en curso y cuyo desenlace aún está abierto, pero en lo que respecta al desarrollo de nuevas capacidades organizativas o directivas no podría atribuirse la responsabilidad principal a la intervención puntual y asistemática del PAR, sino más bien al trabajo de hormiga, con menores recursos materiales y de presupuesto, pero de larga duración y con proyección estratégica, de algunas organizaciones no gubernamentales locales.

c) La inclusión de grupos en especial desventaja

La violencia política afecta a toda la población residente en una zona, pero no de la misma manera. Entre los desaparecidos y los muertos, el porcentaje de varones es cuatro veces mayor que el de mujeres, la mayoría de ellos tenían entre 15 y 45 años de edad. Ello implica que muchas mujeres perdieron a sus cónyuges, quedándose solas a cargo de los menores de edad y los ancianos, de las chacras y los animales. Las mujeres solas en nuestro país constituyen un grupo altamente vulnerable, las exigencias y responsabilidades que deben asumir son muy grandes y los recursos con que cuentan insuficientes, su estatus social es bajo y con frecuencia son víctimas de acosos y abusos. En el caso de las mujeres que quedaron solas por efecto de la violencia política, la gran mayoría sufre una doble condición de exclusión, por género y por su origen étnico: “No nos recibían (en las oficinas del Gobierno) porque teníamos pollera y trenzas, por eso me tuve que cortar el pelo, cambiar de ropa...”, relata una dirigente de los desplazados residentes en Lima.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Los hogares incompletos dirigidos por mujeres, cuyo promedio nacional oscila alrededor del 20% del total, se incrementaron en las zonas de emergencia a más del 30%. Allí están las viudas de la violencia, allí están también los huérfanos, quienes constituyen un número aún mayor, porque incluyen a los menores que perdieron a ambos, padre y madre, en la década de la violencia. Niños y jóvenes que, además de tener que sufrir el dolor de la pérdida y el desarraigo, por definición gozan de menos oportunidades para acceder a servicios educativos, recibir una adecuada alimentación y cuidado de la salud que aquellos que sí cuentan con el apoyo material y afectivo de sus progenitores.

Otro grupo integra, junto con las viudas y los huérfanos, el sector de la población que resulta con desventajas particularmente graves por efecto de la violencia: aquellas personas que quedan con alguna discapacidad física o mental como consecuencia de las incursiones violentas o los maltratos recibidos de uno u otro lado.

En todos los casos, cuando se trata de familiares o víctimas de las Fuerzas Armadas o Policiales, cuentan con las pensiones y compensaciones que se otorga por ley a este sector de funcionarios públicos: acceso a colegios y hospitales a costo muy bajo o totalmente gratuitos, pensiones de invalidez, pensiones de viudez y orfandad, entre otros. No obstante, cuando las víctimas fueron civiles, hayan sido perjudicados por las fuerzas subversivas o por las del orden, ninguna ley o programa compensa o ampara a sus familiares.

El PAR no hizo consideraciones especiales a viudas, huérfanos o discapacitados para la selección de beneficiarios de sus obras o la entrega de materiales, herramientas, semillas, en la llamada etapa de emergencia o asistencia básica para el retorno. Los beneficiarios del apoyo para la construcción de las viviendas, por ejemplo, debían ser determinados por la organización (los dirigentes de los retornantes, en las primeras intervenciones, las autoridades o asamblea comunal, en un segundo momento). Pero, al primar en la lógica de intervención el criterio del oportuno cumplimiento de metas sobre cualquier otro, cuando el cumplimiento de plazos peligra, el PAR anuncia que recibirán los materiales para el techo, puertas y ventanas aquellos que logren terminar los “muros negros” en las fechas predeterminadas -que en ocasiones coinciden con el periodo

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

de siembra o cosecha, tarea necesariamente prioritaria para la reproducción de la familia campesina-. Ante dichas presiones, en algunas comunidades las viudas reciben apoyo de los vecinos para culminar a tiempo la obra, pero esto no sucede en todos los casos. Dicha dimensión, vinculada no con la eficiencia pero si con la equidad, no parecía preocupar a los funcionarios del PAR.

Tampoco se incorporó en la programación una consideración particular a los especialmente afectados por la violencia en aquellas intervenciones que no son conceptuadas por el PAR como de emergencia, sino como de “apoyo al desarrollo”: entrega de ganado, a manera de donación o fondos rotatorios, reparto de semilla mejorada o aperos agrícolas, capacitaciones referidas a técnicas productivas o conocimientos útiles para la gestión. Por el contrario, en este tipo de intervenciones se discriminó a los más débiles en razón del argumento de que, para que el efecto se pueda sostener y extender a otros comuneros, debe seleccionarse como beneficiarios a aquellos que tienen condiciones y capacidades para garantizar la reproducción del ciclo productivo y para elevar la productividad. Es decir, se selecciona a quienes disponen de más y mejores tierras y a los que pueden movilizar más fuerza de trabajo familiar por *ayni* o jornal. Sin duda, las viudas, los huérfanos y los discapacitados no suelen estar entre éstos.

Las intervenciones del PAR que sí llegan a las viudas son aquéllas dirigidas a apoyar los roles comunales y productivos de las mujeres a través de los comedores y clubes de madres que se formaron en las comunidades campesinas ubicadas en las ZAC. En estas organizaciones, las viudas están incluidas como socias-trabajadoras y, en ocasiones, como receptoras de beneficios especiales (por ejemplo, los comedores suelen dar más raciones por su trabajo a las mujeres solas con dependientes que a las mujeres con pareja). Estos apoyos fueron programados desde los primeros años de intervención del PAR, pero siempre con importancia reducida y presupuestos exigüos, y se encuentran consignados en los informes hasta 1999.

En el ámbito del PAR Lima, entre 1998 y 1999, se ejecutaron intervenciones de este tipo, dirigidas a mujeres organizadas residentes en pueblos jóvenes y en distritos con porcentaje importante de

LA EXPERIENCIA DEL PAR

desplazados de zonas de emergencia. Se les donaron máquinas y materia prima para la confección de ropa, artesanías diversas, y se les organizó un espacio para que expusieran sus productos durante la feria navideña que se organizaba en el local del PROMUDEH. Posteriormente, se les asignó un espacio comercial permanente en un inmueble perteneciente a la Beneficencia, ubicado en una calle céntrica de Lima. Según diversos testimonios, con la administración de este tipo de apoyos, el PAR auspicia la formación de organizaciones paralelas, conformadas por mujeres que no necesariamente fueron víctimas de violencia política, a fin de cuestionar la representatividad de las organizaciones autónomas de desplazados y afectados por la violencia.

El PROHVIT tampoco incluyó a las viudas. En los primeros meses se dedicaron a realizar diagnósticos a fin de ubicar a los huérfanos, determinar su número y conocer sus necesidades, tanto en términos materiales como afectivos. Se encontró que, siendo la mayoría de los que quedaron como niños huérfanos ahora jóvenes y adolescentes, sus principales problemas materiales se presentaban por la escasez de fuentes de ingresos y de oportunidades de conseguir empleo, en parte, debido a la baja calificación de su fuerza de trabajo. Asimismo, se encontró que un sector evidenciaba problemas de adaptación, dificultades de aprendizaje y diversas manifestaciones depresivas.

A fines de 1999 se realizaron las primeras acciones dirigidas a huérfanos, dentro del marco del PROHVIT: básicamente actividades recreativas y reparto de regalos por las fiestas navideñas. A partir de estas primeras intervenciones, se reconoció lo difícil y tal vez poco adecuado que resultaría incluir sólo a los niños huérfanos por la violencia en este tipo de intervenciones, en barrios populares y comunidades donde la mayoría de las familias son muy pobres y donde muchos de los niños evidencian carencias paternales, afectivas, maltratos o algún tipo de abandono familiar. Entonces se decide incluir huérfanos y no huérfanos en las actividades dirigidas a niños y adolescentes, tratando de apoyar la inclusión de los primeros en el grupo más amplio, es decir, convocar al conjunto de menores en la comunidad o barrio donde se fueran a realizar las actividades.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

d) La atención a los traumas psicológicos y secuelas psicosociales

También con el PROHVIT se incorpora, por primera vez y muy tíbiamente, el componente de atención a la salud mental. Al respecto, desde que llegaron a Lima y las capitales departamentales los primeros contingentes de desplazados, algunas organizaciones y profesionales ligados al mundo académico que se acercaron a apoyarles reconocieron la manifestación de agudos traumas psicológicos y procuraron darles alguna atención. Las experiencias son diversas y pequeñas, pero se van acumulando. El afán de intercambiar y aprender unos de otros lleva a la organización de una Mesa de Salud Mental, en 1994, que tanto en 1998 como en 1999 elabora propuestas referidas a la atención de estas secuelas de la violencia y las publica (Mesa de Trabajo de Salud Mental con Población Afectada por Violencia Política, 2000). Entre las secuelas que se mencionan en sus análisis, además de los traumas psicológicos no resueltos, producto del desplazamiento forzoso -depresiones, insomnios, somatizaciones-, se señala el aumento del alcoholismo en adultos, varones y mujeres y entre poblaciones cada vez más jóvenes; el incremento del maltrato y la violencia familiar, dirigida contra mujeres y niños. El incremento de pandillas juveniles en las zonas urbano-marginales de las ciudades receptoras de desplazados también ha sido vinculado por los especialistas a los traumas no resueltos de la violencia política.

El presupuesto del PROHVIT sufre un recorte sustantivo a inicios del año 2000 y los limitados recursos atentan contra la realización de intervenciones más sistemáticas y ensayos de propuestas creativas para responder a la problemática de los niños y jóvenes afectados por la violencia política. No obstante, se logran realizar algunos esfuerzos interesantes, mayormente con la modalidad de subcontratación. Para dar capacitación laboral a huérfanos en edad posescolar, por ejemplo, se identifican entidades especializadas con experiencia, como SENATI, o institutos especializados en computación. En unos pocos casos, los egresados reciben un microcrédito para apoyarles en la iniciación de una actividad productiva.

Una experiencia en la ciudad de Huamanga que merece ser resaltada es que la convocatoria del PAR a los huérfanos jóvenes

LA EXPERIENCIA DEL PAR

tuvo un impacto interesante: un grupo de ellos, mayormente estudiantes universitarios, promovieron la formación de una asociación de huérfanos de la violencia. A través de esta organización se está, actualmente, completando y saneando el empadronamiento, lo que facilita que el PAR zonal haya implementado en el año 2001 un concurso de becas dirigido a aquellos que se encuentran estudiando en institutos técnicos y universidades.

Para el trabajo con niños y adolescentes, en barrios urbanos y comunidades, se subcontrató a equipos de consultores y profesionales locales (en algunos casos a ONG) que ya tenían alguna experiencia y propuestas sobre como brindar apoyo emocional a grupos especialmente afectados por la violencia. Así, en algunas comunidades de Ayacucho, se llevan a cabo “talleres de resiliencia” con niños y adolescentes, en otras se realizan charlas de sensibilización sobre la situación de los niños y jóvenes huérfanos dirigidas a autoridades comunales y maestros de escuela, en diversas zonas se experimenta con la formación de grupos de autoayuda, conformados por niños y adolescentes, que emprenden actividades conjuntas con la animación primero de un promotor del PAR y más adelante de un maestro u otro joven de la propia comunidad.

Las intervenciones del PAR en el campo de la salud mental y atención psicosocial, sea directamente o bajo la modalidad de subcontratación, han merecido, de parte de las personas que hemos entrevistado, opiniones divergentes. Algunos funcionarios del PAR y de ONG locales enfatizaron la necesidad de atender estas dimensiones, porque se constata que un porcentaje de los pobladores afectados por la violencia no ha logrado superar aún los traumas, y que la gravedad de éstos sería tal que no lo podrán hacer si no reciben ayuda especializada. De otro lado, tanto madres de familia desplazadas con hijos huérfanos como directivos de ONG que han visto el trabajo de cerca, manifestaron tener dudas acerca de la calidad del trabajo realizado en los talleres de resiliencia y en los grupos de autoayuda. Sus opiniones se inclinaban hacia la suspensión de dicho tipo de intervenciones. Argumentaron que los traumas de la guerra son asuntos muy delicados, que se requiere mucha preparación para tratarlos, especialmente en el caso peruano porque quie-

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

nes los sufren, viudas, huérfanos, familiares de desaparecidos, víctimas de tortura, etc., tienen códigos culturales muy distintos a los de los profesionales.

No obstante, todos los entrevistados al respecto coincidieron en señalar que se requiere de algún tipo de atención y reparación de estas secuelas psicológicas y psicosociales de la violencia, las cuales vinculan con otra dimensión grave de la violencia política que el PAR nunca tomó en cuenta: las violaciones de los derechos humanos. Quizás convendría que organizaciones con experiencia en el tratamiento de dichos problemas, como algunas ONG o las iglesias, pudieran asumir responsabilidades más directas en la provisión de servicios de apoyo integral para el tratamiento de traumas psicológicos.

3. LAS DIMENSIONES NO ATENDIDAS POR EL PAR

3.1 Zonas actualmente afectadas por violencia política

Si bien es cierto que la guerra concluyó y las fuerzas senderistas fueron derrotadas y sus cabecillas se rindieron, la violencia política no acabaría hasta 1995 y, en algunos lugares, no se habría logrado todavía una pacificación completa. Restos pequeños, pero significativos de senderistas, se han mantenido en zonas rurales de difícil acceso, intentando recomponerse, y han seguido realizando actividades y acciones militares de limitada envergadura.

La política de pacificación interna implementada durante el Gobierno del presidente Fujimori fue totalmente ambigua frente al problema de las zonas en que se mantenía la violencia. El discurso oficial, para el mundo y los sectores capitalinos, afirmaba que el senderismo había sido derrotado, dando con ello seguridades para la inversión y vendiendo la idea de que la violencia era cosa del pasado. Por otro lado, la utilización del tema de la violencia senderista aparecía cada vez que los disturbios o el malestar ciudadano ponían en jaque la política del régimen. Lo cierto es que la violencia realmente existente después de la rendición de Abimael Guzmán fue minimizada, porque se consideró imposible que el partido Sendero Luminoso revirtiera la situación de su derrota.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

En este marco, la política del PAR no podía enfrentar los asuntos de zonas con rezagos de violencia porque su cometido era la “reconstrucción”, el “repoblamiento”, y ello sólo podía ser realizado en zonas donde la guerra era historia pasada. Como ya se ha demostrado, el PAR intentó responder al problema de las secuelas de la violencia con una perspectiva de corte técnico, concentrándose principalmente en obras de infraestructura. El “nuevo” PAR expresa la exigencia de una política más integral de parte del Estado para cubrir el déficit en materia social y psicológica. Pero este último esfuerzo del PAR es reciente y expresa más bien una nueva manera de entender los desafíos que plantean las secuelas de la guerra y la búsqueda de una paz duradera. Dentro de enfoque, más integral y con proyecciones estratégicas, deben repensarse y enfrentarse los problemas que plantean las zonas que siguen, tal vez de manera creciente, siendo afectadas por situaciones de violencia política y de guerra.

La información que tenemos, gracias al personal que trabaja en las oficinas zonales del PAR en Huánuco y Huancayo, ratificada por los planteamientos de la MENADES y la CONDECOREP, indica que la situación es bastante delicada. La presencia senderista está viva en las regiones del Huallaga, particularmente en las zonas de Aucayacu y lugares afines. Asimismo, hay presencia y movimiento subversivo en las zonas de Satipo y en las zonas al este de Huanta y las márgenes del río San Francisco. Durante el periodo previo a la primera vuelta electoral de este año, 18 personas han sido asesinadas en la zona del Huallaga y, al parecer, otras dos lo han sido en semanas recientes. Tenemos información de que ha habido dificultades en la entrega de material electoral para la segunda vuelta electoral en comunidades nativas ashaninkas, debido a la presencia senderista.

Cabe acá una mención especial al problema de los ashaninkas: uno de los grupos más duramente afectados por la violencia política desde la década de los años 80 y hasta hoy. Población seminómada, organizada en grupos de familias extensas o “tribus”, con esporádico contacto entre sí, dado que se encuentra diseminada por vastos territorios de ceja de selva en los departamentos de Junín, Ayacucho y Cusco. Desde mediados de los años 80, dichos

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

territorios fueron empleados por grupos subversivos como zonas de refugio y escondite. La resistencia de los ashaninkas a colaborar con ellos motivó actos de extrema crueldad hacia los nativos, tribus enteras fueron sometidas por las armas a condiciones de esclavitud, los jóvenes obligados a participar como combatientes, las mujeres jóvenes como reas sexuales. La derrota de las fuerzas senderistas permitió la liberación de estas poblaciones, que se empiezan a reorganizar en una suerte de federación, fortaleciendo sus vínculos entre sí y sus contactos con el mundo exterior. Poco o ningún apoyo han recibido hasta ahora por parte del Estado peruano en su lucha por el derecho a conservar una identidad propia y acceder a la ciudadanía, defender la integridad de su territorio y defenderse de las incursiones armadas narcoterroristas, cada vez más frecuentes en sus zonas.

En suma, el senderismo no ha sido derrotado totalmente y busca reordenarse en espera de condiciones más propicias para su retorno a la escena pública. Esta perspectiva se ve favorecida por la inactividad del Estado frente al problema, así como por la extrema debilidad y pobreza de la población cautiva. Se habla de 18 distritos con presencia senderista y envueltos en acciones de violencia, lo que representa el 1% del total de municipios del país, con un peso poblacional que incluso es comparativamente menor. Además, se trata de las zonas de más difícil acceso geográfico y, por tanto, de mayor costo para eliminar definitivamente al senderismo. Quizá este conjunto de razones haya contribuido a pensar que el senderismo no tiene posibilidades de reestructurarse y de que, si lo hiciera, el ámbito geográfico y poblacional que influenciaría sería muy reducido. Esta manera de pensar lleva a que el Estado reoriente sus recursos y olvide el problema, creyendo que el tema de la violencia y de la guerra ya está cerrado. Sin embargo, esta actitud es muy grave, no sólo porque se niega a concluir con la guerra, sino porque acepta convivir con una zona donde la violencia es endémica y mantiene en las condiciones más esclavizantes, miserables y deplorables a una población de treinta o cuarenta mil peruanos, cifra que podría incrementarse.

Un cambio sumamente importante a señalar es que las zonas afectadas hoy por la violencia sí son consideradas como parte de la estrategia que el Estado debe implementar en estas áreas. A partir del cambio de régimen, es el PAR el organismo público que ha

LA EXPERIENCIA DEL PAR

redescubierto, al rediseñar su propia política, los nuevos problemas que hoy enfrentan las secuelas de la violencia y de la guerra.

3.2 Seguridad ciudadana en el campo y en la ciudad

La sensación de vivir en la amenaza y en la inseguridad pareciera estar aumentando en los últimos tiempos en las zonas que, en las décadas de 1980 y 90, fueron escenario de la violencia política, al igual que está creciendo en las ciudades y en el país en general. Las noticias de que la subversión terrorista no está totalmente derrotada circulan a pesar del escaso espacio concedido en los noticieros y la poca importancia que se le concede en el discurso oficial del Gobierno. A ello se aúna el incremento de la violencia delincuencial, especialmente la callejera y la vinculada al tráfico de drogas, que se hace más osada y espectacular al endurecerse la crisis del empleo. No obstante, en los territorios serranos rurales el problema tiene matices particulares que pueden ser de especial gravedad en aquellas zonas que hasta hace muy poco tiempo estaban siendo asoladas por el terror de la guerra interna.

El abigeato, la cacería furtiva de especies protegidas, el contrabando, los asaltadores de caminos son males endémicos en las zonas rurales del Perú, frente a los cuales el Estado peruano nunca ha desplegado medios de intervención efectiva. En consecuencia, un sector importante de ciudadanos vive sin la protección del Estado y ha desarrollado formas propias de organizarse para protegerse de dichos males. En muchas zonas de la sierra peruana existe, desde épocas antiguas, la tradición de organizar “rondas” u otras organizaciones similares para asumir las tareas de vigilancia y protección, tradición que se rescata de la memoria y se activa en las épocas en que la delincuencia rural se incrementa.

En el contexto de la violencia política que asoló el país en las décadas de 1980 y 90, esta tradición se redefinió para asumir las tareas de defensa comunal frente a las incursiones terroristas. En las zonas que fueron declaradas en emergencia, el Ejército peruano incorporó dicha iniciativa campesina a su estrategia de pacificación, fomentando la creación de Comités de Autodefensa Comunal (CAC), a los cuales se ofrecía entrenamiento militar y algunas armas de

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

baja efectividad para apoyar su labor. La estrategia fue efectiva. Los comuneros organizados en los CAC asumieron con mucha responsabilidad la labor de vigilancia y defensa de sus territorios, produciéndose enfrentamientos con las fuerzas subversivas, en los cuales muchas veces resultaron heridos o perdieron la vida, arriesgándose además a sufrir las violentas represalias de Sendero Luminoso. No obstante la diferencia de las fuerzas enfrentadas, el efecto de la incorporación activa de las comunidades campesinas al combate contra los subversivos fue notorio: muchos analistas coinciden en señalar éste como uno de los factores que determinó la derrota de Sendero Luminoso. Una vez que ésta se produjo y las zonas declaradas en emergencia empiezan a volver a la normalidad, se da un proceso paulatino de incorporación de los CAC a la estructura de organización comunal, su sujeción a la autoridad de los dirigentes comunales y a los mandatos de la asamblea comunal y, supuestamente, su desarme. En esto último se ha avanzado poco: los comuneros se resisten a entregar las armas en muchos casos, porque tienen temor de que retornen los terroristas, porque saben que no cuentan con el apoyo de la policía para defenderse de los abigeos y delincuentes y porque sólo pueden confiar en sus propias fuerzas para asegurar sus vidas y propiedades.

Brindar seguridad a la ciudadanía es una de las responsabilidades del Estado, no obstante es algo con lo cual los ciudadanos rurales del Perú nunca han podido contar. Lo mismo puede decirse sobre crecientes sectores de los ciudadanos que habitan en las zonas urbano-marginales, donde también se han producido intervenciones directas de la población contra delincuentes y violadores y donde las mujeres, en algunos casos, han tenido que organizar sistemas de vigilancia con pitos para alertarse y apoyarse mutuamente ante la presencia de extraños. El problema de la inseguridad ciudadana pareciera estar incrementándose, tanto en los ámbitos rurales como urbanos, en periodos recientes, y ello torna frágil y debilita la situación de paz alcanzada.

El PAR no tomó en cuenta, durante el periodo del presidente Fujimori, el problema de la seguridad ciudadana en las zonas priorizadas para su intervención. Es apenas en el presente año que en el PAR se incorpora el tema del debate de las orientaciones estratégicas

LA EXPERIENCIA DEL PAR

que debe tener la intervención del Estado en relación con la pacificación y el establecimiento de una cultura de paz. Un avance importante que se ha dado también en fechas muy recientes es la derogación de la Ley de los Comités de Autodefensa Comunal, dada por el Gobierno de Fujimori, que se contraponía a la preexistente Ley de Rondas Campesinas, de 1988. Esto allana el camino para una solución de los problemas. Será necesario ahora reabrir el debate sobre el desarme de las comunidades campesinas, así como sobre la reparación a los ronderos por sus servicios y por los perjuicios sufridos.

El tema pendiente más importante que queda, empero, es el diseño y la implementación de estrategias integrales que aseguren a las comunidades afectadas por la violencia política y a las poblaciones desplazadas insertadas en las ciudades que el Estado se hará responsable de su seguridad y que no serán dejados solos en su defensa si se vuelven a producir intervenciones terroristas.

3.3 Promoción de la equidad de género en el PAR

Entre los años 1998 y 1999 se incorpora al discurso oficial del PAR la terminología de la perspectiva de género y se establece, en calidad de objetivo estratégico, “la promoción del desarrollo integral de la mujer”. En el informe anual de 1999, se afirma que es “elemento indispensable en el PAR.... el trabajo con enfoque de género que propicie la equidad en el acceso a servicios y oportunidades de inserción social y económica de las mujeres” (PAR, *Memoria anual*, 1999:11). No obstante, nada indica que la intervención del PAR, en términos de género, se haya alejado del patrón habitual de los programas de desarrollo rural más tradicionales y género-sesgados. En la primera etapa, las mujeres no son vistas, no se piensa si tienen necesidades o percepciones distintas, no se considera que sus capacidades también se pueden potenciar, en suma, no son incluidas. En una etapa posterior se las visibiliza y revalora por su contribución a la reproducción familiar y comunal y, acordemente, se las induce, a través de donaciones y talleres de capacitación, a incrementar su dedicación a

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

la preparación colectiva de alimentos u otras actividades productivas que, no obstante, exhiben el grave defecto de tener limitada o nula posibilidad de realización en el mercado. Se trata de intervenciones que, si bien tienen algunos efectos positivos sobre el estatus social de las mujeres al visibilizarlas, revalorar su aporte reproductivo y darles algunas oportunidades de asistir a capacitaciones y reuniones de la organización, también tienen efectos negativos no previstos, tales como sobrecargarlas de trabajo, generando tensiones entre sus roles productivos y reproductivos, y propiciando actitudes de dependencia y asistencialistas al reducir su participación a esquemas de aceptación pasiva de iniciativas propuestas por la intervención externa.

El protagonismo que a inicios de los años 90 asumen las mujeres y sus organizaciones en las zonas afectadas por la violencia y en los lugares de refugio, se diluye y desvanece en la segunda mitad de la década. ¿Cuánto hay, en ello, de responsabilidad de programas como el PAR, PRONAMACHS, FONCODES, que no se preocuparon de exigir la participación de las mujeres, de solicitar sus opiniones, de destacar sus aportes, revalorar sus diversas habilidades, proponer acciones para potenciar sus capacidades? Resulta interesante comparar la situación de las organizaciones femeninas y el grado de inclusión de dirigentes mujeres en las organizaciones comunales y gobiernos locales en las zonas altoandinas de Huanta (Ayacucho) y en la provincia de Yauli (Huancavelica), donde organizaciones no gubernamentales sensibles a la discriminación de género han estado apoyando el desarrollo de las capacidades de las mujeres y el cambio de actitudes en los varones, con estrategias de participación y empoderamiento.

3.4 Violaciones de derechos humanos

Íntimamente vinculadas a los traumas psicológicos de la guerra, por ser causa importante de ellos y factor agravante, están las violaciones de los derechos humanos. La estrategia militar de combate al terrorismo senderista estuvo basada en la violencia indiscriminada y sin respeto alguno por los derechos humanos. Las principales víctimas de esta política fueron los campesinos y campesinas que habi-

LA EXPERIENCIA DEL PAR

taban en las zonas donde los grupos terroristas ubicaron sus cuarteles y concentraron sus acciones en los primeros años. Los estudios del tema coinciden en afirmar que sólo un profundo y exacerbado racismo, aunado a una política militarista de enfrentar el conflicto, así como el desconocimiento de la humanidad del campesinado andino, explica la crueldad de las matanzas, torturas y violaciones que se ejercieron contra esta población civil, cualquiera fuera su edad, sexo o condición física. Ese soterrado racismo permite explicar también la indiferencia con que las noticias sobre lo que estaba sucediendo en las zonas andinas son recibidas por la mayoría de la población capitalina, los medios de comunicación y los gobiernos de turno. Las cifras referidas a los muertos civiles se estiman en 25,000, los desaparecidos estarían entre 6 y 8,000; los inocentes requisitorizados llegarían a 5,000; las personas inocentes que estuvieron en la cárcel habrían llegado a ser en total 18,000. Nadie se ha animado a contabilizar aún a las víctimas de tortura y violaciones.

Los profesionales de las ciencias de la salud mental, psicólogos, psicoanalistas, psiquiatras y demás, que han trabajado con grupos de desplazados, realizado estudios o brindado atención individual a víctimas de la violencia política, coinciden en señalar que los traumas más profundos, los casos de personas que no logran superar a pesar de los muchos años transcurridos desde que vivieron o fueron testigos presenciales de la violencia, son aquellos en que los familiares han desaparecido y no se tiene certeza sobre su muerte o destino final, y en segundo lugar aquellos casos en que los agresores fueron miembros de las fuerzas del orden, representantes del Estado. No necesariamente porque los actos de violencia hayan sido más crueles o cruentos que los perpetrados por los terroristas, sino por el hecho de que vino de quienes se esperaba protección, en quienes se confiaba para que reinstauraran el orden y la paz, y porque de parte de ellos nada lo explicaba, nada lo justificaba. Es por ello que la reparación, entendida como el compromiso público de reconstruir fielmente lo sucedido (encontrar la verdad) y establecer las sanciones correspondientes, es planteada por los expertos como un parte insoslayable de la recuperación psicológica y social de las secuelas de la violencia.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Los organismos no gubernamentales agrupados en la MENADES y en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, así como la CONDECOREP y las organizaciones de las víctimas de violencia, han planteado públicamente, desde años atrás, este asunto, y en los últimos años han presentado una serie de propuestas al respecto. También lo ha hecho la Defensoría del Pueblo. Gracias a esa presión, que llegó a convocar apoyo internacional, se creó, en las postrimerías del régimen fujimorista, una Comisión Ad-Hoc, presidida por el padre Hubert Lanssiers, que revisó los expedientes de presos presuntamente inocentes y los sometió a consideración del presidente de la República para lograr su indulto. Aunque la aprobación de los mismos fue lenta y sufrió tropiezos en diversas coyunturas, se logró la liberación de varios centenares. Luego de la instauración del Gobierno democrático de transición, se creó una nueva comisión que ha continuado el trabajo, quedando a la fecha muy pocos casos de presos inocentes por resolver. Otro tipo de violación flagrante de derechos humanos contra víctimas de la violencia política ha sido el caso de los requisitorizados, personas que se hayan sindicadas como terroristas y tienen orden de detención, y cuyos expedientes demuestran un serie de omisiones y faltas que indican que podría tratarse de personas inocentes, ya que han sido denunciadas sin debida justificación.

En esfuerzos conjuntos de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, ONG locales y la Defensoría del Pueblo, se inició hace un par de años la atención a los casos de requisitorizados en masa, es decir, casos donde el conjunto de varones adultos de una comunidad estaba en esa condición, logrando resolverlos con éxito con la mera comparecencia de algunos de ellos en representación del conjunto. Actualmente, se acaba de aprobar en el Congreso la propuesta elaborada conjuntamente por la Coordinadora de Derechos Humanos, varias ONG de derechos humanos y la Defensoría del Pueblo, que se cambie la orden de detención de los requisitorizados por la de comparecencia. Se espera que la mayoría de los casos puedan ser resueltos en los próximos meses. Pero quedan aún pendientes problemas muy graves de violaciones de derechos humanos en las zonas de violencia política: las masacres masivas y enterramientos en fo-

LA EXPERIENCIA DEL PAR

sas comunes, las detenciones arbitrarias y desapariciones de personas que fueron detenidas por las fuerzas del orden, las torturas y violaciones.

Las organizaciones de familiares de víctimas y desplazados y las ONG comprometidas en la defensa de los derechos humanos vienen reclamando la instauración de una comisión ad-hoc (hoy llamada Comisión de la Verdad) desde antes de la creación del PAR. No obstante, este reclamo no fue escuchado por el Estado peruano durante el régimen fujimorista ni fue, por lo tanto, considerado por el PAR o el CCOIN como parte de sus tareas el impulsar la creación de dicha comisión, o para el caso, la investigación, denuncia e intervención frente a ningún tipo de casos de violaciones de derechos humanos. Estas fueron limitaciones flagrantes del PAR.

Aún hoy en día, a pocas semanas de que el Gobierno de transición haya anunciado la creación de la Comisión de la Verdad, la instauración de tan importante organismo para la población afectada por violencia y para el futuro democrático de la sociedad peruana está siendo demorada. Es que, aun cuando la mayoría de la población ha opinado a favor de la creación de dicho organismo, pareciera que no hay una comprensión profunda del dolor que han vivido quienes fueron víctimas directas de las violaciones de sus derechos más elementales (la vida, la integridad física, recibir protección, no ser detenidos arbitrariamente y recibir procesos justos, entre otros) y de lo importante que podría ser, para su proceso de curación y superación del dolor y el trauma, el reconocimiento público, la restitución de su ciudadanía y dignidad a través de la actuación de la Comisión de la Verdad.

Quedan, pues, otras tareas pendientes y de suma importancia: primero, sensibilizar a la opinión pública, y luego, coordinar la recogida de testimonios con responsabilidad, acompañamiento y afecto en las zonas más afectadas, entre las viudas y huérfanos en las comunidades campesinas, en los hogares de los desaparecidos y entre los campesinos y pobladores de las zonas urbano-populares que fueron detenidos, torturados y encerrados en prisión siendo inocentes.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

4. RELACIONES DEL PAR CON OTROS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DESARROLLO Y LA PACIFICACIÓN

4.1 El CCOIN y la relación con los otros sectores públicos

El PAR tendría entre sus objetivos, según los documentos oficiales, fomentar una cultura de integración sectorial en las diferentes instancias gubernamentales de apoyo social, para lograr mayor eficacia en el desarrollo de los proyectos en las zonas priorizadas.

El Comité de Coordinación Intersectorial (CCOIN) sería la institución encargada de dicha tarea. Se le responsabiliza del asesoramiento, concertación, coordinación y orientación de las políticas orientadas a la repoblación, el desarrollo y la paz social en las áreas priorizadas por el PAR. Esto debe expresarse en la formulación y ejecución de planes integrales multisectoriales, programas e inversión multisectorial y programas de acción sectorial de las entidades integrantes del CCOIN.

Con sede en Lima, este comité está integrado por el jefe del PAR como representante del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano, quien lo preside; representantes directos de los ministerios de la Presidencia, Agricultura, Educación, Salud, Justicia, Defensa, Transportes y un representante de la Mesa Nacional de Desplazamiento (MENADES), que integra varias organizaciones no gubernamentales que trabajan en el tema de desplazados y derechos humanos.

A nivel descentralizado, el CCOIN está representado por los Comités de Coordinación Multisectorial (CCOM), integrados por los funcionarios de mayor jerarquía de las instituciones públicas vinculadas con los temas objetivos del PAR. La presidencia de esas comisiones era ejercida por el presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional, y, en las zonas declaradas en emergencia, era ejercida por el jefe de la Región Militar.

Los objetivos del CCOIN fueron expresados en los siguientes términos:

- Integrar y fortalecer la participación de las entidades miembros del CCOIN.
- Institucionalizar los comités de coordinación multisectorial en las áreas priorizadas por el PAR.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

- Propiciar la ejecución de acciones y proyectos piloto de manera conjunta, combinando racionalmente la asignación de recursos humanos, materiales y financieros en las áreas priorizadas.
- Concertar, supervisar y evaluar el plan de inversión anual y acción multisectorial en las áreas priorizadas.
- Desarrollar las acciones desde una perspectiva de género en búsqueda de la equidad.

Las mismas funciones, pero a nivel descentralizado, se atribuyen a las CCOM, cuya misión principal era promover y coordinar las acciones de las entidades integrantes a nivel local, a fin de optimizar el uso de los recursos técnicos y financieros para la atención adecuada de la población objetivo.

No obstante, y pese a haberse dado un decreto especial para normar la coordinación intersectorial¹¹, no se logró que los distintos sectores o programas sociales del Estado dieran prioridad a las zonas y poblaciones afectadas por la violencia política, ni tampoco que coordinaran sus intervenciones en las zonas de acción del PAR. Por el contrario, los demás organismos y programas estatales parecen haberle restado importancia a dicha población y desestimado la importancia de invertir en las zonas priorizadas por el PAR: “Si no hubiera sido por la intervención del PAR, nadie habría apoyado a estas comunidades”, nos dijo más de un funcionario y más de un comunero durante las visitas de campo. Este discurso sigue vigente hoy en día entre funcionarios del PAR y parece ser justificación suficiente para la continuidad de este organismo, cuando en realidad fue insuficiente y deficiente.

El CCOIN se reunía efectivamente dos veces al año, pero estas reuniones, que en ocasiones incluyeron visitas a las zonas de intervención, parecen haber sido meramente protocolares. Según testimonios de personas que integraron dicho comité en alguna oportunidad, se juntaban sólo para ser informados sobre decisiones tomadas y presupuestos ejecutados, sin lugar a críticas o cuestionamientos. A nivel

¹¹ D.S. 022-94-PCM de creación del CCOIN y R.M. 075-97-PROMUDEH, que reglamenta sus funciones.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

departamental, también se realizan reuniones de los CCOM dos veces al año. Nuevamente coincidieron los entrevistados en afirmar que se trataba de sesiones meramente informativas, sea sobre la planificación anual en ciernes o sobre el presupuesto ejecutado al finalizar el periodo, sin mayor margen para el debate de los asuntos de fondo, objetivos a conseguir, etc., o la planificación conjunta de actividades.

Así, el PAR resultó realizando intervenciones que no se diferencian mucho de las otras ODS como FONCODES, PRONAMACHS o Proyecto Sierra-Centro. También asumió, sin mayor reflexión, la construcción de obras que corresponden al INFES, al MINSA y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Su única particularidad acaba siendo la territorial: el PAR es el programa que se implementa en las zonas rurales más afectadas por la violencia política. Los recursos que se asignan al PAR no son de la magnitud requerida, pero lo cierto es que tampoco se utilizan de manera eficiente o sinérgica.

4.2 Relaciones con las organizaciones de los desplazados y con ONG

La población que fue víctima directa de la violencia política es diversa y tiene distintos grados de agrupación y organización, tipos de demandas sentidas y carencias. Están los familiares de policías y oficiales del Ejército muertos o discapacitados en zonas de violencia política, agrupados en la ASFAVIT; las madres y familiares de personas desaparecidas por acciones de las fuerzas del orden, agrupados en la ASFADEL; y diversas agrupaciones de desplazados, agrupados según sus distritos y provincias de origen o según el ámbito donde se han reubicado, como AIDREH, CIDRA, la Asociación Regional de Desplazados del Centro. Actualmente están centralizados en la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción del Perú (CONDECOREP). Estos sectores y organizaciones exigen al Estado políticas y programas de reparación y apoyo, los que conciben y expresan como derechos ciudadanos, presentando desde 1986 no sólo reclamos sino también propuestas. Dichas propuestas prácticamente no han sido tomadas en cuenta para diseñar las intervenciones del PAR y la atención a las demandas sentidas de los diversos sectores de la población afectada directamente ha sido muy limitada.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

El PAR no intentó un acercamiento sustantivo ni una estrategia de colaboración con dichas organizaciones hasta fechas muy recientes. Tampoco incorporó de manera alguna su opinión o demandas en la programación de sus intervenciones. El Comité de Coordinación Intersectorial (CCOIN) no incluyó a la CONDECOREP ni a ninguna otra organización de víctimas de la violencia política. Sí incorporó como miembro del CCOIN a la Mesa Nacional de Organizaciones que trabajan con Desplazados (MENADES).

Desde inicios de la década de 1980, algunas instituciones no gubernamentales y eclesiales brindaron asistencia y apoyo de diverso tipo, de alcance limitado, dada la envergadura del problema, a las poblaciones que se veían obligadas a desplazarse de sus lugares de origen. Posteriormente, cuando se inicia la pacificación, continúan dando dicho apoyo tanto a los insertados en las zonas marginales de las ciudades como a las comunidades donde resistentes y retornantes intentaban reconstruir sus vidas, coordinando estrechamente con las organizaciones de la propia población afectada por la violencia. Estas ONG de diverso origen, especialización temática y ubicación, empiezan tempranamente a intercambiar experiencias, diagnósticos, visiones y a concertar actividades, a fin de potenciar sus capacidades de llegada y apoyo. Igualmente, elaboran documentos y propuestas que hacen llegar a diversos organismos del Estado e internacionales, como ACNUR y otros de las Naciones Unidas, con el fin de llamar la atención acerca de los derechos de la población civil que está siendo víctima de la violencia política. Su agrupación, al institucionalizarse, da lugar a la formación de la Mesa Nacional sobre Desplazamiento y Afectados por Violencia Política (MENADES), con representatividad, actividad creciente y capacidad propositiva vigente hasta la actualidad.

La MENADES fue incorporada al CCOIN como el representante de la sociedad civil en el PAR. Según los testimonios de las tres personas que han ejercido las funciones de representación y coordinación de esta organización en los últimos diez años, ello no implicó que las propuestas que MENADES llevaba al CCOIN fueran tomadas en cuenta o que se consultara a la MENADES para el diseño de las políticas y programas. Los testimonios ratifican que las reuniones del CCOIN eran meramente informativas, y señala que, aun en ese limita-

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

do aspecto, la relación fue insatisfactoria para la MENADES, porque el PAR nunca les brindó información completa y transparente¹².

A nivel departamental, la coordinación con ONG y organizaciones de la población afectada por violencia política dependió de la voluntad de los directivos zonales del PAR, ya que el CCOM no prevé su participación. Aun cuando a ese nivel también existen y tienen buen nivel de funcionamiento las mesas regionales de ONG y las Coordinadoras de Organizaciones de Población afectada por la violencia, las oficinas zonales del PAR no tenían mandato ni autonomía para coordinar con estas organizaciones. De manera que si se dieron coordinaciones fueron puntuales y esporádicas, y sólo cuando el par zonal convocaba algunas ONG con el fin de conseguir apoyo extra para ejecutar algunas actividades. En general, la relación de las oficinas del PAR con las ONG locales y con las organizaciones de la población no son muy satisfactorias para los segundos, ya que prima la desconfianza mutua y se establece un estilo de relación poco horizontal y poco transparente.

4.3 Relaciones con actores locales: comunidades y gobiernos locales

El estilo de intervención del PAR hasta noviembre del 2000, desde sus inicios y a lo largo de sus diversas etapas, ha sido un reflejo fiel de los hábitos del Gobierno del presidente Fujimori: autoritario y exacerbadamente centralista, con una programación limitada (y por ende desvirtuada) al cumplimiento de metas cuantitativas, atención a los problemas y reivindicaciones de la población de una manera estrictamente asistencial, aprovechamiento proselitista de los logros, uso poco transparente de los fondos y privativo de recursos, establecimiento de relaciones clientelistas con los dirigentes de la población, entre otros.

¹² Dentro de MENADES hubo debates respecto a la conveniencia de su participación en el PAR. No se quiere aportar a la imagen democrática y participativa del Gobierno, tampoco se quiere desaprovechar la oportunidad de tener acceso a cierta información, vinculaciones oficiales, palestras para difundir propuestas y demandas.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Los testimonios de los funcionarios del antiguo PAR y de personas que pudieron ver de cerca las intervenciones locales de éste son dramáticos respecto a la carencia total de autonomía de las oficinas departamentales, que se veían obligadas a ejecutar acciones carentes de sentido y condenadas al fracaso, como repartir semilla y presionar para su siembra totalmente fuera del calendario agrícola, porque había que cumplir con las metas que se programaban desde las oficinas de Lima. Funcionarios locales de ODS como PRONAMACHS, FONCODES y aun de otras que responden al mismo sector ministerial, como PRONAA y COOPOP, afirmaron que resultaba imposible coordinar actividad alguna entre ellos, ya que todo venía decidido de antemano desde las sedes del Gobierno central en Lima, y que, por el contrario, lo que se estimula es la competencia y la desinformación.

En cuanto al proselitismo y clientelismo, las zonas de intervención del PAR están llenas de enormes carteles con los anaranjados colores y emblemas de la Presidencia de la República (el PAR no tiene relación orgánica directa con tal oficina), anunciando las obras programadas o realizadas. También recogimos testimonios diversos que se refirieron a las campañas de alfabetización llevadas a cabo por el PAR, al igual que lo hicieron COOPOP y PRONAA, en los primeros meses del 2000, donde se les enseñaba a las señoras a firmar planillones. Somos, además, testigos directos del tipo de diálogo plañidero que se entabla entre los directivos de la comunidad y los funcionarios del PAR apenas llegan éstos, indicador claro del tipo de relación establecida e institucionalizada por el antiguo PAR con los beneficiarios. Así queda, en nuestra opinión, desestimada toda pretensión de credibilidad de las afirmaciones que se hacen en los informes anuales del PAR sobre procesos participativos en la programación y decisión sobre las obras a ejecutar en las comunidades: la participación comunal se redujo, en este programa estatal, a la entrega de mano de obra gratuita¹³. Algunos funcionarios entrevistados consideran que la metodología empleada por ellos sí era partici-

¹³ Un tipo de relación Estado - población campesina nada cercana a la relación ciudadana y más bien bastante similar a la implementada en 1921 por el gobierno de Leguía bajo la denominada conscripción vial.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

pativa, en la medida en que todas las obras eran aprobadas por la población previamente a su ejecución, así como que hacían participar a los dirigentes en la decisión de quiénes deben ser beneficiados con entregas de materiales o bienes. Cabe en este punto señalar que la aceptación de obras preprogramadas por un organismo externo, sea estatal o privado, sólo es indicativa del estrecho margen de libertad que se tiene para elegir cuando la carencia es muy grande. La participación, como sabemos, tiene múltiples acepciones y significados. La participación que da poder y restituye derechos, que hace crecer a las personas y comunidades como sujetos de derechos y ciudadanos activos supone la incorporación de las poblaciones organizadas desde el diseño mismo de las intervenciones, la priorización de las inversiones, su cautela y evaluación, y no sólo como receptores pasivos y contribuyentes con manos de obra.

5. LINEAMIENTOS PARA REPENSAR LA INTERVENCIÓN ESTATAL

5.1 Reorientación del PAR durante el régimen de transición democrática

A partir de noviembre del año 2000, bajo la nueva dirección institucional, se hace un cambio importante de personal y una reprogramación sustantiva en el PAR. El motivo central de una instancia del Estado como el PAR, cualquiera sea el nombre que se le dé, es la reconstrucción de las comunidades humanas y la habilitación de las personas como sujetos decisivos y fundamentales del Estado. En otras palabras, la principal tarea es la reconstrucción de las personas y del tejido social y democrático. En este sentido se modifica el quehacer del PAR.

El programa de trabajo es ambicioso, dados los escasos ocho meses que durará el régimen de transición democrático. De un lado, se plantea realizar una evaluación de sus distintos componentes e impulsar un censo en comunidades y zonas urbano-marginales para tener un diagnóstico más certero de las demandas y necesidades de la población afectada por la violencia política. De otro, se propician procesos participativos para la programación de actividades y la planificación estratégica. En las oficinas zonales, también bajo nuevas direcciones, se redefinieron las plazas y se convocó a concursos

LA EXPERIENCIA DEL PAR

públicos para ocuparlas: los funcionarios así reclutados reorientaron los planes de trabajo preexistentes de forma acorde con las nuevas líneas programáticas.

Sobre los asuntos de ciudadanía y derechos, la atención a las secuelas de la violencia, reparaciones y retornos, el nuevo PAR ha considerado éstos como ejes centrales de su intervención y que merecen ser impulsados definitivamente. Este es el objetivo que reorienta la acción del PAR a partir del Gobierno de transición democrática y permite enfrentar los asuntos que el Estado no ha podido tocar, como es el caso de las zonas que viven actualmente inmersas en violencia.

Acordemente, las nuevas líneas programáticas son cinco:

- a) Ciudadanía y gestión local, incluyendo el tema de la institucionalidad democrática y la seguridad ciudadana.
- b) Derechos individuales y colectivos, que incluyen la rehabilitación de los derechos de la mujer.
- c) Promoción del niño, el adolescente y la familia.
- d) Rehabilitación de los derechos económicos y la producción
- e) Infraestructura básica de servicios.

Entre otros cambios importantes, hemos podido advertir los siguientes:

Se incrementan los recursos invertidos en temas, actividades y sectores antes poco atendidos: jóvenes en ámbitos urbano-marginales, niños en comunidades campesinas, personas afectadas psicológicamente, familias insertadas en zonas urbano-marginales.

Se enfatiza la capacitación de la población beneficiaria, sea en temas productivos, organizativos o políticos; se incrementa la subcontratación de servicios de las ONG locales con experiencia en dichos temas y en metodologías de intervención más participativas, pero con un seguimiento más cuidadoso de las actividades de éstas.

Se empieza a participar, con claridad sobre su importancia estratégica, en las mesas locales de concertación, sean de lucha contra la pobreza o de democracia y desarrollo.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Se hace un esfuerzo por coordinar, cada vez más, con las ONG locales y con las diversas organizaciones de la población afectada por la violencia política, no sólo para la ejecución de las actividades sino también para la etapa de programación y diseño.

Se reconoce la inexistencia de cifras confiables y se enfatiza la importancia de contar con evaluaciones e información de primera mano sobre las demandas, necesidades y dinámicas de la población afectada, a fin de mejorar la planificación y las estrategias de intervención. Así, se toma la iniciativa de realizar un diagnóstico cuidadoso en las zonas que alguna vez fueron declaradas en estado de emergencia y en zonas de inserción de desplazados, encargar evaluaciones de diverso tipo, por ejemplo, paralelamente a la actual, por encargo de PAR Lima, se realizó una evaluación sobre el PRO-HVIT y otra sobre las intervenciones de PAR Lima.

Las obras de infraestructura previamente programadas y comprometidas en las comunidades y poblados campesinos se mantienen y continúan ejecutando en el 2001, pero no se programan nuevas obras.

Pese al enorme esfuerzo desplegado por el nuevo PAR, hay muchos problemas pendientes y se hace preciso debatir e hilar fino para determinar a qué organismos corresponde atenderlos y cómo. Lo importante es que la iniciativa de poner al debate público dichos problemas y trazar los lineamientos para el diseño de propuestas integrales para la población afectada por la violencia política, tanto de reparación como de prevención, ha partido de los propios directivos y altos funcionarios del PAR.

5.2 Los temas pendientes

Un primer tema a tomar en cuenta en la discusión de cómo debe ser la intervención estatal respecto a las secuelas de la violencia política es reafirmar que el Estado peruano tiene obligaciones con:

- Resistentes y retornantes, es decir, población en general, en zonas donde nunca llegó la asistencia del Gobierno o donde ésta fue mínima.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

- Desplazados insertados en zonas urbano-marginales de las ciudades.
- Viudas solas y mujeres jefas de hogar, en comunidades y en zonas urbanas.
- Huérfanos en edad escolar y con aspiraciones de calificación laboral.
- Discapacitados en circunstancias vinculadas a la violencia política.
- Niños residentes en zonas que fueron o están siendo fuertemente afectadas por la violencia política, en general.

En segundo lugar, reiterar que se torna urgente solucionar, de manera definitiva y global, los problemas de derechos humanos violados o suspendidos. Nos referimos a:

- Requisitoriados
- Desaparecidos
- Personas que fueron víctimas de tortura, maltrato y abusos diversos por parte de las fuerzas del orden
- Inocentes en prisión
- Indocumentados

Asimismo, es preciso reconocer y discutir sobre cómo atender las secuelas psicológicas y psicosociales de la violencia, entre ellas:

- Personas y grupos en situación de trauma o depresión que requieren atención colectiva y, en casos excepcionales, atención individual.
- Incremento del alcoholismo y la violencia intrafamiliar en poblaciones que sufrieron directamente la violencia política.
- Creciente inseguridad ciudadana en las zonas urbano-marginales.
- Secular desprotección de zonas rurales.

En cuarto lugar, es sumamente importante devolver al debate público el tema de las responsabilidades del Estado frente a la

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

pobreza rural secular y al creciente deterioro de los términos de intercambio campo-ciudad, que constituyen causas estructurales de la violencia política y que se incrementaron con la descapitalización de las zonas donde ocurrieron las principales confrontaciones.

Igualmente, debería ser objeto de debate público el tipo de intervenciones que debe tener el Estado y sus diversas agencias en las zonas que actualmente están siendo escenario de violencia organizada: la política de combate al narcotráfico no puede ser secreta ni privativa de algunos sectores. Tampoco puede ser concebida como un evento aislado sin repercusiones en la población residente de la zona ni en las demás actividades económicas, políticas, etc. La ciudadanía tiene el derecho de saber y el deber de tomar conciencia sobre el hecho de que las secuelas de una política equivocada frente al narcotráfico pueden ser graves y de muy largo plazo: la violencia rural endémica no es un fenómeno desconocido o ajeno a nuestra tradición histórica y cultural.

Por último, cabe recordar que subsisten aún grupos de desplazados que llegaron a asentarse en las zonas urbano-marginales de Lima y que no han logrado, pese a los años transcurridos, una inserción adecuada en el medio urbano. Se trata de grupos que sobreviven malamente, en condiciones muy deficientes, los mayores tienen escaso dominio del idioma castellano y de las pautas culturales requeridas para relacionarse con los pobladores urbanos, de allí que se vean obligados a trabajar en condiciones de extrema explotación, en la fabricación de adobes y ladrillos, rebuscando de basura y otras ocupaciones sumamente riesgosas para la salud, por las cuales reciben remuneraciones ínfimas y muy inferiores a lo mínimo requerido para asegurar la alimentación familiar. Si bien un sector importante de los desplazados que eligieron no retornar han logrado, mediante estrategias diversas y la movilización del apoyo de la familia extensa, insertarse con éxito relativo en la ciudad, y sería tal vez inconducente pensar el programa de asistencia económica para ellos, no por ello se debe olvidar la obligación de asistir a quienes no han tenido similar proceso.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

5.3 *Las políticas fundamentales y los programas a implementar*

a) Política de pacificación y desarrollo alternativo: responsabilidad de civiles y militares

Se requiere poner al debate público y aprobar con el consenso de la ciudadanía una política de pacificación, seguridad ciudadana y desarrollo alternativo para las zonas actualmente afectadas o en grave amenaza por la expansión de la violencia narcoterrorista. Conquistar la paz en las zonas que todavía son escenario de violencia y que ahora están a merced de senderistas o bandas de narcotraficantes es tarea urgente. Las zonas afectadas hoy por la violencia son vestigios de la violencia política de las décadas de 1980 y 1990. Podrían mantenerse de manera endémica y, a su vez, podrían articularse como nuevas zonas conflictivas para el Estado, sea como zonas de guerrilla, como áreas del narcotráfico o para el crimen organizado de bandas, abigeos o salteadores. Sobre esto, el PAR no ha hecho nada. El argumento jurídico que puede esgrimirse es que no tenía atribuciones para ello, pero hay que pensar que esta situación es una secuela de una guerra que no está cancelada definitivamente.

Resulta difícil hablar de paz cuando hay zonas que todavía están asoladas por la violencia y que exigen con urgencia un plan de pacificación que no tiene nada que ver con las tácticas y estrategias militaristas que generaron más conflictos de los que ahorraron. Obviamente, la mejor forma de enfrentar la violencia es desarrollando un verdadero plan de pacificación que coloque la política y el desarrollo por delante y subordine a ello la fuerza militar. No se tendrá para ello que partir de cero, ya que se cuenta con propuestas elaboradas por la CONDECOREP, MENADES y por otros organismos que tienen experiencia en esa temática.

b) Política de reparación moral y económica

Otra política que se debe aprobar e implementar se refiere a la deuda que la sociedad peruana en su conjunto, incluyendo al Estado y a la sociedad civil, tiene para con quienes fueron víctimas inocentes de una guerra civil y para con quienes, sin haber sido reclutados ni

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

remunerados por el Estado para ello, pusieron sus vidas en juego para ponerle fin a dicha guerra. El alcance y la calidad de la reparación económica es importante -entre sus beneficiarios deberá incluirse a los ronderos que han brindado sus servicios para salvaguardar la seguridad ciudadana-, pero tanto o más lo es la reparación moral: el reconocimiento público del daño que se les infligió por la comisión de actos que violaban sus derechos humanos y por la mera omisión de haberlos ignorado, de no haber denunciado tales violaciones y defendido con más fuerza y efectividad a dichas poblaciones civiles.

La Comisión de la Verdad, por cuya creación han trabajado desde finales de la década pasada con ahínco las organizaciones agrupadas en la Coordinadora de Derechos Humanos, y a la cual se aunaron diversos colectivos políticos y movimientos sociales, aparece como una instancia de primera importancia para el cumplimiento de esta tarea, y por eso un importante sector de afectados por la violencia ha cifrado en ella sus esperanzas. Será preciso apoyar a la Comisión de la Verdad y dar viabilidad a su tarea, que incluye la recogida, cuidadosa y respetuosa, de los testimonios de víctimas y testigos directos de actos de violencia individuales y masivos, perpetrados tanto por las fuerzas subversivas como por las fuerzas del orden. Esta recogida debe hacerse en las propias comunidades, en las lenguas maternas de los afectados, por parte de equipos que incluyan personas entrenadas especialmente y con demostrada sensibilidad para la realización de dicha tarea. La MENADES y la CONDECOREP se han comprometido a apoyar e iniciar actividades de este tipo en apoyo de la Comisión de la Verdad, lo mismo se ha propuesto en Apurímac la Mesa Regional de organizaciones que trabajan con desplazados en coordinación con la organización que agrupa a las Asociaciones de Desplazados y Afectados por la Violencia Política (CIDRA).

En suma, se requieren leyes y disposiciones para la solución definitiva y global de los problemas de derechos humanos, lo que incluye también la desmilitarización de los comités de autodefensa comunal. Al respecto, existen propuestas elevadas al Gobierno por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, instituciones especializadas en el tema como APRODEH e IDL, la CONDECOREP y la MENADES.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

c) Programas de asistencia temporal a los más vulnerables

Complementariamente, se requieren programas de administración comunal o municipal para dar apoyo económico o asistencia a viudas solas y apoyo educativo o económico temporal a huérfanos menores de 25 años, por un periodo con temporalidad limitada y claramente establecida desde el inicio. Estos programas deben ser entendidos como parte de las políticas de reparación económica y, por tanto, como derechos que se restituyen y no como dádivas que el “Gobierno benefactor” de turno otorga. Deberían, como tales, ser normados por una ley nacional, pero su implementación debería ser encargada a los gobiernos distritales. Ello, porque es a nivel distrital y comunal que se puede lograr una mejor identificación de quiénes realmente están en situación de desamparo y necesitan dicha asistencia, además de asegurar que la asistencia llegará a quienes está destinada, ya que a ese nivel la vigilancia ciudadana puede cautelar el cumplimiento de las obligaciones estatales y pedir a los gobernantes cuenta de sus actos.

Dentro de este rubro se deberá considerar la asistencia - económica, educativa, psico-social- a los bolsos de desplazados urbanos que no han logrado hasta ahora una inserción en la ciudad. Dichos grupos ya han sido identificados, por medio del “Censo de la Paz” y la evaluación de las actividades del PAR-Lima que se emprendieron en Febrero del 2001, y será ahora más factible acercarse a ellos para indagar si su voluntad es permanecer residiendo en las ciudades que tan poco los han acogido, o retornar a sus lugares de origen. Cualquiera sea el caso, se debería considerar un pequeño programa especial para apoyarles, de duración limitada, y preferiblemente cuya administración sea co-responsabilidad de sus organizaciones comunales o de base y los gobiernos locales.

Asimismo, se debería discutir la conveniencia de programas que permitan brindar apoyo psicológico a personas con trastornos o traumas severos. La Mesa de Salud Mental, que agrupa a las instituciones privadas que tienen experiencia de ese tipo con poblaciones afectadas por la violencia política, ha elaborado una propuesta para atender este último punto, en la cual se busca aunar las fuerzas y experiencias de las organizaciones privadas con las del Área de

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Atención a la Salud Mental del Ministerio de Salud, así como la diversidad de propuestas metodológicas que se han validado en los últimos años en los programas de apoyo a poblaciones afectadas por violencia política.

d) Programas de desarrollo rural campesino

Por último, pero no por ello menos importante, se requieren programas de desarrollo rural sostenible en las zonas de extrema pobreza y políticas económicas y agropecuarias que no afecten negativamente la economía familiar campesina.

Estas políticas y programas se vinculan con lo que en el PAR se consideró como fundamental: la reconstrucción física de los bienes dañados o destruidos por la guerra. Esta fue la gran iniciativa y actividad del PAR hasta el cambio de régimen de Gobierno. No obstante, sólo se cubrió el 10% de las necesidades que se originaron a raíz del conflicto. Las tareas de reconstrucción física, desde un punto de vista estratégico, deben afirmarse en las zonas que no solamente tienen el peso de haber llevado todas las consecuencias de la violencia y la guerra, sino que además representan la población más pobre del país. Los retornantes y resistentes están inmersos en el círculo perverso de la pobreza en el que se encuentra la agricultura tradicional peruana. El funcionamiento de estas economías agrícolas es de pobreza y subdesarrollo, debido a la baja productividad de la tierra, los bajos precios agrícolas, la falta de organización para la comercialización de los productos, la insuficiente irrigación de las tierras, el uso de tecnología atrasada y los bajos niveles educativos de los pobladores. Todo esto resulta en bajos niveles de producción, pues la agricultura se dedica en su mayoría al autoconsumo, y a veces no alcanza ni siquiera para éste; cuando hay excedentes se comercializan a precios muy bajos.

Para asegurar que los programas de desarrollo rural campesino sean eficientes y sostenibles, será preciso evitar los errores del viejo PAR. Los programas sociales centralizados son poco efectivos y sus logros poco sostenibles, son enemigos de la participación que da poder y construye ciudadanía, y más bien propician dependencias y manipulaciones proselitistas.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Por ello es imprescindible potenciar las experiencias de concertación local que se han venido desarrollando en los últimos años y las recientemente formadas Mesas de Lucha contra la Pobreza (o Mesas para el Desarrollo y la Democracia) a nivel departamental. Se trata de instancias que convocan a los representantes de organismos públicos, gobiernos municipales, organizaciones de la población y instituciones privadas con amplia legitimidad. En ese tipo de instancias deberían debatirse y concertarse las prioridades y estrategias de atención y desarrollo para la población menos favorecida, entre la cual son prioritarios los segmentos de pobladores afectados por la violencia que hemos nombrado y las intervenciones de desarrollo sostenible que ataquen directamente las causas estructurales de la violencia. Ese tipo de instancia es también la que debe implementar mecanismos para la supervisión y evaluación de los programas y proyectos que se implementen, los cuales podrían, según el tipo de intervención requerida:

- a) Ser subcontratados a ONG o profesionales independientes, mediante concursos y convenios, como ya se viene haciendo en alguna medida. La falta de mantenimiento de las obras es una de las fallas flagrantes del PAR y podría ser asumida por ONG, microempresas regionales o a través de programas municipales de empleo. La falta de capacitación de los pobladores para operar nuevas tecnologías (maquinarias, semillas o técnicas de cultivo) es otra limitación para el éxito de los programas y también puede pensarse en los mismos actores mencionados para capacitar a los campesinos.
- b) Encargarse su ejecución como responsabilidad directa del gobierno local o la organización comunal y intercomunal (por ejemplo, la administración de recursos de asistencia directa a viudas o discapacitados).
- c) Ser concertados como parte de la programación local de actividades de organismos gubernamentales (ODS) con experiencia reconocida en el campo de intervención (tipo Proyecto Caminos Rurales, FONCODES o PRONAMACHS), pero siempre bajo la supervisión obligatoria de la instancia

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

de concertación departamental. Lo que proponemos es que en el presupuesto de estos organismos del Estado exista una partida especial para zonas afectadas por la violencia terrorista y que sean los actores locales los que, de manera concertada, decidan la manera en que se asignan estos fondos. La obligatoriedad de cumplimiento de estas decisiones asegurará que se lleve a cabo la coordinación intersectorial que ha estado ausente desde el origen del PAR

En resumen, estamos proponiendo que el PAR no sea el que decida de manera centralizada cómo se invierten los fondos que el Estado asigna para la reconstrucción física y el desarrollo. Tampoco creemos que sea el más adecuado para llevar a cabo las obras de infraestructura y programas de desarrollo. Necesitamos que sean las propias regiones las que decidan el tipo de proyectos y programas a realizar. Hemos comprobado que es difícil que la mera coordinación entre organismos públicos dé resultados, por lo que es necesario que éstos se vean obligados a acatar las decisiones tomadas de manera descentralizada.

Estamos conscientes de que el desempeño de los retornantes y de sus comunidades pasa más por una política agraria que por un proyecto como el PAR. Sin embargo, debería estimularse el cambio de cultivos, el mejoramiento de la comercialización de los productos y la búsqueda de mercados para los agricultores a cargo del Ministerio de Agricultura. Sería importante establecer mecanismos de intermediación institucionalizados, quizás dirigidos por alguna ONG en un primera época y con participación de los productores organizados, necesariamente.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) fue una propuesta política implementada por el Gobierno de Alberto Fujimori que expresa con toda nitidez la orientación que dicho Gobierno tuvo para enfrentar las consecuencias y secuelas de la violencia que se generaron a partir de la guerra contra el senderismo.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Se priorizó la reconstrucción física de las zonas devastadas por la violencia en desmedro de otros ámbitos esenciales, como la reconstrucción de la vida humana y del tejido social, que habían sido destruidos inmisericordemente. Incluso, se utilizó el propio programa del PAR para afirmar ante el mundo y ante el país que la guerra había concluido y que las tareas eran las de la reconstrucción económica y física. La realidad ha venido a demostrar que el esfuerzo del PAR sólo atendió el 10% de la población que necesitaba la ayuda. En esta evaluación hemos podido observar que mucha de la ayuda brindada no sólo fue insuficiente, sino que además evidenció ineficiencia y falta de calidad.

A partir de la investigación realizada, en el equipo evaluador podemos sostener que el PAR debió responder a los requerimientos de la población afectada y devastada por la guerra. Ello exigía, por parte del Estado, desarrollar e implementar políticas adecuadas y específicas para remontar la situación de pobreza y miseria que se enseñoreó en las zonas que vivieron la experiencia dolorosa de la guerra. No obstante, los indicadores muestran que las comunidades campesinas repobladas con ayuda del Estado no han recuperado los niveles de producción que tenían antes del inicio del conflicto. La conclusión es clara: el PAR, como programa especializado en el repoblamiento y en el establecimiento de las bases para el desarrollo comunal, ha cumplido con mucha deficiencia la tarea que se le encomendó. No sólo fue insuficiente, sino también deficiente.

La lógica del PAR obedeció a la fase final de una estrategia militarista que intentaba, por un lado, “repoblar” las comunidades que habían sido arrasadas durante la guerra impidiendo un rebrote senderista y, por el otro, cerrar la posibilidad de un espacio abierto que a la larga pusiera en debilidad el control político y militar sobre el territorio. Esta estrategia calzó perfectamente con los objetivos políticos que perseguía un programa que buscaba ante todo la reconstrucción física y la repoblación.

Las consecuencias de esta lógica y de este programa, después de más de siete años de implementación, indican que siguen en pie como tareas principales y centrales:

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

- La pacificación del país en las zonas que se mantienen en conflicto.
- La tarea de impulsar una propuesta de reparación moral y de construcción de una cultura de paz que tiene como un punto decisivo el trabajo de la Comisión de la Verdad.
- La reconstrucción de la vida humana y del tejido social y comunal, a partir de programas de reparación social.
- El apoyo y la coordinación con los diversos organismos del Estado para desarrollar políticas de desarrollo productivo y de reconstrucción física.

Finalmente, cabe señalar que el enorme esfuerzo desplegado por la administración del Gobierno de Valentín Paniagua ha empezado a colocar la problemática de las zonas afectadas por la violencia en sus verdaderos términos, partiendo de las exigencias de la sociedad civil y del reconocimiento de las obligaciones del Estado para con ella. Así, la nueva orientación del PAR ha permitido formular nuevos criterios y políticas en concordancia con los problemas de fondo que acarreó la violencia. Estos deberán ser tomados en cuenta en el debate sobre las políticas a implementar y sobre cómo debe ser la organización y coordinación de las instancias y organismos que deberán encargarse de llevarlas a cabo.

Lista de personas entrevistadas

Belleza, Víctor

(coordinador de la ONG Visión Mundial, Ayacucho).

Condori, Carlos

(gerente de COOPOP, Ayacucho, ex funcionario del PAR y de la ONG CODEAC, Ayacucho).

Cordano, Diana

(directora actual de PRONAA Ayacucho, ex funcionaria del PROVIT).

Coronel, José

(gerente actual del PAR Ayacucho, investigador social y miembro de la ONG IPAZ).

Cuenca, Félix.

(coordinador de la ONG CDH, Apurímac).

Chauca, Rosalía

(miembro de la Red Nacional para la Infancia y la Familia-REDINFA-).

Gamarra, Geoffrey

(coordinador de la ONG IPAZ, Ayacucho).

Gutiérrez, Elías

(Comité de Retornantes de Cascabamba, Andahuaylas).

Merino, Blanca

(secretaria ejecutiva de MENADES).

Ochoa, Juan Carlos

(gerente zonal PAR Apurímac).

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

Olano, Betty

(gerente general del PAR).

Peña, Salvador

(gerente zonal, Junín).

Prado, Liliana

(gerente zonal Lima del PAR).

Rebaza, Ana María

(ex coordinadora nacional de MENADES).

Rivera, Rufina

(dirigenta de ASFADEL - CONDECOREP, Lima).

Rúa Linares, Herlinda

(PAR, PROVIT, Ayacucho).

Storck, Rosalía

(gerente zonal, Huanuco).

Torres, Rosa

(funcionaria del PROVIT y actualmente encargada de los componentes de apoyo infantil en PAR Ayacucho).

Uranmarca, Andahuaylas

(Sr. Alcalde).

Vargas, Rocío, Carlos Chaud y Nina Sundstrom

(funcionarios de la representación de la Defensoría del Pueblo, Ayacucho).

Vega, Eduardo

(adjuntía de los derechos humanos, Defensoría del Pueblo, Lima).

Wurst, Carmen

(coordinadora nacional de derechos humanos, responsable de la atención psicológica y del Programa de Salud Mental para personas afectadas por la violencia política).

LA EXPERIENCIA DEL PAR

Participaron en entrevistas grupales

AYACUCHO

Funcionarios y ex funcionarios de PAR:

Alfaro, Giovanni
Antezana, Walter
Bacigalupo, Galves
Castillo, Óscar
Córdova, Roberto
Días, Nancy
León, Henry
Ing. Loayza
Lúcar, Guido
Morales, Remigio
Pozo, Luis
Quintanilla, David
Quispe, Marisela
Torres, Rosa

Funcionarios de otras instituciones:

Belleza, Víctor (Visión Mundial)
Gamarra, Geoffrey (IPAZ)
García, Gilmer (CODEAC)
García, Lía (CHIRAPAC)
León, Elizabeth (CODMA y OXFAM)
Mendoza, Gledy (ONPE)
Ortega, Vilma (FEDECMA)
Reinaga, Gumercinda (Universidad Nacional de Huamanga)
Iván, (SER)

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

APURÍMAC

Funcionarios de PAR:

Aguilar, Carlos Octavio
Cevallos, Raul
Corazao, Ramón
Cruz, Óscar Karina Baca
Flores, Cati
Gárate, Elena
Peña, Margot
Ramírez, Fiorella
Rosenda, Callo
Triveños, David
Usucachi, Héctor

Representantes de otras instituciones y organizaciones:

Esquivel, Dina Amparo (TUNUPA)
Celem, Carlos (IRD)
Cavero, Maxi (CICCA)
Sotelo, Camila (PASMI ADIFA)
Cuenca, Félix (CDH)
Dueñas, Julio (IRD)
Aquino, Leocadia (Asociación Señor de Huanca, distrito de Lambrama)
Carvajal, Mauricia (Asociación de Desplazados de Apurímac)
León, Angélica (Asociación de Desplazados y Afectados por la Violencia Política de Apurímac)

Bibliografía

ALDANA, Carmen

2001 *Evaluación del componente de apoyo psicológico del Programa de Atención a los Huérfanos de la Violencia Terrorista (PROHVIT)*, mimeo, Lima.

CCAMA, Faustino y otros

1998 *Evaluación intermedia del PAR, 1993-1998*, PAR, Lima.

CONDECOREP

2000 *Propuestas de políticas de urgencia a favor de la población afectada por violencia política*, mecanografiado, Lima, 15 de diciembre.

CORONEL, José

1997 *Balace del proceso de desplazamiento por violencia política en el Perú: 1980- 1997*, SEPIA, Lima.

CORONEL, José

1995 "Recomposición del tejido social y el Estado (desde la perspectiva del repoblamiento)", *II Seminario Taller Nacional 'Del desplazamiento al desarrollo'*, mimeo, Lima.

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

DE LA JARA, Ernesto

2001 *Memoria y batallas en nombre de los inocentes, Perú 1992-2001*, IDL, Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1999 *Informe: Los injustificadamente requisitorizados por terrorismo y traición a la patria*, Lima.

2000 *Compendio de legislación para víctimas del terrorismo*, Lima.

2000 *La desaparición forzada de personas en el Perú: Resolución defensorial*, Lima.

2000 *Las secuelas de la violencia política: Resoluciones defensoriales*, Lima.

FRANCKE, Pedro

2000 *Políticas sociales y construcción de ciudadanía en zonas afectadas por la violencia política*, MENADES-CONDECOREP, Lima.

GAMARRA, R. et al.

S/f *Requisitorizados: los otros inocentes*, IDL, Lima.

IDEELE, Revista

2001 Número 37, mayo, IDL, Lima (y varios números más publicados entre 1998 y 2001).

MESA DE TRABAJO en salud mental con población afectada por violencia política

2000 *Anteproyecto de ley: Atención integral en salud mental con población afectada por violencia política en el Perú*, mimeo, Lima.

MENADES-CONDECOREP

2001 *Declaración de Huánuco*, Huánuco.

LA EXPERIENCIA DEL PAR

MENADES

2000 *Propuestas de la Mesa Nacional sobre Desplazamiento presentadas a la Sra. Susana Villarán, ministra del PROMUDEH, sobre el tema de la población afectada por la violencia política, mecanografiado, Lima.*

1999 *Seminario-taller: Construyendo ciudadanía en zonas urbanas con poblaciones afectadas por violencia política, mecanografiado, Lima.*

NIETO Degregori, Rocío

2000 *Hilando sueños y sentimientos. Formación y recuperación de los equipos locales de salud mental infantil, REDINFA, Lima.*

PASMI

1998 *Encuentros de salud mental infantil. Metodología de trabajo con personas afectadas por la violencia política. Análisis y propuestas, Lima.*

PAR

2001 *Desafíos en la construcción de la paz, mimeo, Lima.*

2001 *Plan estratégico institucional, periodo 2002 – 2006, mimeo.*

2000 *Memoria final del Programa “Un Millón de Campesinos”, Lima.*

1999 *Programa nacional de atención a los huérfanos por la violencia terrorista, PROHVIT, Propuesta estratégica y bases del plan operativo, Lima.*

2000 *Programa nacional de atención a los huérfanos por la violencia terrorista, PROHVIT, plan operativo, Lima.*

2000 *Informe del PER 96/018 al cuarto trimestre del 2000.*

PEDRO FRANCKE, AUGUSTO CASTRO, MARFIL FRANCKE, JUAN PEDRO ESPINO

S/f *Informe final-evaluación institucional (varios años).*

1999 *Memoria PAR 1999, Lima.*

PROMUDEH-PAR

2000 *Programa nacional de atención a huérfanos por la violencia política, PROHMT, plan operativo, Lima.*

SOTO, Martín, et al.

1997 *Huancavelica, violencia y desplazamiento, EPRODICA, Lima.*