



## ¿Llegaremos algún día a las víctimas?

Julie Guillerot

Responsable de la Unidad de Investigación de APRODEH

**Síntesis:** Un diagnóstico detallado acerca del tema de las reparaciones a las víctimas de la violencia: desde las propuestas recogidas en el Plan Integral de Reparaciones, elaborado por la CVR, hasta las respuestas que dio y continúa dando el Estado sobre el tema. Sobre este último, la autora destaca el riesgo de confundir reparar con desarrollar y el de no articular una política nacional de reparaciones.

Parte del mandato encomendado a la *Comisión de la Verdad y Reconciliación* (CVR) fue elaborar propuestas de reparaciones para las víctimas y sus familiares<sup>1</sup>. La Comisión nos dejó en su Informe Final un instrumento práctico: el Plan Integral de Reparaciones (PIR). La CVR consideró importante que el PIR tenga carácter multi-dimensional de tal manera que corresponda con la complejidad de la violencia a la cual se está tratando de responder. Esto significó diseñar dicho plan de manera que responda, por un lado, a los aspectos colectivos de la violencia y, simultáneamente, a sus aspectos y dimensiones individuales. Para cumplir con esos objetivos, el PIR combinó de manera coherente medidas de reparación simbólica con medidas de reparación material; e incluyó medidas de naturaleza individual acompañadas de medidas de carácter colectivo. Tal como lo planteó la CVR, el PIR debería guiar la acción del Estado, en materia de reparaciones, para un futuro inmediato, y de mediano y largo plazo.

### Crítica a la respuesta del Estado

A un año de la entrega del Informe Final de la CVR, los avances del Estado peruano son más que relativos. La respuesta del Gobierno, expresada por el presidente de la República en un mensaje a la Nación dado el 21 de noviembre del 2003, se enunció como “política de Estado para la Reconciliación”.

Como reparación simbólica, el presidente Toledo pidió perdón en nombre del Estado a quienes sufrieron por la violencia política y anunció el establecimiento del Día Nacional de la Reconciliación el 10 de diciembre de cada año. Si bien se puede discutir la relevancia de decretar a través de una norma<sup>2</sup> una “reconciliación”, que debería ser más bien la culminación de un largo proceso de refundación del pacto social y político, y la relevancia de elegir el día de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que no necesariamente tiene correlación con el conflicto peruano, fueron dos gestos esperados y felizmente realizados por el presidente.

También anunció medidas de atención para las viudas y los huérfanos en materia de educación, salud y vivienda. Sin embargo, lo recomendado por la CVR era mucho más completo en cuanto a medidas y mucho más inclusivo en cuanto a beneficiarios. El presidente no mencionó estrategia de financiamiento alguna con relación a dichas medidas por lo que apareció el riesgo de que se queden solamente a nivel de retórica. Meses después, parece que así fue. Más allá de las normas previas a la entrega del Informe Final que otorgan beneficios educativos a los hijos de funcionarios públicos, de miembros de las fuerzas armadas, policiales y de integrantes de los comités de autodefensa, no se sabe nada más. En materia de salud, el Ministerio estaría implementando programas pilotos de atención en salud mental en las zonas afectadas por la violencia y por temas relacionados

<sup>1</sup> Artículo 2 c), Decreto Supremo N° 065-2001-PCM del 2 de junio del 2001.

<sup>2</sup> Decreto Supremo N°097-2003-PCM.



con las secuelas de la violencia política; sin embargo, poco se sabe al respecto y serían solamente 600 el número de atenciones proporcionadas. La inclusión al Seguro Integral de Salud, por ejemplo, no está aún pensada más allá de algunos grupos de víctimas que logran sus reparaciones mediante leyes especiales o sentencias internacionales. En materia de vivienda, el Ministerio emitió resoluciones<sup>3</sup> que modifican el Reglamento Operativo del Bono Familiar Habitacional para incorporar a las “víctimas del terrorismo” y a las “víctimas como resultado del conflicto armado, a las que se refiere las recomendaciones del Informe de la CVR”, con 10 puntos adicionales en el programa Techo Propio, que difícilmente puede alcanzar a las miles de víctimas que viven en condiciones de pobreza en zonas rurales o urbano marginales.

Finalmente, y como quinto eje de la “política del Estado para la Reconciliación”, el presidente Toledo anunció la implementación del “Plan de Paz y Desarrollo”. Inicialmente se pensó que este plan respondía a las reparaciones colectivas. Más adelante, y tras anunciar que se procedió a reajustes, se pretendió presentarlo como la única medida de reparación viable en el contexto económico del país vinculada al Informe de la CVR. Se ha proyectado la imagen de que dicho plan fue pensado en relación directa con las víctimas y el daño por ellas padecido, y como una respuesta al Informe de la CVR.

Este plan, sin embargo, no es sino un agregado de obras y acciones que el Estado ya tenía previstas en ciertas zonas para atender la exclusión y el narcotráfico, y no para atender las consecuencias del conflicto. El sentido común - y sobre todo político - puede ver en la utilización de programas de desarrollo social, de lucha contra la pobreza y la exclusión, un valioso atajo para implementar reparaciones, en particular reparaciones colectivas. No obstante, no sería más que esto, pues reparaciones y planes de desarrollo son dos cosas distintas.

## **Precisión entre reparar y desarrollar**

Estamos frente a dos obligaciones distintas que tiene el Estado frente a dos poblaciones, que si bien pueden superponerse en algunos casos, son diferentes:

- las obligaciones sociales del Estado, que tiene frente al conjunto de la sociedad nacional (mas allá de un conflicto y de una condición de víctima) y que cumple a través de programas gubernamentales de inversión social en salud, educación o vivienda etc; y,
- la obligación de reparar del Estado, que tiene frente al conjunto de las víctimas del conflicto armado interno.

El mayor riesgo de confundir reparaciones con programas sociales es diluir y desvirtuar el plan de reparaciones: se pierde la relación con las violaciones a los derechos humanos, la relación directa con las víctimas, la esencia reparadora del gesto y por lo tanto su objetivo central. En efecto, el objeto o materia de las reparaciones corresponde exclusivamente a atender el daño sufrido y tiene un enfoque centrado en las víctimas. Si queremos que el plan de reparaciones cumpla su objetivo, debe mantener su especificidad y no confundirse con desarrollo. El legítimo derecho de las víctimas a obtener reparación no puede ser

---

<sup>3</sup> Resolución ministerial N°058-2004-VIVIENDA, Dictan normas especiales para víctimas del terrorismo en el marco del Programa Techo Propio, 26 de febrero de 2004 y Resolución Ministerial N°073-2004-VIVIENDA, Precisan definición contenida en la RM N° 058-2004-VIVIENDA.



disuelto en un conjunto de programas sociales que, por su propia definición, no hace distinción alguna entre quienes son víctimas y quienes no lo son.

A nivel regional, solamente los gobiernos de Huánuco y de Huancavelica están en una dinámica de compromiso claro con el proceso de reparaciones. Huancavelica se encuentra en pleno desarrollo de un “Plan Integral de Reparación regional”, producto del trabajo conjunto entre el gobierno regional y un equipo técnico conformado por profesionales, personas pertenecientes a diversas ONG, participantes de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y representantes de los afectados. Sin embargo, este “PIR regional” no está todavía sancionado por una norma. Mientras, en Huánuco, una ordenanza regional<sup>4</sup> declara a los afectados por la violencia entre los sectores prioritarios a ser atendidos y, a la vez, establece una *Comisión Regional Multisectorial Consultiva y de Monitoreo del Tratamiento a las secuelas de la Violencia Política* que debe proponer los lineamientos de intervención del Gobierno Regional y elaborar un diagnóstico regional sobre las secuelas.

Si bien, existen iniciativas de algunos sectores o niveles del gobierno, éstas, a pesar del establecimiento de la *Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del estado en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional*<sup>5</sup>, son desarticuladas, descoordinadas y no cuentan con una provisión presupuestaria propia. Por lo tanto, aún no reflejan una política nacional de reparaciones.

¿Por qué a un año de la entrega del Informe Final de la CVR no logramos aún generar una fuerte corriente social y política a favor de las reparaciones a las víctimas? ¿Por qué hay una persistente negativa no sólo de sectores del gobierno sino también de la oposición, para debatir el tema de las reparaciones individuales a las víctimas? ¿Por qué hay una resistencia a plantear una política nacional de reparaciones?

Se ha dicho y repetido que el conflicto de las dos últimas décadas fue el más sangriento de la historia republicana. La CVR ha escuchado miles de testimonios, ha investigado, ha documentado, ha reconstruido estos años y, finalmente, ha entregado al país un documento donde hallamos el contexto en el que se desarrolló el conflicto, los causales de tal violencia, los daños y las secuelas que conllevó.

Se ha dicho también que la reparación es una deuda del Estado para con las víctimas y para con la sociedad nacional. Deuda reconocida por el derecho interno y el derecho internacional así como por el Gobierno en el mismo Decreto Supremo que creó la CVR, cuando encarga a la misma la tarea de “elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares”. Deuda real, no ficticia ni inventada y que no necesita mayor prueba que el reclamo de las víctimas, sobrevivientes y familiares de las personas muertas y desaparecidas.

Entonces, ¿por qué cuando la CVR dijo que habían fallecido más de 69 mil compatriotas, en lugar de horrorizarse, varios dirigentes políticos exigieron que se mostrara sus libretas electorales, cuando en 1980 más de dos millones de peruanos carecían de ese documento, y aún hoy en día se estima que para los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac el nivel de indocumentación llega hasta un 20%? ¿Por qué cuando se plantea indemnizar a los 28,000 trabajadores cesados injustamente durante el gobierno de Alberto Fujimori nadie levanta el argumento del alto costo para el Estado? ¿Por qué el anuncio de la creación de un Fondo de Defensa Nacional, cuyos montos estimados van desde los 100

<sup>4</sup> Ordenanza regional N° 012-2004-CR-GRH, Huánuco, 2 de junio de 2004.

<sup>5</sup> Decreto Supremo N°011-2004-PCM, del 5 de febrero de 2004.



hasta los 250 millones de dólares anuales, se beneficia de un acuerdo tácito de la clase política y de la anuencia de la opinión pública?

Porque justamente la mayoría de las víctimas no son “compatriotas”. Porque a un año de la entrega del Informe Final de la CVR, aún subsiste en muchos sectores la creencia de que los crímenes cometidos durante las dos últimas décadas fueron “lamentables pero necesarios para acabar con el terrorismo”, discurso tantas veces utilizado por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Porque cuando hablamos de los afectados por la violencia, estamos hablando de víctimas cuyo perfil es: 75% quechua-hablante u otra lengua nativa, 68% primaria incompleta o analfabeta y 85% provenientes de las áreas rurales de las regiones más pobres del país. Porque cuando las víctimas son indígenas y campesinos, el crimen no parece tan indignante. Porque no hemos aprendido de la primera conclusión de la CVR que dice: “Que el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y el 2000 fue un conflicto que reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana”. Porque nuestra actitud está todavía más cerca de un desprecio por la dignidad humana, teñido de racismo, que de una capacidad real de empatía. Entonces, se vuelve a repetir la historia: exclusión, desigualdad.

#### Reparaciones o indemnizaciones individuales

Y la exclusión y la desigualdad se encuentran apenas entramos al tema de las reparaciones individuales pues existe una tendencia generalizada a rechazarlas. En realidad, el debate está distorsionado por asimilar equivocadamente el concepto de “reparaciones individuales” con el concepto de “indemnizaciones”, distorsión que no refleja más que la falta de lectura debida del Informe Final de la CVR.

El PIR se organiza en seis programas, combinando medidas colectivas con medidas individuales. La CVR ha identificado a través de su trabajo que se tenía que responder no solamente al daño colectivo sufrido por las comunidades y los grupos humanos, sino también al daño individual que han sufrido las víctimas directas y sus familiares. Por “reparaciones individuales”, la CVR entiende entonces algunas medidas simbólicas, en salud, en educación, en restitución de derechos, en vivienda, en trabajo y económicas. Mientras por “indemnizaciones” específicamente, la CVR entiende una de las modalidades de reparaciones individuales: las reparaciones económicas, tengan éstas formas de pago único o de pensiones. Así, vemos que para la CVR lo individual no se reduce a lo económico.

Para rechazar las reparaciones individuales – las indemnizaciones en realidad – se esgrime el argumento del alto costo que tendrían para el país. Al plantear, sin embargo, que no habrá reparaciones individuales se genera una desigualdad patente entre las víctimas; principalmente entre las “víctimas del terrorismo”, como se les solía calificar, y las víctimas de la represión del Estado. Como es sabido, en cumplimiento de leyes de atención especiales o de sentencias internacionales, el Estado ha otorgado, y sigue otorgando, reparaciones individuales (sea en materia de educación, de salud, de vivienda o de trabajo) e indemnizaciones a ciertas víctimas. El mensaje sería entonces que cuando se trata de ciertas víctimas, el argumento del alto costo de las reparaciones individuales para la nación no entra en juego.

Se refuerza aún más la desigualdad entre las víctimas si se pretende que ellas usen la vía judicial para obtener las indemnizaciones a las que legítimamente tienen derecho. El sistema judicial peruano no está concebido – ninguno en realidad – para responder a prácticas sistemáticas o generalizadas de violaciones; tampoco está exento de prácticas



discriminatorias y racistas. En estas condiciones, ¿cuántas de las miles de víctimas lograrán invocar exitosamente la jurisdicción de un tribunal y obtendrán efectivamente reparaciones individuales a través de la vía judicial?, más aún cuando el Informe de la CVR ha dejado claramente establecido que fue la población campesina, quechua-hablante, ubicada en zonas rurales alejadas de cualquier representación del Estado, la principal víctima de la violencia.

La exclusión y la desigualdad se vuelven a encontrar si nos fijamos en otro tema ausente en las iniciativas del Estado en materia de reparaciones: la restitución de derechos. El PIR de la CVR recomendaba un programa de restitución de derechos ciudadanos cuyo objetivo buscaba reestablecer el ejercicio pleno y efectivo de los derechos ciudadanos, civiles y políticos a la población afectada a fin de garantizarle una situación de igualdad en el ejercicio de los mismos ante sus otros conciudadanos. Las medidas de este programa se centraban en regularizar la situación jurídica de los desaparecidos, la situación legal de las personas que tienen indebidamente en su contra requisitorias o antecedentes penales, policiales y judiciales, e implementar un programa masivo de documentación.

Poco se ha hecho sobre la materia. Si bien el RENIEC lanzó una campaña de tramitación y expedición del DNI en forma gratuita<sup>6</sup>, sólo se proyecta llegar a 10,000 pobladores; si bien se promulgó una ley que plantea que para la emisión del DNI será necesario la presentación de la Partida de Nacimiento o la Libreta Militar - y ya no solamente ésta<sup>7</sup>; aún no se puede hablar de un programa “masivo” de documentación. Por otro lado, el proyecto de ley que crea, declara y regula la ausencia por desaparición, aprobado en el Congreso, fue observado por el Poder Ejecutivo. Pareciera que nadie en el gobierno quiere darse cuenta de la importancia de regularizar la situación jurídica de los afectados. Estos actos de regularización tienen un carácter simbólico fundamental porque devuelven a los afectados al mundo del que fueron – y siguen – excluidos. ¿Cómo podemos pretender que todos los peruanos se sientan parte de la sociedad si miles de ellos no tienen identidad, no pueden circular libremente, no pueden tener acceso a un trabajo?

De alguna manera no es sorprendente que las acciones del Estado en materia de reparaciones aún no reflejen una política nacional: la experiencia comparada nos enseña que la implementación de este tipo de política es un proceso largo, pero nos enseña también que es un proceso ineludible.

Lo afirma tanto la ONU como el sistema interamericano. Lo reconoció de manera implícita el gobierno al encomendar a la CVR el mandato de elaborar propuestas de reparaciones para las víctimas y sus familiares. Lo asumió la propia CVR al diseñar un instrumento para atender al conjunto de las víctimas del conflicto armado interno: el Plan Integral de Reparaciones. Pero lo demuestra también la actitud vigente de los Estados de la región: 10, 15, 30 años después de sus respectivos conflictos, Bolivia, Argentina, Chile, Brasil y Guatemala están implementando programas de reparaciones por no haber respondido a cabalidad, en su momento, a su deber: reparar al conjunto de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Así, en Bolivia, el presidente Carlos Mesa promulgó el 11 de marzo del 2004 la Ley de Resarcimiento Excepcional a Víctimas de la Violencia Política, que contempla beneficios para viudas y herederos de los desaparecidos, así como para torturados o apresados injustamente por causas políticas durante los regímenes dictatoriales que gobernaron

<sup>6</sup> Resolución jefatural N°229-2004-JEF/RENIEC.

<sup>7</sup> Ley N°28316, Ley que modifica el artículo N°37 de la Ley N°26497, Ley orgánica del RENIEC y deroga el artículo N°24 de la Ley N°27178, Ley del servicio militar, 5 de agosto de 2004.



Bolivia entre 1964 y el 10 de octubre de 1982. El resarcimiento consiste en el pago de hasta 17.000 dólares a favor de las víctimas y sus deudos. El presidente argentino, Néstor Kirchner, firmó en la misma época un proyecto de ley que propone una indemnización y reparación para los hijos de desaparecidos nacidos en cautiverio o que sufrieron la supresión de su identidad. Asimismo, el gobierno guatemalteco estableció el 6 de julio del 2004 la Comisión Nacional de Resarcimiento (CNR), como la entidad responsable de atender las demandas de las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado en Guatemala y cuya inauguración fue acompañada de la entrega de un aporte inicial de 30 millones de quetzales.

Estos ejemplos demuestran que la demanda -y el deber- persisten en el tiempo y reclaman una atención justa. Perú está llamado a cumplir este deber. Ahora bien ¿por qué reparar a través de una política nacional de reparaciones?

Una de las primeras razones es que, en cumplimiento de leyes de atención especial o de sentencias internacionales, el Estado peruano otorga reparaciones e indemnizaciones a ciertas víctimas. La aplicación de estas normas hace inevitable la atención diferenciada o, por lo menos, no simultánea, para distintos grupos de víctimas. Ello conlleva una forma de discriminación que puede conducir a problemas políticos mayores pues nuevamente se tiende a generar diferencias entre las “víctimas del terrorismo” y las víctimas de los agentes del Estado, víctimas generalmente de las mismas categorías de crímenes, cuando justamente discriminación y exclusión fueron señaladas por la CVR como causales de la violencia política. En el mismo sentido, y como ya lo hemos señalado, se reforzaría aún más la desigualdad entre las víctimas si se pretende que usen la vía judicial para obtener las reparaciones a las que legítimamente tienen derecho.

Además, uno se puede preguntar si no sería una mejor inversión para el Estado atender al universo de víctimas de forma equitativa, demostrando a la vez su respeto por los derechos de las víctimas, que la alternativa de invertir años y millones litigando para negar una realidad documentada con lujo de detalle por la CVR y arriesgarse a tener que cumplir con fallos o resoluciones del sistema interamericano de derechos humanos sobre reparaciones, cuyos montos podrían llegar rápidamente a las sumas inalcanzables – éstas sí<sup>8</sup> – que conocemos.

En estos contextos, una política general de reparaciones reúne las mejores posibilidades de responder a una obligación jurídica, hacer justicia, dar satisfacción de manera justa y equitativa al universo de víctimas y, a su vez, ser más solvente para el Estado.

## Reflexiones finales

En ocasión del primer aniversario de la entrega del Informe Final de la CVR, el gobierno promulgó un decreto supremo que aprueba un marco programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional<sup>9</sup>. En un importante avance, dicha norma reconoce como ejes del marco programático en reparación: la restitución de derechos ciudadanos, las reparaciones en educación, las reparaciones en salud, las reparaciones colectivas y las reparaciones simbólicas, e incluye la promoción y la facilitación

<sup>8</sup> La última sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condena al Estado peruano a pagar una indemnización, en este caso por la ejecución extrajudicial de los hermanos Rafael y Emilio Gómez el 21 de junio de 1990, eleva dicha indemnización a la suma de US\$ 770 mil.

<sup>9</sup> Decreto Supremo N° 062-2004-PCM, 27 de agosto de 2004.



del acceso a una solución habitacional en el marco del Plan Nacional de Vivienda. A su vez, le encarga a la *Comisión Multisectorial de Alto Nivel* el desarrollo de este marco programático. Esta iniciativa que podría sentar las bases de una verdadera “política nacional en reparaciones” no contempla, sin embargo, ni un pliego presupuestal especial, ni la creación de un fondo para reparaciones ni tampoco la utilización de recursos extraordinarios como pueden ser el Fondo especial de administración del dinero obtenido ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADOI), los fondos del contrabando, las regalías, los impuestos a las remesas de los peruanos emigrantes, el canje de deuda por reparaciones, etc. Plantea solamente que el financiamiento del PIR se realice con una redistribución dentro de los respectivos presupuestos institucionales y de los recursos existentes hacia estos temas. La voluntad no es suficiente si no está plasmada en el presupuesto de la República.

El día que leamos en las páginas económicas de los periódicos sobre el financiamiento de las reparaciones, habremos ganado una batalla más. Pero para que ello suceda tiene que convertirse en prioridad política. Y si los actores políticos y económicos no toman conciencia de la importancia que conlleva la implementación de un plan integral de reparaciones y de su contribución para el fortalecimiento del proceso de consolidación de una democracia inclusiva y el futuro de convivencia nacional, esto no se puede lograr. No se trata de reparar solamente para dar por concluida una obligación, sino entenderlo como una inversión a futuro.