

Políticas locales de reparación en Ayacucho

¿Reparaciones sin reparadores?

Rodrigo Barrenechea

Documento de trabajo



POLÍTICAS LOCALES DE REPARACIÓN EN AYACUCHO

¿REPARACIONES SIN REPARADORES?

RODRIGO BARRENECHEA

Documento de trabajo N° 157

- © INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Teléfonos 332-6194 / 424-4856
Fax (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>
- © DED SERVICIO ALEMÁN DE COOPERACIÓN SOCIAL-TÉCNICA
Programa Servicio Civil para la Paz (ZFD)
Calle Los Manzanos 119, San Isidro, Lima 27
Casilla Postal 18-1013. Lima 18
Teléfono: (51-1) 264 4490 / Fax: (51-1) 264 5512
Correo-e: <per@ded.de>

ISBN: 978-9972-51-271-1

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú
Lima, julio de 2010
500 ejemplares

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2010-09561

Registro del Proyecto Editorial
en la Biblioteca Nacional: N.º 11501131000641

BARRENECHEA CARPIO, Rodrigo

Políticas locales de reparación en Ayacucho. ¿Reparaciones sin reparadores? Lima, IEP, 2010. (Documento de Trabajo, 157; Serie Sociología y Política, 45)

VIOLENCIA POLÍTICA; MUNICIPALIDADES; DERECHOS HUMANOS; AYACUCHO

W/05.01.01/SP/45

ÍNDICE

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	9
I. VIOLENCIA Y POSVIOLENCIA EN AYACUCHO: UN ESCENARIO COMPLEJO	13
1. Memoria y reparación en Ayacucho	16
2. Las ONG y las organizaciones de afectados por la violencia	18
3. Política y municipalidades en Ayacucho	20
II. LOS CASOS DE ESTUDIO	23
1. Las municipalidades provinciales: Huanta y La Mar	23
1.1 La Municipalidad Provincial de Huanta	24
1.2 La Municipalidad Provincial de La Mar	32
1.3 Las reparaciones en las provincias	36
2. Las municipalidades distritales: Jesús Nazareno y San Juan Bautista	37
2.1 La Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno	38
2.2 La Municipalidad Distrital de San Juan Bautista	43
2.3 Las reparaciones en los distritos	48
III. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA AGENDA DE REPARACIONES EN LOS GOBIERNOS LOCALES	51
ANEXO. LISTA DE ENTREVISTADOS	55
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

RESUMEN

Esta investigación busca explicar el origen de las políticas de reparación a las víctimas del conflicto armado interno en el Perú en cuatro municipalidades del departamento de Ayacucho, entendidas como raras excepciones en un panorama político general de distancia y desinterés por este tipo de políticas.

La investigación sugiere que el origen de estas políticas obedece a la presencia de agentes externos a las municipalidades, como miembros de algunas ONG, promotores y “profesionales comprometidos” con la causa de las reparaciones y la memoria. Estos actores tienen en común el hecho de ser los intermediarios entre las municipalidades y una importante oferta de recursos económicos y de conocimiento orientados a acciones de reparación, los que se ofrecen a la municipalidad en la lógica de las acciones de “incidencia”. En este contexto, las organizaciones de afectados, en ocasiones creadas especialmente para responder a esta oferta, se encuentran en una posición compleja frente a los gobiernos locales, moviéndose en un estrecho límite entre la incidencia y la cooptación. La consecuencia de esta particular configuración es que las políticas locales de reparación son fragmentadas y poco sostenibles en el tiempo, y se limitan en la mayoría de los casos a desarrollar acciones dirigidas a captar recursos del gobierno central a través de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel o de la cooperación internacional.

INTRODUCCIÓN

En diciembre del año 2005 el gobierno de Alejandro Toledo promulgó la ley 28592, que crea el Plan Integral de Reparación (PIR). Esta ley surgió a raíz de una iniciativa de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), pues las reparaciones a las víctimas del conflicto armado interno ocurrido entre 1980 y el 2000 son uno de los cuatro ejes de recomendaciones propuestos por esta comisión.¹ Las recomendaciones de la CVR tenían por objetivo “guiar en el futuro, inmediato y de mediano plazo, la acción del Estado y de la sociedad orientada a sanar las lesiones producto de la violencia, a prevenir que el pasado no se repetirá y a crear condiciones para la reconciliación” (CVR 2003: tomo IX, 139). Con esta orientación, la ley buscaba poner en marcha un sistema de reparaciones individuales y colectivas por parte del Estado. Si bien el proceso de reparaciones transcurría centralmente por las reparaciones individuales y colectivas a ser administradas por el gobierno central —hacia donde se han dirigido las principales expectativas—, la ley estipulaba que también los gobiernos regionales y locales debían incluir en sus presupuestos estrategias conducentes a financiar el PIR.

Esta investigación partió de constatar que algunas municipalidades venían mostrando signos de avance en la incorporación de una agenda reparadora, de forma independiente a las transferencias realizadas por el gobierno central. Estas políticas locales tienen características diversas y expresan distintos niveles de participación de las municipalidades en la problemática de la violencia y sus secuelas entre la población. Así, tenemos desde un nivel mínimo en el que se abre una oficina de Registro Único de Víctimas² a cargo de la municipalidad, hasta un nivel máximo de ejecución de programas de reparación directa, sea a través de proyectos de salud mental o de la creación de espacios de memoria, como el uso de ciertos nombres en las calles o la fundación de museos.³

-
1. Los ejes restantes eran el de reformas institucionales, el Plan Nacional de Intervención Antropológico-Forense y la instalación de mecanismos de seguimiento a las recomendaciones de la comisión.
 2. El Registro Único de Víctimas, creado en el 2005, se encuentra a cargo del Consejo de Reparaciones (CR), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Se ocupa de elaborar un padrón de víctimas en el ámbito nacional que serán susceptibles de reparaciones individuales y colectivas. Las oficinas de registro instaladas en las municipalidades son financiadas por los propios gobiernos locales. Para una descripción de la naturaleza y trabajo del CR ver Macher 2009.
 3. Siguiendo el reglamento de la ley del Plan Integral de Reparaciones, entendemos por reparación un “proceso que realiza una serie de acciones orientadas a permitir que las víctimas puedan reconstituirse como personas y colectivos para encarar su futuro con dignidad”.

La aparición de estas experiencias en el marco de implementación de la ley del Plan Integral de Reparaciones (PIR), provocó inquietud por conocer tanto las características de estos casos como sus causas. Ello en tanto constituyen raras excepciones en un escenario general de apatía y desdén por las políticas ligadas a la memoria, justicia y reparación como medios para superar los efectos de las décadas de violencia. Ante esta evidencia, surgen algunas interrogantes sobre las características de estas municipalidades y de sus gobernantes, así como sobre la relación que ellos mantienen con las organizaciones de víctimas, beneficiarias de las políticas municipales.

La hipótesis inicial de este estudio fue que la ley del PIR en el año 2005 abrió una ventana de oportunidad política para las organizaciones de víctimas, promoviendo tanto la creación de algunas como el mayor dinamismo de otras. Al encontrarse lejos del Estado central, estas organizaciones habrían centrado su atención en las municipalidades, por lo que los alcaldes habrían incorporado el tema en su agenda como un medio de legitimación ante una demanda emergente, sirviéndose para ello tanto de los recursos de la cooperación internacional como de sus propios recursos.⁴

Esta hipótesis, sin embargo, resultó ser falsa. Si bien resulta evidente que la necesidad de reparación se encuentra plenamente vigente y que las secuelas de la violencia siguen presentes, sobre todo entre los sectores menos favorecidos del departamento, la incorporación de políticas de reparación en las municipalidades obedece, antes que a la presión de las organizaciones de afectados, a la presencia de agentes externos, entre los que se encuentran actores diversos, como las ONG y los promotores y profesionales comprometidos y especializados en esta causa. Estos actores tienen en común el hecho de ser los intermediarios entre las municipalidades y una importante oferta de recursos orientados a acciones de reparación, los que se ofrecen a los gobiernos locales en la lógica de las acciones de “incidencia”. A través de su intervención, estos actores reducen los costos de desarrollar estas políticas, tanto por la provisión de recursos económicos como por la de conocimiento y experiencia en el campo de los derechos humanos y la reparación. De este modo, facilitan la puesta en marcha de estas políticas, aun en escenarios políticamente adversos a ellas.

En este contexto, las organizaciones de afectados, en ocasiones creadas especialmente por estos agentes externos para responder a la oferta municipal y en otras para buscar la ansiada reparación individual en el gobierno central, se encuentran en una posición compleja frente a los gobiernos locales, moviéndose en un estrecho límite entre la alianza con ellos y la cooptación, como veremos más adelante.

La consecuencia de esta particular configuración es que las políticas locales de reparación son fragmentadas y poco sostenibles en el tiempo, muchas veces ligadas al tiempo de duración de los proyectos financiados por los agentes externos, y limitándose en la mayoría de los casos al desarrollo de acciones dirigidas a captar recursos del gobierno central a través de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) para llevar a cabo reparaciones colectivas.

4. El artículo 11 de la ley del PIR establece que los gobiernos locales “incluirán en sus presupuestos estrategias conducentes al financiamiento pertinente para la ejecución del PIR”. Por otro lado, el reglamento de la ley establece más específicamente que los gobiernos locales, “en el marco de sus competencias y funciones asignadas por Ley, quedan encargados de ejecutar el PIR, estando obligados a incluir en sus presupuestos las estrategias conducentes al financiamiento y asignación de recursos para tal fin. Los titulares de cada pliego son los responsables del cumplimiento de esta disposición”.

Los casos seleccionados para este estudio se concentran en el norte del departamento de Ayacucho. Se trata de las municipalidades provinciales de La Mar y Huanta, y de las distritales de Jesús Nazareno y San Juan Bautista, estas últimas de la provincia de Huamanga. Dada la heterogeneidad del impacto e historia de la violencia en el departamento,⁵ nos enfocamos en esta zona para maximizar la importancia de los hallazgos. Además, al encontrarnos frente a áreas en las que el impacto de la violencia ha sido más notorio y en las cuales se han concentrado muchos de los esfuerzos de agencias gubernamentales y no gubernamentales en el tema, constituyen casos importantes para observar los límites de estas “políticas de reparación” en aquellos lugares más propicios para su desarrollo. Debe considerarse, finalmente, que estamos en general ante un universo de casos muy reducido, que no superaba la decena al momento de realizar el trabajo de campo.

Como se verá más adelante, existen diferencias significativas entre los casos. Dado que se trata de dos pares de municipalidades, dos provinciales y dos distritales, haremos el análisis diferenciando ambos grupos.

Debemos recalcar que nuestro foco de atención no está en medir la efectividad o resultados de las políticas locales de reparación, pues ello excede a las posibilidades de este estudio. Nos importa más bien conocer las circunstancias y las razones que llevaron a estos gobiernos locales a incorporar en sus agendas el tema de las reparaciones, e identificar a los actores clave en este proceso.

El documento se divide en tres partes. En la primera parte presentaremos algunos rasgos generales y de contexto sobre Ayacucho y estas localidades, tanto en lo que refiere al periodo de violencia como al de posviolencia, para entender el marco en el que se dan estas políticas de reconciliación. En la segunda presentaremos los casos estudiados. La exposición de los mismos se dividirá en gobiernos provinciales y gobiernos distritales. De este modo facilitaremos la comparación, distinguiendo cómo el posicionamiento y el éxito de actores estratégicos generan niveles distintos de participación de la municipalidad en las políticas de reconciliación. Finalmente, expondremos algunas conclusiones e interrogantes que se abren tanto para quienes deseen estudiar las políticas de reparación como para quienes deseen promoverlas.

5. Puede distinguirse claramente la zona norte de las zonas centro y sur.

VIOLENCIA Y POSVIOLENCIA EN AYACUCHO: UN ESCENARIO COMPLEJO

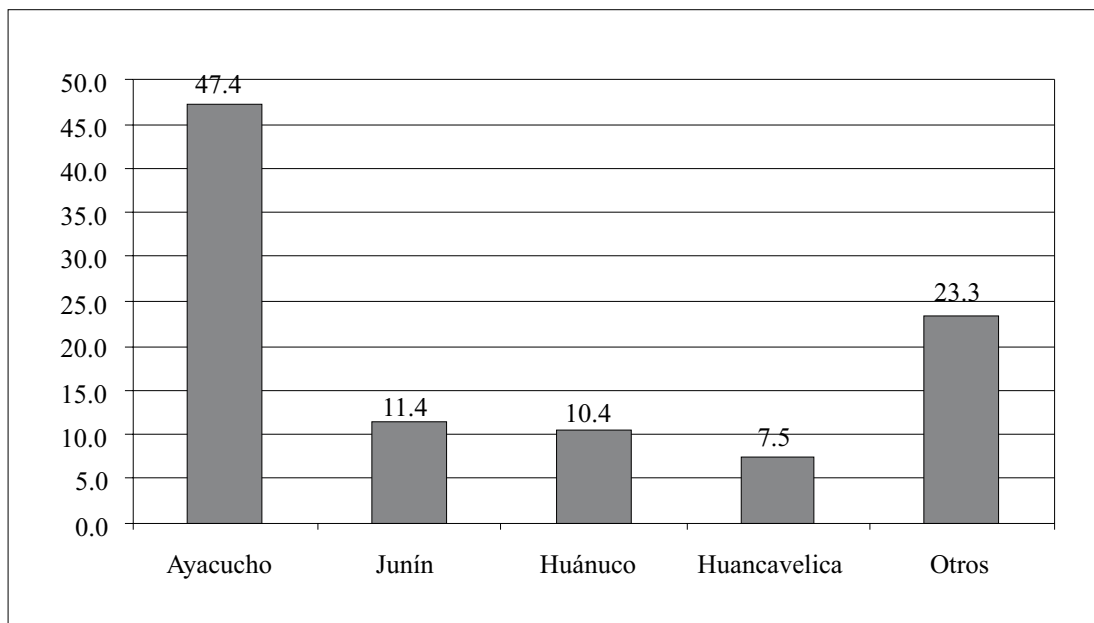
No es este el espacio para entrar en el detalle profundo de la historia y características específicas del desarrollo de la violencia en este departamento, puesto que en esa tarea el informe final de la CVR es bastante exhaustivo. Importa resaltar ahora solo las características peculiares de Ayacucho en relación con el resto del país, tanto en lo que se refiere al impacto de la violencia como a las percepciones que en la actualidad se tiene sobre los temas de la violencia, la memoria y la reparación. Como se observará, si bien el impacto de la violencia es en definitiva muy alto en el departamento, particularmente en el norte del mismo, el clima de opinión respecto de lo que se requiere en el periodo posviolencia es complejo y no siempre coincide con los ideales de la memoria, la reparación y la reconciliación.

Como es ampliamente conocido, es en el departamento de Ayacucho donde se concentra la gran mayoría de las víctimas del conflicto armado interno vivido en el país durante las décadas del ochenta y noventa. Si observamos los casos de muerte y desaparición reportados por la CVR, cerca del 50% se encuentran en ese departamento. Entre muertes, desapariciones y desplazamientos, Ayacucho registró un crecimiento demográfico negativo durante los años ochenta.

La violencia fue especialmente cruenta en este departamento, dejando trancos proyectos de vida y comprometiendo seriamente el futuro de los ayacuchanos. La violencia no solo acabó con la vida de muchas personas, sino que también afectó el tejido social y las instituciones, generando desconfianza social y eliminando una importante capa de líderes políticos y sociales. La gran mayoría de fallecidos durante el conflicto se encontraban entre los veinte y los cincuenta años, lo que afectó no solo a las élites políticas y sociales del departamento en ese entonces, sino que comprometió a futuro la calidad de las mismas. Ante esta generación perdida, es muy común hoy encontrar en Ayacucho a alcaldes jóvenes, en su mayoría gente que ha retornado de Lima u otras ciudades, que se inician en la política con poca o ninguna experiencia y con el prestigio que da la condición de “ciudadino”. Como veremos, la figura de las víctimas mortales de la violencia se encuentra estrechamente relacionada con las organizaciones de afectados lideradas por mujeres y jóvenes.

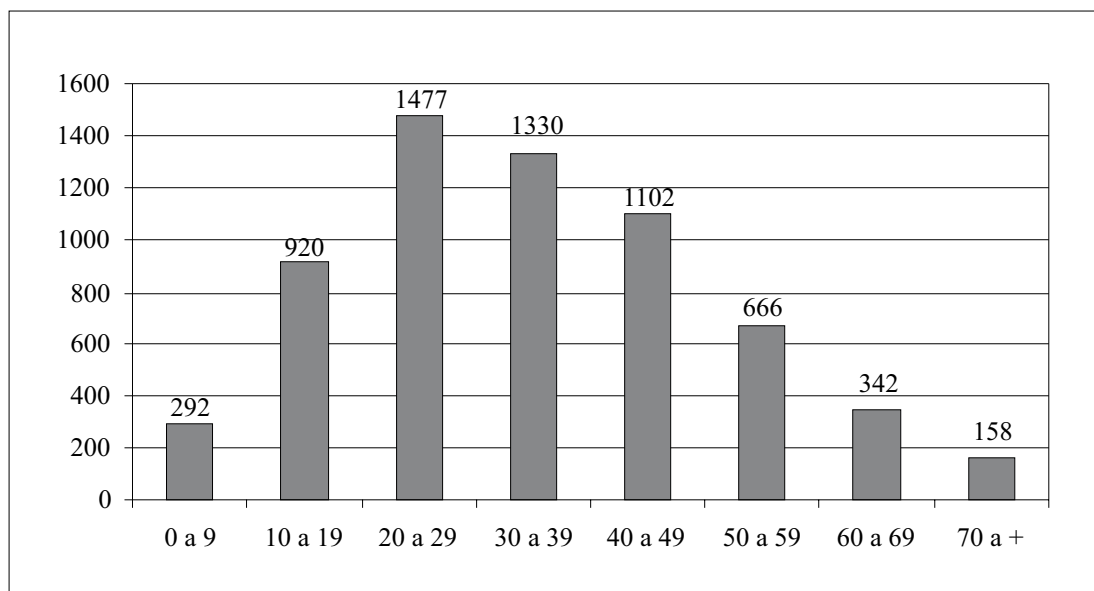
En cuanto al impacto territorial de la violencia, este fue heterogéneo. La tendencia a la concentración de víctimas en las provincias del norte, Huamanga, Huanta y La Mar, y particularmente en las dos últimas, es notoria. El grado de afectación de estas dos provincias es muy superior al que se aprecia en la parte central y sobre todo en la parte sur del departamento. En cuanto al presunto grupo responsable de la muerte o la desaparición, salvo por el caso de los comités de autodefensa que parecen alcanzar

GRÁFICO 1
Distribución porcentual de muertos y desaparecidos registrados por la CVR



Fuente: Informe final de la CVR. Elaboración propia.

GRÁFICO 2
Muertos y desaparecidos registrados por la CVR en Ayacucho según grupo de edad



Fuente: Informe final de la CVR. Elaboración propia.

un mayor protagonismo en La Mar que en Huanta, encontramos también cifras similares. Es interesante notar que el impacto de la violencia fue mayor justamente en aquellas provincias que se encuentran mejor conectadas a la capital del departamento. En efecto, salvo por las provincias del norte y parcialmente las del centro, Ayacucho tiene severos problemas de comunicación interna. Las provincias del sur se encuentran con frecuencia mejor conectadas a las capitales de otros departamentos (como Ica) que a la ciudad de Ayacucho.

CUADRO 1
Muertos y desaparecidos reportados a la CVR según provincia y presunto responsable

PROVINCIA	PRESUNTO GRUPO RESPONSABLE					TOTAL
	PCP-SL	AGENTES DEL ESTADO	CADS	MRTA	ND Y OTROS	
La Mar	1.733	951	116		73	2.873
Huanta	1.402	761	38	2	110	2.313
Huamanga	968	678	55	2	123	1.826
Vilcas Huamán	578	626	25		60	1.289
Víctor Fajardo	343	413			48	804
Cangallo	213	310	11		42	576
Huancasancos	270	90	4	1	34	399
Sucre	173	51	1		5	230
Lucanas	156	61			12	229
Parinacochas	56	12			4	72
Paucar del Sara Sara	21	10			2	33
n.e	8	5			4	17
TOTAL	5.921	3.968	250	5	517	10.661

PCP-SL: Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso.

CADS: comités de autodefensa.

MRTA: Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

ND: no determinado.

Fuente: anexo estadístico del IF-CVR.

Podemos decir, en todo caso, en lo que toca a las características e intensidad de la violencia, que las provincias de Huanta, La Mar y en menor medida Huamanga, resultan muy similares entre sí y constituyen un espacio diferente al resto del departamento. De alguna manera, responden también a un perfil similar en lo que se refiere al desarrollo histórico de la violencia. Como ha señalado Theidon (2004), el PCP-SL inició sus acciones en la parte centro-sur del departamento y alcanza un apoyo más prolongado en esas provincias, constituyéndose ahí el comité zonal fundamental. En esas zonas, la influencia del PCP-SL duró hasta inicios de los años noventa. Por otro lado, en el norte esta influencia llegó con posterioridad y si bien la simpatía que despertó fue importante en un inicio, posteriormente se quebró, a medida que el uso de la violencia por parte de Sendero se hacía cada vez más controversial y que las fuerzas armadas ganaban terreno. A partir de la constitución de las rondas y de su confrontación con el PCP-SL, las comunidades del norte construyeron una “memoria heroica” que resalta el papel que cumplieron esas organizaciones en la “pacificación”.

1. MEMORIA Y REPARACIÓN EN AYACUCHO

Ello nos da pie al tema de la memoria y el olvido de la violencia. Evaluar la percepción de los ayacuchanos respecto de la violencia, la memoria y la reparación nos ofrece algunos elementos para entender el “clima de opinión” en el que se encuentran inmersas tanto las autoridades políticas del departamento como las propias víctimas de la violencia, pasibles de organizarse en torno a una agenda de reconocimiento y reparación. Para ello nos serviremos de la encuesta realizada por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)¹ en algunas provincias de departamentos afectados por la violencia, utilizando como ámbitos de estudio en Ayacucho a las provincias de Huamanga y Huanta. Si bien no se toma en cuenta a la provincia de La Mar, resulta razonable estimar que las opiniones aquí reflejadas no diferirán demasiado a las de esa localidad, al formar parte todas del mismo sector norte del departamento, ya identificado en sus características similares.

CUADRO 2

Para que no vuelva a repetirse esta violencia, ¿cree usted que es mejor recordar lo que pasó o cree que es mejor olvidar y no remover el pasado?

ALTERNATIVAS	LIMA-CALLAO	OTRAS CIUDADES	HUÁNUCO-JUNÍN	AYACUCHO
Es mejor recordar lo que pasó	57.3%	53.8%	36.3%	23.2%
Es mejor olvidar y no remover el pasado	32.0%	39.2%	58.4%	64.0%
No responde	10.7%	7.0%	5.3%	12.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Sulmont 2007.

Ante la pregunta sobre qué debiera hacerse para que la violencia no se repita, el porcentaje de encuestados que opta por el olvido y “no remover el pasado” es muy alto. Llama la atención la gran diferencia en ese sentido con Lima. Mientras la violencia es más concreta y menos abstracta, la tendencia a preferir “el olvido” es mucho mayor. El recuerdo, por un lado, resulta más complejo en escenarios en los que las fuerzas en combate no están compuestas por personas abstractas o desconocidas, sino por vecinos, amigos, padres, madres o hermanos. Como ha señalado Theidon (2004: 210-211), la mejor figura para representar a la violencia en Ayacucho no es la de un pueblo “entre dos fuegos”, sino la de una guerra entre prójimos. A partir de su análisis de los procesos de “microrreconciliación” en el norte del departamento, en los que ciertas formas

1. La encuesta se realizó a 1601 personas en diciembre del 2006 en las provincias de Huamanga, Huanta, Huancayo, Huánuco, Tingo María, Lima y Callao, además de en las ciudades de Arequipa, Chiclayo y Cusco, menos afectadas por la violencia que las localidades señaladas. La encuesta es publicada y analizada por David Sulmont en Sulmont 2007. El diseño de la muestra permite hacer una comparación entre las percepciones presentes en las localidades estudiadas.

de olvido (en realidad, recordar otras historias) en las comunidades formaban parte del proceso de reconciliación, la autora llega a preguntarse si el “artículo de fe” de las comisiones de la verdad, según el cual “a más memoria, más verdad y más reconciliación”, resulta pertinente para todo contexto.

Por otro lado, la memoria puede suponer un dolor que quien recuerda no está dispuesto a asumir si no existe una perspectiva concreta de reparación y de reconocimiento de la condición de afectado por la violencia. Como señala Sulmont (2007: 25), es necesario contar con recursos para procesar los sucesos traumáticos y mirar con confianza el futuro, recursos con los que esta población no cuenta.

Esta cierta “indisposición” a recordar no evita que la población identifique la necesidad de reparar a las víctimas como principal medida hacia el futuro. La reparación permanece como un horizonte deseable para los ayacuchanos, lo que sin embargo no siempre supone una disposición a organizarse y visibilizar el problema de las secuelas del conflicto armado interno. Particularmente para la población directamente afectada por la violencia, las entrevistas y los registros llevados a cabo por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y por el Estado a través de instrumentos como el Censo por la Paz, generaron expectativas sobre una atención inmediata que nunca llegó. A ello se agrega la aparente actuación de estafadores, que recorrían comunidades y barrios solicitando dinero a cambio de un registro con la promesa de la reparación.² Como se verá más adelante, muchos afectados se resisten a organizarse y a “recordar” por no arriesgarse a sufrir una “doble agresión”: la del tiempo de la violencia y la decepción en la actualidad.

CUADRO 3

Pensando en los hechos ocurridos y en el futuro del país, de todo lo mencionado, ¿qué cree que es lo más importante?

ALTERNATIVAS	LIMA-CALLAO	OTRAS CIUDADES	HUÁNUCO-JUNÍN	AYACUCHO
Que se dé apoyo y reparación a las víctimas de la violencia	20.7%	22.4%	31.1%	32.3%
Que se invierta en el desarrollo de las zonas más pobres del país	32.5%	32.2%	28.7%	23.8%
Que se investigue y sancione a los responsables de las violaciones a los derechos humanos	24.9%	16.6%	13.5%	23.3%
Que se reforme la educación para que se promueva la paz	13.5%	13.3%	14.7%	9.3%
Que se garantice que en el futuro las fuerzas del orden respetarán los derechos humanos	5.8%	14.7%	10.3%	4.4%
No responde	2.5%	0.9%	1.8%	6.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Sulmont 2007.

2. Las referencias a personas que solicitaban dinero para ingresar a un registro con la promesa de la reparación fueron recurrentes durante las entrevistas, sobre todo en la provincia de La Mar.

En este marco, la corriente de opinión a favor de las políticas de memoria y reparación en Ayacucho proviene principalmente de las ONG de derechos humanos asentadas en el departamento y de las organizaciones de afectados por la violencia. Ambas, sin embargo, cargan con algunos estigmas, como veremos más adelante.

2. LAS ONG Y LAS ORGANIZACIONES DE AFECTADOS POR LA VIOLENCIA

En un escenario general de escasez de recursos y de debilidad organizativa, las ONG cuentan con más recursos económicos, organizativos y humanos que la mayoría de las organizaciones políticas y sociales del departamento. Al mismo tiempo, cuentan con una agenda clara y predefinida, y con estrategias establecidas para lograr sus objetivos. Estos, por supuesto, no son los mismos para todas las ONG; Diez (2003: 113) los agrupa gruesamente en tres tipos: promoción productiva, mitigación de la pobreza y construcción de procesos sociales. En este último grupo se encuentran las dedicadas a la promoción de los derechos humanos, que son las que nos interesan especialmente.

Para fines de este estudio, importa señalar que estas organizaciones son actores de gran importancia en contextos de alta fragmentación y debilidad institucional.³ Ya sea mediante convenios directos con municipalidades o de forma indirecta a través de redes informales y medios de incidencia, la agenda de las ONG logra insertarse en algunos municipios. Para los alcaldes más interesados en la memoria y la reparación, estas organizaciones constituyen aliadas capaces de ofrecer una orientación a sus políticas. Para los menos, son nexos importantes con agencias de cooperación internacional y con organismos con los que no conviene estar enemistado.

La lógica de actuación de estas y otras ONG responde a una cierta tradición de promover procesos de cambio “desde abajo”, por lo que se dedican a trabajar con organizaciones sociales, y si lo hacen con el Estado, lo hacen con los gobiernos locales, supuestamente menos sujetos a politización. Sin embargo, la relación con estos actores no está libre de tensión. Durante algunas entrevistas con autoridades o con organizaciones de afectados por la violencia pudo notarse una tensa relación con las ONG. Por un lado, se las percibe como organizaciones con intereses particulares, que “lucran con la pobreza” o en el peor de los casos “con nuestros muertos”, o que se encuentran construyendo bases para una carrera política.⁴ Se las mira con desconfianza, se les exige transparencia y se habla de ellas con un fuerte sentido crítico. Este discurso, que Huber y otros denominan “anticapitalista” (Huber et ál. 2003: 95), se encuentra sumamente extendido en el departamento y resulta el arma principal de desprestigio contra organizaciones y personas. Existe un recelo permanente, de modo que la actitud por defecto que se exhibe hacia las instituciones es la desconfianza. Por otro lado, se las necesita.

3. Hace falta todavía un estudio profundo sobre el papel que juegan en la política local las ONG en el Perú. Su importancia ha ido creciendo a medida que la de los partidos y otras formas de organización política ha perdido consistencia. El síntoma más claro de esta creciente importancia lo constituye la candidatura a la presidencia de Marco Arana, fundador de la ONG cajamarquina GRUFIDES.

4. La desconfianza entre los políticos y las ONG no se circunscribe a Ayacucho. Como hemos señalado, las ONG cuentan en ocasiones con muchos más recursos y capacidad de operación que los movimientos regionales y los partidos políticos, los que pueden percibirlos como competidoras antes que como aliadas potenciales. Para ver más sobre las tensas relaciones entre las ONG y los partidos, ver Tanaka, Vera y Barrenechea 2009.

Como hemos dicho, son una importante fuente de acceso a los recursos de la cooperación internacional, que son altamente codiciados en un contexto de pobreza y precariedad institucional. Para las municipalidades son una fuente de recursos para programas y proyectos que no están dispuestas o no están en condiciones de cubrir por sí solas. Para las organizaciones de afectados por la violencia, proporcionan recursos para la movilización y capacitación que de otra manera sería mucho más difícil alcanzar.

Ello nos lleva al tema de las organizaciones de afectados. Las características demográficas de las víctimas mortales de la violencia han tenido un evidente impacto en el tipo de integrantes de estas organizaciones. Ellas pueden distinguirse claramente en dos grupos o “generaciones”. La primera organización de afectados, representada claramente por la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (*ANFASEP*), está conformada en su gran mayoría por mujeres que comparten el perfil de la típica víctima de la violencia: pobres, campesinas y quechuhablantes. Esta organización, que se fundó en 1983 durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde —los años de mayor incidencia de muerte y desaparición— y que buscaba averiguar la verdad sobre el paradero de sus familiares, se convirtió rápidamente en un símbolo del reclamo ante la violación de derechos humanos durante el conflicto interno. Si bien estas mujeres fueron ampliamente apoyadas por organizaciones de derechos humanos y por la cooperación internacional, fueron hostigadas por los distintos gobiernos que se sucedieron hasta la transición política del 2000 y cargan aún en Ayacucho con el estigma de ser las “mamás de los terrucos”.

Un segundo grupo de organizaciones de afectados inicia sus actividades luego del trabajo de la CVR y particularmente después de la promulgación de la ley del PIR. Se trata de jóvenes, hijos de fallecidos o desaparecidos, algunos de ellos formados en la Juventud – ANFASEP y con educación universitaria o técnica, que se han convertido en el sector más dinámico de las organizaciones de afectados. Su organización más importante es la Coordinadora Regional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política de Ayacucho (CORAVIP). A diferencia de la ANFASEP, cuyo objetivo original era encontrar a los familiares desaparecidos,⁵ la CORAVIP se encuentra más asociada a las reparaciones, en tanto se trata de jóvenes que han visto truncadas sus oportunidades de desarrollo personal por quedar, en muchos casos, en situación de orfandad. La promulgación de la ley del PIR termina por dirigir los esfuerzos principales de la organización a alcanzar las reparaciones prometidas por el Estado. Al ser jóvenes, urbanos y con frecuencia con educación superior, sus posibilidades de incidencia parecen ser mayores que las de la primera generación. Sin embargo, pese a contar la CORAVIP con mejores recursos humanos, los organizativos y financieros siguen siendo escasos, con lo que se limitan sus posibilidades de impacto, además de recargarse demasiado en sus principales líderes. Por esta razón, el contacto que mantienen estas organizaciones con las ONG locales de derechos humanos sigue siendo de importancia estratégica para sus acciones, pese a que ello genera cierto nivel de dependencia. La influencia y movilización de los afectados pasan de la expansión a la retracción en función del apoyo que reciben de estos organismos.⁶

5. De ahí su lema: “Vivos los llevaron, vivos los queremos”.

6. Daniel Roca, el presidente de la CORAVIP, no solo reconoce la gran dependencia que existe por parte de las organizaciones de afectados hacia las ONG, sino que además reconoce una ausencia de liderazgos intermedios importantes que permitan la construcción de una fuerte organización de afectados por la violencia.

La relación entre las distintas organizaciones de afectados no siempre es de cooperación. Si bien no existe un clima de confrontación o antagonismo entre ellas, lo cierto es que entre algunas hay recelo; en especial lo hay hacia la ANFASEP, por considerar que tiende a “monopolizar” la representación de los afectados por la violencia y a conservar para sí los supuestos beneficios que esa condición le habría traído. Por otro lado, y en particular en relación con las organizaciones de jóvenes, algunas son integradas y lideradas por ex miembros de la Juventud – ANFASEP, que percibían que no tenían espacio para dar a conocer sus propias inquietudes y propuestas. Buscaron entonces un perfil propio.

Las organizaciones de afectados, además, no cuentan con el apoyo decidido de algunas de las organizaciones sociales más importantes del departamento, como el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA). La llamada “Marcha de los Wari”, una movilización ayacuchana realizada en julio del 2007 hacia Lima que congregó a organizaciones sociales, gobiernos locales e incluso al gobierno regional y a los parlamentarios elegidos en el departamento, no consideró entre sus amplias y numerosas demandas la agenda de las organizaciones de afectados por la violencia (Roca 2009). En ese sentido, son relativamente marginales a la dinámica social y política del departamento.

Esta compleja y frágil situación de las organizaciones de afectados por la violencia las hace débiles y relativamente inestables. En este contexto, se mueven en un estrecho margen entre la incidencia y la cooptación en lo que refiere a su relación con las municipalidades. Se ha podido constatar cómo miembros de organizaciones de víctimas trabajan en las municipalidades, muchas veces en el Registro Único de Víctimas (RUV), buscando obtener medidas reparadoras del Estado central. Sin embargo, ello los coloca en una posición de dependencia respecto de los gobiernos locales, a quienes se les deja de exigir medidas reparadoras y se les convierte en base para alcanzar la transferencia de presupuesto del gobierno central. Así, las exigencias al gobierno local se limitan a la elaboración de un registro de víctimas que lo haga sujeto de beneficio a través de la CMAN, como veremos más adelante.

3. POLÍTICA Y MUNICIPALIDADES EN AYACUCHO

Como en todo el país, la política local y regional en Ayacucho se encuentra dominada por personalidades independientes. Los partidos desaparecieron en Ayacucho hacia fines de los años ochenta, y salvo por la presencia de algunas figuras particulares como Omar Quezada, un cuadro importante en el ámbito nacional del Partido Aprista Peruano, no puede afirmarse que algún partido político guarde una cierta hegemonía o siquiera un predominio en Ayacucho.

Algo similar ocurre con los movimientos regionales, que muestran las mismas deficiencias que los partidos, pero en el ámbito departamental. Si bien puede presumirse a partir de los resultados electorales del 2006 que existen movimientos regionales con cierta ventaja sobre los partidos, la verdad es que se trata de organizaciones muy precarias con bases tan o más débiles que las de los partidos. Las victorias electorales alcanzadas por estos movimientos en provincias y distritos se deben a la alianza estratégica de personalidades que más tarde, de llegar al gobierno, no darán un decidido respaldo político a sus medidas de gobierno. Prueba de ello es la situación del actual gobierno regional, que pese a provenir del movimiento regional con mayor apoyo en los

ámbitos provincial y distrital en las elecciones, ha caído rápidamente en el aislamiento político, sin mostrar bases de respaldo enraizadas en la sociedad ayacuchana.

CUADRO 4
Votos alcanzados en las elecciones regionales 2006 por agrupación política – Ayacucho

AGRUPACIÓN POLÍTICA	ELECCIONES MUNICIPALES PROVINCIALES		ELECCIONES MUNICIPALES DISTRITALES	
	VOTOS VÁLIDOS	%	VOTOS VÁLIDOS	%
Movimiento Independiente Innovación Regional	49.219	22,22	26.323	19,57
Qatun Tarpuy	32.245	14,56	18.339	13,64
Partido Nacionalista Peruano	24.444	11,04	12.348	9,18
Unión por el Perú	22.446	10,13	15.026	11,17
Partido Aprista Peruano	22.271	10,06	13.920	10,35
Alianza para el Futuro / Sí Cumple	21.118	9,53	12.677	9,43
Frente Regional Ayacucho	18.800	8,49	9.815	7,30
Frente de Centro / Acción Popular	6.177	2,79	4.494	3,34
Progreseemos Perú	4.832	2,18	2.490	1,85
Renacimiento Andino	4.286	1,94	3.520	2,62
Perú Posible	3.265	1,47	672	0,50
Unidad Nacional	2.858	1,29	2.074	1,54
Alianza para el Progreso	2.588	1,17	825	0,61
Restauración Nacional	2.181	0,98	1.842	1,37
Siempre Unidos	830	0,37	1.919	1,43
Somos Perú		0,00	1.438	1,07
Coordinadora Nacional Independientes		0,00	34	0,03
Concertación Descentralista/PDS-Compromiso Perú		0,00	116	0,09
Movimiento Nueva Izquierda		0,00	215	0,16
Fuerza Democrática		0,00	345	0,26
FREPAP		0,00	311	0,23
Fuerza Regional		0,00	295	0,22
Otros (provincial)	3.922	1,77	1.369	1,02
Otros (distrital)			4.067	3,02
TOTAL	221.482	100,00	134.474	100,00

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Si bien la situación de debilidad de los partidos es compartida en el ámbito nacional, lo cierto es que en Ayacucho el problema consiste, además, en la ausencia de élites capaces de llevar adelante un proyecto político y social en el departamento. Los antiguos grupos de hacendados no existen más; algunos se fueron incluso antes de la reforma agraria. A su vez, la pobreza extendida en todo el departamento y la ausencia

de un motor económico hacen difícil la constitución de una élite poderosa, al menos en lo económico, que esté dispuesta a defender sus intereses en la política.⁷

Lo cierto es que la violencia terminó por eliminar —la mayoría de veces en sentido literal— durante los años ochenta a personas y grupos que pudieran constituir liderazgos políticos importantes. Como ha señalado Diez (2003: 135 y ss.), en Ayacucho existe más bien una “élite por función”, conformada por las autoridades presentes en las instituciones del departamento, ya sea que lleguen a esa posición por elección o por designación. Muchas de las autoridades locales responden a este perfil: profesionales o funcionarios trabajando para el Estado durante los años noventa que alcanzaron cierta notoriedad y prestigio, pero que no cuentan ni con una carrera política ni con una formación partidaria e ideológica. Algunos de ellos ingresaron a la política con el fujimorismo, y pasaron por distintas tiendas políticas sin que ello significase una negociación o transacción programática.⁸ Se trata de personalidades prestigiosas en un mercado de agrupaciones políticas que ofertan símbolos y, en el mejor de los casos, de candidatos con “arrastre” en el ámbito regional o nacional, que se ofrecen a cambio de los votos que estos líderes pueden ofrecer para la campaña.

Esta “despartidarización” o “desideologización” de la política local resulta importante para abordar el tema de las políticas municipales. Estas no vendrán de un esquema programático claramente definido, de posiciones ideológicas preestablecidas o de razonamientos “principistas”. Se trata de agendas pragmáticas, muchas veces centradas en obras de infraestructura, pero sobre todo resultado de un razonamiento estratégico. Las autoridades cuentan con recursos limitados y están dispuestas a utilizarlos en aquello que perciban como susceptible de alcanzar un amplio respaldo entre la población o que pueda significar alguna otra forma de beneficio para la gestión municipal. Como veremos, ello tiene un impacto importante en la manera en que se asume la agenda posterior a la CVR en los gobiernos locales.

En este escenario general —al que se agregan las limitaciones institucionales y presupuestales de estos niveles de gobierno fuertemente afectados durante el periodo de la violencia—, las autoridades municipales están dispuestas a asumir esta agenda cuando los costos de las políticas de reparación son total o parcialmente cubiertos por recursos externos a la municipalidad, provistos por lo general por agentes del exterior. De este modo, una vez que estos se retiran, las políticas municipales decaen y retornan a su agenda tradicional.

7. Acaso una excepción importante la constituyen los grupos ligados al narcotráfico. La relación entre el narcotráfico y la política local es un tema aún por estudiar. Lo cierto es que en Ayacucho, en virtud de la gran importancia económica que tiene este sector para el departamento, es de esperar que tenga influencia en la política. Como señaló un funcionario ayacuchano durante una entrevista: “En Ayacucho te paras en la plaza y puedes ver algunas camionetas. Esas camionetas son de funcionarios estatales, de miembros de las ONG o de narcotraficantes”.

8. Cabe resaltar, además, que este era el perfil del candidato que buscaba incorporar el fujimorismo. No se buscaba crear militantes sino seguidores, y en lugar de políticos se buscaba “técnicos”. La figura del independiente está finalmente conformada por profesionales que tenían poco o ningún contacto con la política previamente, y que por lo mismo no significaban un riesgo a la hora de disputar el poder que se ejercía desde el centro.

LOS CASOS DE ESTUDIO

1. LAS MUNICIPALIDADES PROVINCIALES: HUANTA Y LA MAR

Las provincias de Huanta y de La Mar, al norte de la ciudad de Ayacucho, son las más importantes en términos poblacionales después de la provincia de Huamanga, capital del departamento. Si bien se puede argumentar que Huanta carga con una importancia simbólica mayor en relación con el conflicto armado interno, lo cierto es que comparte con La Mar las características generales del proceso histórico de violencia que vivió el departamento. Estas dos provincias, y sobre todo la primera, han sido señaladas reiteradas veces como las más afectadas por el conflicto armado interno.

Pero ambas son, además, provincias pobres ubicadas en el quintil 1 del índice de carencias del mapa de la pobreza desarrollado por el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES), y superan el 60% de ruralidad según el censo de población y vivienda del 2007. La pobreza y las necesidades básicas insatisfechas son mayores a medida que nos alejamos de sus ciudades capitales, Huanta y San Miguel. En el caso de La Mar, a menos de una hora de su capital se encuentra el distrito de Tambo, que cuenta con un importante centro urbano desarrollado sobre la base del comercio y que sirve de ingreso a la zona del valle del río Apurímac y Ene (VRAE). Se trata de provincias dedicadas en su mayoría a la agricultura, aunque la importancia económica del narcotráfico es evidente.

CUADRO 5
Información social de las provincias de Huanta y La Mar

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN 2005	ÍNDICE DE CARENCIAS	QUINTIL DEL ÍNDICE DE CARENCIAS	% DE LA POBLACIÓN SIN:			TASA ANALFAB. MUJERES	% NIÑOS DE 0-12 AÑOS	TASA DE DESNUTRIC. 1999
PROVINCIA				AGUA	DESAG. / LETRIN.	ELECTRIC.			
AYACUCHO	619.338	0.8350	1	29%	38%	48%	29%	32%	45%
Huanta	89.300	0.7226	1	24%	33%	53%	32%	35%	55%
La Mar	82.473	0.9058	1	62%	47%	71%	35%	37%	55%

Quintiles ponderados por la población, donde el 1 = más pobre y el 5 = menos pobre.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005 – INEI; Censo de Talla Escolar de 1999 – MINEDU.

Elaboración: FONCODES / UPR.

Como vimos en la primera parte, ambas provincias son además muy similares en términos de afectados por la violencia. La cifra de afectados es muy alta en las dos, por lo que tenemos entonces una amplia “base potencial” para el desarrollo de una organización de víctimas y para la puesta en marcha de políticas dirigidas a este sector de la población, pese a lo cual ambas provincias exhiben importantes diferencias en términos de participación municipal en el campo de las reparaciones.

1.1 La Municipalidad Provincial de Huanta

La Municipalidad Provincial de Huanta es una de las más reconocidas en el ámbito nacional por sus avances en materia de reparaciones simbólicas y en general por su interés en implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Es la provincia, además, en la que se inició el primer piloto del Registro Único de Víctimas. En general, Huanta se ha convertido en un foco importante de atracción de proyectos de las ONG y de la cooperación internacional que buscan tener impactos visibles en los campos de la reparación y la reconciliación. Esta intensa intervención se enfoca tanto en el gobierno local como en el fortalecimiento de las organizaciones de afectados. Es decir, busca afectar tanto la oferta estatal como la demanda de reparaciones. La dinámica actual de la provincia en torno a este tema es imposible de entender sin tomar en cuenta el permanente contacto de estas organizaciones con la sociedad y la política huantina, que aumenta particularmente desde el inicio de las acciones de la CVR.

El gobierno local de esta provincia llamó la atención en el 2004, al iniciar un proceso de “reparación simbólica” rebautizando calles en el distrito capital de provincia, fundando un pequeño museo de la memoria en Huanta y, más recientemente, instalando un Consejo Provincial de Reparación, Reconciliación y la Paz (COPREPAZ). Esta última es una entidad consultiva encargada de promover y hacer un seguimiento a las políticas de reparación en la provincia, compuesta tanto por funcionarios estatales en el ámbito local como por organizaciones de afectados por la violencia en Huanta.

La implementación de estas medidas se da durante dos gobiernos municipales: el de Somos Perú, entre el 2002 y el 2006, y el del Movimiento Independiente Tarpuy, entre el 2006 y el 2010. Sin embargo, y pese a tratarse de la provincia más afectada por la violencia, en ninguno de los casos las políticas de reparación y memoria constituyeron un punto especialmente relevante durante los procesos electorales que los llevaron al gobierno. Ello pese a que la coyuntura nacional fue propicia para el tema, en tanto en estos mismos periodos se constituyó la CVR y se hizo la entrega de su informe final.

La historia de las primeras “políticas de reparación” dictadas expresamente en esa dirección nos remite a la gestión de Alejandro Córdova (2002-2006). El alcalde Córdova, ganador con el movimiento Somos Perú, resultó electo con un margen muy estrecho respecto del Movimiento Independiente Tarpuy, que ganaría las elecciones en el 2006. La candidatura de Córdova se deduce del prestigio ganado en la provincia por su hermano Milton Córdova, ex alcalde fallecido hacia el final de su segunda gestión municipal. El importante respaldo con el que entonces contaba su candidatura en el distrito llamó la atención de Artemio Sánchez, un político local que se encontraba formando su propia lista municipal independiente y que negoció con éxito su ingreso a la lista de regidores de Somos Perú, consciente de la inminente victoria de Córdova en las elecciones.

Sánchez es hijo del fundador del Partido Popular Cristiano (PPC) en la provincia de Huanta, aunque su trayectoria política no discurre por ese partido político. Tras retornar de Lima a fines de los años ochenta luego de alejarse como resultado del

recrudescimiento de la violencia, tomaría protagonismo entre la juventud del PPC en la provincia. Luego del frustrado proceso electoral municipal de 1989 en el que los postulantes retiraron sus candidaturas, amenazados por el PCP-SL, Sánchez impulsó las candidaturas al Parlamento en 1990 de la alianza Frente Democrático (FREDEMO). Sin embargo, luego de que Lourdes Flores Nano postuló al Congreso Constituyente Democrático, renunció al partido junto con el grupo de los “boreistas”, interpretando que la candidatura del PPC era una forma de legitimar el autogolpe del cinco de abril.

Por influencia de su padre, Sánchez había desarrollado un importante vínculo con ronderos huantinos, a los que ofrecía asesoría legal, especialmente importante en el contexto de la violencia. Así, con el apoyo de ese sector, Sánchez postula a la alcaldía en 1993 con un movimiento independiente, quedando en tercer lugar y derrotando al propio PPC, del que se había separado. A partir de entonces, la vida política de Sánchez pasó por el apoyo a diversas candidaturas, algunas de partidos y otras independientes, aunque no saldría elegido como regidor sino hasta el 2002, en alianza con Córdova.

El trabajo en el campo legal con ronderos le permitió establecer contacto con organizaciones como el Instituto de Defensa Legal (IDEELE) y otras ONG de derechos humanos, por lo que en adelante su vida laboral se entreteje con estas instituciones. Algo similar sucedía con su hermano, Alberto Sánchez, quien como comunicador social había logrado entrar en contacto con algunas ONG al realizar reportajes sobre la violencia en Huanta. Así, a pedido de su hermano, quien se encontraba realizando labores de incidencia en una ONG en Ayacucho en el marco del apoyo a las labores de la CVR, Artemio Sánchez logra la primera acción explícita dirigida a impulsar una política reparadora desde la municipalidad: bautizar algunas calles de la ciudad de Huanta con los nombres de víctimas del conflicto armado interno.

Es importante tomar en cuenta no solo el origen de la medida y la forma en la que se la adopta en la municipalidad (a través de un vínculo informal), sino también la manera en la que se eligen los nombres y se aprueba la medida. En ese entonces, y debido al crecimiento acelerado de la ciudad de Huanta como resultado de la presencia de los desplazados, la municipalidad instaló una comisión que debía resolver un acuciante problema administrativo: la duplicación en la nomenclatura de calles. En esta comisión formó parte Sánchez. La coincidencia entre este cargo y la solicitud de su hermano genera la oportunidad para llevar adelante esta medida, sin crear un debate municipal específico en torno a la idea de llevar adelante políticas de reparación. Después de todo, se trataba de una medida administrativa. La elección de los nombres a conmemorar se hizo a criterio de Sánchez y de algunos otros miembros de su familia, lo cual habla no solo del origen específico de esta política, sino también de su desconexión de un debate municipal sobre el tema o de su incorporación en una agenda política programática:

Pensamos ponerle el nombre de las víctimas pero nombres especiales y escogimos el nombre de cada periodista víctima en Uchuraccay. Pero aún así sobran nombres, así que colocamos los nombres de otros periodistas fallecidos. Esto, primero, porque yo particularmente he estado en la labor periodística y mi hermano también. Segundo, es que queremos incidencia, entonces queríamos tener a los periodistas de nuestro lado, para que la sensibilización de la población sea mucho mayor; para cualquier proyecto que quiera tener fortaleza debes tener como aliado a la prensa, si tú dictas algo contra la prensa, te crucifican como a Cristo.¹

1. Entrevista personal, octubre 2009.

Así se realizó un listado de nombres a considerar, que debía incluir a aliados estratégicos para asegurar la aprobación de la medida y su mayor impacto: dirigentes universitarios, alcaldes y regidores asesinados, asociaciones de afectados y profesionales de distintos ramos. Los criterios de selección son muy amplios, involucrando desde aquellos cercanos a la familia Sánchez (como los periodistas) hasta víctimas específicas que podían lograr el apoyo de los miembros del concejo municipal, como los familiares de los entonces regidores. Entre las nomenclaturas elegidas, se dieron algunas explícitamente ligadas a organizaciones de afectados por la violencia, en un intento por otorgarles mayor relieve. Se trata entonces de una política cuya iniciativa se encuentra parcialmente fuera de la municipalidad y cuya lógica se entiende por el razonamiento seguido por sus impulsores directos, antes que por la dirección de una política local. Es un proceso que se encuentra relativamente desconectado de la hasta entonces distante sociedad ayacuchana respecto de este tema, incluso de las organizaciones de afectados con cierta presencia en la localidad.

La medida generó algunas resistencias entre los habitantes de estas calles, incluidos algunos dirigentes de asociaciones de afectados, en tanto les haría incurrir en gastos como el cambio de domicilio en el documento nacional de identidad y en las escrituras públicas, entre otros. Este reclamo fue recogido por los regidores del movimiento Tarpuy² con bases en asentamientos humanos habitados por desplazados, y que habían sido afectados por la medida, por lo que presentaron su voto en contra en el concejo municipal. Como se ve, la medida no fue discutida por su significado simbólico, sino por sus consecuencias prácticas en la vida cotidiana de la población. Se trató entonces de una medida aislada, fruto de condiciones coyunturales y hasta cierto punto fortuitas, pero que una vez puesta en marcha fue resaltada como parte de una lógica reparadora desde la municipalidad, inexistente hasta la fecha.

Publicada la ley del PIR en el ámbito nacional, la municipalidad provincial declara a la provincia como escenario piloto del plan, exigiendo al Estado central la implementación de políticas públicas y de programas de reparación para las víctimas de la violencia, ya que según las cifras oficiales se trataba de la provincia más afectada por la violencia. Esta declaración daría inicio a la intervención del principal impulsor de las políticas reparadoras desde el ámbito local en Huanta, siendo la más significativa la instalación de un COPREPAZ en la provincia. Este busca ser una instancia consultiva integrada por miembros del Estado y de la sociedad civil organizada, bajo el liderazgo del gobierno municipal. La conformación de este espacio sigue la lógica que se puede observar en muchos espacios de coordinación de políticas, como sucede en el ámbito nacional con las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza o con el propio Acuerdo Nacional. En el ámbito local, son propuestas de las ONG que buscan que sus proyectos de incidencia logren mayor sostenibilidad en el tiempo, al involucrar bajo cargos y responsabilidades específicas a funcionarios estatales. Al mismo tiempo, se busca promover la participación de la sociedad a través de grupos interesados en el desarrollo de las políticas a implementarse. En este caso particular, la medida era impulsada por el Movimiento Laico para América Latina (MLAL) y el Fondo Ítalo Peruano (FIP), a través del Instituto Diálogo y Propuestas (IDS), con el proyecto “Propuesta de reparación de afectados por la violencia política para una democracia inclusiva en la provincia de Huanta”. Sin embargo, su presencia se enmarcaba en un creciente interés

2. Más adelante, Tarpuy sería gobierno y daría continuidad a algunas medidas de reparación.

de agentes cooperantes y de ONG en general por generar impactos en la provincia. Como señala un regidor de la municipalidad:

La coyuntura del gobierno anterior estaba relacionada a la CVR. Había un contexto donde se daban las audiencias públicas, se hablaba con sensibilidad y la CVR abre distintas heridas [...]. En ese contexto es que logra incorporarse el tema, y paralelamente distintas ONG tienen recursos para apoyar el tema de la CVR, no solo para acompañar sino hacer incidencia sobre temas que estaban sacando, historias regionales, de memoria. En el contexto general casi todas las instituciones tenían un recurso adicional para el tema de derechos humanos a nivel de Huanta y Ayacucho.³

La aprobación del COPREPAZ y de nueve políticas públicas municipales que la acompañaron se realizó en el año 2006, en medio del proceso electoral y a poco tiempo de acabar la gestión de Alejandro Córdova. Por lo tanto, su aprobación no tenía consecuencias políticas prácticas para la gestión municipal saliente. Según el ex regidor Sánchez, entonces en la lista oficialista y uno de los principales promotores de estas políticas en la municipalidad, la aprobación del COPREPAZ y de las políticas municipales asociadas a él obedeció antes al cronograma del proyecto de incidencia y a la entrega de sus resultados, que al propio cronograma político de la municipalidad.⁴

En el tema del COPREPAZ surge en la gestión de Alejandro Córdova, se forma como un consejo de reparación, y hacer que esto sea mucho más sostenible, más participativo [...] hay que hacer una instancia en que los representantes de las instituciones tengan también que reunirse para sacar el tema también de los afectados por la violencia política. Pero ya es un tema que se trata en el último año del gobierno, cuando el proyecto tiene que rendir cuentas de sus metas y resultados.⁵

Finalmente, en diciembre del 2006, a pocos días de terminar la gestión municipal, se inaugura el Yuyanawasi, un pequeño museo de la memoria ubicado en la ciudad de Huanta, en un local mantenido por la municipalidad. Como sucedió con el COPREPAZ, Yuyanawasi tiene su origen en el MLAL, institución que financia la implementación del museo, surgido a iniciativa de un grupo de jóvenes de la Asociación de Huérfanos y Víctimas de la Violencia Política de Huanta (AHVIPH), asesorados por los hermanos Sánchez. La municipalidad mostró una buena disposición para colaborar con el proyecto, con lo que el mantenimiento del mismo quedaba en adelante a su cargo.

Concluido el gobierno de Córdova, y si bien la idea de las reparaciones provenientes del Estado central comenzaba a generar la aparición de pequeñas organizaciones en distintos sectores de la provincia, ello no tuvo mayor impacto en el proceso electoral. Como en el del 2002, el proceso del 2006 estuvo nuevamente al margen de las propuestas municipales en el campo de la reparación. Las acciones emprendidas

3. Entrevista personal, setiembre 2009.

4. Como parte del mismo proyecto, quedó pendiente la aprobación por ordenanza de un Plan Integral de Reparaciones (PIR) provincial, elaborado por el IDS en colaboración con las instituciones que conformaban el COPREPAZ. Sin embargo, una vez que acabó el proyecto y se retrajo la presencia de la ONG, la presión por aprobar el PIR por ordenanza desapareció y el documento quedó únicamente como un documento guía para la municipalidad.

5. Entrevista personal, octubre 2009.

hasta entonces no habían generado en la población electoral un campo específico de demandas sobre este tema. Según el alcalde, el proceso estuvo centrado en una agenda de tipo más “tradicional”, en torno a obras y la ampliación de los servicios generales brindados por la municipalidad provincial. La plataforma política de Tarpuy no se distinguía del resto por un interés peculiar en la agenda posterior a la CVR, y si acaso se puede señalar algo particular sobre el movimiento, es su fuerte influencia en la zona del VRAE. El movimiento lleva como símbolo la hoja de coca.

Para entender el clima electoral de la época debe tomarse en cuenta, además, que la aparición de la CVR generó un sentimiento ambiguo entre la población. Si bien se elevaron las expectativas por alcanzar reparaciones y resarcimiento por los atropellos sufridos, también hubo temor por las consecuencias legales de “recordar el pasado”. La separación entre víctimas y victimarios no resulta clara, y la frontera que los divide se modifica según el momento y circunstancias del conflicto. Al mismo tiempo, el temor de que los testimonios tuvieran carácter vinculante generó sentimientos encontrados hacia la comisión. Como señala un regidor:

La gente decía: “Ha venido la CVR para juzgarnos, para averiguar quién mató” y aquellos que hablaban estaban temerosos por el carácter vinculante del testimonio. Mucha gente obvió el tema para evitarse el problema judicial más adelante, la justicia acá es un proceso que gasta más recursos, tiempo y procesos, y terminas generándote más problemas de los que hay.⁶

Sin embargo, y pese a que no se encontraba en la agenda política del movimiento Tarpuy, una vez en el puesto el nuevo alcalde asume la “herencia” del gobierno anterior y sus compromisos con la ONG, aún con esta presente en la provincia. El alcalde muestra interés en el problema de los afectados por la violencia y, habiendo sido él mismo víctima de ella, no rechaza la posibilidad de asumir esta agenda. Como señala el alcalde:

¿Cuando usted inició su gestión, tenían ya presente este tema o se introdujo en él ya iniciada la gestión?

Lo que nos ha dado bastante fortaleza ha sido el MLAL, el Movimiento Laico para América Latina, que operaba con el Fondo Ítalo – Peruano. Entonces ellos trabajaban, convocaban, y nos dejaron también la posta de su proyecto para seguir trabajando reparaciones. [...] nos dio la oportunidad de como alcalde nosotros presidir, nos da ese espacio. El MLAL nos dice: “Acá tú presides el COPREPAZ, acá está la gente, las organizaciones”.⁷

Además de la existencia del COPREPAZ, las nueve políticas a las que quedaba comprometida la municipalidad al aceptar esta herencia eran:

1. Implementación del Plan de Fortalecimiento del Modelo de Atención Integral de Salud, con énfasis en la salud mental a favor de las familias afectadas por la violencia política.

6. Entrevista personal, setiembre 2009.

7. Entrevista personal, setiembre 2009.

2. Implementación del Plan de Recuperación y Mejoramiento de la Producción Agropecuaria con un Enfoque Ecológico – Ambiental para las familias afectadas por la violencia política.
3. Implementación integral de los programas educativos para las víctimas de la violencia.
4. Implementación de un registro provincial de personas afectadas por la violencia política para el acceso a programas de reparación.
5. Inscripción gratuita de la partida de nacimiento y del documento nacional de identidad para las personas indocumentadas de todas las edades, en las zonas alto andinas, rurales, de selva, urbano marginal y urbanas; y respaldo a la inscripción de partidas de defunción, así como al otorgamiento del certificado de ausencia por desaparición forzada.
6. Reconocimiento y atención a los afectados por la violencia política a través de reparaciones simbólicas.
7. Promoción del cumplimiento de la legislación nacional vigente en materia de reparación a los afectados por la violencia política y fortalecimiento con normas municipales.
8. Elaboración y ejecución del Plan Integral de Reparación (PIR) provincial.
9. Inclusión del PIR provincial en los procesos de presupuestos participativos provinciales y distritales.

Estas políticas fueron el resultado de talleres dirigidos por el IDS con organizaciones de víctimas de la violencia. Según el regidor Alberto Sánchez —uno de los principales promotores de la reparación en la provincia—, los avances en estas políticas han sido desiguales, sobre todo en aquellas que requieren más que una decisión administrativa. La asignación de recursos municipales muchas veces obedece a otros criterios, sujetos a cálculo político y a la capacidad de presión de los distintos actores locales, más allá de la voluntad de las ONG que impulsan procesos de planificación participativos y de largo plazo.⁸

Varios problemas parecen explicar la aplicación parcial de estas políticas. En primer lugar, la municipalidad presenta problemas para intervenir en niveles altos de especialización, como sucede con los campos de la salud y la educación, en los que priman las políticas marcadas por el gobierno central. No solo existen límites presupuestales, sino también de recursos humanos especializados. Muchas veces, las ONG se encuentran en mejores condiciones para asumir políticas especializadas de intervención que los gobiernos locales, pues no solo cuentan con recursos sino también con capacidad para intervenir de forma especializada, aunque sujeta a la caducidad de proyectos financiados desde el exterior. Un ejemplo claro son las becas de formación profesional y la constitución de pequeñas empresas entre los afectados, ambas iniciativas del MLAL, que según el alcalde tratan de ser asumidas por la municipalidad, aunque con muchas dificultades presupuestales.

8. La propia municipalidad de Huanta ha pasado por estas experiencias, en las que las ONG promueven procesos de concertación y planificación, que eventualmente colisionan con la voluntad e intereses de los actores políticos locales. Al respecto, ver Ávila 2003.

Un segundo problema es el de la focalización en las familias afectadas. En escenarios como Huanta, y en particular en las zonas altoandinas de la provincia, la mayoría de las familias han sido afectadas por la violencia, por lo que resulta problemático encontrar un criterio para distinguir una intervención focalizada sin generar polémica. Así, tienden a primar las lógicas tradicionales de distribución de recursos, en la idea de que las políticas universales de la municipalidad resultan beneficiosas para los afectados, ya que estos se encuentran en toda la provincia. La focalización debe romper además con formas de distribución del presupuesto ya establecidas, como los presupuestos participativos, que con el paso de los años han generado cada vez mayor interés y compromisos difíciles de romper para los alcaldes.

En general, sin el impulso, los recursos y la experiencia otorgados por el MLAL en la provincia, la iniciativa reparadora de la municipalidad parece debilitarse.

Sin embargo, si existe una política en la que el gobierno local parece mostrar mayores esfuerzos y continuidad, es en el registro de víctimas y en la labor de una nueva instancia en su interior: la División de Derechos Humanos Reparaciones, encargada de coordinar la ejecución de los proyectos de reparaciones colectivas, resultados de las transferencias realizadas por el gobierno central a través de la CMAN. Esta es la actividad más dinámica y la que cuenta con mayor apoyo, no solo político sino social. Es en estas tareas también donde es posible encontrar una mayor atención y vigilancia por parte de las organizaciones de afectados por la violencia, y donde despliegan sus estrategias más interesantes de incidencia.

Por el lado político, el interés por culminar un proceso de registro de víctimas es entendible. Contar con la “certificación” que otorga la inscripción de víctimas en la provincia y los distritos supone ser susceptible de alcanzar transferencias de dinero para ejecutar proyectos de reparación colectiva, en algunos casos únicamente con fondos transferidos, y en otros a través de cofinanciamientos con la municipalidad. Como ha sido señalado por quienes se dedican a la vigilancia de las reparaciones colectivas,⁹ estas se llevan a cabo en medio de una gran ausencia de información por parte de la población beneficiaria. Estos proyectos tienen que ver en su mayoría con mejoras de condiciones de infraestructura básica, productiva y de comunicación, que se presentan como necesidades acuciantes en estas localidades, más allá de que sean entendidas o no como procesos de reparación.¹⁰ En todo caso, resulta una atractiva oportunidad de legitimación de la gestión municipal frente a las comunidades. Para quienes conocen del origen de las transferencias y el dinero a ejecutarse, la municipalidad se muestra como una intermediadora eficaz ante el Estado central para lograr la transferencia de valiosos recursos. Para aquellos no enterados, estos proyectos aparecen simplemente como una obra que beneficiará a su comunidad gracias al gobierno local.

Queda por resolver el papel de las organizaciones de afectados en las políticas municipales. La mayoría de ellas se crearon luego de la aparición de la CVR, y en

9. Para mayores detalles, ver APRODEH-ICTJ 2008. Ver también los informes de la Defensoría del Pueblo sobre la materia.

10. Podría entenderse, por ejemplo, que la construcción de un colegio, de un puesto de salud o de un local comunal obedece a que muchos de ellos fueron destruidos por el PCP-SL durante los años de la violencia. Sin embargo, la idea de restringir los usos posibles de una transferencia de dinero alcanzada por localidades con enormes carencias, parece no resultar del todo. En el camino, el sentido “reparador” de la inversión parece perderse.

especial después de la creación de la ley del PIR, aunque eran en su mayoría pequeños grupos muy fragmentados, y que respondían más a la presencia de ciertas personalidades que a bases organizadas, las que posteriormente se unirían en el Frente Provincial de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política Huanta (FREPOAVIPH). El frente se aglutina gracias al apoyo de algunas ONG que trabajan en la provincia, con miras a fortalecer a las organizaciones y a asegurar una sostenida demanda hacia el Estado. Como lo señala una dirigente del FEPROAVIPH:

En el 2006 y 2007 se tuvo el apoyo del Fondo Ítalo – Peruano que dio un poco el conocimiento de que era importante de que las personas afectadas por la violencia política tuvieran que organizarse para luchar por sus demandas, por sus derechos, porque había una comisión que ya había trabajado y que ya había unas recomendaciones, la CVR, pero que hasta ese entonces muchos no la conocíamos. Si habíamos visto o escuchado pero no mucha gente estaba interesada en lo que habían impulsado y hacer incidencia de eso. Y entonces, a partir del 2006, entra el Fondo Ítalo a través del MLAL. Nos hace ver a todas esas personas, porque antes no eran organizaciones, eran personas agrupadas [...] entonces a partir de eso se genera la organización, era necesario organizarse porque sino no se podía acceder a tener las reparaciones.¹¹

En Huanta, como sucede en otros lugares, se observa una relación particular entre la municipalidad y las organizaciones de víctimas. Los encargados del registro de víctimas, contratados por la municipalidad, son a su vez dirigentes de las organizaciones de afectados por la violencia. Para las organizaciones de víctimas, se trata de un medio para asegurar la continuidad y el compromiso de la municipalidad con la culminación del Registro Único de Víctimas, que finalmente las hará beneficiarias de la tan ansiada reparación individual. En el caso de Huanta, el Registro Único de Víctimas se encuentra a cargo de un joven de Uchuraccay, formado como líder y promotor social por una ONG que trabaja en la provincia. Llamando la atención por sus capacidades, este es invitado a formar parte de Tarpuy, por lo que una vez en el gobierno le es asignada la tarea de llevar adelante el registro y las coordinaciones para la ejecución de los proyectos de reparación colectiva transferidos por el gobierno central. Una vez en el cargo, las víctimas le otorgan un cargo dirigenal dentro del FREPOAVIPH, como medio para asegurar la presencia de la organización en la municipalidad. En la misma lógica, durante su gestión, ingresa a trabajar en el Registro Único de Víctimas otra dirigente del FREPOAVIPH.

Sin embargo, esta posición ambigua entre la organización y la municipalidad ha generado desconfianza en algunos sectores de los afectados por la violencia. Si bien formar parte de la municipalidad permite a las víctimas ganar un espacio desde el cual presionar a las autoridades locales, se corre también el riesgo de derivar en un problema de doble lealtad. Los dirigentes deben responder a las bases y al mismo tiempo al alcalde y a las autoridades como funcionarios municipales. Ello limita las posibilidades de que las organizaciones de víctimas dirijan sus acciones de presión e incidencia directamente a las municipalidades, concentrándose más bien en la elaboración de un registro que resulta beneficioso tanto para las víctimas como para las autoridades locales. Para los alcaldes, resulta también conveniente que la dirigencia de las organizaciones de víctimas forme parte del personal municipal, en tanto les permite evitar

11. Entrevista personal, setiembre 2009.

eventuales complicaciones con estas si orientan demasiado sus expectativas de reparación hacia el gobierno local.

Como vemos, las políticas de reparación en Huanta no han sido parte de los planteamientos centrales de los actores políticos locales en la provincia, ni un punto sustancial en los procesos electorales. Por el lado de las organizaciones de afectados, no solo son recientes y relativamente débiles, sino que sus expectativas se centran en las acciones del gobierno central, usando a los gobiernos locales principalmente como plataformas para culminar el registro de víctimas de la violencia. El origen de las políticas provinciales, por tanto, se encuentra en medidas aisladas de actores “profesionalizados” en el campo de los derechos humanos o en intervenciones orgánicas de las ONG y los promotores internacionales de estas políticas, que introduciendo profesionales y presupuesto reducen los costos de llevar adelante estas políticas, supliendo con su voluntad y recursos la ausencia de iniciativa en los gobiernos locales. Sin embargo, este origen condiciona la continuidad de las políticas, puesto que una vez que los recursos humanos y materiales se agotan, la municipalidad vuelve a su dinámica tradicional. Como se verá, esta tendencia se hace más evidente en los siguientes casos.

1.2 La Municipalidad Provincial de La Mar

La Municipalidad Provincial de La Mar resulta un caso peculiar para advertir los límites de las políticas de reconciliación promovidas por un agente externo en medio de un contexto políticamente adverso a estas medidas. La provincia de La Mar llamó la atención por la instalación de un COPREPAZ, el desarrollo de un Plan Integral de Reparaciones y por la puesta en marcha de una oficina de Registro Único de Víctimas durante la actual gestión municipal. La existencia del COPREPAZ hacía pensar en políticas específicas por parte de la municipalidad para avanzar en el tema de la memoria y las reparaciones.

La Mar se encuentra gobernada desde 1998 por un mismo alcalde, Eulogio Vila. Se trata de un funcionario electoralmente exitoso que ha sido premiado por la población de la provincia con tres gobiernos consecutivos. Por lo mismo, puede suponerse que se trata de un político atento a aquellas demandas que resultan estratégicas para ganar el apoyo de la población, que construye su legitimidad a partir de sus continuas gestiones.

Vila, como muchos otros alcaldes locales, ha pasado por varias tiendas políticas. En 1998 ganó por primera vez junto a Vamos Vecino, el “partido municipal” impulsado entonces por el fujimorismo y que alcanzó notable éxito convocando a figuras locales y ganando las elecciones. En el proceso del año 2002, lo hizo por uno de los tantos partidos que alcanzaron la inscripción oficial pese a tener un limitado radio de influencia, Renacimiento Andino, de Ciro Gálvez. Finalmente, ya en el 2006 postuló por el Movimiento Independiente Innovación Regional, que actualmente gobierna el departamento. Como sucede en la gran mayoría del país, estos arreglos en el ámbito municipal no se deben a abruptos cambios ideológicos o a sustantivas modificaciones programáticas. Se trata de negociaciones en el ámbito local con un sentido muy estratégico con miras a ganar las elecciones.

Según señala el alcalde, ni para él ni para los demás candidatos involucrados en las elecciones del 2006 la memoria y las reparaciones significaron un tema de debate central. Para el alcalde se trata de un asunto que no debió ser discutido por los candidatos en tanto podía “politizarse” y disponer las condiciones para anuncios “demagógicos”,

que removieran innecesariamente los recuerdos de la población con medidas que no podrían llevarse a la práctica. Como muchos alcaldes, Vila entiende que la municipalidad debe avocarse a obras concretas en un escenario general de grandes carencias y pobreza. Las medidas dedicadas, por ejemplo, a la recuperación de la memoria sobre la violencia le parecen innecesarias o incluso contraproducentes. Su intervención en el taller de validación de información del Plan Integral de Reparaciones de La Mar es muy reveladora en ese sentido:

Muchos comentan que a la municipalidad llega dinero para el Plan Integral de Reparaciones [...]. Pero no es para repartirse individualmente como están pretendiendo en algunas comunidades beneficiarias; otros priorizan arreglar el cementerio. ¿Cómo es que tenemos que adornar a los muertos? Tiene que preocuparnos la desnutrición infantil, el agua que se está secando, nuestra agricultura que está mal, nuestra educación, nuestra salud. Qué pena, ¿para eso llega el Plan de Reparaciones?¹²

¿Cómo entonces se constituyó en la provincia un COPREPAZ y una oficina de Registro Único de Víctimas y se elaboró el Plan Integral de Reparaciones provincial?

Estas medidas se deben a la acción de un importante actor externo, que puso en contacto a la municipalidad con la oferta económica y de conocimiento que actualmente recibe Ayacucho para llevar adelante políticas reparadoras. Efraín Loayza, natural del distrito de Chilcas en La Mar, afectado por la violencia durante su juventud, antropólogo y ex trabajador de la CVR, vuelve a su distrito como “retornante” profesional y alcanza la alcaldía en el año 2002, pasando a formar parte de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Como sucede con la mayoría de los miembros de esta red, se trata de un alcalde “participacionista”, con raíces ideológicas de izquierda y que se encuentra en contacto con algunas ONG y promotores del desarrollo local, adquiriendo el conocimiento y las herramientas para incursionar con éxito en el campo de la cooperación internacional.

Así, el año 2005, el entonces alcalde postula a la captación de recursos del Fondo Perú–Alemania, en ese entonces interesado en promocionar proyectos locales de reparación, para llevar adelante el proyecto “Gestión municipal participativa para el derecho a la reparación”. El proyecto suponía tanto fortalecer a la gestión municipal como dirigir recursos para la creación de una organización de afectados por la violencia en el distrito, hasta entonces inexistente, que pudiera responder a la oferta generada desde la municipalidad. A partir de este proyecto se crea la Coordinadora Distrital para la Reparación y la Paz (CODIRPAZ) en el distrito de Chilcas. El proyecto consideraba como su ámbito de acción a dos distritos, por lo que Loayza creyó estratégico para un mayor impacto incorporar a la capital San Miguel, y por tanto a la municipalidad provincial de La Mar. Tras muchos esfuerzos, convence al alcalde de presentarse como coparticipante en el proyecto y de crear un COPREPAZ en la provincia.

Como sucedió con el caso de Huanta, la instauración de este espacio es un intento por crear un arreglo institucional *ad hoc*, de modo que su existencia y puesta en marcha otorguen soporte al diseño y continuidad de políticas locales de reconciliación. Se trata de involucrar a los actores e instituciones locales en estas tareas, al tiempo que se crea un espacio para la vigilancia y el protagonismo de las organizaciones de víctimas. En una lógica semejante, se plantea en el proyecto la modificación de la estructura

12. Declaración consignada en el Plan Integral de Reparaciones de la provincia de La Mar 2007-2018.

orgánica de la municipalidad, para incluir instancias permanentes de atención al campo de los derechos humanos. Según señala el propio Loayza, esta primera etapa concluyó con muchas dificultades y con una participación parcial del alcalde provincial en el proceso. Si bien el COPREPAZ estaba constituido formalmente como ente consultivo de la municipalidad, su importancia práctica era muy reducida.

Acabado el año 2006, Loayza concluye su mandato en Chilcas. Sin embargo, logra continuar en el proceso de promoción de las políticas de reparación a través de la constitución de una ONG: el Grupo de Iniciativa Social para el Manejo Alternativo (GRISMA). Con la experiencia ganada, el GRISMA logra financiamiento internacional para implementar una segunda etapa, enfocada esta vez en la creación y fortalecimiento de las organizaciones de afectados por la violencia en la provincia de La Mar. Organizar a los afectados suponía generar actores que eventualmente pudieran constituirse en fuerzas demandantes hacia el Estado. Así, con la iniciativa y recursos con que contaba el proyecto, se logró dar forma a nueve organizaciones de víctimas en el distrito de Chilcas, seis en el distrito de San Miguel y una federación provincial que las agrupara a todas ellas, la Federación Provincial de Organizaciones y Asociaciones de Víctimas y Afectados por la Violencia Política (*FEPOAS*). Uno de los productos más importantes de esta etapa del proyecto fue la elaboración del Plan Integral de Reparaciones en el ámbito provincial, elaborado por el GRISMA, plan que según señala el propio Loayza, no ha servido para orientar a la municipalidad en este tema.

Concluidos los proyectos y retirados los recursos, tanto el impulso en la municipalidad como la propia presencia de las organizaciones de víctimas comenzaron a reducirse. La municipalidad ha pasado a tener como tarea principal la elaboración del Registro Único de Víctimas de la provincia, requisito para la reparación individual y colectiva por parte del Estado central. El incentivo que aparece a partir del año 2007, con el inicio de las reparaciones colectivas, le otorga un nuevo sentido al COPREPAZ, que se orienta a la identificación de proyectos para dirigir los fondos transferidos por la CMAN. Como ya hemos señalado, las transferencias constituyen el más fuerte incentivo para que las municipalidades introduzcan en su agenda este tema, aunque asumiendo un rol pasivo de receptoras, y eventualmente cofinanciando proyectos para realizar obras de mayor impacto. En ese sentido, el alcalde muestra una actitud de protesta ante lo que juzga un trato injusto hacia La Mar, por considerársela erróneamente “menos víctima” que Huanta y por tanto sujeta a menos transferencias del gobierno central.

En cuanto a las organizaciones de víctimas, su influencia y actividad se redujeron de forma importante a medida que GRISMA se alejó de la provincia. Los niveles de participación bajan, lo mismo que la frecuencia de sus reuniones, perdiendo progresivamente presencia hasta su práctica desactivación. Varias razones explican esta situación. Por un lado, sostener estas organizaciones supone un uso importante de recursos económicos, de información y de tiempo, con los que sus participantes no siempre cuentan, lo que los hace muy dependientes de la presencia de actores externos como GRISMA, tanto para sus actividades cotidianas como para alcanzar mayores impactos en sus acciones. Estos costos de participación, además, son relativamente más elevados para la población más pobre de la provincia, dado que su “costo de oportunidad” es mucho mayor. Como lo señala la actual vicepresidenta del FEPOAS:

Yo este cargo ya no lo quería. Ser madre y ser dirigente a veces no son iguales. Para ser dirigente tienes que abandonar tu hogar, tu familia, tienes que dejar a tus hijos. Tomé la decisión de retirarme de esta organización porque tengo un hijo que está en una

situación de cuidado [...]. No había para mí un día para sentarme con mi familia, con mi hijo, para compartir.¹³

Existe, además, cierta resistencia entre la población a formar parte de estas organizaciones de afectados, por razones que van más allá de los costos de participación. Desde la aparición de la CVR y la puesta en marcha de algunas medidas de registro como el “Censo por la Paz”, la población experimentó dos clases de sentimiento: temor y expectativa. Por un lado, la población estimaba que las visitas de representantes del Estado para hablar del tema de la violencia significaba que vendrían a averiguar “quién ha matado”, y eventualmente a juzgar a los culpables. Como ya hemos señalado, durante los años del conflicto armado interno las fronteras entre perpetradores y víctimas se encontraban en constante movimiento, por lo que revivir los años de la violencia entre algunos sectores de la población es motivo de rechazo y temor. Pero al mismo tiempo, las entrevistas y el reconocimiento de la condición de víctima, aunque fueran de forma no formal, despertaron una gran expectativa entre la población, pues se pensó que ello se reflejaría en un resarcimiento de lo sufrido y una mejora en sus condiciones de vida en el corto plazo. La experiencia posterior ha sido de abandono del Estado y defraudación, por lo que la perspectiva de organizarse o incluso solo inscribirse en un registro supone la exposición a una nueva decepción que muchos no están dispuestos a tolerar.

Por otro lado, estas organizaciones son propensas a la cooptación por su cercanía a la municipalidad. Por iniciativa de la municipalidad, el presidente del FEPOAS fue designado como el encargado de llevar adelante el Registro Único de Víctimas, y por tanto, como trabajador de la municipalidad. Entre los miembros de la organización, esto llevó a la imagen de que el presidente se olvidaría de sus representados ahora que contaba con un trabajo seguro y un sueldo fijo, que lo hacían ingresar a una condición de “privilegio”. Efectivamente, las labores como trabajador municipal ocupaban un tiempo importante, que reducía el disponible para ejercer las labores de dirigente social. Al tratarse de organizaciones jóvenes y débiles, extremadamente dependientes del dinamismo de sus dirigencias, FEPOAS prácticamente se desactivó. Finalmente, el presidente consiguió un trabajo fuera de la municipalidad, en el proyecto CAMISEA y abandonó la dirigencia de la organización.

Es importante notar que la presencia de algunas ONG como el GRISMA, que además era dirigido por un ex alcalde distrital, generaba resistencias políticas en la provincia. Su presencia era percibida en San Miguel como el intento de un político local por ampliar su campo de influencia sobre la base de las organizaciones de víctimas y la legitimidad que le otorgaría convertirse en una suerte de intermediario entre las municipalidades y la población. Un efecto similar ocasionó su presencia en Tambo, distrito cercano a la capital y más densamente poblado que esta. Ya en el año 2009, ante el interés de GRISMA por reactivar el FEPOAS con el apoyo de la municipalidad de Tambo, la desconfianza de su alcalde termina también por limitar sus posibilidades de acción, ya que este lo interpreta como un intento de Loayza por alcanzar protagonismo en la provincia a través de la organización.

Pero este recelo no se explica únicamente por la presencia de GRISMA o la de Loayza como ex alcalde en particular. La desconfianza hacia las ONG en las autoridades de la provincia es grande, y se comparte un sentido común que las ve como

13. Entrevista personal, octubre 2009.

organizaciones con fines particulares y de lucro. El propio alcalde Vila señala haber tenido experiencias previas de trabajo con algunas ONG que se limitaban a desarrollar acciones sin “resultados concretos”, como capacitaciones o talleres, gastando supuestamente los recursos en grandes sueldos para sus trabajadores. Vila señala además que al confrontar a estas ONG y solicitarles mayor transparencia en el manejo de estos recursos, estas salieron de la provincia.¹⁴

El resultado general de este escenario es que las políticas provinciales en La Mar se encuentran orientadas fundamentalmente al registro de víctimas y a la identificación de proyectos a ejecutar con los fondos transferidos por la CMAN. En parte porque consideran que no les corresponde más que esta tarea, y en parte porque no se desea crear mayores expectativas de la población en la municipalidad, se prefiere asumir un rol pasivo frente al problema de las reparaciones. Con la presencia de un fuerte discurso de rechazo a la intervención de las ONG, la oportunidad de actuar para quienes son los principales promotores de estas políticas se reduce drásticamente.

1.3 Las reparaciones en las provincias

Como hemos visto, en el caso de ambas provincias las políticas de reparación llevadas adelante por las municipalidades están estrechamente relacionadas con la presencia y éxito de agentes externos a las municipalidades y su capacidad para movilizar recursos económicos, de conocimiento y organizativos en tornos a estas políticas, en escenarios generales de desinterés y apatía política por estos temas. Estos agentes externos se convierten en intermediarios entre organizaciones de afectados con escasos recursos para la movilización y municipalidades apáticas o en posición pasiva respecto de las reparaciones.

Las diferencias más importantes se encuentran, entonces, tanto en la cantidad de recursos movilizados por estos actores como en su posicionamiento en las municipalidades provinciales. En el caso de Huanta, estamos ante una provincia que se ha convertido en un símbolo del conflicto armado interno en el ámbito nacional y en el escenario piloto para el proceso de reparaciones, por lo que resulta un lugar atractivo para las ONG y la cooperación internacional deseosas de lograr impactos significativos en sus agendas de posviolencia. El soporte a organizaciones de afectados por la violencia, la intervención mediática y el establecimiento de convenios con la municipalidad son algunas de las estrategias utilizadas en este camino. Los recursos destinados a acciones de incidencia en esta provincia fueron mucho mayores que los de La Mar.

Las ONG que operan en Huanta son, además, externas a la provincia y en algunos casos al propio departamento, por lo que sus integrantes y sus acciones no han sido interpretados, o al menos no directamente, como parte de una intervención política en la provincia. Las limitaciones en La Mar se encuentran en la menor cantidad de recursos que se dirigen a esta zona y, por tanto, en la presencia de “operadores” con menos posibilidades de incidir en las políticas municipales. Ello se ve acentuado por el discurso de fuerte rechazo de las autoridades de provincia a las ONG, y en particular, a la organización que dirige el ex alcalde de Chilcas, que es la principal promotora de las políticas de reparación en La Mar. Si bien la desconfianza y la crítica hacia las ONG

14. Curiosamente, este mismo relato, solo que con distintos protagonistas, se encuentra en el discurso de distintos alcaldes y autoridades del departamento.

se encuentran en todas las autoridades del departamento, la calidad de ex alcalde del director de GRISMA jugó en contra de sus capacidades para incidir con éxito en la Municipalidad Provincial de La Mar.

Respecto del cambio de nomenclatura en las calles de la ciudad de Huanta, hemos visto también cómo la presencia de un regidor ligado familiar y profesionalmente al campo de las ONG fue importante. Lo que debe llamar la atención en este caso es que las políticas de reparación no formaban parte de una plataforma compartida por su grupo de origen ni tampoco de una agenda programática anteriormente establecida. Responden más bien a iniciativas individuales y aisladas, parcialmente conectadas a las ONG, pero fruto también de situaciones azarosas, como el problema administrativo de duplicación de nomenclaturas en las calles. El resultado posterior, de protestas en algunos sectores por el cambio de nombre de las calles y el subsiguiente abandono en que se encuentran sus símbolos es el signo de una política que surgió de entre las grietas del sistema político, antes que desde el centro de un acuerdo político y social amplio.

Frente a la marginalidad de este tema en las agendas políticas locales y a la debilidad y dependencia de las organizaciones de afectados por la violencia, las ONG resultan el actor central para introducir los temas de memoria y reparación en el debate municipal. Ello tiene una consecuencia sobre la continuidad de estas políticas, que se encuentran sujetas en buena medida a la caducidad del financiamiento internacional y los proyectos de incidencia de estos actores.

2. LAS MUNICIPALIDADES DISTRITALES: JESÚS NAZARENO Y SAN JUAN BAUTISTA

Las municipalidades distritales de Jesús Nazareno y San Juan Bautista son dos de las quince que conforman la provincia de Huamanga. Junto a los distritos de Ayacucho y Carmen Alto, constituyen el grupo de distritos que mayor número de desplazados ha albergado en Huamanga como resultado de la violencia, en su mayoría provenientes del norte del departamento. Se trata también de los distritos que se encuentran en el área más urbana de la provincia, por lo que sus indicadores de necesidades básicas no son tan críticos como en los distritos periféricos. Ello, sin embargo, no evita que estemos ante distritos de gran pobreza, como lo revela el índice de carencias, que los ubican entre el tercer y segundo quintil de carencias.

CUADRO 6
Información social de los distritos de Jesús Nazareno y San Juan Bautista

PROVINCIA DISTRITO	POBLACIÓN 2005	ÍNDICE DE CARENCIAS	QUINTIL DEL ÍNDICE DE CARENCIAS	% DE LA POBLACIÓN SIN:			TASA ANALFAB. MUJERES	% NIÑOS DE 0-12 AÑOS	TASA DE DESNUTRIC. 1999
				AGUA	DESAG. / LETRIN.	ELECTRIC.			
HUAMANGA	233.457	0,3092	2	18%	21%	33%	21%	30%	37%
Jesús Nazareno	15.248	0,1486	3	4%	10%	7%	11%	27%	43%
San Juan Bautista	37.083	0,1597	2	5%	9%	14%	13%	29%	35%

Quintiles ponderados por la población, donde el 1 = más pobre y el 5 = menos pobre.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2005 – INEI; Censo de Talla Escolar de 1999 – MINEDU.

Elaboración: FONCODES / UPR.

Como es conocido, la problemática de la violencia alcanzó a los distritos de la provincia capital de Ayacucho no solo a través de los propios atentados contra la vida de sus habitantes, sino también a través de la llegada de los desplazados de las zonas rurales del departamento. Efectivamente, como sucede con la ciudad de Huamanga, la presencia de desplazados es notoria en estos distritos en las grandes extensiones de asentamientos humanos que los rodean. Con ello, los problemas típicos de la precaria habilitación urbana son centrales para las municipalidades de ambos distritos. Lo es también el de la seguridad, derivado de los problemas de violencia urbana que ha traído como consecuencia la desestructuración familiar posterior a los años ochenta en Ayacucho. Además de contar con una oficina de Registro Único de Víctimas, ambos distritos han emprendido, aunque en grado muy distinto, políticas dirigidas a la reparación en sus circunscripciones.

2.1 La Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno

La Municipalidad Distrital de Jesús Nazareno resulta la única en toda la provincia de Huamanga que implementó un programa específico de reparaciones en su jurisdicción, a través de la atención en salud mental, la restitución de ciudadanía y la recuperación de la memoria distrital sobre la violencia. Es, además, una de las dos municipalidades distritales en la provincia que ha instalado un módulo de registro de víctimas de la violencia en asociación con el Consejo de Reparaciones.

La municipalidad se encuentra gobernada desde el 2002 por un mismo alcalde, Amílcar Huancahuari. Se trata de un distrito de reciente creación y Huancahuari fue su primer alcalde debido al papel central que cumplió en el proceso de distritalización. Efectivamente, la carrera política del alcalde se inicia en 1994, cuando asume el liderazgo de un comité que buscaba la autonomización de Jesús Nazareno, en ese entonces parte del distrito de Ayacucho.¹⁵

Como fruto del liderazgo ganado en el comité, el alcalde se une a la lista de candidatos a regidores por Vamos Vecino, como su primera incursión oficial en política. El entonces candidato a regidor respondía al perfil de los invitados que solían acoger los grupos fujimoristas: un profesional independiente, reconocido entre la población y sin previa experiencia política. El contacto con el partido de gobierno le fue de utilidad para conseguir el objetivo de la distritalización, a través del apoyo del Consejo Transitorio de Administración Regional de Ayacucho y de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, en ese entonces en control del oficialismo. No puede interpretarse el acercamiento a Vamos Vecino como la decisión de formar parte del fujimorismo y mucho menos de asumir a partir de entonces una militancia en ese partido. Se trató de una alianza estratégica con el que entonces era el partido de gobierno, garantizando mayores posibilidades de éxito al proyecto de autonomización distrital.

La prueba de esta alianza transitoria se encuentra en la trayectoria electoral posterior del alcalde. En el año 2002 postuló a la alcaldía por el Movimiento Independiente

15. En el Perú, debido a las reglas de distribución presupuestal basadas en criterios territoriales, existen importantes incentivos a la continua segmentación del espacio, con el objetivo de alcanzar recursos para la administración propia. Además, la lógica de gestión de los recursos municipales altamente centralizada que tiende a predominar en las municipalidades incentiva a que las zonas periféricas busquen su autonomización. Para más detalle, ver Torres 2008.

Siempre Unidos, una organización con influencia en espacios muy localizados del país, sin mayor conexión entre sí. Se trata de una plataforma sobre la cual convergen candidaturas de muy diverso tipo, sin que las vincule una misma visión programática. Tras una gestión exitosa, el alcalde Huancahuari se reelige, esta vez bajo el símbolo del Movimiento Independiente Innovación Regional, actualmente gobernando en Ayacucho. Como en el caso de La Mar, se trata de un alcalde reconocido entre la población, que no solo ha sido reelegido, sino que ha sido voceado repetidas veces por la prensa local como un candidato importante para las elecciones provinciales.

Según nos indica el propio alcalde, y pese a la gran presencia de desplazados en el distrito, la agenda de posviolencia no fue parte de los discursos de los candidatos durante el proceso electoral ni estuvo tampoco en el lenguaje en el que la población formulaba sus demandas. Además, pese a que este distrito alberga a la ANFASEP, no había una organización distrital de afectados por la violencia, por lo que no existía un medio para formular y canalizar una demanda en este lenguaje específico. Pese a que eventualmente la municipalidad recibía pedidos de ayuda por parte de vecinos del distrito argumentando, entre otras cosas, haber sido despojados de sus pertenencias durante la etapa de la violencia, este tema no se encontraba en la agenda social y política local.

Al igual que las demás experiencias que hemos revisado, el tema de las secuelas de la violencia como algo que la municipalidad debía trabajar se planteó por primera vez como fruto de un incentivo externo al municipio, con la convocatoria a proyectos de apoyo al Plan Integral de Reparaciones por parte del Fondo Contravalor Perú–Alemania. Abierta la convocatoria y llegada la información al respecto al municipio, el alcalde encarga al equipo técnico la postulación a la misma. Si bien Huancahuari no llevó consigo a la municipalidad un discurso específico sobre la problemática de la posviolencia en el distrito, sostiene que el papel de las municipalidades debe ser aportar al “desarrollo humano” de sus vecinos, acorde con las teorías promovidas por algunos organismos, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Adicionalmente, la pérdida de familiares como resultado del conflicto lo acercaba personalmente a esta problemática. Por estas razones, la convocatoria no fue ajena a sus intereses.

Para postular, el alcalde se puso en contacto con un profesional en la elaboración de proyectos de desarrollo local, externo a la municipalidad, que cumplía con el perfil requerido y las calificaciones necesarias según las bases del concurso. Esto llama la atención sobre una de las condicionantes para iniciar programas de reparación, que es el acceso a personal especializado en este tipo de proyectos. En los casos de La Mar y Huanta fueron los propios promotores quienes proveyeron a las municipalidades de este conocimiento, mientras que en Jesús Nazareno este tuvo que ser buscado fuera de la municipalidad, sirviéndose de las redes de contactos con que contaba el alcalde.

Una vez ganados los fondos, la administración y gestión del proyecto pasaron a manos de los funcionarios municipales de planta. El proyecto, denominado “Jesús Nazareno, distrito educador y constructor de paz”, estuvo a cargo de una antropóloga, que contaba con el perfil y la afinidad profesional para asumirlo. A partir de entonces, serían los funcionarios encargados de la ejecución del proyecto los principales promotores del mismo y los principales impulsores de la inserción en la agenda municipal del tema de las reparaciones en el distrito. No es posible identificar un papel relevante ni entre los regidores ni entre los propios afectados del distrito, que hasta entonces se encontraban desorganizados. La convocatoria y los recursos que ella trajo consigo para la municipalidad fueron un incentivo importante tanto para las autoridades políticas

como para los propios trabajadores municipales, que se encontraban no solo personalmente comprometidos con el tema, sino que podían construir a partir de él un campo de profesionalización.

Sin embargo, por la naturaleza del origen de esta iniciativa, esta “oferta” de reparaciones, creada por la municipalidad con recursos externos, carecía de una “demanda” propiamente articulada. La ausencia hasta entonces de un programa municipal de este tipo o de un discurso político del alcalde y de sus opositores sobre las secuelas de la violencia no había generado un campo específico para el desarrollo de estas demandas. Por esta razón, la municipalidad se vio en la necesidad de generarla *ad hoc* a través de la creación de la Asociación de Afectados por la Violencia Socio Política del Distrito de Jesús Nazareno (ASAVIP). Para ello, la municipalidad inició un proceso de convocatoria y organización de los afectados, que tuvo que romper con la desconfianza hacia las promesas de reparación del Estado. Como señala una trabajadora municipal:

Cuando recién inició el trabajo se fue tocando puerta por puerta. Pero hay gente muy resentida, que tienen la idea de que ya hubo tantas encuestas, como el MIMDES [el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social] con el registro de desplazados, que han ido generando expectativas de acceder a una reparación, pero que no ha llegado hasta ahora. Había gente que prefería no recordar nada también, con desesperanza.¹⁶

Como sucedió en otras zonas, el proceso de organización debió hacer frente a la resistencia de la población afectada a hacer públicas sus demandas, tanto por desconfianza como por temor a invertir nuevamente tiempo y expectativas en una potencial decepción. Además, la dispersión de la población y su situación de pobreza supuso una serie importante de costos para la participación activa de sus miembros. Gracias a los recursos con que contaban, estos costos fueron parcialmente cubiertos por los funcionarios municipales, incentivando la organización de un sector de la población hasta entonces desmovilizado. Como lo señala la presidenta de la organización:

Ha sido difícil organizar a las mamás. Las mamás han venido de la chacra desplazados. Tienen miedo. “¿Para qué me están preguntando? ¿Para qué me están reuniendo?” [...] Organizamos y empezamos a trabajar con las víctimas, con dificultades. Algunas mamás no tienen pasaje para que traiga de su pueblo, no quieren regresar. Con señorita de la municipalidad hicimos todo lo posible para reunir a esas mamás, a los huérfanos. Para pasaje sacan ellos. Cuando no hay pasaje, bajamos. [...]. Necesitamos para hacer reunión, para hacer capacitación, para bajar. Algunas mamás ya están muriendo, están enfermas. No tenemos fondo, de dónde vamos a sacar fondo. No vamos a pedir a las señoras víctimas, a dónde vamos a entrar a pedir. Por eso cuando presentamos proyectos a veces el alcalde nos apoya.¹⁷

Cabe resaltar que la presidencia de la ASAVIP se encuentra ocupada por una víctima típica de la primera generación de organizaciones de afectados por la violencia. Se trata de una mujer de origen campesino, de muy avanzada edad y directamente afectada por la violencia. Al mismo tiempo, sostiene un fuerte discurso crítico hacia la ANFASEP, por lo que sus esfuerzos no se encuentran articulados con organizaciones

16. Entrevista persona, setiembre 2009.

17. Entrevista personal, setiembre 2009.

mayores, y solo lo hacen parcialmente con la CORAVIP. La crítica a la ANFASEP se basa en un discurso que increpa el “aprovechamiento” de esta organización de la cooperación recibida durante las dos décadas que siguen a su fundación, y que supuestamente no habría revertido en un “verdadero apoyo” a las víctimas de la violencia.

Una vez constituida “la demanda”, la municipalidad pudo llevar adelante su programa de reparaciones. El proyecto en la municipalidad de Jesús Nazareno contó con tres componentes desarrollados entre el 2006 y el 2007. En primer lugar, se trabajó en el campo de la salud mental con un enfoque comunitario, a través de reuniones con los afectados de la organización en sesiones grupales. Debido a que no contaban con un personal especializado en el tema en la municipalidad, se realizó convenios con algunas ONG de Ayacucho con el fin de que dirigieran las sesiones y aportasen el personal calificado.

Un segundo componente se enfocó en la “restitución de derechos”, y consistió en la organización de talleres de información y sensibilización en el tema de derechos humanos, además de realizar la documentación de los participantes a través del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil. Adicionalmente, se les informaba sobre las disposiciones estatales en materia de reparaciones individuales y colectivas, haciendo explícita la condición de “víctima” entre los participantes.

Finalmente, un tercer y último componente correspondía a la recuperación de la “memoria histórica” del distrito y de la violencia a través de los relatos de los afectados y de la recolección de información secundaria, lo que quedó sistematizado en un libro editado por la municipalidad con recursos de la cooperación internacional.

Concluido el proyecto y el presupuesto alcanzado, la municipalidad no continuó con el programa, aunque estableció el contacto entre las ONG de derechos humanos operando en Ayacucho y la ASAVIP, de modo que estas continuaron trabajando con la asociación tanto en el campo de la salud mental como en el de la educación en derechos, utilizando las instalaciones de la municipalidad para sus reuniones. Adicionalmente, las funcionarias municipales pusieron a la organización de afectados en contacto con algunas ONG como el GRISMA, de modo que pudiera acceder a nuevos programas de reparación con financiamiento internacional, esta vez en el campo de los desplazados por los efectos de la violencia.

Así, una vez agotados los recursos, la oferta específicamente municipal se terminó con ellos. Preguntado por la continuidad de estas políticas, el alcalde señala que a través del presupuesto participativo, en el que tomó parte la organización de afectados, se han separado fondos para la puesta en marcha de un proyecto productivo, pues entiende que son los problemas económicos los más importantes que afronta esta población. Sin embargo, reconoce que se trata de un proyecto dirigido a la población del distrito en general y no específicamente a los afectados por la violencia organizados en el distrito. En adelante, la única acción específicamente municipal que se mantendría en esta materia es el registro de víctimas en el distrito, en convenio con el Consejo Nacional de Reparaciones. Como en otras localidades, a través de este organismo buscan alcanzar las reparaciones individuales y colectivas provistas por el gobierno central.

El paso de una lógica preactiva a otra receptiva parece explicarse por varios asuntos. En primer lugar, y como vimos también en el caso de Huanta, las municipalidades tienen problemas para continuar con programas de atención a la población que exigen una mayor especialización que la que es posible encontrar en su personal de planta. Después de todo, y pese a que los gobiernos locales cuentan con cada vez mayor presupuesto, la oferta de políticas y servicios provista por estos espacios de gobierno

es aún de baja complejidad. El desplazamiento de las víctimas hacia la oferta provista por las ONG resulta lógico desde un punto de vista, ya que son ellas las que proveen de estos programas de forma regular.

Sin embargo, ello no explica por qué la municipalidad no continuó con un esquema de asociación con las ONG locales, utilizando en esta ocasión recursos propios para llevarlo adelante. Ello se debería en buena cuenta a la ausencia de una demanda explícita de la asociación de afectados hacia la municipalidad en esa dirección, lo que a su vez se entiende por la naturaleza del origen de la organización y el tipo de relación que a partir de entonces entabló con la municipalidad. Si bien aquí la municipalidad no mantiene vínculos laborales con dirigentes de la organización, como sucede en otros casos, el nivel de dependencia de la ASAVIP respecto de la municipalidad es muy alto. Ello no solo debido a que, como hemos explicado, el gobierno local corre con parte de los costos de organización y movilización de la asociación, sino porque al haber sido fundada por la municipalidad, esta pierde autonomía en la constitución de sus objetivos, corriendo el riesgo de ser “tutelada” por esta.

Este riesgo es advertido por el presidente de la Coordinadora Regional de Organizaciones Afectados por la Violencia Política de Ayacucho, entidad que intenta apoyar la constitución de organizaciones en el departamento y que es responsable de las más importantes movilizaciones públicas de afectados en los últimos años.

[La dependencia de la organización hacia la municipalidad] se tiene que romper [...]. Hablé con la presidenta y le dije seriamente: “Mira compañera, o bien eres parte del municipio y nunca vas a estar en los espacios, o tiene que haber cosas bien claras. Organización es organización y tienes que ver por los intereses de la organización” [...]. Es que existe el tema de que en Jesús Nazareno no tenemos todavía un liderazgo joven.¹⁸

En este escenario, la principal fuente de iniciativa e incidencia para mantener en la agenda municipal las reparaciones son los funcionarios “empoderados”, que acumularon experiencia a partir del proyecto realizado con la cooperación alemana. Actualmente, son ellos quienes vienen buscando desarrollar un Plan Integral de Reparaciones distrital:

No hemos trabajado el PIR, pero sí vi que en algunos lugares tienen PIR distrital porque lo han impulsado con el Fondo Perú–Alemania y con el Fondo Ítalo–Peruano [...]. Estamos invitando a un ex jefe de proyecto que trabajó en esas zonas haciendo el PIR. Queremos uno para poder tener un documento, un instrumento que nos sirva para poder acompañar a las víctimas y desde el gobierno local se empoderen en este tema, es un documento de planificación. En el tema económico, lo que vamos a hacer es tramitar frente al regional para que puedan al menos dar un dinero, y también al gobierno central. Hay una experiencia en Huancavelica, donde tienen su PIR regional y hay buenos fondos que han proporcionado en base a ello, y han hecho un registro no esperando el apoyo del Estado, sino del gobierno regional. Queremos dar sostenibilidad al tema y que el gobierno local tenga en agenda este tema como prioridad.¹⁹

18. Entrevista personal, setiembre 2009.

19. Entrevista personal, setiembre 2009.

Como se observa, el caso de Jesús Nazareno muestra cómo los incentivos introducidos por las convocatorias a fondos para proyectos ligados a reparaciones pueden ser recibidos principalmente por funcionarios, en escenarios en los que las organizaciones de afectados son débiles y las reparaciones no se encuentran posicionadas en la agenda política local. El compromiso social, además de las perspectivas de profesionalización y posicionamiento en la municipalidad, pueden jugar a favor de la motivación de estos funcionarios para avanzar en estas políticas, convirtiéndolos en los intermediarios entre los afectados y los recursos destinados a la reparación.

Sin embargo, también es muestra de que este tipo de iniciativas pueden generar extrema dependencia de las organizaciones de afectados respecto de quien se convierte en el agente reparador, sobre todo si estas no tienen un desarrollo previo que garantice un importante grado de autonomía para sus acciones. De este modo, la continuidad de las políticas locales se encuentra sujeta, antes que al dinamismo y las demandas de actores sociales locales, a la capacidad de estos funcionarios para colocar estos temas en la agenda municipal, más allá de su posición como simples ejecutores de decisiones políticas.

2.2 La Municipalidad Distrital de San Juan Bautista

La Municipalidad Distrital de San Juan Bautista exhibe avances más modestos en cuanto a la implementación de políticas de reparación. Sin embargo, como hemos adelantado, no solo es una de las pocas municipalidades que ha instalado un sistema de Registro Único de Víctimas, sino que además cuenta con un contexto muy similar al de Jesús Nazareno, tanto en sus características sociales como en la del tipo de afectación por la violencia, lo que lo hace un caso interesante de contraste.

San Juan Bautista se encuentra gobernada desde el año 2002 por un mismo alcalde, Hugo Aedo, médico de profesión con preparación en gerencia de hospitales y natural del departamento de Ica. El alcalde Aedo construyó su base de apoyo político a través de su trabajo como gerente en un Comité Local de Administración de Salud (CLAS) de San Juan Bautista en los años noventa, puesto que ocupó por siete años. Según él mismo relata, era una posición que le permitió ganar mucha visibilidad y prestigio frente a la población, lo que eventualmente habría despertado recelo entre los funcionarios y autoridades fujimoristas de la época, que quisieron retirarlo del puesto aduciendo que no era ayacuchano. Tras esta experiencia, decide postular a la alcaldía de San Juan Bautista.

Como sucedió con el caso del alcalde de Jesús Nazareno, se trata de un alcalde exitoso si es juzgado por sus resultados electorales. Su primera elección la ganó con un grupo independiente formado por él mismo, en un escenario de extrema fragmentación política, compitiendo con otras diecisiete listas a la alcaldía. En ese entonces alcanzó el triunfo con apenas el 16% de los votos válidos, menos de trescientos votos por encima de su inmediato competidor. El ajustado triunfo y las resistencias que generaba la candidatura de un no ayacuchano, le valieron la negativa de la gestión saliente a un traspaso ordenado, por lo que este fue más bien accidentado, con necesidad de recurrir a la policía y la fiscalía para hacer su ingreso al local municipal.

Una vez en el gobierno, asediado por la oposición del Partido Aprista, que alcanzó un porcentaje de votos muy similar al suyo, el alcalde optó por darle prioridad a las obras en los barrios en los que se acumulaba el apoyo electoral de este partido. Su estrategia funcionó. Más tarde, en el 2006, logró ampliar su respaldo en el distrito

y alcanzar una mayor ventaja sobre sus competidores, con más de la cuarta parte de los votos válidos. Como en algunos de los otros casos, esto nos revela un criterio pragmático y estratégico de administración de recursos, que se encuentra atento a grupos y sectores clave que deben ver satisfechas sus demandas frente a la municipalidad para no convertirse en una fuente de amenaza a la autoridad del alcalde. El problema de los afectados por la violencia y las posibilidades de iniciar políticas de reparación no ingresaron como temas de debate durante las elecciones y por lo tanto tampoco formaron parte de estos cálculos.

Efectivamente, según lo señala el alcalde, pese a que la ley del PIR ya había sido promulgada, las secuelas de la violencia no fueron tratadas de forma específica durante las campañas electorales en las que participó, ni por él ni por otros candidatos. Si bien su experiencia como médico en Ayacucho lo había acercado a zonas rurales y a las secuelas que la violencia había dejado en la salud de la población, ello no se tradujo en una incorporación de las reparaciones en su plataforma política. Si bien el distrito cuenta con problemas de habilitación y violencia urbanas, relacionados con las consecuencias de la violencia, estos fueron tratados como problemas de insuficiencia de infraestructura y de seguridad, desde una lógica tradicional de intervención de las municipalidades. Durante esos años, no existía una organización de afectados en el distrito, por lo que tampoco era posible posicionar este tema en la municipalidad a través de un grupo movilizad.

La inserción del problema de la violencia en el distrito durante la última gestión del alcalde se debe a la presencia de la regidora Nelly Ramírez, de la lista del oficialismo. Ramírez es una dirigente social y de barrio del distrito que ha ocupado distintas posiciones, a veces trabajando únicamente con organizaciones vecinales y otras en coordinación con algunas ONG. Tanto su prestigio ganado entre la población como su experiencia con estas organizaciones la hacen un personaje visible e importante políticamente en el distrito. Por esta razón, Ramírez ha recibido a lo largo de los años distintas invitaciones de grupos locales deseosos de contar con su presencia en sus listas electorales a la municipalidad.

Luego de postular sin éxito junto a la lista de Perú Posible en el 2002, la regidora logró ingresar a la municipalidad tras la invitación de Aedo a formar parte de la lista de Unidos por el Desarrollo de San Juan. Sin embargo, en el momento de asumir su candidatura Ramírez no llevaba consigo la agenda de las reparaciones, y en general no se había vinculado con organizaciones de víctimas u otros agentes enfocados en la materia. Si bien como ayacuchana había estado en contacto con afectados por la violencia, tanto en su rol de dirigente como en su vida como estudiante de obstetricia en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, las reparaciones no estaban en su horizonte político y por tanto no fueron una consideración al momento de aceptar la invitación propuesta por Aedo. Las reparaciones no eran parte de su agenda política.

Es ya en la municipalidad que la regidora se interesa por las reparaciones, pero no por su rol de representación política, sino como trabajadora privada. La ONG Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), a razón de su experiencia previa, la convocó para trabajar en la institución atendiendo en quechua a los afectados que solicitaban el apoyo de la institución. Como ella misma lo señala:

Si no hubiera estado en APRODEH, no hubiera trabajado este tema en San Juan Bautista, hubiera sido tan, tan difícil [...]. Yo pensé, cuando salí de la universidad y empecé a trabajar, que esto ya había terminado esto, que ya no existía [...]. Yo sinceramente dije:

esto se acabó, ya se olvidaron. Entonces una compañera que estaba en APRODEH, me dijo “Nelly, están necesitando a alguien en APRODEH Ayacucho y sé que eres la persona ideal” [...]. Ahí revivo la situación, dije “Dios mío, esto existe todavía, esto hay todavía”. La persona me cuenta como si fuera ayer, nadie se ha olvidado, su hijo ha desaparecido, su padre ha desaparecido. Eso me ha motivado, ahora trabajo desde la municipalidad, ahora hablo con la gente con la que yo trabajaba como dirigente y les digo “¡No sabía que tú eras afectada!, anda regístrate”.²⁰

A partir de entonces, la regidora plantea en sesión de concejo la aprobación de una ordenanza que había elaborado con la asesoría del personal de APRODEH, en la que se estipulaba la creación de un consejo distrital de reparaciones, se aprobaba la creación del Plan Integral de Reparaciones distrital y la puesta en marcha de una oficina de registro de víctimas de la violencia, en convenio con el Consejo de Reparaciones. No se trata, sin embargo, de una intervención orgánica de la ONG, sino más bien de un lazo informal fruto de la presencia incidental de uno de sus trabajadores en la municipalidad.

La regidora Ramírez señala que la distancia de los regidores y del propio alcalde respecto del tema era grande, y atribuye la aprobación de la medida a la confianza personal que este último tenía en ella. Si bien no contó con un apoyo político decidido, la medida logró aprobarse.

Nuevamente, como sucedió en el caso de Jesús Nazareno, la municipalidad requería una contraparte hasta entonces inexistente en el distrito, que pudiera formar parte del flamante Consejo Distrital de Reparaciones en representación de los afectados por el conflicto armado interno en el distrito. Así, en el año 2008 la municipalidad convoca a una reunión de los afectados por la violencia, luego de la cual se conforma la Asociación de Familiares de Afectados por la Violencia Sociopolítica de San Juan Bautista (AFAVISOP), con veinte integrantes. Sin embargo, no se trata de una organización formada por la municipalidad, como sucedió en Jesús Nazareno. En este punto, la iniciativa de la regidora coincide con la intención de un grupo de jóvenes de la CORAVIP de construir bases provinciales y distritales en Ayacucho.

La AFAVISOP se encuentra integrada en su gran mayoría por jóvenes, que se encuadran en lo que llamamos una “segunda generación” de organizaciones de víctimas, motivados por las políticas estatales de reparación y apoyo a los afectados por la violencia, y cuya participación en estas organizaciones es posterior a la transición política del año 2000. Como señala un miembro de la dirigencia de la AFAVISOP, su ingreso inicial a una organización de jóvenes afectados se remite al intento frustrado de acceder a una beca de estudios por tener la condición de afectado por la violencia:

Desde el colegio participé en espacios dirigenciales a nivel de líder estudiantil, hemos ido al congreso de la Federación de Estudiantes del Perú [...]. Terminando el colegio me dijeron que podía acceder a la educación por ser huérfano. Ese año había salido la ley 28592 [ley del Plan Integral de Reparaciones], la cual es para todos los afectados. Yo no podía acceder por esa modalidad porque ese año se había implementado en esta universidad una ley que no recuerdo. No pude ingresar y pensé: “Esto es un atropello”. Se creó una falsa expectativa en mí y a la vez una frustración porque no podía acceder. Pensaba que debe haber más jóvenes igual que yo, que no tenían más que callarse u organizarse

20. Entrevista personal, setiembre 2009.

y reclamar. Entonces por esa razón comienzo a interesarme en el tema [...]. Me he vinculado a Juventud ANFASEP. Yo fui a buscarlos a los 18 años, sabía que existía porque mi abuelo me hablaba bastante de la ANFASEP, pero como cualquier chiquillo no le hacía caso, no me atraía entonces eso, no le tomé importancia.²¹

Para constituir la organización se tuvo que hacer frente a la resistencia de la población. Se trató inicialmente de una base reducida, de alrededor de veinte personas, que se ha ampliado a cincuenta, según señala uno de sus dirigentes. Como en otros casos, la población desconfiaba de la posibilidad de alcanzar logros concretos con su participación o incluso con su solo registro como víctima.

Creo que una de las secuelas que más sigue latente es la desconfianza de la población, hasta ahora no podemos articularnos bien por eso. Algunos lo exteriorizan hasta con rencor: “Esto es mentira, ¿cuántas veces he caminado?” o “Yo ya me registré” o “Quita tiempo”.²²

Pese a estas debilidades, con el apoyo de la regidora Ramírez la organización logró inscribirse en los registros públicos, con lo que se hizo posible su participación en el presupuesto participativo. A través de este, y con el apoyo político de la regidora, se logró un presupuesto en el 2008 para la instalación del Registro Único de Víctimas y para la elaboración del Plan Integral de Reparaciones (PIR) en el 2009. En este último caso, la regidora presentó un pre PIR elaborado con asesoría de APRODEH para facilitar su aprobación. El PIR, se entiende, es una guía para orientar los proyectos de reparación colectiva a ser transferidos por el gobierno central. Dos barrios del distrito habían sido beneficiados con reparaciones colectivas desde el inicio de las transferencias del gobierno central.

Sobre la posibilidad de trabajar programas de reparación desde la municipalidad, el alcalde se muestra reticente y lo considera inadecuado. Atribuye esta responsabilidad enteramente al gobierno central y considera que una medida en esa dirección tomada desde la municipalidad no sería entendida como reparación por los afectados. Muestra un similar escepticismo hacia el trabajo de las ONG y de la cooperación internacional en este tema, por lo que hacer uso de fondos externos para programas municipales de reparación le parece una política mal encaminada:

Si yo doy como municipalidad, la gente no va a entender. Va a creer que es un apoyo mío, del doctor, eso no es reparación. Nosotros estamos invirtiendo nuestros recursos ordinarios de tributos para mantener el RUV [el Registro Único de Víctimas] con un sistema de pago por resultados. Del presupuesto participativo ha salido un presupuesto para el PIR y se lo hemos encargado a nuestra regidora, que está en este tema. Lo que queremos es tener el PIR con la expectativa de tener un norte, qué plantear al gobierno. Es una exigencia al gobierno central, al gobierno de turno [...]. Podría ser presentar el plan a la cooperación alemana [...] pero entiendo que los fondos vienen dirigidos no a las municipalidades directamente, sino a las ONG. Las ONG se la llevan toda, ¿qué cosa hago engañando a mi pueblo? [...]. En el tema de reparaciones normalmente quieren que uno entre en el campo de desarrollo de capacidades, pero ese desarrollo de

21. Entrevista personal, setiembre 2009.

22. Entrevista personal, setiembre 2009.

capacidades va dirigido a talleres [...] ¡Oiga, mi pueblo está cansado de tantos talleres y nunca han logrado ningún cambio! Cuando trabajaba en Vilcas había un discurso “Proyecto 2000: salud para todos”. Se fue tanto dinero por ese proyecto y no se hizo nada, siguen los indicadores en mal estado.²³

En cuanto al Consejo Distrital de Reparaciones, a criterio de la regidora Ramírez, no ha funcionado como se esperaba. Si bien esta instancia se creó con el fin de que las instituciones públicas y privadas ahí reunidas fueran las principales promotoras del Plan Integral de Reparaciones y en general de la agenda posviolencia, ello no ha sucedido así. Las instituciones que la integran han seguido su funcionamiento normal y no han asumido verdaderamente la dirección en el tema. En general, el personal municipal se encuentra poco integrado a esa agenda, por lo que la regidora asume que la dificultad principal es no contar con personal especialmente asignado al consejo, puesto que siendo la principal promotora de estas políticas, la posición de regidora resulta insuficiente.

Ello ha dejado como única política municipal sostenida al Registro Único de Víctimas. Como ya hemos señalado antes, los alcaldes cuentan con un importante incentivo para mantener este registro, en tanto la acreditación de centros poblados, comunidades o barrios como afectados por la violencia los hace susceptibles de lograr una transferencia para sus obras. Si bien los alcaldes señalan que el monto transferido para las reparaciones colectivas no es muy significativo, lo cierto es que implica un retorno mayor que la inversión realizada por las municipalidades en el registro, además de ser bases presupuestales sobre las cuales pueden cofinanciarse obras de mayor envergadura. Asimismo, la llegada de las reparaciones individuales los coloca en una posición de intermediadores eficaces entre la población y el gobierno central.

Como lo señala un miembro de la AFAVISOP:

[Al alcalde] lo veo más comprometido, está apoyando ahora un poco más. Que los barrios de Leonpampa y Las Américas hayan salido favorecidos con la reparación colectiva ha ayudado bastante, porque antes era solo hacer el registro, todavía no se veían los frutos, era levantar una ficha, procesarla y enviarla a la ciudad de Lima, esperar a que el Consejo de Reparaciones califique [...]. Claro, los alcaldes siempre van a verlo de esta forma, lamentablemente, pero eso ha fortalecido más y eso ha puesto el interés del alcalde de que se trabaje más este tema.²⁴

A este escenario debe añadirse un último e importante elemento. Como sucedió en el caso de Huanta y La Mar, el Registro Único de Víctimas se encuentra asignado en San Juan Bautista a un joven dirigente de la organización de afectados distrital. Como indica el presidente de la CORAVIP, organización que promueve la participación de sus integrantes en las oficinas de registro de víctimas, contar con un dirigente o un afectado en la municipalidad le ofrece un espacio importante desde el cual ejercer presión para dar continuidad a la agenda de las reparaciones en el gobierno local. Con poca capacidad de movilización y una organización aún joven, esta parece una buena estrategia para la organización de afectados.

23. Entrevista personal, setiembre 2009.

24. Entrevista personal, setiembre 2009.

Sin embargo, como hemos señalado para otros casos, si bien esta estrategia puede resultar efectiva para alcanzar la preciada reparación individual, no lo resulta tanto si lo que se desea es involucrar al municipio de forma directa en programas de reparación, pues impone importantes restricciones a aquello que puede solicitarse a la municipalidad. El dirigente se encuentra en una situación de “doble lealtad”, a su organización por un lado y a su empleo por otra, posición que resuelve buscando la reparación dentro de los límites impuestos por la municipalidad. Si los dirigentes desean que la municipalidad continúe con el registro de víctimas y ejecute las reparaciones colectivas, exigir demasiado del gobierno local puede resultar contraproducente, sobre todo si la incorporación del tema de las reparaciones no obedeció a una fuerte convicción política de las autoridades.

2.3 Las reparaciones en los distritos

Las diferencias entre los caminos seguidos por las municipalidades de San Juan Bautista y Jesús Nazareno son reveladoras. Si bien ambas incorporan a las reparaciones en su agenda municipal, el resultado final es muy distinto. Mientras que en Jesús Nazareno se inicia un programa de reparaciones y de recuperación de la memoria de los años de la violencia desde la municipalidad, en San Juan Bautista la incorporación de un registro de víctimas y la intención de llevar adelante un PIR son más bien estrategias para captar la atención del gobierno central, y así alcanzar las reparaciones colectivas e individuales.

Lo determinante parece ser la presencia de recursos externos y la disposición adecuada de un actor clave para dirigirlos de forma efectiva hacia las reparaciones. En la municipalidad de Jesús Nazareno, es la presencia de funcionarios con compromiso, iniciativa y afinidad profesional la que determina que se capten los recursos de la cooperación internacional para los programas de reparación y memoria. Es el impulso de estos funcionarios, antes que el dinamismo de las víctimas, el que explica no solo los programas de reparación sino la posterior inclusión del Registro Único de Víctimas del distrito y el establecimiento de contactos con las ONG que continuaron trabajando con la asociación de afectados de Jesús Nazareno. En San Juan Bautista, si bien la inserción del tema en la municipalidad llega por el ingreso de una de sus regidoras a trabajar en una ONG promotora de derechos humanos, esta no trae fondos consigo para la ejecución de proyectos, ni cuenta con el apoyo de los funcionarios municipales para emprender esfuerzos en esa dirección. En esa medida, solo se alcanza el compromiso básico de la instalación de un módulo de registro de víctimas y un Plan Integral de Reparaciones, como plataforma para exigir reparaciones individuales y colectivas al gobierno central.

Aunque podría pensarse que ambas municipalidades difieren respecto del papel que deben cumplir en el proceso de reparación a las víctimas, lo cierto es que una vez acabados los recursos externos en Jesús Nazareno, la situación de ambas municipalidades es muy semejante. Ninguna se encuentra dispuesta a comprometer recursos propios en programas de reparaciones y ambas se convierten en intermediarias entre el gobierno central y los afectados de su distrito. La presencia de una organización de afectados de “segunda generación” en San Juan Bautista, aparentemente más dinámica, movilizadora y autónoma que la existente en Jesús Nazareno, no alcanza para revertir esta situación. Ello se debe a que las expectativas de estas organizaciones se encuentran puestas en el gobierno central y en esa medida se utiliza a la municipalidad como un intermediario a través del cual lograr las reparaciones individuales y colectivas.

El retorno a una posición pasiva en la municipalidad de Jesús Nazareno sugiere que la voluntad política, aparentemente presente en el alcalde de ese distrito, no es suficiente para llevar a cabo políticas de reparación desde la municipalidad. La negativa a continuar en ese camino parece deberse también a la incapacidad de seguir un programa en el que requerían la asistencia de personal ubicado en las ONG. Dado que estas entidades cuentan tanto con los especialistas como con el acceso a los recursos de la cooperación dirigidos a esta materia, la atención a la organización de afectados finalmente se desplazó hacia fuera del municipio.

Finalmente, llama la atención que en San Juan Bautista, como sucede en Huanta, un regidor sea la fuente de preocupación por el tema de las reparaciones. Si bien ello resulta positivo en tanto significa un apoyo político a estas medidas, lo cierto es que en ambas ocasiones se trata de personas vinculadas laboralmente al campo de los derechos humanos, pero que no insertaron estos asuntos en la agenda como parte de una negociación programática por su participación en sus listas electorales. Esto hace que, pese a tratarse de una regidora del oficialismo, la medida no deje de ser fruto de una iniciativa más bien personal y por tanto poco sostenible.

REFLEXIONES GENERALES SOBRE LA AGENDA DE REPARACIONES EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Una noción de sentido común en el campo de la elección pública, es que cuando nos encontramos frente a gobiernos con presupuestos limitados, toda decisión de política que distribuya el presupuesto y la atención del gobierno tiende a configurar procesos de suma cero. Es decir, la decisión de llevar adelante una política y comprometer un presupuesto para su ejecución supone dejar de asignarlo a otros posibles fines. Ello hace que la atención de los gobiernos sea disputada por distintos sectores de la sociedad y grupos de interés, ansiosos por recibir los beneficios de dicha atención. Para llegar a tomar las decisiones, los actores políticos se basan en cuestiones ideológico-programáticas y en correlaciones de fuerzas sociales y políticas, que hacen a algunos sectores más atendibles que a otros. ¿De qué nos sirve esta noción al pensar en las políticas de reparación en los gobiernos locales?

Al iniciar esta investigación, partimos de una intuición. La presencia de algunos pocos casos de gobiernos locales que incorporaban a las políticas de reparación en sus agendas, hacía pensar que la reparación era una demanda creciente entre la población. Así, la promulgación de la ley del PIR habría activado y en otros casos revitalizado a organizaciones de afectados, convirtiéndolas en un importante sector en el ámbito local. Esta creciente importancia, en localidades en las que la violencia fue más significativa, habría llevado a los gobiernos locales a incorporar en sus agendas políticas a las reparaciones, en un intento por legitimarse políticamente ante este sector.

Sin embargo, ello no fue así. Si bien resulta cierto que la promulgación de la ley del PIR ha activado una serie de expectativas que en ocasiones se traducen en el establecimiento de organizaciones de afectados, estas entidades son aún débiles y en su mayoría recientes, además de ser relativamente dependientes del apoyo de las ONG para ampliar el impacto de sus acciones. Adicionalmente, el objetivo de estas organizaciones es primordialmente acceder a la reparación individual del Estado central, por lo que sus expectativas no se centran en el gobierno local o lo hacen tan solo con la perspectiva de que este sirva como base para elaborar un registro de víctimas susceptibles de alcanzar la reparación. En este contexto, los alcaldes, que durante las elecciones no incorporan a las reparaciones en su oferta política, se legitiman ante la población al convertirse en intermediadores eficaces entre el gobierno central y la población beneficiaria de las reparaciones colectivas e individuales, tomando una posición receptiva antes que proactiva.

Las acciones reparadoras directamente ejecutadas por las municipalidades se explican entonces por distintos motivos. Siguiendo la lógica que señalamos líneas arriba sobre el proceso de elección pública, estas políticas se entienden por la presencia de actores externos que reducen de forma importante los costos de asumirlas, al proveer a los gobiernos locales de recursos financieros, profesionales y de conocimiento. Así, para las municipalidades los costos de emprender estas políticas resultan muy bajos. Sin embargo, una vez que estos actores se retiran de la localidad, la iniciativa en la municipalidad tiende a perder fuerza, lo mismo que el interés por destinar recursos a las políticas de reparación. El resultado es que estas iniciativas son fragmentadas, puesto que su origen se encuentra determinado sobre todo por la presencia y éxito de agentes externos, lo mismo que su sostenibilidad en el tiempo.

No debe atribuirse esta situación en su totalidad a las características sociales y políticas ayacuchanas. En realidad, la agenda de las reparaciones en Ayacucho resulta tan marginal como en el ámbito nacional. Ello se explica en buena cuenta por las condiciones relativamente excepcionales en que se abrió paso la propia CVR, en medio de un proceso de transición con altas expectativas de democratización y en el que tuvieron una influencia fuera de lo usual los sectores afines a la agenda posviolencia en el Perú, como el movimiento de derechos humanos (Ames 2005; Youngers 2003). Acabado el gobierno de transición, el de Alejandro Toledo, ajeno a las fuerzas políticas involucradas en los gobiernos de los años ochenta y noventa, recibió el informe de la comisión y promulgó la ley del Plan Integral de Reparaciones hacia el final de su gobierno, por lo que su implementación no recaería en el suyo. En adelante, los avances en el ámbito nacional en materia de registro de víctimas y de reparaciones colectivas han estado sujetos a la presión de organismos de derechos humanos y a la presencia de funcionarios que apoyan esta causa de forma particular. Difícilmente se puede atribuir la actual política reparadora del Estado a una fuerte convicción política en esa dirección, lo que explica sus continuos avances y retrocesos.

Ante esta situación, y a la luz de las experiencias reseñadas brevemente en este estudio, quedan algunos temas pendientes de mayor análisis y reflexión para aquellos que busquen promover políticas reparadoras desde los gobiernos locales.

En primer lugar, la existencia de fondos concursables para políticas reparadoras supone que existe una voluntad política de parte de los actores locales para llevar a cabo estas políticas, pero al carecer estos actores del conocimiento y los recursos para iniciarlas, estos fondos serían “un empujón” en la dirección adecuada, luego del cual la voluntad política de los alcaldes se encargaría de darles sostenibilidad. Sin embargo, este parece ser un supuesto errado. Las autoridades locales en general consideran a las reparaciones una tarea exclusivamente del gobierno central. Así, los incentivos introducidos por estos fondos son más bien captados por las ONG o los funcionarios comprometidos con este campo, pero sin contar con un respaldo político genuino. El incentivo introducido por los recursos económicos no parece estar llegando al fin esperado, pudiendo convertirse en un fin en sí mismo, por lo que vale la pena repensar esta vía de apoyo al proceso de reconciliación posviolencia.

Un segundo tema lleva a preguntarnos cuál debe ser verdaderamente el rol de los gobiernos locales en el proceso de reparación a los afectados por la violencia. Como se ha visto en los casos reseñados, los gobiernos enfrentan problemas importantes cuando se trata de seguir adelante con programas y políticas reparadoras que suponen servicios de una complejidad mayor que la que la municipalidad se encuentra acostumbrada a proveer. Pese a que sus presupuestos han ido en aumento en los últimos años y

con ello se ha elevado la expectativa de la población sobre sus gobiernos locales, estos cuentan con problemas de calidad de recursos humanos, sobre todo en aquellas zonas más apartadas y de mayor pobreza. Por lo tanto, las propuestas de incidencia de agentes externos en gobiernos locales deben ser realistas con respecto a lo que estos pueden —y deben— asumir como responsabilidad, sobre todo si se espera que las políticas reparadoras se sostengan en el tiempo. Asociado a ello se encuentra el problema del despliegue de políticas focalizadas de atención a los afectados, desde las municipalidades, en localidades en las que directa o indirectamente toda la población ha sido tocada por la violencia. ¿Cómo elegir a los beneficiarios de políticas reparadoras en contextos de afectación generalizada?

Un tercer tema es el de la gran desconfianza que existe en Ayacucho hacia las ONG y la cooperación internacional, aunque más claramente hacia las primeras. Esta desconfianza, conviene recalcarlo, no se dirige únicamente a estas instituciones. Los distintos niveles de gobierno y los políticos en general son el principal blanco de denuncias y críticas del tipo más destructivo en Ayacucho, como queda claro al echar un vistazo a la prensa local.¹ Sin embargo, la desconfianza hacia las ONG resulta clave si consideramos que, tal como hemos señalado líneas arriba, su presencia resulta determinante para el inicio, ejecución y sostenimiento de las políticas reparadoras en los gobiernos locales. Para los promotores de estas políticas resulta de especial importancia diseñar estrategias de intervención que no favorezcan la crítica “anticapitalista” que la población y las autoridades ayacuchanas dirigen hacia las ONG. Debe tenerse en cuenta, como hemos señalado con anterioridad, que estas instituciones cuentan en ocasiones con mayores recursos que la gran mayoría de organizaciones del departamento —en especial las políticas—, lo que facilita la proyección de una imagen de “opulencia” frente a estas.

Un cuarto asunto tiene que ver con la estrategia para colocar el tema de las reparaciones en la agenda local y regional. En un intento por mantenerse “libres de la politización”, los promotores de esta agenda tratan de conservar una distancia oficial de cualquier partido político o movimiento regional. Sin embargo, en un escenario general en el que los gobiernos subnacionales consideran la problemática de la posviolencia una responsabilidad exclusiva del gobierno central, podría resultar positivo posicionar en el debate político-electoral regional y local la agenda de las reparaciones. Para ello no es necesario establecer vínculos oficiales con ningún grupo en particular, pero sí iniciar un debate público que señale la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en este tema, lo que favorecería la toma de posición de los candidatos y autoridades frente al asunto. Si bien ello no necesariamente llevaría a un mayor compromiso de las autoridades con las reparaciones, sí haría explícito que existe una responsabilidad en estos niveles de gobierno, si bien menor que la del gobierno central.

Finalmente, como se ha visto, las organizaciones de afectados guardan una relación de relativa dependencia con las ONG, de la que ambas partes son concientes. En general, el objetivo de estas últimas es fortalecer a los afectados en sus capacidades, de modo que puedan aumentar el impacto de sus acciones y su influencia social y política. Sin embargo, existe un riesgo asociado a la forma en que nacen algunas asociaciones

1. Esta misma desconfianza y crítica “anticapitalista” se dirigió en su momento hacia la propia Comisión de la Verdad y Reconciliación, por considerarla una institución “criolla” ajena a la realidad ayacuchana y un derroche de recursos.

de afectados. Al constituirse *ad hoc* para responder a la iniciativa de una ONG o a la de una municipalidad, las asociaciones corren el riesgo de ingresar en un proceso de atomización que eventualmente debilitaría al movimiento en general. Si bien esta tendencia es revertida parcialmente por la presencia de algunos actores regionales, como la CORAVIP, no debe pasarse por alto que el aumento reciente en el número de organizaciones de afectados sea un indicador negativo antes que positivo para quienes promueven la agenda de las reparaciones en el país.

ANEXO. LISTA DE ENTREVISTADOS

ENTREVISTADOS EN LA PROVINCIA DE HUANTA

- Edwin Bustíos, alcalde provincial de Huanta (2006-2010)
- Alberto Sánchez, regidor de Huanta (2006-2010)
- Artemio Sánchez, ex regidor de Huanta (2002-2006)
- Paulino Huamán, responsable de la Oficina de Derechos Humanos y Reparaciones de la Provincia de Huanta
- Ruth Luncasco, secretaria del Frente Provincial de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política de Huanta

ENTREVISTADOS EN LA PROVINCIA DE LA MAR

- Eulogio Vila, alcalde provincial de La Mar (1998-2002, 2002-2006, 2006-2010)
- Ciro Gavilán, alcalde del distrito de Tambo (2006-2010)
- Irene Bendaño, vicepresidenta de la Federación Provincial de Organizaciones y Asociaciones de Víctimas y Afectados por la Violencia Política de La Mar
- Honorato Méndez, ex secretario técnico del Consejo Provincial para la Reparación, Reconciliación y la Paz – La Mar
- Efraín Loayza, director de la ONG GRISMA

ENTREVISTADOS EN EL DISTRITO DE JESÚS NAZARENO

- Amílcar Huancahuari, alcalde de Jesús Nazareno (2002-2006, 2006-2010)
- Nancy Mayllor, funcionaria municipal encargada del Registro Único de Víctimas del distrito
- Carlota Morales, presidenta de la Asociación de Afectados por la Violencia Socio Política del Distrito de Jesús de Nazareno

ENTREVISTADOS EN EL DISTRITO DE SAN JUAN BAUTISTA

- Hugo Aedo, alcalde de San Juan Bautista (2002-2006, 2006-2010)
- Nelly Ramírez, regidora de San Juan Bautista (2006-2010) y trabajadora de la Asociación Pro Derechos Humanos – Ayacucho
- Fredy Cisneros, encargado del Registro Único de Víctimas del distrito y miembro de la Asociación de Familiares de Afectados por la Violencia Sociopolítica

OTROS ENTREVISTADOS

- Daniel Roca, presidente de la Coordinadora Regional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política
- Maricela Quispe, coordinadora regional – Ayacucho del Consejo de Reparaciones
- Nolberto Lamilla, director de la ONG Paz y Esperanza
- Yúber Alarcón, responsable regional de la Asociación Pro Derechos Humanos
- Félix Palomino, Servicios Educativos Rurales – Ayacucho
- Adelina García, presidenta de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP)
- Felimón Salvatierra, Juventud ANFASEP
- Roberto Rojas, coordinador de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel – Ayacucho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Rolando

- 2005 “Violencia, verdad... ¿Reconciliación en el Perú?”. En Pacheco, Gilda, Lorena Acevedo y Guido Calli (eds.), *Verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social*. San José: IIDH-IDEA.

APRODEH-ICTJ

- 2008 *Sistema de vigilancia de reparaciones: reporte departamental de vigilancia del programa de reparaciones colectivas*. Huamanga: APRODEH-ICTJ.

ÁVILA, Javier

- 2003 “¿Descentralización ‘desde abajo’? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta”. En Huber, Ludwig (ed.), *Ayacucho: centralismo y descentralización*.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN (CVR)

- 2003 *Informe final*. Lima: CVR.

DIEZ, Alejandro

- 2003 *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: SER / DFID.

HUBER, Ludwig, Karin APEL, Jorge Iván CARO, Lenin CASTILLO, Enver QUINTEROS y Hugo RODRÍGUEZ

- 2003 “Centralismo y descentralización”. En Huber, Ludwig (coord.), *Ayacucho: centralismo y descentralización*. Lima: IEP.

MACHER, Sofía

- 2009 “El Registro Único de Víctimas: pasando de las cifras a los nombres”. En *Revista Argumentos*, año 3, núm. 4. Disponible en: <www.revistargumentos.org.pe>.

ROCA, Daniel

- 2009 “La justa demanda de las organizaciones de personas afectadas por la violencia política en Ayacucho”. En Romero, Rocío y Carmen de los Ríos (eds.), *Ayacucho y la agenda wari*. Lima: Kantuta Editoras.

SULMONT, David

- 2007 “Las distancias del recuerdo”. En *Memoria: Revista sobre Cultura, Democracia y Derechos Humanos* 2. Lima: IDEHPUCP.

TANAKA, Martín, Sofía VERA y Rodrigo BARRENECHEA

- 2009 “Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales”. En Sample, Kristen y Enrique Mendizabal (eds.), *Dime a quién escuchas...: think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA.

THEIDON, Kimberly

- 2004 *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP.

TORRES, Javier

- 2008 “Municipalidades provinciales en el altiplano. Alcances y límites de gobierno y fraccionamiento territorial: el caso Chucuito”. En *Las bases del gobierno local en el Perú: territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales*. Lima: IEP.

YOUNGERS, Coletta

- 2003 *Violencia política y sociedad civil en el Perú: historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: IEP.

Documentos consultados

Plan Integral de Reparaciones de la provincia de Huanta 2008-2011.

Plan Integral de Reparaciones de la provincia de La Mar 2007-2018.

El Instituto de Estudios Peruanos es una asociación civil
ajena a toda actividad partidaria, religiosa o lucrativa.
Fundado en 1964, el Instituto tiene entre sus principales objetivos
la investigación, promoción y difusión de los estudios sociales
sobre el Perú y América Latina, así como los referidos
a sus relaciones con el resto del mundo.
Con estos objetivos se busca contribuir al desarrollo económico
con equidad, al fortalecimiento de las instituciones democráticas
y al respeto de la diversidad cultural del país.

