

Reparaciones: Balance 2006-2011

Jairo Rivas Beloso

Estando cerca de la culminación del actual gobierno resulta oportuno realizar un ejercicio de balance sobre el proceso de reparaciones, tarea a la que dedicaré las siguientes entregas.

1. Un diseño complejo para un tema nuevo

La demanda por reparaciones adquiere presencia pública a partir del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Anteriormente no había formado parte de la agenda planteada por las organizaciones de víctimas ni tampoco por los organismos de derechos humanos, los cuales habían dado mayor relevancia a los temas de verdad y justicia. Se trata, por tanto, de un tema relativamente nuevo cuya necesidad fue fundamentada en una de las recomendaciones de la CVR.

La creación de la CMAN, el año 2004, fue la respuesta del gobierno de Alejandro Toledo a los planteamientos de la CVR. A partir de allí se empieza a tejer el esquema institucional para dar respuesta a la exigencia de reparaciones. Es así que, en julio de 2005, se promulga la Ley N° 28592, la cual crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR). Con esta norma se oficializan los planteamientos de la CVR y se le da curso legal a la creciente expectativa de las víctimas por las reparaciones.

La reglamentación de esta ley, aprobada a poco de concluir el gobierno de Toledo, precisa el diseño institucional a cargo del proceso de reparaciones. En él se establece un camino de dos pasos: i) la identificación de las víctimas y beneficiarios del PIR, a través de un instrumento denominado Registro Único de Víctimas; y ii) la coordinación de los distintos programas de reparación. La complejidad radica en que la realización de cada paso fue encargada a una entidad distinta: el primero fue asignado al Consejo de Reparaciones, mientras que el segundo se puso bajo responsabilidad de la CMAN.

Esta distinción institucional tiene una lógica: evitar que el primer paso - la identificación de las víctimas - sea objeto de manipulación política. Esta intención se vio confirmada con la designación de los integrantes del Consejo de Reparaciones, en octubre de 2006, por Jorge del Castillo, por entonces Presidente del Consejo de Ministros, quien promovió una conformación plural y ajena a intereses partidistas.

La distinción funcional planteaba la necesidad de entender las tareas de ambas entidades como una continuidad: el Consejo producía la información que la CMAN necesitaba para el diseño e implementación de los programas bajo su responsabilidad.

No puede decirse, luego de varios años de iniciado el proceso, que esta premisa se haya cumplido. Como se ha advertido en diversas ocasiones, son diferentes los criterios que han orientado la labor de ambas entidades y ello ha producido desencuentros y tensiones. Me parece que estas se fueron incrementando cuando aumentó la presión social por las reparaciones individuales, en especial las económicas, siendo que la prioridad en los primeros años estuvo centrada en las reparaciones colectivas.

Como resultado encontramos que no se logró la complementariedad deseada y ello produjo mensajes confusos a la población afectada por la violencia, que en diversas ocasiones expresó la necesidad de un manejo más coordinado. Dado que diversos esfuerzos en esa dirección no dieron los resultados esperados, queda como desafío revisar el diseño institucional, buscando la forma de darle una mayor coherencia y simplicidad, logrando mayor eficacia en la respuesta a las demandas de las víctimas.

2. El Registro Único de Víctimas (RUV)

El RUV fue creado por la Ley N° 28592 y su elaboración fue encargada al Consejo de Reparaciones (CR). Tiene por objeto la identificación de personas y colectivos (comunidades, centros poblados y grupos de desplazados) que fueron afectados por la violencia, buscando determinar a los beneficiarios de los programas de reparaciones.

El trabajo del Consejo puede describirse esquemáticamente en tres etapas:

- Organización del trabajo. Se inicia con la conformación del Consejo (octubre 2006) y se extiende hasta fines del año 2007. En este tiempo, los Consejeros definieron la manera de elaborar el RUV e iniciaron su implementación. Un aspecto fundamental fue la redacción del Reglamento de Inscripción, documento que precisa definiciones operativas y procedimientos. Adicionalmente se elaboraron diversos instrumentos normativos (protocolos) y operativos (instrumentos de registro, sistemas informáticos, estrategia de despliegue), se acopió la información de los registros pre existentes y se inició la inscripción de casos en el RUV.
- Despliegue nacional. Entre los años 2008 y 2010 el CR se volcó a recoger información sobre víctimas en todo el país. Se instalaron más de 200 módulos de atención en 16 departamentos (sólo 6 financiados con recursos propios, los demás con aporte de terceros) y se realizaron campañas de registro en zonas rurales de 11 departamentos. Paralelamente se avanzó en la integración de los registros pre existentes y en el análisis e inscripción de las solicitudes acopiadas.
- Inscripción masiva. El 2011 disminuyó el ritmo de recepción de solicitudes y los esfuerzos se concentraron en la calificación de casos para su posterior inscripción.

Al 31 de mayo, en el RUV se han inscrito cerca de 120 mil víctimas individuales, 5.668 comunidades y centros poblados, y 20 grupos de desplazados. Para ello se ha calificado el 70% de los más de 135 mil registros acopiados. Asimismo se ha logrado entregar a personas y comunidades el 44% de los certificados que acreditan su inscripción en el RUV (más de 54 mil).

Como en todo proceso institucional podemos encontrar luces y sombras. Empecemos por las primeras en apretado recuento:

- Un Consejo integrado por personas con distintas visiones del proceso de violencia que es capaz de llevar adelante una tarea compleja en base al diálogo tolerante y al consenso.
- Una cantidad nunca antes acopiada de testimonios que convierte al acervo documentario del CR en el principal depositario de relatos individuales sobre el período de violencia.

- Un instrumento confiable y con información válida para el diseño e implementación de los programas de reparaciones.
- Un proceso transparente y participativo, que termina contando con el respaldo y la aprobación de las víctimas de la violencia y de sus organizaciones.
- La amplia movilización de voluntades y recursos de numerosas instituciones, que adelanta la posibilidad de múltiples formas de atención a las víctimas a nivel regional y local.
- La multiplicación de gestos simbólicos de reconocimiento a las víctimas a través de la inscripción y, sobre todo, la entrega de certificados.

Brevemente también, menciono algunos aspectos que pueden cuestionarse en el proceso de elaboración del RUV:

- Al adoptar una estrategia de recojo de información diferenciada para víctimas individuales y comunidades se perdió la oportunidad de recopilar datos conjuntos.
- Inicialmente se planteó un procedimiento largo e innecesariamente complejo para la integración de la información a la base de datos y su posterior evaluación, diseño que fue revisado en algún momento para darle mayor fluidez a esta labor.
- Se invirtió tiempo y recursos hasta encontrar un modelo de campañas de registro que, con economía de fondos, permitiera la mayor cobertura posible.

Estos últimos factores, junto a las limitaciones presupuestales, incidieron en la velocidad con la que se ha desarrollado esta tarea. Si bien no siempre se ha podido responder con la celeridad esperada por las víctimas, considero que el balance es positivo teniendo en cuenta el nivel de avance alcanzado y los aspectos positivos que han sido enunciados.

Si el siguiente gobierno mantiene el apoyo a esta tarea, en pocos meses podrá concluirse la calificación masiva de expedientes, y podrá entregarse al país un registro que constituye, como lo he dicho en otro espacio, un ejercicio de memoria nacional y un esfuerzo colectivo por resarcir a quienes sufrieron el impacto de la violencia.

3. La implementación del Plan Integral de Reparaciones (PIR)

Acogiendo los planteamientos formulados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la Ley N° 28592 y su Reglamento definieron los programas que el Estado se compromete a implementar para reparar el daño sufrido por familias y comunidades durante el conflicto interno. ¿Cuánto se ha avanzado en esta tarea durante el último quinquenio?

Aunque no podré extenderme en ellos, propongo algunos criterios objetivos para analizar este programa público: i) propuestas diseñadas; ii) presupuesto asignado para su implementación; y, iii) percepción de los beneficiarios sobre la acción reparadora.

El avance más significativo se encuentra en el programa de reparaciones colectivas. El año 2007 se diseñó la propuesta y se inició su implementación, que ha sido sostenida a lo largo de todo el

período de gobierno. Desde entonces, se han beneficiado a más de 1,600 centros poblados con un desembolso superior a los 160 millones de soles desde el gobierno central. Los dos primeros criterios fueron cumplidos.

En cuanto al tercer criterio, la Defensoría del Pueblo y algunos organismos de derechos humanos han señalado que no siempre se evidencia la intención reparadora hacia las comunidades, pero la CMAN señala que las obras financiadas son muy valoradas por las poblaciones beneficiarias. Se requiere un trabajo de campo para analizar este aspecto con más detalle, aunque me da la impresión que los implementadores han priorizado la ejecución de las obras (en la lógica impuesta por el gobierno) y dado menos importancia al gesto reparador que esta iniciativa debía traer consigo.

Un panorama completamente distinto se observa en los programas de reparaciones individuales. Al concluir el cuarto año de gobierno (julio de 2010) sólo se contaba con el diseño del programa de reparaciones en salud, el cual se había comenzado a implementar mediante la inscripción automática y gratuita de las víctimas en el Seguro Integral de Salud.

Si bien esta medida constituye un paso importante, se limitó a este nivel básico de atención y no desarrolló “paquetes” de beneficios especiales para grupos de beneficiarios (personas con discapacidad, víctimas de violación sexual, por mencionar algunos). A ello se suman las dificultades presentadas en la atención a las víctimas, especialmente por desinformación del personal a cargo de los establecimientos de salud, problema que no ha sido revertido y ha generado muchos cuestionamientos de las víctimas que no se sienten verdaderamente atendidas.

Al concluir el año 2010 no se contaba con ningún otro diseño. Sólo con movilizaciones continuas, las organizaciones de afectados lograron que el gobierno avance en el diseño del programa de reparaciones económicas y asigne recursos para este propósito. Recién en febrero de 2011 se presentó un informe técnico con lineamientos para la implementación del programa de reparaciones económicas, el cual fue asumido oficialmente el 16 de junio de 2011... ¡¡¡ 40 días antes de concluir el período gubernamental!!! La implementación de este programa se ha iniciado con los 20 millones de soles incluidos en el presupuesto de este año. Para los demás programas de reparaciones (simbólicas, educación, apoyo al acceso habitacional, restitución de derechos ciudadanos) no se realizó ningún diseño ni se asignó presupuesto alguno.

Desde diversos ámbitos se ha cuestionado la forma en la que se ha iniciado el programa de reparaciones económicas, señalando que se optó por un diseño sin el debido sustento técnico, obviando por decreto espacios de deliberación y consulta, y generando una percepción crítica de las víctimas sobre este programa. Que un número importante de ancianos y ancianas, la mayor parte de ellos en condiciones de pobreza, hayan aceptado recibir dinero de parte del Estado no borra las críticas antes formuladas respecto a la forma de implementación de este programa. De esta manera se perdió la oportunidad de iniciar un programa tan importante y esperado con la mayor legitimidad social posible.

Tomando solo los dos primeros criterios (propuesta y presupuesto), resulta claro que la implementación de reparaciones individuales no ha sido una prioridad, a diferencia de las colectivas. Este avance tan desigual le ha quitado al PIR su carácter integral. En cuanto a la percepción, los cuestionamientos formulados a la CMAN revelan un gran descontento de las

propias víctimas sobre su desempeño en la tarea de coordinar la implementación del PIR. Constituye un saldo muy negativo que los beneficiarios de una acción institucional la cuestionen en forma tan abierta y reiterada. Ello expresa que las víctimas no se sienten aún reparadas y que los escasos avances en este campo revelan a un Estado que no ha podido (¿ha querido?) superar el déficit de atención a las víctimas de la violencia.

4. Reparaciones: mirando al futuro

En las entregas anteriores he efectuado una mirada crítica sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones (PIR) durante el gobierno aprista. En resumen, afirmo que en un contexto de poca voluntad política respecto al tema, se pudo avanzar, no sin contratiempos, la elaboración del Registro Único de Víctimas (RUV) y el programa de reparaciones colectivas. Las reparaciones individuales merecieron apenas atención, salvo por un tímido inicio de las acciones en salud y el tardío lanzamiento del programa de reparaciones económicas, hecho en forma acelerada y sin atender a los cuestionamientos que se le efectuaron, intentando – sin éxito – al final de la gestión enmendar lo poquísimos que se hizo en este campo en los años anteriores.

Queda claro, por tanto, que el gobierno anterior deja una enorme tarea pendiente, y que le toca a la nueva gestión enmendar los rumbos. Asumo que existe la voluntad política para hacerlo considerando lo siguiente: el tema fue incluido en el plan de gobierno de Gana Perú; un representante de esta agrupación suscribió durante la campaña un compromiso promovido por la CONAVIP y el IDEHPUCP; el Presidente Humala mencionó el tema en su discurso del 28 de julio; y el Presidente del Consejo de Ministros se reunió hace un par de semanas con dirigentes de CONAVIP y en estos días ha encargado a una conocedora del tema plantear la estrategia a seguir para cumplir este compromiso.

Planteo algunos aspectos que podrían tomarse en cuenta en este nuevo intento por responder a las justas demandas de las víctimas de la violencia por una reparación digna.

a) Precisar tareas: No se empieza de cero. Existe un avance considerable en la inscripción de personas y colectivos en el RUV, y existe un camino recorrido en lo que a reparaciones colectivas se refiere, que bien podría continuarse con los correctivos del caso. Tomando lo anterior como referencia, los principales desafíos consisten en dar un impulso final para revisar los miles de registros aún pendientes de calificación y diseñar una forma de implementar la integralidad de los programas de reparaciones. Ello va a suponer avanzar con el diseño de los mismos, en coordinación con los sectores involucrados y conseguir la asignación presupuestal para su adecuada ejecución. Nada de esto podrá conseguirse sin una dirección que asuma este encargo en su conjunto y con un equipo técnico especializado en el tema y con solvencia en el manejo de programas públicos.

b) Coherencia: Se requiere superar los problemas de coordinación entre las entidades a cargo de distintos aspectos del PIR. De este modo, se podrá brindar un mensaje único a la población beneficiaria, que evite confusiones, malentendidos y “mecidas”, y de este modo conseguir una mayor coherencia en la respuesta ofrecida. Esto se podrá conseguir reformulando el diseño institucional a cargo de esta labor, evitando dobles instancias o ventanillas de atención, y apuntando a un proceso continuo desde el registro hasta la recepción de los beneficios establecidos en la ley.

Ello, además de permitir un ahorro en costos operativos, redundará en la eficiencia de la gestión gubernamental.

c) Participación: Un desafío especial es lograr la participación de las organizaciones de afectados en el diseño e implementación de los programas de reparaciones, en diálogo con los sectores del Estado y con otros actores de la sociedad civil. Esta demanda fue permanentemente desatendida por el gobierno aprista, impidiendo que la gestión pública en este campo se convirtiera en una experiencia inclusiva. Se necesita diseñar mecanismos concretos para cumplir con este criterio, y adoptar medidas a partir del diálogo y la generación de consensos amplios. Es cierto que el Estado no podrá cubrir todas las demandas que se le planteen, pero es mejor avanzar planteando las posibilidades y limitaciones con transparencia y horizontalidad.

d) Una tarea para todos los niveles de gobierno: No se ha promovido en forma adecuada el involucramiento de gobiernos regionales y municipalidades en la implementación de medidas de reparación. Las entidades sub nacionales han apoyado el RUV en sus ámbitos, han promovido reparaciones simbólicas y ha actuado como ejecutoras de obras de reparación colectiva. Esto resulta muy poco en comparación a las tareas que se les podría plantear como responsabilidad. Ello requiere una mirada menos centralizada del proceso de reparaciones, una propuesta con tareas específicas para gobiernos regionales y municipalidades, y la posibilidad de brindar apoyo técnico para que a este nivel se puedan consolidar compromisos concretos en esta dirección. De este modo, se podrá conseguir que la implementación del PIR sea una responsabilidad compartida por el Estado en su conjunto.