**PERÚ Y LAS REPARACIONES: POCOS AVANCES PRÁCTICOS SOBRE EL TERRENO**

**Julie Guillerot, Lisa Magarell[[1]](#footnote-2)\***

La caída del régimen de Fujimori en noviembre del 2000 trajo nuevas posibilidades para un cambio en el respeto hacia los derechos humanos en el Perú y el desarrollo de una conciencia nacional diferente respecto de los abusos cometidos en los últimos veinte años. El mandato de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) fue decretado en aquel contexto[[2]](#footnote-3) por el presidente de transición y fue ratificado más tarde[[3]](#footnote-4) (con algunas modificaciones menores) por el recién elegido presidente Alejandro Toledo, quien asumió el cargo en julio de 2001.

El mandato y objetivos de la CVR fueron: Aclarar la naturaleza del conflicto armado y las violaciones de los derechos de los peruanos; determinar las responsabilidades de las múltiples violaciones de los derechos humanos entre 1980 y 2000; la formulación de recomendaciones al Estado y la sociedad en general sobre cómo responder y superar el legado de la violencia; y, en lo que respecta específicamente a la reparación, la elaboración de propuestas para la reparación y la dignificación de las víctimas y sus familiares.

En agosto de 2003, la CVR hizo públicos los 9 volúmenes de su Informe Final, que analizan las causas y consecuencias del conflicto armado interno del Perú y exponen la dimensión y la gravedad de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante los veinte años investigados. En el volumen IX, titulado *“Recomendaciones de la CVR: Hacia la Reconciliación”,* la Comisión propone una serie de medidas para garantizar que los abusos violentos que los peruanos habían sufrido no volvieran a ocurrir. Esas recomendaciones incluyen un Plan de Reparaciones (PR) detallado y completo.

La CVR basó su PR en tres aspectos: legal, ético y político. En lo que respecta al primer aspecto, la CVR señaló la obligación de reparar, que se encuentra tanto en la legislación peruana como en el derecho internacional de los derechos humanos. La CVR también arguyó que el Estado no sólo era responsable de reparar los abusos cometidos por sus agentes, sino también de no prevenir ni responder adecuadamente los abusos de los agentes privados (principalmente, Sendero Luminoso). Siguiendo una importante jurisprudencia de la Corte Interamericana (el caso Velásquez Rodríguez), la CVR hizo hincapié en el deber del Estado de garantizar el respeto de los derechos humanos y, en caso de abusos serios, de reparar el daño sufrido.

La CVR también afirma su propuesta ética de reparación. Arguye que en el período post-conflicto es particularmente importante mostrar a las víctimas una prueba tangible de apoyo y solidaridad, que pueda inculcar al menos un poco de confianza en aquellos que han perdido mucho, aún cuando también se trataba de personas con plenos derechos en la sociedad. Así, el Estado necesita realizar un gesto, a través de sus acciones y en nombre de todos los peruanos, reconociendo el daño causado a las víctimas y sus familias, reafirmando su dignidad y su condición de ciudadanos. Las reparaciones serían el modo de concretar ese reconocimiento. Además, debido a que la CVR recomendó que el Estado repare tanto a las víctimas del Estado como de los los grupos insurgentes, el PR trataría a ambos grupos de manera equitativa.

Finalmente, la CVR justificó su decisión de diseñar una política nacional de reparación por razones políticas: los tribunales no estaban en condiciones de responder a las violaciones masivas y sistemáticas que se produjeron y que dieron lugar a tantas víctimas, tanto individuales como colectivas. La CVR sostuvo que a través de la administración de una política nacional de reparaciones en lugar de una supervisada judicialmente, el Estado sería capaz de responder a un universo más amplio de víctimas, y no sólo a casos individuales como los que se han abordado a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De esta manera, una respuesta política haría más justicia y lograría atender un mayor número de víctimas de lo que el sistema judicial era capaz, y puede ser tanto económica como políticamente viable.

La CVR recomendó que el PR tenga como principal objetivo “reparar y compensar la violación de los derechos humanos, así como las pérdidas sociales, morales y materiales y los daños sufridos por las víctimas como consecuencia del conflicto armado interno”. Combina medidas colectivas e individuales y responde a los daños colectivos que sufren las comunidades, grupos, las víctimas y sus familias. El PR se compone de seis programas recomendados de acuerdo a los tipos de las víctimas, de violaciones y el daño sufrido.

|  |  |
| --- | --- |
| **Reparaciones simbólicas** | Reconstrucción de los vínculos sociales rotos por la violencia por medio de gestos públicos, actos de reconocimiento, monumentos y acciones que conduzcan a la reconciliación. |
| **Cuidado de la salud** | Ayudar a la población afectada a recuperarse, tanto física como mentalmente. Reconstrucción de las posibles redes sociales de apoyo y fortalecimiento social e individual, intervenciones comunitarias, acceso a la salud y atención preventiva. |
| **Educación** | Nuevas o mejores oportunidades para el acceso de aquellas personas que perdieron su oportunidad de recibir una educación adecuada o completar sus estudios; becas y programas educativos especiales. |
| **Restitución de derechos** | Restablecer el pleno y efectivo ejercicio de los derechos políticos y civiles de la ciudadanía a través de la rehabilitación judicial, que incluye la normalización de la situación jurídica de los desaparecidos y de personas contra las que se han emitido órdenes ilegales, purgar registros de antecedentes penales en los archivos judiciales y policiales, y asegurar el reemplazo de documentos de identidad. |
| **Reparaciones económicas** | Permitir a las víctimas y sus familias planear un futuro de dignidad y bienestar. Un conjunto limitado de las víctimas serían indemnizadas por daños y perjuicios a través de una pensión o un plan de compensación, a través de un esquema de costos que se presentó al Gobierno. Ninguna cantidad específica se recomendó públicamente. |
| **Reparaciones colectivas** | Contribuir a la reconstrucción y la consolidación de las comunidades y asentamientos (incluyendo la población desplazada) que perdieron infraestructura física y social, combinando los factores mencionados para definir las comunidades que serían atendidas y sus prioridades: creación de instituciones; recuperación y reconstrucción de la infraestructura para la producción; la provisión de servicios básicos y los proyectos de generación de ingresos, definidos con el apoyo de la comunidad. |

En agosto de 2006 el país conmemorará el tercer aniversario de la publicación del Informe Final de la CVR. Este hito resalta que el Perú tiene algunos avances importantes en términos de desarrollo de un marco jurídico para la reparación, una gran mezcla de iniciativas; pero, por lo menos hasta ahora, tiene pocos signos reales de una práctica nacional útil y eficaz de reparación.

En febrero de 2004, el Ejecutivo creó una “Comisión Multisectorial de Alto Nivel a Cargo de las Acciones Estatales y Políticas en las áreas de Paz, Reparaciones Colectivas y Reconciliación Nacional” (CMAN)[[4]](#footnote-5). La CMAN acabó por desarrollar un Marco Programático para la Acción del Estado para la Paz, Reparación y Reconciliación Nacional, y el Programa Plurianual para el Plan de Reparaciones para el período 2005-2006, aprobado por el Ejecutivo en julio de 2005[[5]](#footnote-6). El Programa Plurianual de la CMAN desarrolla todas las áreas programáticas del PR de la CVR, incluyendo diferentes medidas (con la importante excepción de las pensiones y la compensación individual), a pesar de la formulación original de la CMAN como un cuerpo que solamente atienda la política de desarrollo de las reparaciones colectivas.

***La Comisión de la Verdad y Reconciliación presentando su informe final***

***al gobierno peruano el 28 de agosto de 2003 en Palacio de Gobierno***

***http://cverdad.org.pe/ingles/pagina01.php.***

El Programa se dispone a implementar efectivamente reparaciones individuales en educación y salud a las poblaciones de las 562 comunidades más duramente afectadas en las zonas rurales, sin discriminar si los beneficiarios han sido víctimas o familiares de víctimas. Además, la esencia del programa se centra en la situación actual de estas áreas y no en un vínculo explícito con las violaciones de derechos humanos cometidas. La CVR ha subrayado este vínculo como una importante garantía de que las reparaciones constituyan un reconocimiento de los errores específicos y los daños causados. El costo total del Programa, que asciende a unos 349 millones de soles (aproximadamente US$ 100 millones), no ha sido financiado en su totalidad, llevando a un déficit inicial, incluso antes de iniciar la implementación, de unos 86 millones de soles (unos US$ 24,6 millones).

El mayor avance llegó a finales de julio de 2005, cuando el Congreso peruano aprobó la Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones[[6]](#footnote-7) ("Ley de Reparaciones"). La Ley de Reparaciones es consistente con el PR, como establece su marco programático, y permite la fusión de políticas ad hoc en una verdadera política de Estado sobre las reparaciones. Por otra parte, mediante el compromiso con futuros gobiernos, la ley prevé una mayor garantía de la aplicación del PR. La CVR preveía que cualquier PR debería abarcar a todas las víctimas (comprendidas dentro de la definición de “violaciones de derechos humanos”), y no sólo aquellas cuyos casos fueron denunciados a la Comisión; por lo tanto la ley de reparación prevé la creación de un Registro Unificado de Víctimas, tanto individuales como colectivas, así como de los familiares de los muertos y desaparecidos, que tendrían derecho a las reparaciones. Esta será una herramienta indispensable en la aplicación efectiva de las medidas de reparación.

La Ley de Reparaciones se hace eco del marco de la CMAN al rechazar la noción de una indemnización o pensiones a las víctimas, contemplando una serie integral de reparaciones simbólicas y materiales, tanto para las víctimas individuales como colectivas. La ley contiene una autorización a la CMAN para incluir otros programas que considere necesarios, y estos podrían eventualmente allanar el camino para futuras compensaciones a algunas de las víctimas. Sin embargo, por ahora la ley pospone una obligación importante del Estado en este sentido.

La Ley de Reparaciones también hace otro cambio significativo en el PR según lo establecido por la CVR y el marco programático de la CMAN; indica explícitamente que los miembros de los grupos subversivos no serán considerados como víctimas, y por lo tanto no tendrán derecho a los beneficios de la ley, a pesar de que no serán excluidos de las acciones judiciales para obtener reparación. La CVR tuvo problemas con este asunto y concluyó que era legal y prácticamente imprudente excluir a dichas personas, siempre y cuando fueran víctimas de una violación a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario.

El hecho de que el Congreso finalmente apruebe una Ley de Reparaciones es importante. Sin embargo, hay una serie de pasos antes de que la ley se cumpla con eficacia y eficiencia. Una cuestión importante que se ha olvidado por meses es la aprobación de la reglamentación de la ley, y la creación tanto de un Consejo de Reparaciones para ejecutarla, como del Registro Nacional de Víctimas, que identifique a aquellos que deben ser sus beneficiarios. A nivel nacional, la voluntad política ha sido vacilante, en parte como reflejo de la debilidad del gobierno encabezado por el presidente Toledo. A nivel de los gobiernos locales y regionales, donde los políticos tal vez se sienten más identificados con las víctimas y se mantienen más cercanos a las críticas, han habido algunas iniciativas importantes para registrar a las víctimas y poner en marcha programas a nivel comunitario. Desde el discurso inicial del presidente Toledo sobre el Informe Final de la CVR hasta la actualidad, ha habido un intento de utilizar los programas de desarrollo y alivio de la pobreza como un vehículo para las reparaciones. Esto puede ser un atajo políticamente atractivo, ya que hay una clara superposición de las poblaciones de víctimas con las que necesitan de estos programas, y tanto las reparaciones como el desarrollo son demandas de la población. Sin embargo, este enfoque socava el reconocimiento de las violaciones de derechos humanos como elemento fundamental de cualquier reparación. La CVR hizo hincapié en que las reparaciones no son un instrumento de política social que reemplaza las obligaciones del Estado de abordar los problemas estructurales de la pobreza, la exclusión y la discriminación. Esto continúa siendo un desafío para la implementación.

Otro desafío consiste en superar el rechazo a las indemnizaciones y el argumento de que las reparaciones son muy costosas para el país. El Perú ya ha otorgado indemnizaciones especiales a través de leyes anteriores para las “víctimas del terrorismo” y como satisfacción de una serie de sentencias o acuerdos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El reconocimiento de derechos en estos casos, sin proporcionar igualdad de trato a las víctimas, seguirá generando tensiones y subrayando las desigualdades existentes.

Por último, el gobierno del Perú realizará el cambio de mando a fines de julio del 2006, y muchas de las recomendaciones de la CVR permanecen en la cuerda floja. Ninguno de los dos candidatos que compiten actualmente por la Presidencia ofrece señales claras para las reparaciones, la justicia y las revelaciones continuas del pasado. Esto sugiere que una estrecha vigilancia y una defensa sólida serán necesarias para preservar los logros alcanzados durante los últimos años, y para avanzar de manera significativa.

1. \* *The Reparation Report. The bi-annual Journal of the Redress Trust,* 7, Mayo 2006. Julie Guillerot ha trabajado como Consultora Asociada del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), donde Lisa Magarell es Asociada Senior. Actualmente están escribiendo un libro sobre las reparaciones en el Perú, que será publicado por el ICTJ y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), que se publicará en agosto de 2006. [↑](#footnote-ref-2)
2. Decreto Supremo N° 065-2001-PCM, 4 de junio de 2001 [↑](#footnote-ref-3)
3. Decreto supremo N° 101-2001-PCM, 31 de agosto de 2001 [↑](#footnote-ref-4)
4. Decreto Supremo N° 003-2004-JUS, 6 de febrero de 2004. Modificado por Decreto Supremo N° 024-2004-JUS, 25 de marzo de 2004 y posteriormente concretado por Resolución N° 154-2004-PCM, 4 de mayo de 2004, y el Decreto Supremo N° 031-2005-JUS, 7 de abril de 2005. La CMAN inició sus funciones bajo tutela del Consejo de Ministros y fue recientemente trasladada al Ministerio de Justicia. Además de los Ministros, la CMAN incluye 4 representantes de la sociedad civil, incluyendo uno de las ONGs de derechos humanos. [↑](#footnote-ref-5)
5. Decreto Supremo N° 047-2005-PCM, 7 de julio de 2005, con un anexo publicado el 4 de octubre de 2005. [↑](#footnote-ref-6)
6. Ley N° 28592, 29 de julio 2005 [↑](#footnote-ref-7)