

Un balance en varios tiempos

Ideele Revista N° [233](#)

Por:

[Eduardo Cáceres Valdivia](#)



(Foto: La República)

En las últimas semanas se ha dicho y escrito bastante en torno al *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) a 10 años de que fue entregado al país. El *Informe* recogía no solo los resultados de dos años de investigaciones, entrevistas con más de 17 mil personas, audiencias públicas y debate; también sintetizaba un largo proceso de lucha por la verdad y la justicia desarrollado por víctimas, familiares y diversos movimientos comprometidos con la causa de los derechos humanos. Dejando de lado a los opositores de siempre, el tono general de las opiniones está reflejado en el título del *Informe Defensorial* que sintetiza una detallada evaluación del cumplimiento de las recomendaciones del informe: *A diez años de verdad, justicia y reparación: Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso*.¹

Hacer un balance supone contrastar los resultados obtenidos con la situación al inicio del proceso. Cabe preguntarse cuál es ese momento de inicio: ¿El día en que se entregó el *Informe final* al país? ¿La coyuntura de la transición que se abrió con el final del régimen dictatorial de Fujimori-Montesinos? ¿El año en el que comenzó a extenderse por el país la violencia subversiva y la respuesta contrainsurgente del Estado? De acuerdo con las decisiones que se tomen en relación con esta cuestión previa, las conclusiones serán diferentes. Y, con ellas, los desafíos pendientes. Un sucinto repaso de lo que

ha sucedido o no en relación con las recomendaciones más importantes del *Informe* es requisito indispensable para volver sobre aquellas preguntas.

Sin duda, el resultado más importante del trabajo de la CVR fue confirmar y documentar la amplitud y sistematicidad de las violaciones de los derechos humanos en las décadas de la violencia. La primera parte del *Informe*, la más extensa, da cuenta del proceso de la violencia, y saca a la luz, a partir de los hechos, a las víctimas. Tras diferenciar periodos y escenarios regionales, así como “los rostros y perfiles de la violencia”, analiza a los actores —no solo a los armados, sino también a los institucionales, políticos y sociales—. Se incluyen luego 23 historias representativas de la violencia, y se culmina con la identificación de patrones de crímenes y violaciones de derechos humanos, ilustrados a través de 73 casos directamente investigados por la Comisión. De éstos, 47 fueron enviados al Ministerio Público y a los tribunales para su investigación.

Paralelamente, la Defensoría del Pueblo investigó y presentó, para su judicialización, 12 casos. Si a esto sumamos 165 más en los que el Estado peruano (febrero del 2001, durante el gobierno de Valentín Paniagua) había aceptado investigar y reparar como parte de un acuerdo amistoso con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tenemos alrededor de 200 casos sólidamente fundamentados. Un seguimiento de éstos nos da indicadores claros de lo que se ha hecho en el terreno de la justicia. El *Informe Defensorial* número 162 presenta un resumen al respecto:²

Cuadro N° 7
Cuadro general de los casos supervisados por la Defensoría del Pueblo - Mayo 2013

Estado de Trámite	CVR	DP	CIDH	Total
Investigación preliminar	5	4	27	36
Instrucción	8	0	2	10
Pendiente de juicio oral	7	0	4	11
Juicio oral	10	0	2	12
En reserva	5	0	1	6
Archivo	4	6	67	77
Sentencia	14	2	16	32
No se ha recabado información	0	0	16	16
Total	53	12	135	200¹

Fuente: Fiscalía Superior Penal Nacional, Sala Penal Nacional; fiscalías y juzgados penales supraprovinciales; Aprodeh y Paz y Esperanza
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La condena a Fujimori (7 de abril del 2009, ratificada por la Corte Suprema el 3 de enero del 2010) marcó un hito en el proceso de judicialización de las

violaciones de los derechos humanos; más aún si se toma en cuenta que estuvo acompañada de condenas a Vladimiro Montesinos, al exgeneral Nicolás Hermoza Ríos y a los integrantes del Grupo Colina. Dada la complejidad del caso Fujimori, la sentencia fue reconocida como un texto jurídico de primera importancia para la jurisprudencia referida a casos de violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Sin embargo, el análisis del curso del conjunto de los casos en curso deja un balance más bien de preocupación frente a los resultados de la justicia peruana.

Aun así, la condena de Fujimori fue una excepción. Estuvo precedida por 14 sentencias absolutorias, 7 condenatorias y 6 mixtas. Al 2008, los 59 casos investigados por la Comisión y la Defensoría del Pueblo no registraban mayores avances: 22 estaban en investigación preliminar, 13 en instrucción, 11 en juicio oral, 10 sentenciados y 3 archivados. De los 280 policías y militares encausados, apenas 28 habían sido condenados, y 78, absueltos. En el periodo posterior (hasta diciembre del 2012) hubo 15 sentencias absolutorias, 5 condenatorias y 5 mixtas; 121 acusados fueron absueltos, y 66, condenados. El rubro que más ha crecido es el de casos archivados: 3 al 2008, 5 al 2009, 19 al 2010 y 77 al 2013.

Si esto ocurre con los “casos emblemáticos”, es fácil suponer qué está sucediendo con las miles de denuncias que llegaron directamente de víctimas o de familiares. El *Informe Defensorial* incluye datos en torno a tres fiscalías, en principio “especializadas” en casos de derechos humanos,³ dos de Ayacucho y una de Huancavelica. De 1.756 denuncias recibidas, 554 están en proceso de investigación, se han formalizado 99 y se han archivado 358 de manera provisional y 735 de manera definitiva. Es decir, solo el 5,6% de los casos presentados se ha transformado en denuncias, y el 62% ha sido archivado.

Paralelo al tema de la justicia corre el de las reparaciones. Si bien con lentitud, a lo largo de la década se ha construido en el Estado una institucionalidad abocada al tema. El año 2004 se conformó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), responsable de dar seguimiento a las acciones y políticas del Estado en áreas de paz, reparaciones colectivas y reconciliación nacional.

Adicionalmente, el mismo año se aprobaron dos importantes leyes: la número 28223, que creó el registro para personas desplazadas —a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social—, y la 28413, que instituyó el registro de las personas desaparecidas, bajo responsabilidad de la Defensoría del Pueblo. Aunque con retraso, en julio del 2005 se promulgó la ley 28592,

que creó el Plan Integral de Reparaciones (PIR). Hubo que esperar un año para la promulgación del Reglamento que viabilizaría el inicio de su implementación. En el segundo semestre del 2006 se conformó el Consejo de Reparaciones, y con él se puso en marcha la elaboración del Registro Único de Víctimas. Al 31 de julio del 2013, el Consejo tenía registradas 182.350 víctimas individuales, 5.697 comunidades y 46 organizaciones de desplazados. Como muestra del dinamismo del proceso, debe señalarse que, al 31 de diciembre del 2012, tenía un registro de 160.429 víctimas individuales.

El gobierno de Alan García inició, en junio del 2007, la implementación de las reparaciones colectivas, sin esperar la finalización del registro de las víctimas. Estas reparaciones se efectúan mediante pequeños proyectos —con un costo de alrededor de 100 mil soles— en comunidades altamente afectadas. Se han formulado diversas críticas a la implementación de estas reparaciones: escasa participación de la población en la decisión de la obra por ejecutar, pérdida del sentido de “reparación y dignificación de las víctimas” que deberían tener los proyectos, uso clientelar de éstos, etcétera. Sin embargo, no se puede negar que algo se ha hecho: hasta mayo de este año, se afirma, el total de comunidades beneficiadas asciende a 1.892 (33% del total registrado).

Más complejo es el asunto de las reparaciones individuales. El programa respectivo fue aprobado en forma unilateral a través del decreto 051-2011-PCM. Su contenido ha sido fuertemente cuestionado: establece un monto de 10 mil soles por víctima; prioriza a los adultos mayores por su mayor vulnerabilidad, y cierra el registro de beneficiarios de las reparaciones económicas a partir del 31 de diciembre del 2011. Según la información que publica la Defensoría, han recibido reparaciones económicas individuales 29.392 personas (37,2% de las consignadas en el Registro Único de Víctimas). El desembolso total del Estado asciende a 136 millones de soles.⁴ Nuevas restricciones amenazan a las víctimas. El Ministerio de Justicia envió a la CMAN una solicitud para interpretar las regulaciones de manera que las víctimas que sufrieron más de una violación o aquéllas que perdieron a más de un miembro de su familia recibieran solo una cantidad. Significaría que la madre de dos asesinados o desaparecidos recibiría compensación solo por uno. Otro ejemplo del enfoque restrictivo del Gobierno de Humala fue el veto a una ley que incluye otras categorías de víctimas en el programa de reparaciones. En junio del 2012 el Congreso aprobó una ley que amplía la definición de víctimas con derecho a reparaciones, incluyendo víctimas de violencia sexual, no solo de violación. A pesar del *impasse* legal, el Consejo de

Reparaciones ha incluido en su registro a las víctimas de violencia sexual: 891, de las que 562 son mujeres.

Nuevas restricciones amenazan a las víctimas. El Ministerio de Justicia envió a la CMAN una solicitud para interpretar las regulaciones de manera que las víctimas que sufrieron más de una violación o aquellas que perdieron a más de un miembro de su familia recibieran solo una cantidad.



En otros terrenos, el curso de las reparaciones ha sido desigual. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) ha implementado diversos programas gratuitos y campañas para ayudar a las víctimas a obtener su documentación, que continúan hasta hoy. Avanza más lentamente la entrega de constancias de ausencia por desaparición forzada, documento que permite a los familiares obtener una declaración judicial que posibilita ejercer derechos tales como recibir beneficios de seguridad social y reclamar herencias. Las reparaciones en educación tienen poco sentido si se manejan con un criterio rígido: la mayor parte de las víctimas tiene hoy más de 30 años (92%). Incluso la mayoría de sus hijos sobrepasan esa edad (74%). Por ello, prefieren transferir su derecho a reparaciones educativas a hijos y nietos. A pesar del acuerdo de la Defensoría del Pueblo, el Estado se resiste a esto. En el terreno de la salud, lo más significativo ha sido el Plan Integral de

Reparaciones en Salud Mental, enfocado en las 10 áreas más afectadas por el conflicto, y que ha cubierto más de 50 mil atenciones durante el año pasado. Para la atención más amplia, lo que se ha hecho es incorporar a las víctimas de la violencia en el Seguro Integral de Salud (SIS).

Si reparar es “dignificar” —es decir, restablecer el reconocimiento del valor incondicionado e incomparable de las personas y el “respeto” a su condición de seres humanos libres e iguales—, las llamadas reparaciones simbólicas deberían ocupar un lugar central en las políticas públicas y en la vida cotidiana de la sociedad. Es poco y precario lo que se ha hecho en este terreno. Baste mencionar los avatares tanto del Museo de la Memoria como de “El Ojo que Lloro” en Lima. Es más lo que se ha hecho en espacios locales, en la mayoría de los casos por iniciativa de la sociedad civil organizada.

Un asunto que adquiere niveles de escándalo es el de las exhumaciones. En el *Informe final* se consignan 8.558 casos de desaparición forzada. Asimismo, se incluye un “Registro Nacional de Sitios de Entierro”, que daba cuenta de 4.644 lugares a nivel nacional (2.234 en Ayacucho). A la fecha, se han identificado 1.818 sitios más solo en esta última región. El Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal (IML) del Ministerio Público asumía, ya en 2011, la existencia de al menos 15 mil personas desaparecidas. Están las listas, están los sitios, está claro a quién correspondería cumplir con este deber mínimo de humanidad de desenterrar, identificar y entregar a los familiares. ¿Qué ha sucedido en la década transcurrida? Los datos que presenta el *Informe Defensorial* son contundentes al respecto:

Cuadro Nº 8
Proceso de exhumación, identificación y entrega de restos
(2002 - abril 2013)

Año	Individuos recuperados	Individuos identificados	Individuos entregados
2002	81	74	74
2003	18	15	12
2004	56	43	39
2005	62	40	33
2006	125	36	37
2007	108	37	24
2008	200	148	112
2009	513	211	219
2010	311	178	112
2011	497	313	253
2012	449	330	259
2013	58	58	143
Total	2,478	1,483	1,317

Fuente y elaboración: Instituto de Medicina Legal

A este ritmo tomará 60 años culminar con las exhumaciones de quienes yacen en las fosas comunes regadas por el territorio nacional.

Hasta aquí, la respuesta del Estado, particularmente en el terreno de la justicia y las reparaciones. ¿Qué ha pasado con la sociedad? Es en ésta donde se han producido los impactos más significativos. Por buenas o malas razones, el “tema CVR” ha sido y es un asunto recurrente en los espacios públicos nacionales. Una y otra vez, directa o indirectamente, con buena voluntad o con malicia, la opinión pública ha sido interrogada en torno al *Informe* y sus conclusiones. El balance general es que existe una mayoría clara en torno a los aspectos fundamentales de él, tal como se vio, por ejemplo, en las encuestas que se realizaron en los meses del juicio a Fujimori. Más aún: algunos de los temas del *Informe* están a la base de algunas acciones colectivas (como la votación en la segunda vuelta del año 2011) y de algunas actitudes frente a movimientos sociales emergentes. Las manifestaciones culturales que se inspiran en el *Informe* cubren una gama muy amplia: plástica, novela, cine.

El gran déficit del *Informe* reside en el campo de los actores políticos. Ninguno de los partidos nacionales que ha tenido algún rol protagónico en la década transcurrida lo ha asumido. Por el contrario, varios de ellos han desarrollado una oposición sistemática a él, a su visión de conjunto, a sus conclusiones y recomendaciones. No es el caso intentar explicar en estas

páginas ese desencuentro, pero sin duda se trata de un problema de primer orden si se quiere revertir la precaria situación de la judicialización, las exhumaciones y las reparaciones.

Toca volver sobre la pregunta inicial: ¿Con qué momento comparar la situación en la que nos encontramos hoy, a 10 años de la presentación del *Informe Final*? Más que esbozar una respuesta unívoca, habrá que hacerlo en diversos tiempos.

Si comparamos nuestro presente en relación con los temas planteados por la CVR con el momento de presentación del *Informe* (agosto del 2003), podemos afirmar que se han logrado avances en el reconocimiento y respaldo social a tales temas. Importantes sectores de la sociedad se han comprometido y movilizado, y han logrado incidir en políticas públicas parciales orientadas a la justicia y la reparación. Hay una institucionalidad que debería garantizar el curso de tales políticas, aun cuando padece de limitaciones materiales y falta de voluntad política en quienes las conducen. Se ha logrado justicia en algunos casos emblemáticos, pero quedan pendientes la mayoría, y sobre ellos se extiende la amenaza de una nueva impunidad. Todo esto ha tenido lugar en medio de una correlación política sumamente adversa. Partidos que abiertamente defienden la impunidad de sus principales dirigentes cumplen un papel protagónico en el Estado. Otros, que insinuaron un compromiso con el *Informe final*, han ido modificando sus actitudes conforme han ido debilitándose.

Si retrocedemos un par de años para este ejercicio comparativo y nos ponemos en la coyuntura de la “transición democrática” que sucedió a la caída de la dictadura, tendremos que reconocer que lo logrado con el *Informe final* está bastante lejos de lo que se esperaba en aquel momento. Entre el segundo semestre del año 2000 e inicios del 2002 se compartía la generalizada expectativa de que se podría ir más allá del cambio de gobierno y avanzar en una suerte de refundación republicana. Pieza clave de ésta sería la redacción de una nueva Constitución. El encargo a la CVR, por tanto, no se reducía a reconstruir el proceso, argumentar los casos, iniciar los procesos, etcétera; incluía claramente el análisis de las condiciones históricas y estructurales que contribuyeron al curso de violencia que vivió el país. De ahí la importancia, en el *Informe final*, de las recomendaciones en torno a “reformas institucionales” que cubren casi todos los ámbitos del Estado. ¿Qué faltó? Sin duda, una conducción política de la transición que tuviese la suficiente fuerza como para modificar las diversas relaciones de poder que se habían construido en los años del fuji-montesinismo. Dado que es casi imposible hacerlo ahora, se trata de definir líneas de acumulación de fuerzas

más precisas, en ámbitos particulares, en función de garantizar políticas públicas específicas para asuntos específicos.

Y, por último, ¿cuán relevantes son los logros en torno al *Informe final* de cara al Perú que ingresó al torbellino de la violencia en 1980? Habría que decir que el *Informe* sacó a la luz lo poco que el país había cambiado tras varias décadas de industrialización y urbanización (1950 en adelante); después de un decenio de reformas “desde arriba” (1968 y siguientes); luego de una tumultuosa transición (1977-1980) que dio origen a una Constitución bastante avanzada, amplió el sistema político formal y el ejercicio periódico del voto. Debajo de procesos acelerados que, en general, podrían definirse como “modernizadores”, pervivían estructuras de exclusión, discriminación y autoritarismo que se desplegarían con toda fuerza en las décadas de la violencia. Sacar a la luz estas pervivencias fue quizá lo que más incomodó a quienes vivieron en silencio cómplice esos tiempos. El *Informe*, a la vez, abría una oportunidad inédita para comenzar a hacerse cargo de tal herencia. Para encararla y desmontarla, hasta donde fuese posible, abriendo espacios para nuevas prácticas de reconocimiento e inclusión que fortaleciesen otros componentes de la abigarrada tradición nacional. Sin duda, algo de esto ha comenzado a suceder, pero, en general, queda la sensación de que la oportunidad histórica de ajuste de cuentas definitivo con las exclusiones y el autoritarismo no ha sido cabalmente aprovechada.

¹ Defensoría del Pueblo (2013). *Informe Defensorial* número 162. Lima: Defensoría del Pueblo, agosto. La versión ejecutiva del informe está disponible en:

<<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Resumen-Ejecutivo-ID-162.pdf>>.

² La discrepancia entre los números de casos que se dan en el texto y los que figuran en el cuadro tiene que ver con decisiones de fusionar o separar casos, tomadas por las instancias judiciales a lo largo de la década.

³ En los meses posteriores a la presentación del *Informe* se creó un subsistema de justicia que debería especializarse en los casos que resultaban del terrorismo y la violación de los derechos humanos. El subsistema incluía la sala penal nacional y 5 juzgados supraprovinciales (4 en Lima y uno en Ayacucho). En el Ministerio Público también se crearon fiscalías especializadas: tres fiscalías superiores, 8 fiscalías supraprovinciales (4 en Lima, 2 en Ayacucho, una en Huánuco y una en Huancavelica). Tal subsistema se ha ido distorsionando con el paso del tiempo, tal como explica el mencionado *Informe* de la Defensoría del Pueblo.

⁴ Lo cual da un promedio de 4.600 soles por familia, con lo que se llega al extremo de que cada uno de los 9 hermanos Barrantes Hinostroza ha recibido 416,67 soles como indemnización (*Informe Defensorial* número 162, p. 42, nota 41).