

A DIEZ AÑOS DE LA PRESENTACIÓN DEL INFORME FINAL DE LA CVR, ¿HEMOS AVANZADO?



Sofía Macher*

A diez años de que la CVR presentara su informe final, es un buen momento para ver que sucedió con sus recomendaciones. He realizado el ejercicio de revisar las 85 recomendaciones (53 de reformas institucionales y 32 relacionadas con las secuelas directas del conflicto), y creo que ha sido útil para refrescar los temas que aún considero siguen pendientes de atender. No es posible condensar en este artículo toda esa información recogida, pero quiero concentrarme en dos temas. El primero tiene que ver con las víctimas del conflicto armado interno y los diferentes procesos habidos en esta larga lucha por sus derechos, en los que el de la CVR es solo uno de ellos. Y en segundo lugar quiero hacer una síntesis de lo avanzado en las recomendaciones acerca de reformas institucionales.

Para abordar el primer tema, de los procesos relacionados con la lucha de las víctimas en defensa de sus derechos, tenemos que remontarnos a los años ochenta. El primero está marcado por la creación de la organización de los familiares de los desaparecidos, Anfasep, que se integró a la red latinoamericana de familiares de desaparecidos, Fedefam; y por la creación de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). Ambas organizaciones tuvieron como objetivo el reclamar por las personas detenidas y luego desaparecidas. Este tiempo estuvo signado por la búsqueda de los familiares, fundamentalmente en el departamento de Ayacucho, y la denuncia a nivel nacional e internacional de parte de los organismos de derechos humanos. El Perú llegó a ser en esos años el país con más casos de desaparecidos de acuerdo a las estadísticas de las Naciones Unidas.

* Socióloga de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Un segundo proceso se da durante los años noventa. La lucha por la defensa de los derechos humanos en la segunda mitad de esa década se concentró en la recuperación de la democracia. Los temas de denuncia estaban enfocados en los crímenes del grupo Colina (Cantuta, Barrios Altos y El Santa) y en los inocentes detenidos. La demanda por los desaparecidos quedó en un segundo plano.

El tercer momento se da en el año 2000, con la transición. En la Mesa de Diálogo organizada por la OEA, se estableció una agenda de treinta puntos para la recuperación de la democracia, en la que se consideraban los casos de los inocentes presos y el retorno a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Más adelante, después de la huida de Fujimori y la instalación del gobierno de transición, la CNDDHH presentó al Ministerio de Justicia su agenda de 44 puntos, donde se retomaba —como parte de la agenda histórica del movimiento de derechos humanos— la creación de una Comisión de la Verdad, para atender fundamentalmente los casos de los desaparecidos. Luego de movilizaciones y de una campaña pública que demandaba su creación, el gobierno de transición creó la Comisión de la Verdad, a la que más adelante el presidente Alejandro Toledo le agregaría la palabra “Reconciliación”. En este proceso, nuevos actores se sumaron a la demanda de verdad: los jóvenes y diversas organizaciones de la sociedad civil movilizadas por la recuperación de la democracia. Después del “lava la bandera” pasamos a movilizarnos por “la bandera está de luto”, que hacía referencia a los desaparecidos.

El trabajo realizado por la CVR (2001–2003) viene a ser el cuarto proceso en esta larga historia. La CVR interpretó su mandato de manera amplia, y no solo se limitó a esclarecer las violaciones a los derechos humanos y crímenes cometidos durante el conflicto armado interno, sino que reela-

boró la historia del conflicto desde la perspectiva de las víctimas. Considero que uno de los aportes más importantes de la CVR ha sido el recojo de más de veinte mil testimonios de campo, entre los de víctimas individuales y los obtenidos para los estudios en profundidad, así como el llevar a la escena pública, a través de las audiencias públicas, las voces hasta ese entonces silenciadas de quienes fueron objeto de la violencia.

La CVR presentó 53 recomendaciones para reformas institucionales. De ellas, 64% tienen avances satisfactorios. Es decir, se han dado normas que van en la misma dirección de lo recomendado por la CVR.

Estamos ahora en otro proceso, donde a los temas anteriores se suman otros nuevos, que son los trabajos acerca de la memoria y nuevas investigaciones sobre el periodo del conflicto. Este último proceso incluye también nuevos actores: más de doscientas organizaciones de víctimas a nivel nacional, académicos que trabajan nuevas entradas del conflicto armado interno, artistas y literatos que producen, en todos los campos del arte, temas relacionados con aquel y nuevas lecturas y simbologías. Este proceso exige también nuevas estrategias y alianzas.

Me parece importante situar a la CVR en un contexto más amplio porque nos brinda una perspectiva para realizar el balance de lo avanzado y de lo que sigue pendiente. En relación con estos procesos, donde las víctimas son el centro, los siguientes tres aspectos siguen estando pendientes: a) los procesos judiciales, en los que, luego de ob-

tener logros valiosos, se viene sufriendo un retroceso muy preocupante; b) las reparaciones, en las que se ha avanzado muy lentamente, y donde hay temas que deben ser resueltos, como la modificación del D. S. n.º 051, que desvirtúa el derecho de las víctimas, y c) la búsqueda de los desaparecidos, que ha tenido algunos avances importantes, pero insuficientes. En conclusión, podemos decir que, a diez años de presentado el informe de la CVR, todavía falta mucho por hacer para cumplir con las víctimas.

El segundo tema que quiero tratar está relacionado con las recomendaciones sobre reformas institucionales. Estas tuvieron como un eje transversal el combate a la discriminación y el racismo, respondiendo a lo que fue la primera conclusión de su informe final: “[...] reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana”. Y con la conclusión número 4: “La CVR ha constatado que existió una notoria relación entre situación de pobreza y exclusión social y probabilidad de ser víctima de la violencia [...]”. De las recomendaciones que tienen que ver con las reformas institucionales, algunas de ellas refuerzan las medidas destinadas a desmontar el aparato corrupto dejado por Fujimori y recomponer las instituciones democráticas, mientras otras atienden los problemas estructurales de exclusión de nuestra sociedad.

La CVR presentó 53 recomendaciones para reformas institucionales. De ellas, 64% tienen avances satisfactorios. Es decir, se han dado normas que van en la misma dirección de lo recomendado por la CVR. En el 23% es muy poco lo que se ha realizado y en el 13% restante de las recomendaciones el progreso ha sido nulo.

Evaluar resultados de reformas institucionales en un tiempo tan corto como diez años es difícil, más

aún si muchas de ellas tienen como base la exigencia de cambios culturales. Sin embargo, es posible analizar los rumbos que estas reformas van tomando. En esta revisión he encontrado diferentes situaciones.

La primera es una falta de coherencia del Estado. Me refiero a normas que se dan con sentidos contrarios entre sí, lo que tiene como efecto neutralizar o anular las reformas que se deben llevar adelante. Un ejemplo son las diferentes normas aprobadas en relación con la defensa y el orden interno.

Entre otros avances, se ha cumplido con delimitar con claridad ambas funciones, se ha formalizado la subordinación de militares y de policías a los ministerios de Defensa e Interior, se ha aprobado códigos de ética y la enseñanza de derechos humanos en los institutos armados y también se modificó la legislación antisubversiva dada por Fujimori, que violaba normas de derechos humanos.

Pero, por otro lado, se ha flexibilizado la intervención de las fuerzas armadas en temas de conflictividad social sin necesidad de una declaratoria de Estado de emergencia y la protesta social es considerada como una amenaza a la seguridad del Estado. Además, se da garantías de impunidad frente a cualquier exceso que puedan cometer las fuerzas del orden, señalando que todo lo que suceda durante un operativo será considerado delito de función, y por tanto será juzgado en los tribunales militares. Con estas normas quedan prácticamente anulados los avances mencionados líneas arriba, y se regresa a una situación de vulnerabilidad de los civiles frente a los militares, lo que sigue siendo entonces una preocupación que debe ser atendida.

Una segunda situación se produce cuando se aprueban normas que podríamos denominar

incompletas. Es decir, no toman en cuenta el conjunto de elementos necesarios para que estas se apliquen, y terminan siendo un saludo a la bandera, sin posibilidades de aplicarse en la práctica. Tal es el caso del ordenamiento territorial, donde se encuentran avances importantes en los estudios para la zonificación ecológica y económica de las regiones, pero una vez terminados, probablemente no podrán implementar las recomendaciones para la inversión pública por la falta de definición de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Es el caso también de la Ley de Consulta Previa: puede ser una ley avanzada, que toma en cuenta los derechos colectivos de las poblaciones indígenas, pero no se cuenta con la lista de las poblaciones indígenas que deben ser consultadas, y se diluye la voluntad política para aplicarla. Pasa lo mismo con los avances en la reforma del sector educación, que cuenta con planes y proyectos importantes, pero mantienen una debilidad estructural en relación con los maestros que deben implementarlas.

Ocurre que cuando se promulgan buenas normas, en la dirección recomendada por la CVR, pero sin presupuesto adecuado, en términos prácticos resultan inaplicables. Por ejemplo, la ley de protección de testigos, que fue modificada y ahora incluye a las víctimas, pero sin el financiamiento adecuado, no brinda la protección que la ley ordena. Es decir, avanzamos con normas en la dirección recomendada, pero tendrán que salvar todavía muchos obstáculos antes de que puedan ser implementadas.

Una tercera situación está relacionada con una bonanza económica del Estado que ha permitido avances importantes. Algunos ejemplos son la creación del Fondo de Inclusión Financiera (FONIE), que debe implementar los servicios básicos en 570 distritos pobres, el presupuesto destinado

para invertir en la escuela rural, la producción de material educativo en más de 20 lenguas nativas, las becas integrales de educación, el registro y entrenamiento de traductores oficiales de lenguas nativas del Ministerio de Cultura, los manuales de intervención policial en quechua en el Ministerio del Interior, el aumento del presupuesto para los jueces de Paz, y el incremento de los defensores de oficio (de 40 hace diez años a más de 1300 en la actualidad).

Ocurre que cuando se promulgan buenas normas, en la dirección recomendada por la CVR, pero sin presupuesto adecuado, en términos prácticos resultan inaplicables.

Y por último, una cuarta situación, de estancamiento, acerca de recomendaciones que no se han tocado o que involucran discusiones que se dilatan y permanecen sin ningún avance. Una de ellas es la definición de la relación del Estado con las rondas campesinas, actualmente librada al funcionario de turno. Las rondas han demostrado su importancia, por ejemplo, en los últimos acontecimientos de Bambamarca, en Cajamarca.

Otra situación es la institucionalidad para atender los asuntos indígenas: el tema sigue siendo trasladado de un ministerio a otro; se ha desarticulado el Indepa, y se encuentra en suspenso lo que será la nueva institucionalidad. Asimismo, la revisión de la ley de partidos, el mecanismo de participación de los jóvenes y la priorización de la alfabetización de las mujeres adolescentes y adultas de las zonas rurales son otros asuntos que aguardan atención.

Las recomendaciones de reformas institucionales que presentó la CVR no fueron diferentes a las que se planteaban durante el periodo de transición. A diez años podemos decir que se ha desmontado el sistema corrupto que dejó Fujimori, pero la corrupción estructural sigue presente en la administración del Estado. Se ha modificado la situación dejada por el fujimorismo con la deformación de las fuerzas armadas (se han diferenciado las funciones de defensa de las de orden interno), pero básicamente los civiles seguimos siendo vistos como enemigos por los militares. El sector educativo tiene claros los cambios que se deben producir para tener una escuela eficiente y creadora de valores democráticos, pero remontar el déficit demorará más o se deberá tomar otro tipo de decisiones, que permitan acelerar los cambios que se requieren. En síntesis, estamos muy lejos todavía de ser un Estado eficiente, no corrupto, no discriminador y garante de derechos. Las recomendaciones que hace diez años presentó la CVR siguen en esencia vigentes en sus orientaciones generales, aunque las recomendaciones particulares pueden ser ahora diferentes, pues no estamos hablando de una situación estática.

Quiero terminar este artículo planteando tres temas. El primero está vinculado con los militares y la sociedad civil. Pienso que debemos hacer esfuerzos por abrir un diálogo que rompa barreras y supere desconfianzas. Es necesario sentarse a la mesa y conversar para avanzar con las fuerzas armadas democráticas. El ejército ha publicado su versión de la historia del conflicto armado interno, y eso puede ser una buena oportunidad para iniciar conversaciones en torno a la memoria del conflicto, sin que esto tenga que ver con la paralización de los procesos judiciales.

El segundo tema tiene que ver con los procesos de memoria. El primero en relación con la construc-

ción de una memoria colectiva. Aquí quiero referirme al Lugar de la Memoria. Este espacio nos abre la oportunidad de avanzar en un ejercicio de búsqueda de consenso que vale la pena intentar. El Lugar de la Memoria obviamente no podrá abarcar el registro de todo lo ocurrido, y lo que finalmente se incluya será el resultado de un proceso complejo y delicado. Este espacio deberá abrirse también a otras memorias. Otro proceso sobre los silencios que es necesario entender y atender es el caso de Chungui, el lugar donde la violencia alcanzó niveles altísimos. Los jóvenes que no vivieron esos horrores no saben lo que ocurrió en sus comunidades porque sus parientes no les han contado lo que vivieron. En Chungui existe también una resistencia a que el Ministerio Público realice exhumaciones. ¿Qué está sucediendo? Es necesario comprender.

Y por último, deseo terminar como empecé este artículo: con la búsqueda de los desaparecidos. Este proceso se inició en los años ochenta, y es aún un tema pendiente, en el que se ha avanzado muy lentamente. Por el tiempo transcurrido, es necesario crear una instancia de búsqueda de los desaparecidos que vaya más allá de las exhumaciones que viene realizando el Ministerio Público. Es una tarea urgente, que lleva treinta años, y no puede ni debe esperar más. Dada la envergadura de la tarea, se requiere del apoyo de los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad civil. —□

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Macher, Sofía "A diez años de la presentación del *Informe final* de la CVR, ¿hemos avanzado?" En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 4. Setiembre 2013. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/hemos_avanzado.html
ISSN 2076-7722