

Política y reparación en el postconflicto peruano. Reflexiones sociológicas desde las luchas por el reconocimiento¹

Mg. Carmela Chávez Irigoyen²
Instituto de Democracia y Derechos Humanos
Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)³

Este breve documento de trabajo es producto de un proceso de reflexión sobre el proceso de reparaciones llevado a cabo en el Perú y que tiene como base normativa-institucional la implementación del Plan Integral de Reparaciones. El conflicto armado interno peruano así como su experiencia de justicia transicional constituyen una interesante experiencia internacional para los estudios de post conflicto debido a dos cuestiones claves. La primera, el tratarse de un proceso de violencia política en donde el mayor responsable de violaciones a los derechos humanos es el grupo levantado en armas (con una estimación aproximada de 54% de las víctimas fatales). Y segundo, que implementó su mecanismo de justicia transicional (la Comisión de la Verdad y Reconciliación, CVR en adelante) en pleno proceso de transición política luego de un periodo de autoritarismo político.

Estas dos características ponen sobre la mesa lo que desde mi punto de vista constituyen los dos grandes retos en el horizonte de las políticas del post conflicto más allá del horizonte de la verdad (es decir, el reconocimiento público de los hechos de violencia). El primero, evidenciar que evitar nuevas situaciones de violencia armada supone no sólo una transformación del aparato público (fuerzas del orden o justicia por ejemplo) sino también de horizontes culturales y políticos en los diversos actores que estuvieron involucrados a nivel político y social (como actores políticos o dirigentes sociales). Y lo segundo, que a pesar de que el propio proyecto de la CVR contó en su momento con la aceptación de las fuerzas políticas protagónicas de la transición, los actores vinculados a los regímenes anteriores (y vinculados de manera directa con las políticas antisubversivas y el control de la violencia) se van a sentir directamente interpeladas tanto por los procesos de verdad que de ella se desprenden, llevando sus propias contradicciones al campo de las políticas transicional, como en las políticas de reparación o justicia, que se implementen.

Cabe mencionar que en el 2015 se cumplen 10 años desde que comenzó la implementación de una de las principales medidas de justicia transicional post CVR, y que fue la promulgación de la ley n° 28592 ley marco del Plan Integral de Reparaciones (PIR en adelante). No se trata acá de

¹ Ponencia presentada en el marco del VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política – ALACIP. Lima, julio 2015.

² Doctoranda en Sociología de la PUCP y Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid.

³ Agradecer a Marco Gamarra por su tarea de asistencia en algunas secciones a lo largo del proceso de elaboración de este documento.

hacer una evaluación ni del diseño original ni del cumplimiento del programa Integral de reparaciones. Ya existen balances de este tipo muy útiles además para la vigilancia y las tareas de incidencia públicas de muchas organizaciones de sociedad civil y de las propias organizaciones de víctimas hacen al respecto. Sino mas bien preguntarse cómo ha venido operando el PIR desde una perspectiva crítica, en particular, hacia cómo viene desarrollando mecanismos de reconocimiento en derechos de las propias víctimas así como cómo se inserta en la lógica de romper las condiciones estructurales que fueron justamente parte de los orígenes del conflicto armado.

Tenemos como idea fuerza en la reflexión que el PIR tiene un limitado alcance en sus intento de reconocimiento de ciudadanía de las víctimas en la medida en que reproduce mecanismos y lógicas de asistencialistas cuyo modus operandi termina minimizando la capacidad de agencia de las propias víctimas de la violencia. Este ejercicio no ayuda a expresar un ejercicio de ciudadanía en igualdad de condiciones. Cuestión paradójica cuando ha sido justamente este el factor estructural lo que permitió que determinados grupos sociales en situación de exclusión social, económica y política los que sean los mayoritariamente impactados por el proceso de violencia interna. Así, si bien tenemos una política de reparación en curso esta traslaparía bajo el discurso del derecho a la reparación una mirada de transferencia de recursos que termina configurando una reparación que no repara. Y que por el contrario, re-victimiza en una doble condición: como víctimas de la violencia política y como ciudadanos en situación de vulnerabilidad (en varios casos, por pobreza)

1.El proceso de violencia peruano.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación tuvo como mandato 5 objetivos: 1 -analizar las condiciones y los comportamientos sociales e institucionales que contribuyeron a la situación de violencia; 2- contribuir al esclarecimiento por los órganos jurisdiccionales de los crímenes y violaciones de los derechos humanos; 3- elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares; 4- recomendar reformas institucionales como garantías de prevención; y 5- establecer mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones.⁴ Podemos entonces ver como desde el comienzo estuvo presente la elaboración de una propuesta de programa de reparaciones que permitiera al estado la implementación de una política de dignificación.

En sus investigaciones la CVR identificó 4 etapas en el desarrollo del conflicto: 1. el inicio de la violencia armada (mayo 1980) y el proceso de militarización del mismo (siendo la época de mayores y las más atroces violaciones a los derechos humanos; 2- el despliegue nacional en donde el conflicto se extiende a otras regiones del país, incluyendo la capital Lima; 3- la llamada “crisis extrema” de ofensiva subversiva y contraofensiva estatal y que culmina con la captura de Abimael Guzmán Reinoso y sus principales; y 4- el declive de la acción subversiva,

⁴ DS 065-2001-PCM, Artículo 2°.

autoritarismo y corrupción durante el gobierno de Alberto Fujimori. El conflicto ocupó buena parte de territorio nacional, afectando no sólo a personas sino también a organizaciones sociales (universidades, escuelas, sindicatos, iglesias, ONGs, etc.) e instituciones públicas. Siendo ellas espacios de disputa armada, ideológica y política de parte del PCP-SL y su proyecto político de toma del estado; y de la propia política anti subversiva que como menciona el propio informe de la CVR, en algunos momentos y lugares desarrollaron “prácticas generalizadas y/o sistemáticas de violaciones de los derechos humanos, que constituyen crímenes de lesa humanidad así como transgresiones de normas del Derecho Internacional Humanitario” (conclusión nro. 55). Esto ha dejado no sólo profundos daños personales sino también secuelas sociopolíticas y económicas de diversa índole tanto a nivel nacional como regional y local que han generado importantes niveles de fragmentación social, impacto psicosocial y que sumado a causas más estructurales y de proceso, han alimentado una lógica de “anti-política” de considerables dimensiones.⁵

Se estima que más de 60 mil peruanos y peruanas murieron o desaparecieron en casi 20 años de violencia político. De ellas, cerca del 80% estuvo constituido por campesinos agricultores quechuahablantes de la sierra del país siendo los principales responsables los grupos levantado en armas -el Partido Comunista Sendero Luminoso (54%) y el Movimiento revolucionario Túpac Amaru (2%)- y las fuerzas del estado – Ejército, marina y fuerzas policiales (35%).⁶

Decir esto en el 2015, y pese a fuertes corrientes negacionistas y por impunidad en el Perú hoy, es mucho más sencillo que en el 2000. Varias sentencias del sistema interamericano y de sede interna, sumada a estudios de investigadores nacionales y extranjeros así como informes de derechos humanos vinculados a importantes organizaciones internacionales como Amnistía Internacional y la propias Naciones Unidas han apoyado de manera directa e indirecta mucho de los puntos planteados por el Informe Final.

Pero quizá uno de sus mensajes más *potentes* de este informe tiene que ver menos con la reconstrucción de los hechos y más con el marco interpretativo que propone, y que sitúa la problemática del conflicto como algo más que una narrativa de violación a los derechos humanos. Y que está vinculada a poner en evidencia que la “tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata, a juicio de la CVR, el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana a casi dos siglos de nacida la República.” (conclusión nro. 9). Tal vez por eso, el resto del informe (que consta de 9 cuantiosos tomos entre reconstrucciones de los hechos, interpretaciones de las situaciones de violencia así como recomendaciones) se encuentra imbuido en una narrativa que pone el acento en llamar la atención sobre hechos atroces donde tal vez lo más atroz sea el haber pasado desapercibidos por más de una década.

⁵ DEGRERORI, Carlos Iván. (2000) edición 2013 La década de la antipolítica. Lima: IEP.

⁶ CVR (2003) Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (anexo 2). Disponible en: <http://cverdad.org.pe/ifinal/>

En esa misma narrativa se plantea un capítulo sobre recomendaciones vinculadas tanto a reformas institucionales del estado –en seguridad nacional, sistema judicial, sistema educativo y presencia democrática en el territorio- como medidas de no repetición de justicia transicional. En este marco se propone la creación de un Programa Integral de reparaciones “Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación” (4ta parte, Tomo IX) que señala una aproximación a la problemática de la reparación en dos dimensiones: la naturaleza moral del acto de reparación, en tanto asume que se trata de un intento de resarcir un daño que por su naturaleza es irreparable; y una segunda, vinculada a la dimensión política, vinculada a la necesidad de reconocimiento de las víctimas en términos de ciudadanos frente a los cuales el estado tiene un deber y un compromiso. Así, el informe menciona que:

“los hechos de violencia producidos en los últimos veinte años han ocasionado graves lesiones a la dignidad e integridad de personas y grupos sociales en el Perú; constituyen además un detrimento de la condición ciudadana. Murieron, desaparecieron, fueron torturados, apresados injustamente o debieron huir (...) Es fundamentalmente (asumir) la “irreparabilidad” del daño ocasionado (...) Sin embargo, a pesar de que el daño no es apropiadamente mensurable, la reparación es un gesto y una acción que reconoce y reafirma la dignidad y el estatus de las personas. Viniendo del Estado es una expresión de debido respeto a su condición de ciudadanos”⁷

En este marco se propone una política de reparación masiva que basada en el derecho interno como internacional, pueda trascender las limitaciones materiales de una reparación individual y atender los *reclamos justos de reparaciones*⁸ y en donde se combinen, a través de un plan integral, formas individuales y colectivas, simbólicas y materiales de resarcimiento y que deben entenderse como una acción de largo plazo.⁹

Fue justamente en este marco de la post-CVR que se promulgan la ley nro. 28592 que luego dio lugar al Plan Integral de Reparaciones y que se reglamenta vía DS 15-2006-JUS y que crea programas de reparación: de restitución de derechos ciudadanos, en educación, en salud, de reparaciones colectivas, de reparaciones simbólicas, de promoción y facilitación al acceso habitacional.

La primera medida importante en este proceso fue la elaboración del Registro Único de Víctima (RUV) responsable de acreditar a las víctimas que serían sujetos de este programa de reparación a cargo del Consejo de Reparaciones,¹⁰ y que tenía como principal tarea elaborar un registro de personas, para las reparaciones individuales; y de centros poblados afectados para la violencia, para las reparaciones colectivas. En términos individuales se considera como víctimas susceptibles a ser reparadas los familiares de víctimas desaparecidas y muertas, las personas

⁷ 4ta parte, Tomo IX.

⁸ 4ta parte, Tomo IX

⁹ 4ta parte, Tomo IX

¹⁰ Mayor información: <http://www.ruv.gob.pe/consejo.html>

inocentes que han sufrido prisión, los torturados, víctimas de violación sexual, indocumentados, los secuestrados o miembros de las FFAA, de la PNP e integrantes de los Comités de Autodefensa heridos o lesionados en atentados violatorios al DIH o en actos de servicio. Cabe mencionar que de esta política están excluidos personas que fueran miembros de organizaciones subversivas (art. 2 ley PIR). En términos colectivos, centros poblados afectados por la violencia –por concentración de violaciones individuales, arrasamiento, desplazamiento forzoso, quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal, pérdida de infraestructura familiar y/o pérdida de infraestructura comunal- y grupos organizados de desplazados no retornantes (art. 7 de ley PIR).

Y como segunda, la creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)¹¹, encargada de coordinar la ejecución de las reparaciones y tomar decisiones sobre el presupuesto. Así, mientras el registro se iba elaborando (sobre la base de los registros pre existentes como los manejados por la Cruz Roja, la Defensoría del Pueblo, las fuerzas armadas y policiales, la CVR, etc.) se iban ejecutando reparaciones individuales y colectivas.

Este proceso continúa y aunque un estudio publicado en el 2014 sobre todo el proceso de recomendaciones de la CVR clasifica el proceso de reparaciones como de “desarrollo insuficiente”¹², lo cierto es que este permanece vigente. Esta calificación es otorgada en vista de la lentitud en su implementación (a 8 años de promulgada la política, sólo se había reparado a un tercio de las víctimas –individuales y colectivas), la inequidad en la reparación económica a familiares miembros de Comités de Autodefensa y el resto de víctimas (diferencia que es de hasta tres veces mayor)¹³, dilaciones administrativas, etc. Y señala tal vez su mayor debilidad: su implementación basada más bajo la lógica administrativa y burocrática que en la búsqueda de aspectos simbólicos que llevaran a una efectiva reparación.

Asimismo, se menciona la problemática en torno al el primer artículo del Decreto Supremo N° 051-2011-PCM, que ordena el cierre del registro de beneficiarios del Programa de Reparaciones Económicas, cuestión que ya ha sido objeto de una demanda de acción popular por una de las organizaciones de víctimas más importantes debido a un asunto formal –un DS no tiene carácter de ley y por lo tanto no podría modificar Ley N° 28592, ley PIR, por constituir una violación al principio de supremacía normativa de la Constitución Política- y en segundo lugar por violar el derecho a la reparación y a la verdad en tanto impediría la identificación de nuevos beneficiarios víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.¹⁴

El PIR está compuesto por seis programas de reparación: a) de restitución de derechos ciudadanos, b) de reparaciones en educación, c) de reparaciones en salud, d) de reparaciones

¹¹ Mayor información: <http://www.minjus.gob.pe/reparaciones/>

¹² Macher, Sofía (2014) ¿Hemos avanzando? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: IEP.

¹³ Macher (2014): 129

¹⁴ Mayor información: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1440>

colectivas, e) de reparaciones simbólicas y f) de promoción y facilitación al acceso habitacional. El PIR, según la propia ley, se vincula de manera expresa a las recomendaciones de la CVR, quien en el caso de las reparaciones a víctimas de la violencia, entiende a la reparación como un acto multidimensional, y que tiene una dimensión jurídica-institucional; una dimensión social y ética en tanto deber del estado de reconocer su calidad de víctimas; simbólica, en tanto busca contribuir a su recuperación moral y material; en tanto busca reparar los daños económicos y sociales dejados por la violencia. Estos programas reconocen además la dimensión individual y colectiva de la afectación.

Para finales del 2012, el Consejo de reparaciones logró inscribir casi 160 mil personas como víctimas de la violencia (85% debidamente acreditados), 46 grupos organizados de desplazado no retornantes y cerca de 5 mil centros poblados como sujeto para las reparaciones colectivas.¹⁵

2. La reparación en números.

La información detallada más actualizada en torno al programa en reparaciones económicas del PIR es el seguimiento que se ha hecho desde los representantes de la sociedad civil en la CMAN, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Asociación Nacional de Centros al programa de reparaciones económicas¹⁶, que luego de tres años de ejecución ha brindado reparación económica a más de 72 mil víctimas “la suma de 230’279,141.27 Nuevos Soles (77’274,879.62 dólares aproximadamente). Esta cantidad proviene en su totalidad del presupuesto público nacional y ha sido aprovisionada por el gobierno en todos los años que se ha venido efectivizando.”¹⁷

La reparación económica no es para todas las víctimas sino para aquellas víctimas directas o sus familiares (cónyuge, padres e hijos) que fueron víctimas de asesinato, ejecución arbitraria o extrajudicial, desaparición forzada, violación sexual o que quedaron con una discapacidad física o mental permanente, parcial o total a causa de atentados, agresiones o torturas (art. 38 reglamento de la Ley). Estas afectaciones no son acumulables, siendo el monto total entregado a las víctimas directas o sus familiares de 10 mil soles (unos 3300 dólares)¹⁸. Asimismo, añade el

¹⁵ Consejo de reparaciones (2012) Informe anual del consejo de reparaciones octubre 2011 – octubre 2012. Disponible en: <http://www.ruv.gob.pe/archivos/informeannualCR06.pdf>

¹⁶ El programa de reparaciones económicas tiene como marco de referencia el Decreto Supremo 051-2011-PCM y comienza a ejecutarse en el 2011.

¹⁷ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - Asociación Nacional de Centros (CNDH-ANC) (2014) Reporte de avance del programa de reparaciones económicas (2011 – 2014). Informe presentado a la CMAN en Marzo del 2014 (p.3)

¹⁸ Existe un problema de equivalencia en el programa de reparaciones económicas en tanto bajo el D.S. N° 077-92-DE y el Decreto Supremo N° 068-DE/SG se otorgó una reparación 2 veces más alta (entre 28 mil y 39 mil nuevos soles, un equivalente a 10 mil o 13 mil dólares) a las víctimas miembros de los Comités de Autodefensa (CAD). Frente a ello, y como señala el propio informe, “hubo un intento de la Secretaría Ejecutiva por modificar este monto y que fue aprobado por el pleno de la CMAN, pero que nunca recibió el respaldo del Ministerio de Economía”. CNDH-ANC (2014): 3

reporte “las sumas entregadas son variables (...) pues dependerá del grado de parentesco y del número de hijos y padres sobrevivientes”.¹⁹ En términos cuantitativos, el 30% de las víctimas han recibido de manera individual mil o menos nuevos soles, y el 36% de ellos entre mil y 5 mil nuevos soles²⁰, cuestión que lleva a replantear cuánto de esta reparación económica realmente puede ayudar a “reconstruirse como personas y colectivos a encarar el futuro con dignidad (...) a través del restablecimiento y plena vigencia de los derechos así como de las **condiciones, recursos, capacidades, oportunidades y calidad de vida** perdidos por efecto del proceso de violencia y sus secuelas” (art 4 del reglamento de la ley PIR)

Si vemos el perfil de víctimas del programa de reparaciones económicas encontramos que del total casi un 75% son familiares de personas fallecidas, un 60% son mujeres²¹ (de las cuales el 93% son viudas, hijas o madres de muertos o desaparecidos). Asimismo, del total de víctimas receptoras de la reparación económica, cerca del 30% de las víctimas ha recibido un monto igual o menor a mil soles (330 dólares o menos), un 37% entre mil y 5 mil nuevos soles (entre 330 y 1600 dólares) y un 33% entre 5 mil y 10 mil soles (entre 1600 y 3300 mil dólares). Tal vez el caso más dramático sea el de los hijos de personas muertas o desaparecidas, en donde han recibido entre 2 mil y 2500 soles cada uno (unos 800 dólares).²²

En el caso de los otros procesos de reparación encontramos un panorama similar. Tanto los programas de reparaciones en salud –basado principalmente en la inscripción de las víctimas en el Sistema integral de Salud (SIS)-, educación –en donde las víctimas son incorporadas al programa Beca 18²³ como ‘principal medida- o de acceso habitacional son valorados como insatisfactorios.²⁴ En cualquier caso vale preguntarse si estos programas constituyen medidas de reparación *per se* en la medida en que responden más a una inclusión en calidad de grupo especial dentro de un programa social mayor que muy probablemente los atendería de todas formas en la medida en que sus características socioeconómicas corresponden al perfil de beneficiario. Así, el problema no es la lógica misma del programa social, que tiene que ver más con “un apoyo necesario para los peruanos que, por condiciones ajenas a su voluntad, requieren de ellos para salir adelante, para criar a sus hijos y para acceder a oportunidades” como señala la ex ministra del MIDIS²⁵. Sino con la pertinencia de esta lógica para el caso de las reparaciones a víctimas de la violencia.

¹⁹ CNDH – ANC (2014): 4

²⁰ CNDH – ANC (2014): 8

²¹ CNDH – ANC (2014): 4

²² CNDH – ANC (2014): 10

²³ Mayor información: http://www.pronabec.gob.pe/2015_beca18.php

²⁴ Macher (2014): 117-128. Así por ejemplo según los cálculos de Macher, menos de la mitad de los beneficiarios del RUV habrían ingresado al SIS, y en el caso de beca 18, menos del 0.5%.

²⁵ Fuente: <http://peru21.pe/opinion/carolina-trivelli-pesos-y-contrapesos-2216534>

Tal vez la situación más crítica sea la de las reparaciones en restitución de derechos ciudadanos, que tiene como principales objetivos la regularización jurídica de los desaparecidos, indocumentados, indultados y requisitoriados en donde se constata que serias dificultades. En el caso de los desaparecidos en donde de las más de 7mil víctimas acreditadas por el RUV, sólo el 25% han sido acreditados por la Defensoría del Pueblo²⁶. De ese total de acreditado (1900 casos), sólo el 5% (84 casos) ha culminado el proceso en sede judicial para contar con la Constancia definitiva de desaparición forzada que permite, finalmente, regularizar la situación de la persona desaparecida ante el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil.²⁷ Es decir, que del total de desaparecidos inscritos en el RUV, sólo el 1% ha culminado el proceso de regularización en su situación jurídica. En el caso de los indocumentados, no hay un data que permita identificar cuántos de las víctimas han podido obtener sus documentos de registros civiles, el programa para indultados (anulación de antecedentes policiales, judiciales y penales) no se ha implementado y en el caso de los requisitoriados si bien se limpiaron los cerca de 50 mil requisitorias en el poder judicial, los procesos no se han culminado ya que se pide que las personas se acerquen directamente con su abogado a las instancias jurisdiccionales que le pusieron la requisitoria.

Esto por hablar solo de la dimensión administrativa del proceso.

3. El enfoque de la reparación desde las víctimas.

Se ha optado por girar esta reflexión en torno al efecto cualitativo de la reparación el testimonio de algunas de las víctimas presentado en audiencias públicas y en bibliografía especializada. Como señala Ulfé,

“En un país en transición como es el caso peruano, es necesario mirar el tema del reconocimiento como una acción pública que está cargada de simbolismo y expresiones culturales (...) que no quedan solamente en el papel escrito ni en la forma en que se asume o se dirige la norma, sino que son acciones a través de las cuales los sujetos establecen una serie de relaciones que transforman o reorientan sus vidas.”²⁸

²⁶ Defensoría del Pueblo (2013). A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso (p.149) Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/INFORME-DEFENSORIAL-162.pdf>

²⁷ Defensoría del Pueblo (2013): 154

²⁸ Ulfé, Maria; Rios, Vera y Málaga, Ximena (2013) “Tú podrás engañarme, pero Lima te va a observar, te va a evaluar. Lima decide”. Una mirada etnográfica al Programa Integral de Reparaciones. EN: En Revista Argumentos, Edición N° 4, Setiembre 2013. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/tu-podras-enganarme-pero-lima-te-va-a-observar-te-va-a-evaluar-lima-decide/> (p.39)

Es decir, “la reparación para estos grupos se establece como un nuevo canal para la ansiada ciudadanía: esto es, un mecanismo para su reconocimiento”.²⁹ En este sentido es ilustrativo escuchar el testimonio de varios representantes de organizaciones de víctimas decir:³⁰

“Nos dicen (que la reparación no llega porque) estamos desorganizados. Lo que estamos es cansados, muchos ya han fallecido” Teófilo Orozco, representante de ASFADEL

“Nos metieron al programa de salud del SIS, está bien. Pero el SIS no cubre tratamiento de cáncer. Muchas compañeras (víctimas) de violencia sexual han muerto ya cáncer uterino, ¿a dónde vamos a ir? No hay esperanza, sólo nos queda caminar y tener pena” Gladys Canales Martínez, Coordinadora Nacional de Mujeres Afectadas por el Conflicto Armado Interno.

“Seguimos buscando, la justicia no es solo encarcelar a los culpables, es justicia social para nosotros. Las mujeres quechuhablantes recibimos 500 soles, ¿eso es *justicia justa*? A los 20 años comencé a buscar a mi esposo, aún no sé dónde está (...) Cuándo vamos a tener esta ley de personas desaparecidas, cuándo van a poner una oficina. Qué vamos a hacer, ¿vamos a olvidar, vamos a tapar?” Representante de ANFASEP

“Y todos se comprometen (a entregar el terreno) pero nadie se atreve a firmar, tenemos ya todo saneado pero no se entregan porque el ministro no firma... nadie quiere firmar en este país” Edgard Rivadeneyra Macedo, Presidente de la Asociación Reflexión de Inocentes Liberados

Sin embargo las demandas no vienen sólo por las dilaciones, trámites inconclusos y por proyectos inexistentes que los atañen directamente sino también por reformas institucionales inacabadas. Así, durante la misma actividad pública de los testimonios anteriores se comentó “no hay ningún culpable por violencia sexual de las mujeres” (sic) o “¿conocen algún colegio que tenga un proyecto educativo que hable de la violencia política? No, ¿no?”.

¿A qué se debe entonces esta sensación de que la política de reparación ha seguido un curso institucional que más allá de las limitaciones de eficiencia en su implementación (y que no son exclusivas del PIR sino que se repiten en otros programas estatales), dejan una desazón en las víctimas? ¿Por qué finalmente no se siente reparadas?.

Las hipótesis de esta reflexión tiene que ver con la falta de una **narración** que agrupe todas estas medidas, otorgándoles un sentido que vaya más allá del proceso de transferencia de recursos y que los reconozca efectivamente su condición de víctimas. Creemos que esto tiene que ver con la casi ausencia absoluta del programa de reparaciones simbólicas en donde, por ejemplo, no se ha incorporado dentro del calendario del estado el día de la reconciliación nacional -10 de diciembre

²⁹ Ulfé Young, María Eugenia (2013) Y después de la violencia que queda? víctimas, ciudadanos y reparaciones en el contexto post-CVR en el Perú. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. (p.18)

³⁰ Foro Público “Avances en la implementación de la Política de Estado N° 30: Balance de la implementación del PIR, a 10 años de la ley N° 28592”. Lima, jueves 25 de junio de 2015. Congreso de la República.

como establece el DS 097-2003)³¹, que no se haya completado la lista de nombres en el registro de “mártires del terrorismo” incorporando a los civiles (DS 031-2007-PCM), o las comunidades afectadas por la violencia al Libro de los pueblos heroicos de la patria (RM 187-2007-PCM). Es decir, que formalmente hablando, ni las víctimas son mártires civiles, ni el estado los recuerda con especial atención (conmemoración) ni las comunidades más golpeadas son vistas en su heroicidad. Así, si bien las entregas de las reparaciones económicas y colectivas cuentan con un protocolo para su realización, lo cierto es que esto es totalmente insuficiente para crear al menos discursivamente un discurso reparador. Siendo las víctimas percibidas, cuestión que ha llevado también a una autopercepción incómoda, como beneficiarios de programas de asistencia social y en muchos casos, de lucha contra la pobreza.

Vale recordar que la narrativa en términos de reparación que plantea la CVR vincula dos perspectivas, una política y una humanitaria que asumiendo una noción amplia de justicia que “apunta a la reconstitución (o a la constitución) de la comunidad política a la cual los ciudadanos aspiran (y que debe ser) considerada (como) parte de un proyecto político general, basado en sustantivas consideraciones éticas, más que el simple resultado de una racionalidad legal o jurídica”.³² Así, el informe señala que

“(la incorporación de una propuesta de reparaciones supone) la voluntad política, no solamente de dar a conocer al país y al mundo la verdad y de encontrar las bases para aplicar la justicia apropiada (...) la decisión de establecer una Comisión a la cual se le asigna un mandato que incluye formular “propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares” es prueba de esta voluntad estatal de atender la dimensión política de las reparaciones a través de la adopción de una política especial para tal efecto”³³

Esto supondría además que los actores políticos nacionales deberían ser conscientes de la importancia que conlleva esta política de estado ya que lo que estaría en juego acá no sería solo dar trámite al derecho de un ciudadano o ciudadana sino además constituiría un acto de reconciliación en el entendido de “la puesta en marcha de un proceso de restablecimiento y refundación de los vínculos fundamentales entre los peruanos, vínculos voluntariamente destruidos o deteriorados por el estallido de un conflicto violento iniciado por el PCP Sendero Luminoso en las últimas décadas, y en el que la sociedad entera se vio involucrada”.³⁴ Es decir, al reparar estaríamos tratando de restituir un vínculo roto, haciendo justicia con el que más sufrió y el que más perdió. Es decir, se estaría asumiendo un compromiso de carácter ético, en una profunda dimensión política de reconocimiento de otro. La reparación misma sería un instrumento de justicia social y política con las víctimas. Como señala el mismo informe:

³¹ Macher (2014): 115

³² 4ta parte, Tomo IX

³³ 4ta parte, Tomo IX

³⁴ Fundamentos de la Reconciliación. Tomo IX

Pero no se trata solamente de reconocimiento y de reafirmación sino también de **remendar, recomponer, de tratar de zurcir o coser de nuevo algo que se ha roto**. Y en las víctimas de la violencia hay mucho que se ha roto. No sólo en lo material, en la destrucción de su vivienda o en la pérdida de los bienes que poseía, sino fundamentalmente en la esperanza frente al futuro, en la inconsolable e irreparable pérdida de alguien cercano y querido, de alguien que era compañía y con quien se contaba hacia delante, en su proyecto de vida.³⁵

Así, el paradigma desde el cual se espera que las medidas de justicia transicional sean leídas (verdad, justicia o reparación) fue justamente desde el horizonte de la reconciliación entendida como en tres niveles: 1- entre el Estado –incluyendo a las Fuerzas Armadas– y la sociedad; 2) de las instituciones y los espacios públicos de la sociedad civil con la sociedad entera, de modo especial con los grupos étnicos secularmente postergados; y 3) en el nivel interpersonal, entre los miembros de comunidades o instituciones que se vieron enfrentados a causa de la violencia generalizada. Es decir, reconstruir el pacto social entre sociedad y el Estado y generar las condiciones para que la sociedad se reconcilie consigo misma y la violencia no se repita.³⁶

Esta narrativa se pierde casi en su totalidad en el texto tanto de la ley PIR como su reglamento en donde el lenguaje normativo gira en torno a la transferencia de recursos y servicios públicos, y en donde salvo en uno de los considerandos del reglamento, se hace mención a que el PIR busca “resarcir a las víctimas de la violencia”. Todo el resto del texto constituye una armazón legal para organizar los diversos programas, un instrumento técnico-normativo que como sucede con casi todas las normas escritas y promulgadas bajo sello público, el PIR habla el lenguaje del estado, marcado por la adscripción de competencias, el establecimiento de perfiles de beneficiarios, que incluyen procedimientos administrativos para el acceso, servicios que son previstos en estos programas, etc. Una norma legal en todo caso no es un instrumento declarativo sino prescriptivo que establece obligaciones a los operadores de lo público, y derechos a los ciudadanos que se benefician directamente de esta acción. La pregunta de fondo tiene que ver entonces menos con el contenido literal de la norma y más con su efecto social y simbólico. Cuestión que tampoco es sencilla de afrontar en la medida en que como señala Barrenechea “la reparación permanece como un horizonte deseable (...) lo que sin embargo no siempre supone una disposición a organizarse y visibilizar el problema de las secuelas del conflicto armado interno (...) muchos afectados se resisten a organizarse y a “recordar” por no arriesgarse a sufrir una “doble agresión”: la del tiempo de la violencia y la decepción en la actualidad.”³⁷

Esto ha sido ya señalado por varias especialistas en el tema, que ponen énfasis en los cambios identitarios que supone esta integración de las víctimas a los programas sociales:

³⁵ 4ta parte, Tomo IX.

³⁶ Fundamentos de la Reconciliación. Tomo IX

³⁷ Barrenechea Carpi o, Rodrigo (2010) *Políticas locales de reparación en Ayacucho. ¿Reparaciones sin reparadores?* Lima: IEP (Documento de Trabajo, 157; Serie Sociología y Política, 45) (p.17)

“Pero reconocer(se) como víctima del conflicto armado interno tiene implicancias sociales, étnicas, culturales y políticas. Genera aquello que tantas veces se ha descrito desde las ciencias sociales: sentidos de pertenencia a comunidades y organizaciones que se identifican con los contenidos, rasgos y empatías de los sujetos. Sin embargo, estos sentidos de identidad no escapan de los mandatos normativos de desempeño, evidencia y eficiencia (...) que transforman las relaciones en el interior de las comunidades (programas Juntos, Qali Warma, Pensión 65, entre otros) y obligan a sus poblaciones a establecer canales de comunicación y relación a través de entidades públicas, funcionarios y relaciones o listas de potenciales beneficiarios”.³⁸

Así, cuando en las audiencias o reuniones de trabajo entre representantes de organizaciones de víctimas y los funcionarios públicos encontramos **dos lenguajes que se superponen** y que creo aún no logran encontrarse. El lenguaje burocrático-administrativo, por un lado, pone énfasis en el funcionamiento institucional de la norma, los montos destinados, los procesos internos, los compromisos de eficiencia, la mejora en los procesos de atención en los servicios públicos. Pero de otro, nos encontramos con un lenguaje que demanda una satisfacción de “justicia justa”, es decir, de una justicia menos burocrática y más de reconocimiento y redistribución que no es necesariamente el lenguaje del estado. Así, como señala Ulfe, “Quienes se sienten más alejados no necesariamente son quienes viven más lejos, sino son quienes menos comprenden los mecanismos y los usos de la norma”.³⁹

En muchos casos, estos procesos de reparación incentivan procesos locales paradójicos, en donde las propias organizaciones de afectados, que se mueven entre dinámicas de incidencia (aprovechar las oportunidades de recursos desde el estado) y cooptación de parte de organizaciones intermedias y/o de las propias autoridades⁴⁰. Situación que se da en particular, desde el ámbito de local (reparaciones que se dan en el marco de la gestión municipal o regional, en el marco del PIR) pero no como consecuencia directa de ellas. Señala Barrenechea:

“Estos actores (ONG’s, organizaciones de víctimas) tienen en común el hecho de ser los intermediarios entre las municipalidades y una importante oferta de recursos orientados a acciones de reparación, los que se ofrecen a los gobiernos locales en la lógica de las acciones de “incidencia”. A través de su intervención, estos actores reducen los costos de desarrollar estas políticas, tanto por la provisión de recursos económicos como por la de conocimiento y experiencia en el campo de los derechos humanos y la reparación. De este modo, facilitan la puesta en marcha de estas políticas, aun en escenarios políticamente adversos a ellas”

Esto nos lleva a plantear las propias paradojas en el proceso de reparación a nivel identitario. Sea que se presenten a la política como personas (sujetos individuales) o desde una filiación

³⁸ Ulfe, Rios y Málaga (2013): 39

³⁹ Ulfe (2013): 81.

⁴⁰ Barrenechea (2010): 8

colectivista, con intenciones de liderar y organizar procesos de participación desde su organizaciones; debería ser incorporados como interlocutores, del propio proceso en un plano de igualdad entre agentes del estado y ciudadanos. Pero esto solo sería posible si la propia narrativa de la reparación estuviera planteada en clave de ciudadanía y no programa social que enfrenta a los sujetos a otros fenómenos vinculados por ejemplo a lo que Torres llama la una “inquietud” frente a un fallido mecanismo de redistribución –programas sociales, programas de inversión social por empresas y/o inversión regionales con fondos del canon- y que han transformado sustantivamente la situación de la población menos privilegiada, y en particular, la población rural (dentro de la cual en determinadas zonas del país, se encuentra las víctimas del conflicto armado).⁴¹

En ese sentido vale reflexionar sobre una de las opiniones más afiladas que he visto sobre la apuesta de la CVR de Arriarán que señala “el Informe Final es pues más el logro técnico de un sector influyente de progresistas que la materialización de un clamor popular por la memoria y la justicia, más un desiderátum que el inicio de una verdadera refundación del contrato social que rige al país.”⁴² Y agrega:

Pero el *Informe* de la CVR es también el testimonio patético de lo que le sucedió a un país que entonces no pudo detener el baño de sangre y, ahora, no puede evitar cerrar los ojos ante su pasado más reciente. Es patético porque narra el capítulo más sangriento de la historia del Perú, y porque él, y otros variados esfuerzos, han quedado como una sombría ayuda memoria para una clase política corrupta que no tiene el valor de desmontar las condiciones sociales que dieron paso a la violencia, y triste porque funciona como un espejo para una sociedad fragmentada que no se atreve a mirarse a sí misma.⁴³

De muchas maneras, la burocratización del propio proceso de reparaciones (entre otros procesos del post conflicto) han hecho que perdamos la narración de fondo, y que tenía menos que ver con la eficiencia y más que ver con la profunda reforma ética y política de lo público. Así, el discurso de la inclusión en programas sociales ha constituido un *trampa* en donde se despersonaliza a la víctima en tanto persona afectada por una circunstancia social horrorosa, y se le lleva más bien al lenguaje del beneficiario, usuario, poblador, perdiendo el imperativo humanitario que circunstancias como estas necesitaría. De allí que la política nacional de reparaciones a víctimas del conflicto armado en el Perú debería evitar la visión tradicional de víctima como individuo incapacitado o vulnerable que reproduce en su acercamiento a la problemática. No sólo eso, sino que esta narrativa debería capaz de reconocer a las víctimas como sujetos de derechos, capaces de ejercer, de manera autónoma y efectiva, sus propias identidades como personas y como

⁴¹ Torres, Javier (2015) Ciudadanos incómodos: la promesa incumplida de la inclusión política. EN: Revista Poder, marzo del 2015. Disponible en: <https://revistapoder.lamula.pe/2015/04/07/ciudadanos-incomodos-la-promesa-incumplida-de-la-inclusion-politica/poder/>

⁴² Arriarán, Gabriel (2012) Recordar en tiempo presente. EN revista Quehacer 186 Abr-Jun Lima: DESCO (p. 114)

⁴³ Arriarán (2012): 118

afectados. Una narración que asuma por ejemplo, su condición de activistas de derechos humanos, dirigentes sociales, madres o padres que han perdido hijos queridos, hijos que han crecido sin sus progenitores por efecto de la violencia. Resucitar el programa de reparaciones simbólicas, atender de manera integral la problemática de los desaparecidos (que es una medida de reparación humanitaria importantísima y pendiente) así como aprovechar la próxima muestra del propio Lugar de la memoria bajo un discurso de reconocimiento ciudadano aportarían a este esfuerzo.

Se requiere, entonces una política que vaya más allá del programa concreto de la normativa y que sirva efectivamente a transformar las necesidades de las víctimas, en derechos y oportunidades, y superar su situación estructural de marginación que han tenido durante todos estos años de búsqueda de justicia. La pregunta sigue siendo entonces quién podría generar esta narración de reconciliación desde un enfoque de ciudadanía, de reconocimiento en la diversidad de demandas concretas y de sentimientos colectivos de dignificación que permitan, finalmente, que la reparación repare y los grandes afectados del proceso de violencia interna, puedan efectivamente “devolver a la sociedad nacional y en particular a las víctimas del conflicto armado interno, la dignidad ultrajada y reparar el daño y el sufrimiento padecidos.”⁴⁴ La promesa sigue entonces pendiente.

BIBLIOGRAFÍA

Arriarán, Gabriel (2012) Recordar en tiempo presente. EN revista Quehacer 186 Abr-Jun Lima: DESCO

Barrenechea Carpio, Rodrigo (2010) Políticas locales de reparación en Ayacucho. ¿Reparaciones sin reparadores?. Lima: IEP (Documento de Trabajo, 157; Serie Sociología y Política, 45)

Benedicto, Jorge y Morán, Ma. Luis (eds) (1995) Sociedad y Políticas. Temas en sociedad y Política.. Madrid: Alianza Editorial.

CVR (2003) Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Disponible en: <http://cverdad.org.pe/ifinal/>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - Asociación Nacional de Centros (2014) Reporte de avance del programa de reparaciones económicas (2011 – 2014). Informe presentado a la CMAN en Marzo del 2014.

⁴⁴ 4ta parte, Tomo IX.

Defensoría del Pueblo (2013). A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso (p.149) Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/INFORME-DEFENSORIAL-162.pdf>

Degregori, Carlos Iván. (2000) edición 2013 La década de la antipolítica. Lima: IEP.

Macher, Sofía (2014) ¿Hemos avanzando? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: IEP.

Torres, Javier (2015) Ciudadanos incómodos: la promesa incumplida de la inclusión política. EN: Revista Poder, marzo del 2015. Disponible en: <https://revistapoder.lamula.pe/2015/04/07/ciudadanos-incomodos-la-promesa-incumplida-de-la-inclusion-politica/poder/>

Ulfe Young, María Eugenia (2013) Y después de la violencia que queda? víctimas, ciudadanos y reparaciones en el contexto post-CVR en el Perú. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Ulfe, Rios y Málaga (2013) “Tú podrás engañarme, pero Lima te va a observar, te va a evaluar. Lima decide”. Una mirada etnográfica al Programa Integral de Reparaciones. EN: En Revista Argumentos, Edición N° 4, Setiembre 2013. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/tu-podras-enganarme-pero-lima-te-va-a-observar-te-va-a-evaluar-lima-decide/>