

## Reparaciones a los afectados del conflicto armado interno: otra opinión pesimista

Por:

[Iván Ramírez Zapata](#)



Familias de víctimas asesinadas durante una masacre llevan ataúdes durante una ceremonia de entierro. (Foto: ictj.org)

Para concretar la promesa realizada por el Estado de reparar a los afectados por el conflicto armado interno, en diciembre del 2005 se promulgó la [ley 28592](#), que creó el Plan Integral de Reparaciones (PIR). Éste define la reparación como un proceso orientado “[...] a permitir a las víctimas reconstruirse como personas y colectivos, para encarar el futuro con dignidad. Todo ello 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”.

Asimismo, la ley 28592 crea también otras dos instituciones centrales para este proceso: el Consejo de Reparaciones (CR), encargado de elaborar el Registro Único de Víctimas (RUV), es decir, un listado de afectados por el conflicto armado interno a nivel nacional que de esta manera se convierten en sujetos de reparaciones; y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los ámbitos de la Paz, Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN), ente rector de la implementación del PIR y sus programas. Ambas

instituciones se encontraban adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros al momento de su creación, pero desde finales del 2011 dependen del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Además, el PIR asigna a los gobiernos locales y a los gobiernos regionales responsabilidades en la realización del registro de afectados y en la implementación de los proyectos que aparecen como parte de los distintos programas de reparación. El PIR propone siete programas: restitución de derechos ciudadanos, reparación en educación, reparaciones en salud, reparaciones colectivas, reparaciones simbólicas, promoción y facilitación al acceso habitacional, y reparaciones económicas. Finalmente, el [Reglamento del PIR](#) dispone que la población desplazada tiene acceso a todos estos programas, excepto al de reparaciones económicas.

Desde entonces, quienes vienen observando el desarrollo del programa de reparaciones han publicado diversas columnas de opinión sobre el tema. En la mayor parte de ellas se resaltan las ineficiencias, descoordinaciones y retrocesos que el proceso ha sufrido (por ejemplo, [aquí](#)). Por eso, en este artículo no volveré sobre ello. Más bien, expondré una serie de comentarios al proceso apoyándome en algunas de las investigaciones realizadas al respecto. Elijo abordar el tema de esta manera porque considero que permitirá echar luces a una serie de aspectos que han atravesado el programa de reparaciones, independientemente de quiénes estén en el gobierno de turno.

Un primer asunto tiene que ver con las ambiciones del PIR. Éste es conocido por ser uno de los programas de reparación mejor pensados y diseñados del mundo. Sin embargo, su funcionamiento adecuado requeriría de un Estado técnicamente sólido y eficiente, con capacidad para formular e implementar políticas de forma eficaz, cosa que no tenemos (el pobre desempeño del Perú en materia de formulación de políticas públicas [ya ha sido documentado](#)).

Esto supone un problema no solo en lo que concierne al lento avance del proceso de reparaciones, sino también respecto de las expectativas creadas y posteriormente decepcionadas. Como se sabe, la mayor cantidad de afectados responde a un perfil social caracterizado por precariedad económica, procedencia andina y rural, lengua materna distinta del castellano y un nivel educativo inferior a la Secundaria —cuando no se

trataba de personas analfabetas—. Las dificultades económicas que afrontan muchas de las familias que se ubican en este perfil les hace difícil estar en la capacidad de iniciar y sostener procesos judiciales hacia quienes se conocen como los responsables de la muerte o desaparición de sus familiares, por lo que la demanda de justicia, al ser muchas veces de difícil concreción, pasa a segundo plano ante la demanda por reparaciones. A su vez, éstas, al hacerse esperar, pueden crear progresiva desilusión ante las promesas hechas por el Estado en torno al tema; pueden también generar animadversión hacia las ONG de derechos humanos, quienes han venido impulsando diversas acciones en pro de las reparaciones; y generar rechazo hacia los mismos dirigentes de las organizaciones de afectados, que pueden comenzar a ser vistos como líderes ineficaces que no trabajan para lograr que las reparaciones lleguen.

Lo dicho en el párrafo anterior pone límites a uno de los sentidos comunes existentes en el tema del trabajo con las víctimas del conflicto, a saber, que cuando éstas testimonian (cuentan ante un sujeto o auditorio determinado) las experiencias vividas durante esa etapa, consiguen un efecto curativo que va paliando su sufrimiento y su dolor. Esto no tiene por qué ser así. Como señala una investigación sobre el tema, existe el riesgo de que los testimonios dados a la CVR puedan terminar siendo un ejercicio de recolección de datos sin mayores consecuencias para la consecución de justicia y reparaciones; de esta manera, los potenciales efectos curativos temporales de dar testimonio podrían diluirse. Más aún: crear expectativas y no satisfacerlas podría convertir el acto de contar la verdad en un proceso dañino, acrecentando en los afectados sobrevivientes el sentimiento de engaño y abandono.

**El PIR es conocido por ser uno de los programas de reparación mejor pensados y diseñados del mundo. Sin embargo, su funcionamiento adecuado requeriría de un Estado técnicamente sólido y eficiente, con capacidad para formular e**

## implementar políticas de forma eficaz, cosa que no tenemos



Otra de las discusiones sobre la implementación de las reparaciones tiene que ver con que si éstas deben constituirse en elementos para la restitución de derechos, o si deben diseñarse como proyectos de desarrollo. Según el estudio sobre el movimiento de derechos humanos en el país hecho por Bebbington, Scurrah y Bielich (2011), las organizaciones que trabajan el tema, sobre todo las ubicadas en Lima, parecen inclinarse fundamentalmente hacia la primera opción, mientras que los agentes del Estado insisten en incorporar una perspectiva de proyectos de desarrollo. Las víctimas, sin embargo, estarían interesadas en resaltar su situación de pobreza y en que los programas de reparaciones funcionen como proyectos de desarrollo. De hecho, es común escuchar un reclamo por hacer que los proyectos de reparación colectiva se conviertan en oportunidades para generar espacios de productividad y comercio. En cualquier caso, no parece que una opción sea, a priori, más pertinente que la otra, ni que sean tampoco excluyentes entre sí (véase, por ejemplo, [el enfoque de Félix Reátegui sobre ello](#)).

Si lo dicho en el párrafo anterior es así, estaríamos nuevamente ante una cuestión varias veces señalada, pero que parece no suscitar mayor reflexión: la distancia entre organizaciones de derechos humanos y grupos de afectados. La investigación citada señala que el espectro de afectados por el conflicto se encuentra desarticulado y atravesado por desconfianzas y celos. Esto no solo tiene que ver con una tendencia centralista y urbana presente en el movimiento de derechos humanos desde sus inicios (Youngers 2003), sino también con la orientación de sus acciones. Sobre esto no hay un consenso, pero [ya algunas voces han señalado](#) que quizá la crítica malintencionada de quienes señalan que las ONG solo reabren heridas

encuentra cierto eco en el hecho de que las acciones que éstas promueven por lo general no van más allá de la exposición pública del dolor, siendo pocas las iniciativas que promueven el diseño de estrategias concretas de acceder a la ciudadanía. En ese sentido, sigue siendo una tarea importante la de acercar a la “sociedad civil” con aquéllos a los que busca brindar apoyo.

Por otro lado, no conocemos cuáles son las capacidades de los gobiernos subnacionales para cumplir las responsabilidades que les asigna el PIR. La única investigación al respecto no da un panorama alentador. Ésta concluye que la incorporación de políticas de reparación en cuatro municipalidades de Ayacucho es fragmentada y poco sostenible, ligada muchas veces al tiempo que duran los proyectos externamente financiados y limitados en la gran mayoría de casos a las acciones orientadas a percibir recursos que el Gobierno Central “suelta” a través de la CMAN para reparaciones colectivas. Salta inmediatamente la pregunta por lo que estaría ocurriendo en otros espacios de Gobierno Regional y Gobierno Local en relación con la implementación de reparaciones, lo que podría constituir un tema para futuras investigaciones.

Finalmente, y volviendo al asunto de la eficiencia estatal para la implementación de políticas, es de notar que el CR, la CMAN y demás organismos vinculados han tenido problemas para trabajar de forma coordinada en materia de atención a los afectados. Por ejemplo, se ha diagnosticado que la débil coordinación entre las instituciones correspondientes ha terminado por incidir negativamente en la disponibilidad y accesibilidad del programa de reparaciones para desplazados.

El CR está teniendo también problemas en lo que concierne a la tarea de acreditación de afectados por la violencia. A la fecha hay 182.350 personas, 5.697 comunidades y 46 grupos de desplazados inscritos en el RUV (Consejo de Reparaciones 2013). Sin embargo, se sabe que un buen porcentaje de los inscritos no tienen aún en sus manos su certificado de acreditación — documento que certifica el carácter de afectado a una persona—, y que esto se debe a una serie de dificultades en el proceso de entrega. Esto perjudica a los afectados: las instituciones normalmente lo piden como requisito para poder acceder a los derechos que el carácter de afectado confiere.

Un comentario final, vinculado al título de este texto. Reza un dicho común entre los abogados que “la justicia que tarda, no es justicia”. Los pocos avances que en materia de justicia y reparación se han dado a 10 años de entregado el Informe Final de la CVR parecen conducirnos al punto muerto que expresa dicha frase. Llegados a este punto, parece necesario que cambie el discurso de la comunidad de Derechos Humanos, centrado como está en la denuncia y en el llamado a “hacer memoria”. Creo que muy poco se ha conseguido con esto: la denuncia gira sobre imperativos morales que nuestras elites políticas no toman en cuenta al momento de calcular sus decisiones, por lo que no constituye una forma adecuada de generar ‘incidencia’; por su parte, la evocación a la “memoria” parece ser el refugio discursivo de quien se siente impotente ante la imposibilidad de lograr victorias concretas significativas: pero hacer un elogio de la memoria no hará que el brazo de la justicia se alargue ni hará que las reparaciones se materialicen.

[P.D.: Una última publicación sobre reparaciones, con mucha información útil al respecto, la puede ver [aquí](#).]

### **Referencias bibliográficas**

BEBBINGTON, Anthony; Martín SCURRAH y Claudia BIELICH (2011). “El movimiento de los derechos humanos y las reparaciones”. En *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima: IEP/CEPES/GPC.

CONSEJO DE REPARACIONES (2013). *Todos los nombres: Memoria institucional de Consejo de Reparaciones 2006-2013*. Lima: Consejo de Reparaciones.

YOUNGERS, Coletta (2003). *Violencia política y sociedad civil: Historias de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: IEP.