

# LEGADOS DE UN PASADO IRRESUELTO

El *Informe Final* de la CVR y la crisis  
de la democracia veinte años después

Coordinadores

Salomón Lerner Febres

Elizabeth Salmón



IDEHPUCP





# LEGADOS DE UN PASADO IRRESUELTO

El *Informe Final* de la CVR y la crisis de  
la democracia veinte años después

# LEGADOS DE UN PASADO IRRESUELTO

El *Informe Final* de la CVR y la crisis de  
la democracia veinte años después

Coordinadores

**Salomón Lerner Febres**

**Elizabeth Salmón**



**IDEHPUCP**

*Legados de un pasado irresuelto*  
*El Informe Final de la CVR y la crisis de la democracia veinte años después*

Salomón Lerner Febres y Elizabeth Salmón (coordinadores)

Equipo de producción editorial: Félix Reátegui, Alexander Benites, Paola Velarde,  
Geraldine Chávez y Luis Valverde

Primera edición digital: noviembre de 2023

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2023  
Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica  
del Perú (IDEHPUCP)  
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú  
Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 / 7501  
ideh@pucp.edu.pe  
www.idehpucp.pucp.edu.pe

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño y diagramación: Ximena Barreto

Fotografía de cubierta: *El reencuentro de Geraldine y Daniel en Oronccoy* de Max  
Cabello Orcasitas

*Los capítulos presentados en este libro fueron sometidos a un exhaustivo proceso de revisión  
por parte de evaluadores externos.*

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin  
permiso expreso de los editores.*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 202311027  
DOI: <https://doi.org/10.18800/9786124474477>

ISBN: 978-612-4474-47-7

# ÍNDICE

Prólogo .....	8
<i>Pablo de Greiff</i>	
Introducción .....	11
<i>Salomón Lerner Febres y Elizabeth Salmón</i>	
Primera sección. La transición política, la CVR y la confrontación del pasado violento	
1. Una exigencia viva de cambio. Justicia transicional y prevención en Perú .....	28
<i>Julie Guillerot</i>	
2. Leyendo al Perú desde el <i>Informe Final</i> de la CVR: enfoques y debates .....	66
<i>David Sulmont y María Eugenia Ulfé</i>	
3. Abriendo paso: la CVR a la luz de las comisiones de la verdad en América Latina .....	92
<i>Jemima García-Godos</i>	
Segunda sección. Impactos de la verdad: cambios e inercias jurídicas, sociales e institucionales	
4. El carácter no vinculante de las recomendaciones de la CVR y su fundamento en el derecho internacional. Explorando una <i>paradoja</i> jurídica. ....	117
<i>Elizabeth Salmón</i>	
5. Luces y sombras de la justicia: el legado jurídico de la CVR en Perú .....	151
<i>Valeria Reyes</i>	
6. Un parteaguas en la agencia: el legado de la CVR en la asociatividad y el liderazgo político de las víctimas civiles ayacuchanas (2003-2023) .....	171
<i>María Rosa Alayza Mujica y Gianfranco Silva Caillaux</i>	

7. ¿Reparar lo irreparable? La <i>dimensión simbólica</i> de las reparaciones. ....	203
<i>Iris Jave</i>	
Tercera sección. La democracia peruana y sus cuentas con el pasado	
8. Divisiones sin Sendero: identidades nacionales y degradación institucional en el Perú contemporáneo .....	231
<i>Daniel Encinas y Antonio Zúñiga</i>	
9. Un discurso fúnebre ignorado. El <i>Informe</i> de la CVR como propuesta de reforma estatal democrática y el costo de no escucharlo .....	255
<i>Eduardo Dargent</i>	
10. La esfera pública y la descomposición de la política. En torno a la reconstrucción de la memoria en el contexto de la crisis democrática actual .....	272
<i>Gonzalo Gamio</i>	
Cuarta sección. Reflexiones finales: el horizonte del reconocimiento	
11. La reconciliación: luces y sombras de un ideal ético nacional. ....	296
<i>Miguel Giusti</i>	
Colaboradores .....	313

## PRÓLOGO

En una conversación con el entonces director de la Comisión Independiente para la Localización de Restos de las Víctimas de Irlanda del Norte (*Independent Commission for the Location of Victims Remains*), Sir Kenneth Bloomfield, este me expresó lo que sentía por su propio trabajo: un *privilegio doloroso*. Siempre pensé que esta era una magnífica descripción de lo que produce trabajar en el campo de la justicia transicional. Pues, por un lado, es un privilegio, por lo menos en el sentido mínimo de ejercer agencia; y, por otro, implica siempre el conocimiento del dolor producido por pérdidas irrecuperables, daños irreparables, estrictamente hablando, así como del uso de recursos materiales, humanos, institucionales con fines nefastos.

A un nivel por supuesto diferente al del trabajo directo con víctimas, la invitación a escribir un prólogo para este espléndido libro, que amablemente me extendió Salomón Lerner, me resultó otro *privilegio doloroso*. Es un privilegio leer y comentar capítulos en los que se reflexiona de forma profunda acerca de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en el vigésimo aniversario de la entrega de su *Informe Final*. Los capítulos dan cuenta de la enorme labor llevada a cabo por la CVR y por quienes la acompañaron y colaboraron con ella.

Como esta no es una reseña, y ni siquiera una introducción, no me detendré en cada uno de los capítulos. Valga decir que colectivamente dan cuenta del análisis profundo de los orígenes y las causas del conflicto; de las recomendaciones que el *Informe Final* formuló, especialmente en los campos de reforma institucional, incluyendo la presencia y la calidad de los servicios del Estado, particularmente en términos de respeto a las identidades locales y la participación ciudadana, la seguridad bajo normas que respeten la legalidad democrática, el fortalecimiento de la justicia entendida en función de la protección de derechos humanos y constitucionales, y las reformas al sistema de educación, con miras a que se promuevan valores tales como el pluralismo, la diversidad, y el cierre de brechas económicas, culturales y sociales.

Los capítulos dan cuenta también de las contribuciones que el *Informe Final* hizo en términos de género, de inequidades diversas, particularmente entre clases, pueblos y regiones; de sus propuestas acerca de reparaciones colectivas, individuales, materiales y simbólicas; del impulso que acabó dando a asociaciones de víctimas; de su legado jurídico; y de la articulación de una noción exigente de la reconciliación. De todo esto, y otros temas más, como las contribuciones a la reforma de la noción de identidad nacional, dan cuenta los diferentes capítulos; y lo hacen sin eximir a la CVR de algunas faltas —no todas son responsabilidad suya—, como la ausencia *ab initio* de consultas previas que explicaran suficientemente el alcance y las limitaciones de un ejercicio de esta naturaleza. Es un privilegio prologar una obra con este nivel de reflexividad.



Pero, especialmente a la luz de lo que ha transcurrido desde que la CVR entregó su *Informe Final*, la lectura de los capítulos también conlleva una dimensión dolorosa. Estos, asimismo, dan cuenta de la lentitud, la falta de implementación o la mediocre implementación por parte de las autoridades de las recomendaciones contenidas en el *Informe Final*; de la correspondiente debilidad asociativa; del creciente negacionismo y la reversión a una narrativa del conflicto contraria a la que, basada en la evidencia, el *Informe Final* articula; del debilitamiento de los partidos políticos y la consecuente erosión de la institucionalidad democrática, incluyendo a las instituciones jurídicas y de defensa de los derechos humanos; del creciente uso de la fuerza pública al margen de la ley; de las trabas a la reforma curricular; a los esfuerzos memoriales; y, por último, a las dificultades por superar las brechas socioeconómicas, estrechamente relacionadas con las geográficas, las rurales-urbanas, las que desde la Colonia separan a los pueblos indígenas del resto del país.

Es doloroso observar las consecuencias de lo que los diferentes capítulos, desde distintas perspectivas, insisten en que hubiera podido evitarse. La doliente democracia peruana —por supuesto no la única ni de la región ni ahora, globalmente, que puede calificarse de esta manera— desaprovechó la oportunidad de reformarse después del conflicto para *prevenir* nuevas violaciones. Desaprovechó la oportunidad de fortalecer sus instituciones y superar exclusiones y marginalizaciones que llevan actualmente a niveles bajísimos de confianza institucional. No logró establecer un concepto de identidad nacional realmente incluyente, libre de racismo y de segmentación de clases, con márgenes de desigualdades todavía enormes: mientras que en el 2000 el 10 % superior de la escala económica era dueño de más del 77 % de la riqueza del país y el 50 % inferior no era dueño de riqueza medible; en el 2021, el 10 % superior acumulaba el 76,7 % de la riqueza, y el 50 % inferior era dueño del 0,3 % de la riqueza del país.<sup>1</sup>

Sobra decir que una institución *ad hoc*, como lo son todas las comisiones de la verdad, no puede hacerse responsable por sí sola de la transformación de un país, de sus relaciones sociales, incluyendo la superación de patrones de marginalización racista o de otra naturaleza, o del cambio de políticas económicas. Las comisiones de la verdad no son entidades ejecutivas, tienen siempre capacidad limitada, y solo pueden hacer recomendaciones. Su poder es esencialmente analítico y normativo. Lejos de sugerir que los veinte años que siguieron a la publicación del *Informe Final* muestran el fracaso del esfuerzo de la CVR, los hechos reafirman la credibilidad tanto del análisis como de las recomendaciones de dicho *Informe*. Por supuesto, la implementación de las recomendaciones no hubiera eximido al Perú de factores globales que han golpeado a todas las economías en mayor o menor grado. Pero sí había razones para pensar que el respeto a los derechos, no solo los políticos y civiles sino todos, dependía del fortalecimiento de las instituciones democráticas, de la superación de fracturas sociales hondamente arraigadas. El hecho de que estas no fueran

<sup>1</sup> Véase World Inequality Data Base: <https://wid.world/country/peru/>.

implementadas con mayor compromiso ayuda a explicar la crisis presente, la cual incluye no solo la falta de progreso anotada en términos de equidad, sino también niveles altos de conflictividad social, ausencia de relaciones estables entre los diferentes poderes del Estado, regresiones democráticas, y una esfera pública con cada vez menos espacio para el tipo de entendimiento de las causas del conflicto expuestas en detalle en el *Informe Final*.

El pasado, como dijo Faulkner, «nunca está muerto. Ni siquiera ha pasado». En su *Informe Final*, la CVR deja el registro de un esfuerzo por entender un conflicto y por enfrentar sus consecuencias, que, como muchas sentencias judiciales *a contrario*, el tiempo lo puede rescatar. Sobra decir que el *Informe Final* hizo ya una contribución inmensa al proceso de solución del conflicto inmediato que fue el objeto de su mandato, entre otras en términos de reconocimiento a las víctimas. El reconocimiento *simétrico* que —y en el que el *Informe* insistía— hace falta para la reconciliación entendida en términos sustantivos está todavía por lograrse. Elementos clave de la hoja de ruta para llegar a ese fin quedaron plasmados hace ya veinte años en ese *Informe*, que es objeto de reflexión en esta excelente obra.

**PABLO DE GREIFF**

Senior Fellow, School of Law, New York University  
Primer Relator Especial de las Naciones Unidas para la  
Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición  
(2012-2018)

## INTRODUCCIÓN

Como otros países de la región en años anteriores, el Perú se embarcó en un proceso de búsqueda oficial de la verdad en el año 2001, al salir de un régimen autoritario y al haberse cerrado un periodo de violencia armada que desangró al país por casi dos décadas. Se procuraba, de esa manera, apuntalar mediante una revisión crítica del pasado una doble transición: una desde el autoritarismo hacia la democracia y una desde la violencia armada hacia la paz.

En ese momento ya se había modificado el consenso internacional sobre lo que se podía considerar una transición política legítima. Durante décadas se había admitido que para pasar de un régimen de fuerza hacia una democracia con Estado de derecho bastaba que los sectores enfrentados se pusieran de acuerdo en restaurar el funcionamiento de las instituciones y renunciaran a las represalias mutuas y hasta al procesamiento judicial de los delitos cometidos. Se asumía que esos pactos entre élites —dictatoriales o revolucionarias, armadas o puramente políticas— eran indispensables para la futura estabilidad política y para evitar un nuevo colapso de la democracia. En su versión mínima, las transiciones quedaban entendidas como la reanudación de la libre competencia electoral por el poder y como la renuncia al uso de las armas con fines políticos.

Ese consenso, que responde a un paradigma *estratégico* de las transiciones, cambió paulatinamente según ganaba fuerza en las relaciones internacionales un cierto paradigma *humanitario*. Ciertamente, la historia contemporánea de los derechos humanos se remonta a inicios del siglo XX y conoce un rotundo hito institucional en 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pero en lo que concierne a su influencia en las relaciones internacionales y en las políticas de Estado, o al menos en la evaluación de estas, se puede reconocer un cambio significativo hacia el final de la década de 1970, en el contexto de la competencia entre las dos grandes potencias hegemónicas mundiales de entonces, la hoy extinta Unión Soviética y los Estados Unidos, conocida como la *Guerra Fría*. Esta contienda, que había girado inicialmente alrededor de la amenaza armada y que después había devenido también una carrera económica, se ampliaba a la dimensión de los valores políticos y culturales. Es en esa dimensión añadida donde, en lo que se llama tradicionalmente el mundo occidental, y más allá de su realización en la práctica, el respeto de los derechos humanos aparece como un ingrediente de los procesos políticos desde la década de 1980 en adelante.

Tal es el periodo en el que las transiciones políticas asumen la noción de que un cambio de régimen debe traer consigo respuestas sobre la represión y las violaciones de derechos humanos del pasado. Hacer las cuentas con el pasado, confrontar el legado del autoritarismo o la violencia, garantizar la no repetición del horror emer-

gen como nuevos *tropos*, nuevas figuras de pensamiento, y desplazan a aquellas que expresaban, más bien, la concepción puramente estratégica de las transiciones: dar vuelta a la página, dejar el pasado en el pasado, y hasta el evangélico dejar «que los muertos entierren a sus muertos».

Este es el contexto en el que las transiciones políticas de Argentina (1983) y Chile (1990) adoptan mecanismos para echar luz sobre los graves crímenes cometidos por sus respectivas dictaduras. Ya no bastaba que los militares dejaran el poder que habían usurpado y regresaran a sus cuarteles ni que los partidos políticos pudieran nuevamente competir electoralmente en libertad. Se juzgaba indispensable, además, ofrecer alguna respuesta y alguna medida de satisfacción a los familiares de las víctimas fatales y a los sobrevivientes de una diversidad de violaciones de derechos humanos. La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina y la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile fueron las respuestas a esa necesidad. A ellas las seguirían pronto otras comisiones, aunque en circunstancias distintas. Si Argentina y Chile buscaron establecer la verdad sobre lo ocurrido bajo regímenes *de facto*, El Salvador y Guatemala necesitaron investigar los crímenes cometidos en conflictos armados, es decir, durante el enfrentamiento entre organizaciones armadas no estatales (guerrillas o movimientos revolucionarios) y las fuerzas del Estado. Otro detalle de importancia es que la Comisión de la Verdad para El Salvador y la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala surgen de acuerdos de paz con participación decisiva de las Naciones Unidas. Es decir, en la década de 1990, que es cuando se instituyen estos mecanismos de búsqueda, ya era un consenso internacional que la paz debía venir acompañada de respuestas para las víctimas causadas por la guerra. Esta práctica, en conjunción con programas de reparación, medidas extraordinarias de justicia y reformas para la no repetición, quedaría pronto englobada en el concepto de *justicia transicional*.

Con este apretado recuento se quiere resaltar uno de los ejes en que se sitúa la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (CVR) (2001) y el *Informe* que ella presentó al terminar sus investigaciones hace veinte años, en agosto de 2003. Cuando cae el régimen autoritario de Alberto Fujimori y el país se apresta a reconstruir la institucionalidad democrática, aparece como un requisito ineludible la investigación de los crímenes cometidos por Sendero Luminoso, el MRTA, la fuerza armada, la policía y las organizaciones paramilitares (comités de autodefensa). Las comisiones de verdad preexistentes fijaban un precedente persuasivo y también un modelo de acción. En el camino, además, habían madurado pautas internacionales, como los reportes de expertos de las Naciones Unidas sobre buenas prácticas en la lucha contra la impunidad, que delineaban con claridad cuáles son las obligaciones frente a las víctimas en Estados que salen de situaciones de violación masiva de derechos humanos.

Pero el significado de la búsqueda oficial de verdad en el Perú sigue, además, un eje complementario, que es el de las necesidades particulares de la transición y de la

reconstrucción del Estado de derecho y el tejido institucional del país. La democracia restaurada en 1980, tras doce años de dictadura militar, prácticamente no había tenido oportunidades de asentarse. Como es sabido, el día de las elecciones generales que marcarían el tránsito a la democracia (17 de mayo de 1980) ha quedado registrado, también, como el día de la primera acción armada de Sendero Luminoso, ejecutada en la localidad ayacuchana de Chuschi. Los doce años siguientes serían un periodo de paulatino abandono de responsabilidades y una continua concesión al poder militar por parte de los presidentes Fernando Belaúnde y Alan García bajo la presión del terrorismo. No sería difícil para Alberto Fujimori dar un zarpazo definitivo contra la democracia en abril de 1992 e instaurar un régimen autoritario alevosamente maquillado por simulacros de formalidad democrática. Los ocho años siguientes fueron un periodo de destrucción o subordinación de instituciones, comenzando por el sistema de administración de justicia.

Dado ese panorama, la CVR aparece inserta dentro de un esquema mayor de reconstrucción institucional del país. En ese esfuerzo concurrirían otras instancias para conformar una suerte de arquitectura transicional. Una de ellas fue el Acuerdo Nacional, un intento de generar un espacio de consensos y diálogo abierto entre actores de la sociedad civil, por oposición al verticalismo y el ejercicio furtivo del poder impuesto por el régimen saliente. Otra instancia sería el proceso de reforma de la Constitución de 1993 conducido en el Congreso por el congresista Henry Pease, un intento que quedaría trunco. Responder a las violaciones de derechos humanos del pasado y prevenir su repetición mediante la verdad y la justicia; recuperar el debate democrático transparente ahí donde la arbitrariedad y la opacidad del poder habían sido la norma; desactivar los resortes potencial o efectivamente autoritarios del marco jurídico que rige al país y sus instituciones: así se podría resumir el esquema de la transición y ubicar dentro de él la función que correspondía a la CVR en la recomposición institucional.

Esto autorizaría a pensar que la CVR tuvo dos misiones en una. El mandato de investigar los hechos y los crímenes cometidos durante el periodo de violencia armada configura una misión central cuyo significado se puede desdoblar en un sentido estrictamente humanitario y otro sentido ético-político. Bien mirado, este desdoblamiento es, así mismo, una confluencia que se condice con la mayoría de las definiciones de la justicia transicional, que la describen a la vez como un conjunto de acciones dirigidas a hacer valer los derechos de las víctimas y como un conjunto de medidas para asegurar la paz y hacer sostenible a las democracias tras un pasado autoritario o violento.

Por esta razón, una reflexión sobre el *Informe Final* de la CVR veinte años después de su presentación no se puede agotar en un balance sobre el grado de cumplimiento de sus recomendaciones, aunque ese balance sea siempre indispensable. Antes bien, esta reflexión debe tomar la forma de una pregunta acerca de cuál fue su papel o su significado en el destino de la transición democrática del año 2001, de la cual la Comisión fue un componente protagónico. Tal es la orientación de este libro

colectivo. Explorar esta pregunta implica un cierto esfuerzo de imaginación: tender puentes conceptuales entre los derechos no atendidos de las víctimas y la omisión a las reformas institucionales recomendadas dos décadas atrás, por una parte, y, por otra parte, el ruinoso estado del ordenamiento democrático corroído por la corrupción, los intereses sectarios de los grupos que ocupan la escena política oficial y, recientemente, la regresión del país hacia la violencia, principalmente estatal, pero también social. La relación entre lo señalado por la Comisión y el errático itinerario de la transición política es clara, pero no directa ni inmediata. Los factores que han llevado la promesa democrática del año 2001 a la ruina de hoy en día son múltiples y requieren muy diferentes aproximaciones. En este libro nos preguntamos sobre los nexos entre la realidad de una sociedad de posconflicto y las limitaciones de su tránsito a la democracia en ausencia de una verdadera confrontación con el pasado de violencia.

## 1. El contexto de la CVR y la doble orientación de la verdad

La indagación sobre esta pregunta general se organiza en cuatro partes. La primera sección —«La transición política, la CVR y la confrontación del pasado violento»— sitúa el trabajo realizado por la CVR dentro del proceso de transición y en la tradición internacional de búsqueda oficial de la verdad, y recupera la discusión sobre la imagen del país propuesta a partir de la investigación de la violencia.

En rigor, el hecho de que el *Informe Final* de la CVR proponga una lectura crítica de la sociedad y el Estado se corresponde con la trayectoria evolutiva de las comisiones de verdad desde el nacimiento de esa tradición. Las comisiones de Argentina y Chile, las pioneras de este modelo de investigación en la región, nacen en una estrecha relación con el tipo de trabajo que hacían y hacen típicamente las organizaciones de defensa de derechos humanos. El núcleo de sus esfuerzos era documentar casos con miras a una futura e hipotética judicialización, aunque en ambos países la búsqueda de verdad tropezaba desde el inicio con amnistías y otras fórmulas de impunidad en vigor. La comisión de El Salvador continúa todavía próxima a ese modelo, pero ya en la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala aparece una inflexión: sin renunciar a la investigación sobre los hechos criminales, el foco se abre para abarcar lo que se ha dado en llamar la *verdad histórica*. No basta con exponer hechos, nombres, fechas, delitos, posibles responsables, tácticas; también es necesario echar luces sobre el contexto estructural en que todo lo anterior tuvo lugar. Una investigación exhaustiva implica vincular la violencia o el autoritarismo con las características de la sociedad que los hicieron posibles, determinar qué aspectos del marco normativo, del tejido político, de la configuración institucional e incluso de las pautas culturales explican la irrupción de la violencia o la dictadura, la conducta atroz de los actores y la impunidad de tales conductas. A la larga, esta apertura del foco de la investi-

gación repercutiría también sobre el arco de las recomendaciones. Mientras que las comisiones de verdad más cercanas al modelo original, de búsqueda de una *verdad con sentido judicial*, hacen recomendaciones escuetas, centradas en la dinámica de los hechos violatorios, las comisiones que amplían su mirada hacia la *verdad histórica* recomendarán medidas orientadas a producir una profunda transformación social. No es casual, por lo demás, que la investigación de la verdad y las recomendaciones haya devenido más abarcadora según el modelo avanzaba del sur al norte del continente, de sociedades presuntamente más integradas y homogéneas, como la argentina y la chilena, a sociedades marcadas históricamente por profundas fracturas sociales y étnicas. En términos muy generales, cabría pensar que mientras en unos casos la crisis de derechos humanos se explica principalmente en términos de la institucionalidad política y de la agenda política de los actores autoritarios, en los otros casos se vuelve necesario entender la atrocidad no solo desde lo político, sino también buscando sus raíces sociales y culturales.

El caso de la búsqueda oficial de verdad en Perú refleja ese punto de inflexión, y no es extraño que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala haya sido un referente importante para la CVR. La violencia en el Perú se explica, claramente, en un primer estrato del fenómeno, por la ideología, la voluntad y las tácticas deliberadas de los actores. Exponer la violencia en el Perú es identificar acciones, determinar su naturaleza penal y establecer responsabilidades grupales e individuales siempre que sea posible. Pero, en otro estrato, demanda entender las brechas de desigualdad, la historia de abandono estatal, la precariedad institucional, las latencias autoritarias sembradas en la cultura, o el sedimento de racismo que está presente, siempre listo para activarse, en las relaciones cotidianas y en las interacciones del Estado con la sociedad.

Así, se puede percibir el trabajo de la CVR, desde cierto punto de vista, como una amalgama de dos orientaciones o planos de significación. Por una parte, se inserta dentro de la paulatina transformación del modelo internacional de búsqueda oficial de verdad —y no hay que olvidar que la comisión peruana fue pionera en la inclusión del enfoque de género en sus investigaciones, es decir, en añadir un elemento más al reconocimiento de la complejidad social del fenómeno—. Por otra parte, mediante la conjunción de la *verdad con sentido judicial* y la *verdad histórica*, establece un horizonte transicional denso, que no se limita a señalar las condiciones para la justicia y para un cambio político efectivo, sino que pone en la agenda de la transición tareas de índole estructural e histórica, es decir, de transformación de la sociedad y el Estado.

El empleo del concepto de *víctima* puede ser un ejemplo útil de la interacción entre el sentido judicial y el sentido histórico de la verdad. Desde el inicio del trabajo de la Comisión ha habido quienes cuestionan la aplicación sistemática del término *víctima*. Se afirma que este constriñe la identidad de quienes han sufrido violaciones de derechos humanos y que mutila o borra su experiencia social y humana. Si el

argumento es, por un lado, bienintencionado, por el otro adolece de rigidez teórica y descuida la evidencia empírica. Se trata de una deducción basada en un concepto unidimensional y estático de la identidad social según la cual esta quedaría totalmente definida —*saturada*— por un solo rasgo. Sin embargo, la ciencia social contemporánea entiende, por lo menos desde su encuentro con la fenomenología, el carácter poliédrico, dinámico y hasta pragmático de las identidades individuales y colectivas. Esto quiere decir, simplemente, que en términos generales las personas afectadas asumen el nombre de víctimas como un título que acredita sus demandas de justicia y reparación, pero sin que eso sofoque otros aspectos de su identidad, y en ese camino ejercen algo de la ciudadanía que se les ha negado históricamente. El plano de los derechos y el plano sociocultural, la demanda de justicia y la transformación social, la movilización y el reconocimiento, resultan ruedas de un mismo engranaje. Sobre todo, en sociedades desiguales, excluyentes y jerárquicas, el término *víctima* no comunica una fatalidad, sino que ofrece un título jurídico, una *titularidad* de derechos. Desde una teoría social de la identidad aparece como una herramienta para actuar (un componente de la así denominada *agencia*) antes que como una definición totalizante; mirado histórica y empíricamente, el término participa de las diversas estrategias de construcción de la ciudadanía que han existido en América Latina.

Pero, más allá de esa discusión, la referencia al término *víctima* quiere resaltar la conjunción entre derecho, sujeto y sociedad en una sociedad de posconflicto como la peruana. Se suele pensar que una definición jurídica del mundo y de la experiencia humana es ajena a la experiencia subjetiva de la gente. La realidad empírica dice lo contrario: la democratización del Perú es, también, un proceso de progresiva reivindicación de derechos en cuanto derechos y una constante demanda de la presencia del Estado como garante de aquellos. Así, se delinea una secuencia que será importante al considerar el papel de lo expuesto por la CVR y el derrotero de la transición: exposición de la *victimidad* como afirmación de derechos; examen de los crímenes y violaciones perpetrados en tanto expresiones de un desarreglo institucional, social y cultural más amplio; señalamiento del deber de atender a las graves fracturas del orden social y estatal.

## 2. Verdades rotundas y transformaciones limitadas

Lo dicho es, así, un ejemplo de cómo las orientaciones *judiciales* y las orientaciones *históricas* de la verdad se alimentan mutuamente en la investigación del pasado de violencia. De ahí surge una expectativa cada vez más ambiciosa sobre los efectos que esa verdad puede tener en el futuro de la democracia y de la paz, ya sea bajo la forma de recomendaciones, ya sea por la dinámica social o política que el proceso de investigación y exposición pública ha fomentado.



La segunda sección de este libro —«Impactos de la verdad: cambios e inercias jurídicas, sociales e institucionales»— indaga sobre algunos posibles efectos de esas recomendaciones o, en un sentido más amplio, de las corrientes de cambio que podrían haberse generado por la investigación y el *Informe*.

Casi siempre es problemático evaluar el trabajo realizado por una comisión de verdad tomando como medida el cumplimiento de sus recomendaciones o los cambios generados a partir de ella. Los factores de los que depende la efectividad de una comisión son externos a ella y ajenos a su control. El contexto explicativo más amplio está dominado por la mayor o menor voluntad política del Gobierno y del Poder Legislativo y esto, a su vez, por las características del proceso político posterior a la exposición de la verdad: la calidad de las organizaciones partidarias, la capacidad de presión de la sociedad civil, la existencia de un sistema de toma de decisiones centrado en cuestiones de agenda pública, y la subsistencia de prácticas de negociación y acuerdos son algunas de las características relevantes. Pero, al lado de ese contexto que se podría denominar «sistémico», están también los factores inherentes a las recomendaciones en sí mismas. Se estima corrientemente que estas tienen mayores posibilidades de ser atendidas cuando son más específicas y cuanto más directa es su relación con los factores que determinaron concretamente la violación masiva de derechos humanos. Estas son las reformas institucionales propiamente dichas: reforma de la policía, de las normas sobre el uso de la fuerza pública, del sistema de administración de justicia; y son ejemplos habituales. Las recomendaciones de la CVR incluyen indicaciones de esa clase, pero también recomendaciones de otro tipo que apuntan, más bien, a transformaciones del sistema de educación escolar o las distintas formas en que el Estado está presente en la sociedad. Una vez más, si las primeras reformas surgen de una revelación de la verdad de tipo judicial, las segundas se conectan con los hallazgos de la verdad histórica, y tienden a ser vistas como no directamente ligadas a los hechos violatorios, aunque se dirigen a remediar las causas profundas de estos.

Por otro lado, al momento de observar los impactos de la CVR a partir de sus recomendaciones, es inevitable tener presente que, como es habitual en los procesos de comisiones de verdad, estas tienen un carácter *no vinculante*, es decir, que no plantean al Estado una obligación legal de cumplimiento. Pero ¿es totalmente cierto que no están respaldadas por tal obligatoriedad? La respuesta parece clara, pero puede no serlo enteramente. Por una parte, esa no obligatoriedad suele estar establecida en normas internas como la que da nacimiento a la comisión de verdad. Pero eso no es todo: además, puede ser que ciertas recomendaciones, como las que prescriben reformas en el ámbito judicial, colisionen en principio con la separación y la autonomía de los poderes del Estado, por lo cual su obligatoriedad sería discutible. Pero, por otra parte, como se hace notar en un capítulo de este libro, muchas de esas recomendaciones pueden corresponderse con normas del derecho internacional que, en efecto, son de obligatorio cumplimiento para los Estados. Conviene explorar un poco más

ese camino al discutir las posibilidades de hacer cumplir recomendaciones de una comisión de verdad como la peruana.

El procesamiento judicial de crímenes y graves violaciones cometidos por organizaciones terroristas y agentes estatales es una de esas obligaciones que trascienden a las recomendaciones de la CVR. Conviene hacer notar que la transición en Perú no dio lugar a disposiciones extraordinarias sobre la administración de justicia, como han sido en otros países las amnistías o los indultos condicionados o los esquemas de reducción de penas. La búsqueda de verdad en Perú no enfrentó un dilema que implicara elegir entre verdad y justicia. Las posibilidades de procesar a los presuntos responsables de crímenes y graves violaciones no tuvieron restricciones de esa clase. El poco avance en ese campo obedece más bien a otras limitaciones. Una de ellas es de tipo institucional —el carácter difuso de lo que fue inicialmente un subsistema judicial especializado sobre derechos humanos—, y otra es de tipo político —la falta de voluntad del Estado para facilitar el acceso a la información y, en general, el avance de los procesos—. Los dos factores se conjugan para ofrecer como balance un escenario marcado largamente por la impunidad, en particular en lo que concierne a agentes estatales, aunque matizado por algunos fallos condenatorios. También es un matiz relevante la judicialización de algunos tipos de crímenes históricamente ignorados, como el caso de violencia sexual contra mujeres en bases militares de los distritos de Manta y Vilca, en Huancavelica, un caso expuesto por la CVR en el *Informe Final*. Esto último tiene particular importancia, pues, al preguntarnos sobre los impactos de una comisión de verdad, lo decisivo no son tanto las acciones particulares sobre una determinada política, cuanto la transformación estatal o social que se pudiera estar verificando. Desde esa óptica, y más allá del discreto balance de la justicia, el caso Manta y Vilca tiene un potencial transformador respecto de la justicia de género en el Perú.

Lo mismo cabe decir en cuanto a las reparaciones. La recomendación de reparaciones para las víctimas fue una de las primeras en ser adoptadas por el Estado. Ya en el año 2005 había un plan integral de reparaciones creado por una ley del Congreso, y la institucionalidad correspondiente no tardó en desarrollarse. Desde entonces, el plan ha estado en funcionamiento con momentos sucesivos de avance y estancamiento, con defectos y limitaciones señalados sobre todo por las víctimas y diversas correcciones. Pero, una vez más, es necesario poner atención no solamente en el balance contable de la ejecución de sus programas o componentes, sino también en lo que la existencia de este plan ha significado en términos de transformación del Estado y de la sociedad.

Los programas de reparación tienen un papel singular en los procesos de justicia de transición. Por un lado, constituyen una forma de responder por los abusos del pasado menos dificultosa y desafiante que los procesos judiciales. Aunque la justicia restaurativa puede tener detractores internos —sectores que se niegan a reconocer calidad de víctimas con derechos a cierta parte de la población afectada—, es menos

probable que la precaria estabilidad de una transición sucumba por desacuerdos sobre una política de reparaciones. Pero, por otro lado, esto no significa que sean del todo fáciles de asumir por los Estados. Si bien un Gobierno puede avenirse a afrontar el costo material de las reparaciones, hay un costo simbólico que muchas veces no se quiere asumir: es el costo de adoptar una *lógica de responsabilidad*, es decir, de aceptar que se están ofreciendo compensaciones y servicios para subsanar una falta, daño u omisión.

Este fenómeno está detrás de las primeras respuestas dadas por el Estado peruano al tema de las reparaciones. Baste recordar que, durante su presidencia, Alejandro Toledo propuso integrar las reparaciones dentro de un preexistente plan de paz y desarrollo. Esa propuesta es elocuente. El Estado peruano, como gran parte de los Estados latinoamericanos, ha hecho suyo el lenguaje del desarrollo por lo menos desde hace setenta años: este da forma a sus metas, pauta su manera de plantearse objetivos públicos, modela su comunicación con la población e incluso imprime —o imprimía— una cierta forma a la competencia política. Es, por lo demás, un lenguaje que presenta el vínculo entre Estado y sociedad como una relación vertical, de arriba hacia abajo: las agencias estatales intervienen sobre la sociedad y la desarrollan. El lenguaje de la responsabilidad es diferente: si no llega a generar una relación horizontal, en todo caso coloca a la sociedad y al Estado en una configuración distinta, una donde las víctimas aparecen como titulares y acreedoras y el Estado como deudor de derechos de los que en principio debió ser garante. El gesto de Toledo se inscribe en esa tensión. Su propuesta expresa un intento de traducir al domesticado lenguaje del desarrollo —y, en el peor de los casos, de la asistencia social— algo que pertenece al lenguaje de la responsabilidad.

Así, se puede considerar que el potencial transformador de un plan de reparaciones reside en esa posibilidad de replantear las relaciones entre Estado y ciudadanía, en la línea de lo que planteaba la CVR en sus recomendaciones sobre reconciliación. Pero ese cambio hipotético no se verifica por entero en el monto de dinero asignado para reparaciones ni en la ejecutoria de los diferentes programas, sino que requiere actitudes y gestos particulares de reconocimiento. Eso es lo que se puede entender como la *dimensión simbólica* de las reparaciones, una de las mayores omisiones acusadas por las poblaciones beneficiarias. Esto tiene que entenderse, como se verá en este libro, en dos sentidos: la omisión de reparaciones simbólicas como un componente específico del plan de reparaciones, y la omisión de un contenido simbólico en todas las otras formas de reparación. Lo primero se refiere a gestos de reconocimiento y dignificación, o pedidos de perdón, expresados por la autoridad estatal a las víctimas o sus familiares; lo segundo atañe a cuestiones tan básicas como un tratamiento respetuoso, diligente o deferente en la ejecución de las reparaciones de cualquier tipo. El reclamo de esto segundo es muy significativo: en un país donde la ciudadanía pobre ha sido históricamente maltratada por el Estado, o donde los servicios y bienes públicos son suministrados a manera de favor o *gracia*, resulta chocante que

las reparaciones se ofrezcan siguiendo también esa pauta jerárquica. Las relaciones tradicionales entre Estado y sociedad, que fueron el telón de fondo de la violencia, resultan así reproducidas.

El reclamo de gestos de reconocimiento que hacen las víctimas, por último, remite a otro aspecto del impacto transformador de una comisión. Se trata de la demanda y movilización que emprenden las colectividades afectadas a partir de un proceso de exposición pública de la verdad. Este es un tema central en la lectura de los efectos de una comisión de verdad. Esta se valida no solamente por los *productos* que entrega al final de su mandato —una nómina de víctimas, un repositorio documental, una base de datos, un informe final, materiales divulgativos, etc.—, sino también por el proceso social que es capaz de desencadenar. Las demandas de verdad, justicia o reparaciones preexisten a una comisión de verdad y, de hecho, son una precondition para su adecuado funcionamiento. No se puede hacer búsqueda de verdad ahí donde no hay una demanda previa de verdad. Pero la dinámica esperada tiene la forma de una espiral: esas demandas previas habilitan el trabajo de una comisión de verdad, y este trabajo, a su vez, alimenta y potencia esas demandas. No se trata únicamente de un aumento de esa demanda, sino también de su fortalecimiento o *cualificación*. El proceso de búsqueda oficial de verdad disemina un vocabulario y una gramática que las colectividades de afectados harán suyos; establece objetivamente la magnitud de los crímenes cometidos y su tipicidad penal; difunde una práctica particular de la documentación y el testimonio; especifica los tipos de daños que se han producido y los derechos que han sido vulnerados. Eso no quiere decir, evidentemente, que lo cubierto por una comisión durante su investigación agote la integridad de la experiencia de los diversos tipos de víctimas ni que sus resultados, perspectivas o énfasis deban ser satisfactorios para todas las colectividades. La descripción de la búsqueda oficial de la verdad como un proceso alude, a la vez, a la incompletitud de lo actuado y a su capacidad para motivar y habilitar nuevas búsquedas y demandas sobre la base de un mínimo indispensable de verdades y valores incontrovertibles: hubo abusos —estos constituyeron crímenes—, hubo responsables, hubo víctimas —estas tienen derechos—, y hay obligaciones estatales de respuesta. Al fin y al cabo, la noción de víctima, como se ha dicho antes, congrega esas convicciones y verdades y se convierte, así, no en una identidad saturante y excluyente, sino en una plataforma desde la cual actuar. Es, así, un acicate de esa capacidad de acción deliberada, individual o colectiva, que en la ciencia social de hoy se denomina *agencia*. Desde esa óptica, en la medida en que no es entendida solo como resultado, sino también como proceso, la búsqueda de verdad que hace una comisión se incorpora dentro de la tendencia más amplia de la movilización social y lo que en América Latina se ha percibido históricamente como la construcción de la ciudadanía *desde abajo*. En el caso de la CVR, eso es perceptible en la multiplicación de iniciativas locales de conmemoración y de organizaciones de víctimas, y en los esfuerzos tenaces de estas por obtener más y mejores respuestas del Estado. A diferencia de lo que ha sucedido en otros procesos

de comisiones de verdad, en el Perú, sin embargo, esa movilización y esa agencia no encuentran una contraparte aliada en el mundo de la política institucional, dada la inexistencia de partidos políticos en cualquier sentido realista.

### **3. Una transición extenuada**

Como se ha recordado líneas arriba, la justicia transicional tiene un doble cometido: responder con medidas de justicia a la vulneración de los derechos de las víctimas, y generar condiciones para que la paz y la democracia restauradas resulten sostenibles.

Es debatible la idea de que en el Perú se emprendió un proceso de justicia transicional en el año 2001. No hubo en ningún momento la intención de diseñar un esquema integral de medidas bajo esa lógica. De hecho, el Estado peruano no ha incorporado nunca en su lenguaje la noción de justicia transicional. Sí hubo, en cambio, algunas medidas aisladas. La CVR fue la primera de ellas. Y, como se ha dicho también, esta interpretó su mandato en el sentido de ese doble cometido antes señalado. Así, una lectura del legado de la CVR veinte años después tiene que plantearse la cuestión de cuál fue el destino de aquella transición o, según el título de la tercera sección, preguntarse sobre la democracia peruana y sus cuentas con el pasado.

No es, ciertamente, inaudito afirmar que el mensaje de la CVR y sus recomendaciones no fueron atendidos. El desafío para una interpretación de los dos últimos decenios está en preguntarse sobre las razones de esa omisión y sobre sus consecuencias para la democracia.

Un parte de la respuesta a la primera cuestión se encuentra en la ya señalada inexistencia de partidos políticos o, para decirlo en términos más genéricos, de organizaciones que intervengan en la política institucional con interés en los asuntos públicos (entendidos como algo distinto de intereses económicos o búsqueda de privilegios y barreras contra la acción judicial) y con conocimiento de ellos. Desde luego, tras un proceso de exposición pública de la verdad como el que hace una comisión de verdad, no es de esperarse que todos los grupos sociales y políticos estén satisfechos ni, mucho menos, dispuestos a seguir las recomendaciones hechas. Es natural que haya sectores discrepantes y hostiles, pero es también esperable que haya otros sectores dentro de la arena política que asuman, ya sea por convicción, ya sea por interés, la representación de la agenda de justicia. En ausencia de partidos políticos, esto ha sido imposible. Ello no ha impedido que en algunos momentos el Congreso aprobara algunas leyes esenciales para dicha agenda. Tal fue el caso del Plan Integral de Reparaciones, aunque eso tuvo lugar cuando el impulso de la transición todavía estaba vigente. Varios años más tarde, en 2016, tras un largo proceso de diálogo entre la sociedad civil y el Estado, se consiguió que el Congreso aprobara la creación de una política de búsqueda de personas desaparecidas. Pero se trata de excepciones que no

contradican una generalidad caracterizada, más bien, por la indiferencia o la hostilidad hacia lo señalado, advertido y recomendado en el *Informe Final*.

Pero, así como el impacto transformador de una comisión de verdad no se puede medir únicamente por el cumplimiento de sus recomendaciones, sus relaciones con la política no pueden ser observadas solamente a través de las leyes aprobadas. Existe una dimensión no puramente operativa de la política en la que toman forma los intereses, los objetivos, las estrategias, los medios elegidos y las acciones concretas; es decir, un ámbito donde se define lo que *es posible esperar* que suceda en la política: en esa dimensión se encuentran las identidades, el discurso y el conjunto de prácticas y significados que componen la esfera pública.

Hoy en día es habitual describir el carácter destructivo de la política en el Perú, y alrededor del mundo, con el concepto de *polarización*. Hace falta hurgar en los resortes de tal preferencia por las posturas extremas y no negociables, y es factible pensar que ese fenómeno se corresponde con una cierta forma de cincelarse las identidades. En el trámite de la política, las identidades y los intereses aparecen como dos fenómenos paralelos, tal vez concurrentes, pero diferenciables. Los intereses (públicos y privados) pertenecen todavía al orden de lo estratégico y, por tanto, de lo negociable. Las identidades se ubican en el orden de lo que define al sujeto como tal y que, por consiguiente, no está sujeto a transacciones. Esto no quiere decir que una política centrada en identidades sea por definición disfuncional o destructiva. Después de todo, algunos de los grandes avances en democratización de las últimas décadas alrededor del mundo son tributarios del surgimiento del paradigma identitario en los asuntos públicos. Sin embargo, las identidades pueden ser, a su vez, de muy diversa clase, y en ellas pueden alojarse convicciones, reclamos, asertos que no dejan lugar para nada más que su propia reafirmación. Hay que preguntarse, así, cuál es el papel de cierto tipo de identidades políticas en el Perú posconflicto y en qué medida el bloqueo de la democracia está relacionado con esas identidades intransigentes que se adhieren a una cierta versión del conflicto de manera unilateral, centrándose no en valores sino en bandos: las actitudes apologéticas o negacionistas de los crímenes de Sendero Luminoso o de agentes del Estado, la indiferencia o el repudio a la corrupción según cuál sea el bando involucrado, la demanda de medidas autoritarias para castigar al sector rival, la adhesión militante a versiones del pasado de violencia que son patentemente falsas, todo ello forma parte de un universo de identidades rígidas que campean en la esfera pública peruana. No está de más, por otro lado, recordar que esa es la clase de subjetividades remanentes, y muchas veces transmitidas de generación en generación, en una sociedad de posguerra ahí donde las fracturas de la violencia no han sido atendidas por medios institucionales.

La reproducción de tales identidades se corresponde con la reproducción y la renovación de un discurso que también es renuente a reconocer las verdades sobre el pasado y los deberes que tal reconocimiento impone. Decir *discurso* es hablar de una gramática social y de un universo de contenidos y de sentidos, y, en gran medida, la

actividad de una comisión de verdad está orientada a proponer un discurso alternativo a aquel que estuvo vigente durante la violencia o el autoritarismo. Se trata, en el caso de la CVR, de un *discurso de responsabilidad*, en el doble sentido de la palabra: de reconocimiento de faltas y omisiones (también de culpas y sanciones que afrontar) y de conciencia de un deber de actuar hacia delante. Pero se trata, también, de fijar fronteras y límites al discurso previo. El énfasis que la CVR pone, por ejemplo, sobre el racismo como entorno habilitante de la atrocidad implica plantear una frontera al discurso aceptable: el epíteto racista, el lenguaje de la discriminación, la afirmación de privilegios y de subordinaciones, todo ello es señalado como parte de los factores que hicieron posibles la violencia, los crímenes y la impunidad, y debería quedar expulsado del discurso público en una sociedad que se reconstruye tras un pasado de violencia. No está de más señalar que en los años que siguieron a la transición el discurso que proponía la CVR, que implicaba aceptar juicios muy duros sobre el Estado y la sociedad, fue rápidamente desplazado por un discurso celebratorio, de autocongratulación, centrado en el crecimiento económico: un discurso que, justamente, condenaba como derrotistas las miradas críticas sobre el pasado e invitaba a la sociedad a pensarse exclusivamente en términos comerciales. Ahí donde el ciudadano era convocado a definirse como usuario o cliente, quedaba poco espacio para la memoria, para las reformas institucionales y, menos aún, para reconocer las enormes deudas que se tenía con las víctimas y también con la enorme población históricamente marginada y relegada a la pobreza y a la desprotección.

Todo ello, por último, se condensa en la esfera pública. Ahí es donde las formas de estar y percibirse en la sociedad (identidades) y la forma como se describe y se interpreta el mundo y se plantean propósitos respecto de él (discursos) se traducen en interrelaciones sociales, interacciones políticas, acciones públicas, todo lo cual a su vez da forma a la política institucional. Si cabe preguntarse sobre una frustración de la transición democrática, las respuestas tendrán que buscarse en gran medida en la descomposición de esa esfera pública.

Hace falta, sin embargo, precisar la relación entre la desatención a las lecciones de la violencia y la descomposición del espacio público. Hay que tener presente que, en principio, una comisión de la verdad como la que se desarrolló en el Perú se sostiene sobre la base de diversas formas de acción ciudadana, incluyendo algún reducto de los medios de comunicación. Las comisiones de verdad descienden directamente, como se ha dicho, del modelo de acción de las organizaciones de derechos humanos y se centran, por tanto, en la documentación y la vigilancia crítica del Estado. Pero si ese es su linaje inmediato, su forma de funcionamiento también se apoya en otro desarrollo de la sociedad política, que podría remitirse a la idea de *participación*. La búsqueda oficial de verdad, aunque de carácter estatal, implica una coordinación entre Estado y sociedad civil siguiendo la pauta del paradigma participativo que madura desde la década de 1990, principalmente en el campo del desarrollo. Por esa razón, las nociones de *buenas prácticas* para el establecimiento de una comisión de

verdad sitúan en un lugar prominente los requisitos de publicidad y participación, lo que supone la existencia de un grado mínimo necesario de tejido organizativo en la sociedad y de movilización. El camino es de ida y vuelta: una comisión de verdad efectiva necesita de una esfera pública activa y se orienta a fortalecer y dinamizar a esa esfera pública.

Se puede considerar que, en el momento de su creación, y bajo el impulso del momento transicional, la CVR encontró en la esfera pública una sociedad relativamente movilizada: organizaciones de derechos humanos, colectividades de víctimas, iglesias, algunas universidades, un grupo de medio de comunicación y un delimitado elenco político convencido de las necesidades de verdad y justicia. Señalar esto no implica ceder a una improbable generalización: siempre se trató de un pequeño reducto, pero uno con voz pública y capacidad de incidencia. Pero ese reducto, en vez de ampliarse con el paso de los años, se encontró con una barrera impenetrable, y la relativa tolerancia de diversos sectores sociales a la revisión crítica del pasado se convirtió en indiferencia y en hostilidad entre los grupos más politizados. ¿Cuál fue el efecto de los mensajes de la CVR sobre esa realidad pública? ¿En qué sentido la negativa a acoger sus recomendaciones determinó el camino de descomposición de la esfera pública? ¿Fueron la transición y sus mecanismos solamente un paréntesis en el derrotero de la *antipolítica* que apareció como un modelo perverso para la vida política del país en los años noventa? E, inversamente, ¿cuál es el impacto de la descomposición organizativa de la política, esto es, la precariedad de partidos y otras colectividades, sobre la desatención a las lecciones del pasado de violencia? Son preguntas que deberían estar presentes en toda reflexión ulterior sobre las frustraciones del ensayo democrático iniciado en el año 2001.

#### 4. La reconciliación, problema y horizonte

Lo señalado arriba refleja un propósito central de esta publicación, que es el de motivar que nos sigamos interrogando sobre la relación entre el pasado de violencia y la crisis presente desde la perspectiva de lo dicho por el *Informe Final* de la CVR. Se dice, con razón, que este es un documento perfectible. No es un texto que cierra una conversación, sino uno que la abre. Pero esa conversación debe ser sostenida con buena fe, estar delimitada por valores democráticos y ser respetuosa de los hechos establecidos. El *Informe Final* plantea un conjunto de verdades que son incontrovertibles por la solidez de la evidencia que las respalda. Es a partir del reconocimiento de esas verdades que un diálogo sobre el pasado puede rendir frutos para el futuro.

La última sección de este libro —«Reflexiones finales: el horizonte del reconocimiento»— explora críticamente ese futuro, o las posibles nociones de ese futuro, tomando como punto de partida la idea de *reconciliación*. Este es un concepto casi omnipresente en las discusiones sobre justicia transicional, y es también un concepto



al que hay que aproximarse con cautela. Tradicionalmente, *reconciliación* fue un santo y seña de esos pactos de mutua impunidad entre los actores armados o poderosos a los que nos hemos referido al hablar del paradigma estratégico de las transiciones. Reconciliarse era ponerse de acuerdo en no mirar el pasado y en no pedir cuentas por los abusos cometidos. Esa forma de tramitar el pasado ha quedado desautorizada y ya no es aceptable en una definición válida de transición democrática.

Es útil recordar en este punto que la CVR fue creada originalmente con el nombre de Comisión de la Verdad y que fue el Gobierno de Alejandro Toledo el que añadió a su nombre el término *reconciliación*. La Comisión adoptó desde el inicio una actitud crítica hacia esa idea, no en el sentido de rechazar por principio el ideal de la reconciliación, sino con la perspectiva de redefinirlo. La reconciliación de la que se habla en la CVR no está concebida en esos términos de extinción de las culpas del pasado, sino, justamente, de asunción de esas culpas y fallas y vacíos para replantear las relaciones entre Estado y sociedad y también las formas del trato cotidiano entre la población: sustituir la indiferencia y el maltrato por el tratamiento respetuoso y equitativo puede ser una manera de enunciar ese ideal. Este suena en principio abstracto y desasido de la realidad práctica, pero adquiere una fisonomía más concreta en las recomendaciones de reforma institucional formuladas.

En las dos décadas subsiguientes no hubo solamente una negativa a ensayar una reconciliación en esos términos, sino también una incapacidad o renuencia a entender esa manera de plantear la cuestión. De ahí que, muchas veces por falta de comprensión y otras por falta de honestidad, todavía se objete al trabajo de la CVR preguntando «por qué no reconcilió». La pregunta es ociosa. La reconciliación no es un acto ni un hecho ni un resultado concreto —menos aún uno que pueda ser producido durante el periodo de trabajo de una comisión de verdad—, sino un proceso que se verifica en el mediano y en el largo plazo. No es, por otro lado, un proceso que tenga lugar por el simple paso del tiempo (y hay que tomar conciencia de lo engañosas que son ciertas metáforas corrientes como aquellas que hablan de «heridas abiertas» y «heridas que se cierran»), sino que demanda decisiones, intervenciones, reformas. Así, son la sociedad y el Estado peruanos quienes tienen que producir una reconciliación entendida en ese sentido complejo. Las verdades expuestas por la CVR son, en todo caso, un terreno sobre el cual podría comenzar ese trabajo, si hubiera voluntad de realizarlo.

\* \* \* \* \*

El balance que queda delineado en los diversos capítulos que integran este libro tiene inevitablemente un tono crítico. Como ya se dijo, al pensar en los veinte años transcurridos desde la presentación del *Informe Final* de la CVR era ineludible tener como referencia y punto de contraste la precaria situación en que se encuentra la de-

mocracia en el año 2023 y el perturbador regreso de la violencia y las violaciones de derechos humanos al primer plano entre los temas de discusión pública.

Pero lo dicho no debilita, sino más bien refuerza, la idea central con la que se emprendió este proyecto editorial, que es la de llamar la atención sobre la importancia que tienen las lecciones del pasado expuestas por la CVR para todo posible reencauzamiento de la vida política y ciudadana del país. Y por lo dicho debemos agradecer a todas las personas —especialistas de diversas disciplinas— que han elaborado los capítulos que componen este libro no solo el que hayan aceptado sumarse al proyecto, sino el que acogieran desde el inicio el espíritu que preside la publicación y las preguntas que mediante ella queríamos plantear al país.

Además de a ellas, dejamos constancia de nuestro reconocimiento a Félix Reátegui y Alexander Benites por sus aportes conceptuales a la orientación de este libro, así como a Paola Velarde, Geraldine Chavez y Luis Valverde, integrantes del equipo del IDEHPUCP, quienes desde el inicio asumieron con entusiasmo y diligencia el exigente trabajo que ha hecho posible esta publicación.

**Salomón Lerner Febres**

Rector Emérito y presidente del IDEHPUCP

**Elizabeth Salmón**

Directora Ejecutiva del IDEHPUCP

**I. LA TRANSICIÓN POLÍTICA,  
LA CVR Y LA  
CONFRONTACIÓN DEL  
PASADO VIOLENTO**

## UNA EXIGENCIA VIVA DE CAMBIO

### JUSTICIA TRANSICIONAL Y PREVENCIÓN EN PERÚ\*

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.001>

**Julie Guillerot**

#### **Resumen**

Por medio del repaso al proceso pre y post-Comisión de la Verdad y Reconciliación, este capítulo examina las formas en que el proceso de justicia transicional en el Perú ha podido facilitar, u obstaculizar, la prevención de la repetición o persistencia de las violaciones de los derechos humanos, las diferentes formas de violencia y represión, los conflictos violentos y el autoritarismo. En un contexto donde las causas estructurales del conflicto armado interno no han sido abordadas integralmente por un Estado que privilegia el crecimiento económico basado en la libre iniciativa privada, las demandas de cambio y los factores que dan a los conflictos sociales el potencial de convertirse en violentos siguen estando vivos.

**Palabras clave:** justicia transicional, comisión de la verdad, prevención, violencia, conflictos sociales

---

\* La versión original de este capítulo forma parte de un proyecto de investigación comparativa del Centro Internacional para la Justicia Transicional que examina las contribuciones de la justicia transicional a la prevención en Colombia, Marruecos, Perú, Filipinas y Sierra Leona. En junio de 2021 se publicó en inglés, y se encuentra alojado en [https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ\\_Report\\_Prevention\\_Peru.pdf](https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_Prevention_Peru.pdf). La versión que aquí se presenta es de responsabilidad únicamente de la autora.

## Introducción

De 1980 al 2000, el Perú experimentó tanto un conflicto armado interno como un periodo de autoritarismo político. La transición, provocada por constantes revelaciones de corrupción gubernamental, por demandas de mejoras económicas y de retorno hacia la democracia, dio pie a un nuevo marco político y jurídico que incluyó la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), cuya investigación reveló un cuadro de las víctimas de violaciones de los derechos humanos como personas social y económicamente excluidas y situó la violencia política en el contexto de casi doscientos años de dominación, marginación y opresión de los miembros de las poblaciones andinas y nativas. Para superar estas violaciones y fracturas sociales, la CVR recomendó implementar una serie de medidas que buscaban justicia penal, reparaciones y garantías de no repetición.

El *Informe Final* de la CVR (IFCVR) recibió un débil respaldo social y político, y la implementación de sus recomendaciones a lo largo de los últimos veinte años estuvo caracterizada por la discontinuidad y la dispersión. A su vez, más allá de las estrictas recomendaciones del IFCVR, otras decisiones de política pública, parte de un proceso nacional e internacional más amplio, pueden vincularse con su llamamiento de superar las divisiones sociales, aunque surgen tensiones relacionadas con el modelo económico que condiciona este periodo postransicional.

Dichas tensiones conllevaron a que en los últimos veinte años se dieran importantes protestas públicas y conflictos sociales, en los que se pasó con relativa rapidez de las reivindicaciones a los enfrentamientos violentos. La respuesta estatal transitó por estrategias que buscaron el diálogo y la prevención, a la vez que desplegó un aparato normativo que permitió tanto el uso de la fuerza pública para restablecer el orden interno como la criminalización de la protesta social.

Por medio del repaso al proceso pre y pos-CVR, este capítulo examina las formas en que un proceso de justicia transicional puede facilitar, u obstaculizar, la prevención de la repetición o persistencia de las violaciones de los derechos humanos, las diferentes formas de violencia y represión, los conflictos violentos y el autoritarismo. El objetivo no es demostrar empíricamente una conexión causal entre los procesos de justicia transicional y la prevención, sino más bien identificar las vías de cambio y sus interacciones con otros factores en sistemas complejos.

## 1. De la violencia hacia una posible reconciliación

### 1.1. El periodo de violencia

Entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, el Perú fue escenario tanto de un conflicto armado interno, que enfrentó a dos grupos insurgentes con las fuerzas del Estado, como de un periodo autoritario. El solapamiento entre ambos no fue completo: el conflicto armado surgió durante la restauración de la democracia tras un periodo de dictadura militar (1980);<sup>1</sup> mientras que el régimen autoritario comenzó solo a mitad del periodo (1992) y se prolongó varios años después de que ambas insurgencias fueran derrotadas. Los dos fenómenos, sin embargo, estuvieron estrechamente relacionados.

El conflicto comenzó cuando Sendero Luminoso (SL) se embarcó en lo que denominó una «lucha armada» contra el «viejo Estado» y los «enemigos de clase», utilizando y manipulando múltiples brechas sociales padecidas por el país (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 12). Rápidamente, en las zonas donde intervenía SL, cualquier manifestación de disidencia individual daba lugar a ejecuciones y asesinatos selectivos, y cualquier manifestación de disidencia colectiva desembocaba en masacres o en la destrucción de comunidades enteras (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 24). La aparición en 1984 del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) escaló la violencia, con ejecuciones selectivas, tomas de rehenes y secuestros (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 34).

El Estado carecía de capacidad para contener la insurgencia que, en pocos años, se había extendido desde las comunidades rurales de las zonas más pobres hacia todo el país. Ya en 1982, el Gobierno elegido democráticamente optó por la militarización del conflicto, abandonando gradualmente sus poderes y prerrogativas en fueros de las Fuerzas Armadas, lo que contribuyó a la perpetración de numerosas violaciones de los derechos humanos.<sup>2</sup>

En 1990, Alberto Fujimori fue elegido presidente con una plataforma populista y crítica a los partidos tradicionales, los cuales no habían logrado la paz ni la estabilidad económica, dirigiendo un Gobierno de mano dura, y explotando el miedo que había generado el conflicto. Utilizó este enfoque a lo largo de su mandato, incluso cuando la intensidad del conflicto interno disminuyó con la captura de los líderes de SL y el

<sup>1</sup> El conflicto comenzó cuando el país salía de doce años de régimen militar y se organizaban elecciones libres en las que, por primera vez, iba a participar la población analfabeta y el derecho de voto iba a ser por fin verdaderamente universal.

<sup>2</sup> Inicialmente, el Ejército aplicó una estrategia de represión indiscriminada contra la población sospechosa, con o sin razón, de pertenecer a SL. Posteriormente, adoptó una estrategia más selectiva mediante la declaración de estados de excepción, que se renovaron continuamente a lo largo de la década siguiente, delegando amplios poderes políticos y militares en los mandos militares (CVR, 2003, t. I, pp. 71-76).

MRTA (1992) como resultado del trabajo de inteligencia de la Policía Nacional para concentrar y asegurar su control del poder.

Así, dio un golpe de Estado el 5 de abril de 1992, disolvió el Congreso, desmanteló los contrapesos e intervino el Poder Judicial y otras instituciones con la ayuda de las cúpulas militares y con una alta aprobación popular. Se inició un periodo de autoritarismo político con la adopción de una legislación antisubversiva que introdujo cambios sustanciales en el sistema de defensa nacional. Dentro de este marco legal *de lucha contra el terrorismo*, el sistema judicial peruano nunca respondió adecuadamente a las violaciones de los derechos humanos, e, incluso, se convirtió en parte del mecanismo represivo a través de procedimientos que violaban el debido proceso y garantizaban la impunidad.<sup>3</sup>

Fue entonces cuando se construyó una versión oficial del conflicto en torno a la *derrota del terrorismo*. Esta narrativa políticamente rentable se basaba en una cultura del miedo, en la alabanza incuestionable del papel desempeñado por los militares y en la justificación de las violaciones de los derechos humanos como un mal menor.

## 1.2. La caída del autoritarismo y el Gobierno de Transición

La segunda reelección consecutiva de Fujimori en el 2000, contraria a la Constitución y caracterizada por graves acusaciones de fraude, dio lugar al envío de una misión de alto nivel de la Organización de Estados Americanos (OEA) y al establecimiento de una mesa de diálogo (OEA, 2000a). Esta se centró en explorar «opciones y recomendaciones encaminadas a reforzar la democracia»; en particular, medidas para reformar la administración de justicia, fortalecer el Estado de derecho y garantizar la separación de poderes, lo que incluía abordar la libertad de expresión y de prensa, la reforma del proceso electoral, la supervisión y el equilibrio de poderes, y el control civil de los servicios de inteligencia y de las Fuerzas Armadas (OEA, 2000b; 2000c). Cabe señalar que la agenda de derechos humanos se vio circunscrita al retorno a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la liberación de presos políticos.<sup>4</sup>

Del mismo modo, no fueron ni las irregularidades electorales ni las violaciones de los derechos humanos del conflicto armado lo que provocaron la caída de Fujimori en septiembre de 2000. Fue la revelación pública del aparato corrupto de su Gobierno y el consiguiente riesgo de enfrentarse a acusaciones de corrupción, junto con las masivas protestas que exigían mejoras económicas y el retorno a la democracia, lo que lo obligó a abandonar el país y renunciar a la presidencia. El Congreso rechazó la

---

<sup>3</sup> Sentencias desproporcionadas, creación de nuevos crímenes (como terrorismo agravado y traición a la patria), uso de jueces «sin rostro», amnistías, sanciones o destituciones de los pocos jueces que adelantaron investigaciones contra militares, etc.

<sup>4</sup> Entrevista con Sofía Macher.

dimisión, pero declaró a Fujimori *permanente y moralmente incapacitado* para gobernar, y nombró a un presidente interino, Valentín Paniagua, siguiendo la línea oficial de sucesión tras la renuncia del vicepresidente.

Se trató de una transición atípica, dado que los diferentes actores de los veinte años de conflicto/autoritarismo no participaron directamente en ella y no tuvieron que negociar condiciones entre sí: los líderes de SL y del MRTA habían sido capturados; mientras que los dirigentes del Gobierno de Fujimori, el propio Fujimori y el alto mando de las fuerzas de seguridad habían huido del país o habían sido encarcelados por actos de corrupción. Esto condujo a que el autodenominado «Gobierno de Transición», en el poder desde noviembre de 2000 hasta julio de 2001, sin duda una administración provisional de corta duración, tuviera espacio para actuar y crear un nuevo marco político y jurídico. Cabe mencionar que, aunque marcó una etapa importante en la recuperación de las instituciones democráticas, la reconstrucción del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos no fue producto de un debate o de demandas públicas significativas, sino más bien de los intereses de la élite democrática progresista de aquel entonces.

Una de estas iniciativas fue la creación de un grupo de trabajo interinstitucional que «prepare los proyectos legislativos y de otro carácter que se consideren necesarios para el establecimiento de una Comisión de la Verdad» (MINJUS, 2000, art. 1). Fue el resultado de un acuerdo entre un sector articulado, pero no muy amplio, de la sociedad civil, en el que actuaban defensores de los derechos humanos y demócratas progresistas, y el ala política del Gobierno de Transición que apoyaba las mismas causas. Para este sector, una *comisión de la verdad* era una exigencia ética fundamental. En el 2001, sin embargo, una *comisión de la verdad* no era una exigencia mayoritaria y, por tanto, su creación representó una importante victoria para el movimiento de derechos humanos (Ames, 2005).<sup>5</sup>

### 1.3. La verdad de la Comisión

Sobre la base de la propuesta del grupo de trabajo interinstitucional, el Gobierno de Transición creó el 4 de junio de 2001 la Comisión de la Verdad, encargada de «esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos» (PCM, 2001a). El presidente Toledo, cuyo Gobierno asumió el poder en julio de 2001, ratificó la creación de la Comisión y cambió su nombre por el de Comisión de la Verdad y *Reconciliación*, con lo que le otorgó un nuevo objetivo: «sentar las bases para un profundo proceso de reconciliación nacional, a partir del

---

<sup>5</sup> Entrevista con Sofía Macher.



esclarecimiento de los hechos, así como el restablecimiento de la justicia» (PCM, 2001b, par. 2).

La CVR presentó al país el resultado de su trabajo en agosto de 2003. El voluminoso *Informe Final* consta de nueve tomos en los que se analizan las causas y consecuencias del conflicto armado interno y del autoritarismo, y se expone la gravedad de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante ese periodo. «El último gran texto holístico sobre el Perú, como lo fueron en su momento los textos de Basadre, Flores Galindo o Degregori»<sup>6</sup> refiere Eduardo Cáceres.

La mayoría de las conclusiones de la CVR contrastan fuertemente con las opiniones generalizadas sobre la naturaleza de los conflictos en América Latina y con la visión que la sociedad peruana tenía de este periodo y de sí misma. Una de esas conclusiones fue que SL no solo fue la causa inmediata y fundamental del conflicto armado, sino también el principal autor de los abusos (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 12). A diferencia de otros países de Sudamérica y Centroamérica, en los que los agentes estatales fueron los principales autores y solo una pequeña parte de las violaciones fue cometida por grupos subversivos, en Perú, la CVR atribuyó a SL el 54 % de las víctimas mortales (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 13). La Comisión también concluyó que las Fuerzas Armadas eran culpables de violaciones de derechos humanos, incluidas violaciones sistemáticas y generalizadas en determinados lugares y periodos (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 54).<sup>7</sup>

Aunque ninguno de los actores del conflicto peruano tenía motivaciones, ideologías o reivindicaciones étnicas claras y, según la CVR, el conflicto en sí no puede caracterizarse como étnico o racial (CVR, 2003, t. VIII, p. 119), la investigación de la Comisión reveló la especial incidencia de la violencia política en las regiones y comunidades andinas y amazónicas. Ello lleva a la que, sin duda, es la conclusión central de la CVR y que atañe al perfil sociodemográfico de las víctimas, pero también a las características del propio conflicto armado interno: la interrelación entre cinco grandes brechas que dividen al país y que, en cierto modo, causaron el conflicto y se vieron reforzadas por él.

En primer lugar, existe una relación directa entre la pobreza y la exclusión social de una persona y la probabilidad de ser víctima de la violencia, lo que muestra una conexión entre la brecha socioeconómica y la forma que adoptó la violencia (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 4). Además, los departamentos más afectados por la violencia fueron los más pobres del interior del país —Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancaavelica, Apurímac y San Martín (con el 85 % de las víctimas)—, lo que muestra que las divisiones socioeconómicas estaban estrechamente relacionadas con las geográfi-

---

<sup>6</sup> Entrevista con Eduardo Cáceres.

<sup>7</sup> Esta conclusión conllevó a la disconformidad de uno de los comisionados, general retirado de las Fuerzas Aéreas y asesor presidencial de Toledo en materia de defensa en aquella época, que firmó el *Informe Final* bajo reserva y cuya carta de disconformidad se adjuntó al mismo. Carta del comisionado Luis Arias Graziani, CVR, *Informe Final*, t. VIII, pp. 385-389.

cas (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 4). A ello se añade la brecha rural-urbana, ya que el 79 % de las víctimas vivía en zonas rurales y el 56 % trabajaba en la agricultura (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 5). El hecho de que la lengua materna del 75 % de las víctimas fuera el quechua u otra lengua nativa ilustra los efectos de la división etnocultural (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 6). Por último, las consecuencias de la brecha educativa se revelan en el hecho de que el 68 % de las víctimas no habían terminado la enseñanza secundaria o eran analfabetas (CVR, 2003, t. VIII, conclusión 7). Así, el perfil de la víctima corresponde a alguien pobre; que vive en comunidades rurales de los departamentos más pobres y marginados del país, situados en los Andes o en la cuenca del Amazonas; que es indígena; y que es analfabeto. Es un retrato de los excluidos social y económicamente del país.

Dado que la violencia afectó de manera desigual a distintos espacios geográficos y a diferentes estratos de la población, la CVR concluyó que «junto con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país» (CVR, 2003, t. I, p. 70) y diferentes dimensiones de la marginación, la discriminación y el racismo que afectan a los pueblos indígenas de las regiones andinas y amazónicas. Dejó al descubierto el profundo desprecio que tanto SL como las Fuerzas Armadas sentían por las comunidades y culturas indígenas, en tanto no eran leales o sumisas a sus posturas ideológicas o a su control del poder.

#### **1.4. Las causas profundas de la violencia: factores sociales y estructurales subyacentes**

Según la CVR, «la tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata [...] el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana a casi dos siglos de nacida la República» (2003, t. VIII, conclusión 9), una sociedad que nunca ha podido integrarse satisfactoriamente.

Las raíces de la falta de integración, las brechas sociales y la posterior deslegitimación del Estado se remontan a la independencia del país (1821). «[La] República tuvo el pecado capital de nacer sin el indio y contra el indio», resumió Mariátegui (Mariátegui, como se citó en Manrique [2002, p. 60]). La independencia no fue fruto de una revolución social ni de un movimiento indígena; rompió con la dominación colonial solo para imponer la dominación criolla, dejando indemnes las estructuras de la primera.<sup>8</sup> La independencia no hizo más que reforzar las diferencias

---

<sup>8</sup> «Las reivindicaciones de los indígenas no fueron tomadas en cuenta, y la Independencia y la República no supuso para ellos ninguna mejora significativa en su condición social; en muchos casos representó más bien un empeoramiento de la situación relativa, y las estructuras coloniales de dominación interna siguieron vigentes» (Manrique, 2002, p. 57). A este respecto, Mariátegui también señala: «La República

basadas en las apariencias, los orígenes, los títulos y los ingresos, así como la marginación de los analfabetos; en particular en lo que respecta al sistema electoral (Flores Galindo, 1999, p. 12). Esta herencia colonial persistió a través de la violencia y el racismo (Flores Galindo, 1999, p. 15). Según Manrique, sigue vigente el tipo de Estado profundamente excluyente y segregacionista que se generó en aquella época, que heredó y refrendó un discurso colonial antindígena y que consideraba a los blancos intrínsecamente superiores (Manrique, 2002, p. 57).<sup>9</sup>

La relación fundamental entre el problema de la dominación del indígena y la supervivencia de un sistema latifundista y una economía semifeudal no se abordó en el primer siglo de la República (Mariátegui, 2000, p. 7). Tampoco se abordó entre 1930 y 1960: a diferencia de otros países latinoamericanos, el Perú no experimentó transformaciones sociales ni políticas en este periodo; en gran medida porque no contaba con una clase burguesa. La dinámica social peruana permaneció estancada como consecuencia de Gobiernos cívico-militares controlados por la oligarquía.

La cuestión de la integración social y cultural no se planteó seriamente, salvo durante el Gobierno militar de Velasco (1968-1975), que respondió a las múltiples presiones sociales de los movimientos obreros y estudiantiles y a las grandes movilizaciones campesinas mediante una serie de reformas, como la Reforma Agraria, las nacionalizaciones, la reforma educativa, la oficialización del quechua como lengua oficial y el reconocimiento legal de las comunidades andinas y nativas (Manrique, 2002, pp. 53-60).<sup>10</sup>

Sin embargo, el proyecto velasquista fracasó, y afectó principalmente a estos mismos sectores sociales «que anteriormente no habían tenido acceso a la movilidad social, debido a obstáculos no sólo sociales y económicos sino también étnico-raciales, quienes entonces tuvieron la oportunidad de conocer los derechos que formalmente tenían y les correspondían, pero [les] eran negados en la realidad cotidiana» (Manrique, 2002, p. 55). Como concluiría la CVR, el resultado fue el *mito de progreso* (2003, t. I, p. 73).

Los veinte años de conflicto y violencia política entre 1980 y 2000, por lo tanto, surgieron de, expusieron y exacerbaron casi dos siglos de dominación, marginación y

---

ha pauperizado al indio, ha agravado su depresión y ha exasperado su miseria. La República ha significado para los indios el surgimiento de una nueva clase dominante que se ha apropiado sistemáticamente de sus tierras. En una raza [sic] de costumbres y alma agrarias, como la indígena, este despojo ha constituido una causa de disolución material y moral [...] La feudalidad criolla se ha comportado, a este respecto, con más avidez y dureza que la española [...]» (2000, p. 9).

<sup>9</sup> Nelson Manrique agrega: «Un estado de una minoría que gobierna para la minoría, excluyendo a las grandes mayorías del ejercicio del poder político; que encuentra normal que las minorías simplemente no tengan expresión política y, peor aún, que minoriza a las mayorías» (2002, p. 57).

<sup>10</sup> Como explicaría la CVR, «Sin un sistema educativo nacional e incluyente ni revoluciones populares como la mexicana o la boliviana, los mayores procesos de integración social y cultural han surgido de proyectos autoritarios como el del general Juan Velasco» (2003, t. I, p. 73).

opresión —ya sea de naturaleza cultural, social, económica o política— de los miembros de las poblaciones andinas y nativas.

### 1.5. El camino hacia la reconciliación

El mensaje subyacente del IFCVR fue, entonces, que el país no podía seguir siendo manejado de la misma manera sin correr el riesgo de profundizar estas divisiones y de ahondar la deslegitimación del Estado,<sup>11</sup> y que el camino hacia la reconciliación se encuentra precisamente en la superación de las diferentes fracturas sociales que fueron expuestas por el conflicto armado. De hecho, en el tomo que contiene sus recomendaciones, titulado *Hacia la reconciliación*, la CVR propone al Estado vías para evitar la repetición de la violencia en una secuencia casi cronológica de *verdad-justicia-reparaciones-garantías de no repetición*. Por lo tanto, la agenda posterior a la Comisión debería haber incluido la implementación de sus recomendaciones sobre justicia penal, reparaciones para las víctimas y sus familias, y reformas institucionales.

En cuanto a la *justicia penal*, la decisión anterior de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el fondo del caso Barrios Altos, que declaró las dos leyes de amnistía incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado, permitió, por un lado, la reapertura de muchos casos; y, por otro, que la CVR desempeñara un papel verdaderamente complementario y no sustitutivo de la justicia penal.<sup>12</sup> En este sentido, la experiencia peruana parece atípica ya que, por primera vez, una comisión de la verdad realizó 47 investigaciones iniciales, las cuales reunían 53 casos representativos de las más graves violaciones de derechos humanos que se habían cometido, y las presentó oficialmente al Ministerio Público, con «todos los indicios que han servido [para formar] convicción sobre la presunta responsabilidad penal de las personas sindicadas como probables agentes del delito» (CVR, 2003, t. IX, pp. 118-119).

De acuerdo con la concepción de la CVR, las *reparaciones* se entendían como gestos y acciones estatales en favor de las víctimas, los cuales buscan reconocer el daño causado y reafirmar su dignidad y, sobre todo, su condición de ciudadanos plenos, en un esfuerzo por (re)establecer relaciones de igualdad y respeto. Ambiciosamente, «el Plan Integral de Reparaciones [PIR-CVR] debe ser uno de los instrumentos que sirva para fortalecer el proceso de consolidación de una democracia incluyente y el futuro de la convivencia nacional», uno de los instrumentos que conduzca a «un nuevo pacto social hacia la reconciliación» (Guillerot, 2003, p. 85). El objetivo general del PIR-CVR era «reparar y compensar la violación de los derechos humanos, así como las pérdidas o daños sociales, morales y materiales sufridos por las víctimas

<sup>11</sup> Discurso de presentación del *Informe Final* de la CVR pronunciado por Salomón Lerner el 28 de agosto de 2003.

<sup>12</sup> Esta función no estaba explícitamente incluida en el mandato legal de la Comisión, pero sus miembros adoptaron esta interpretación extensiva basándose en el lenguaje del artículo 2.b de su decreto de creación.

como resultado del conflicto armado interno» (CVR, 2003, t. IX, p. 154). Para ello, se propusieron cinco programas: simbólico, económico, colectivo, salud, educación y un programa de restitución de derechos ciudadanos.

El mandato de la CVR también incluía «recomendar reformas institucionales, jurídicas, educativas y de otro tipo como garantías de prevención» (PCM, 2001b, art. 2.c). Las garantías de prevención propuestas buscaban modificar las condiciones que generaron y profundizaron el conflicto interno y se organizaban en torno a cuatro temas principales:

- lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana;
- afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno;
- reformar el sistema de administración de justicia para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos de los ciudadanos y el orden constitucional;
- elaborar una reforma que asegure una educación de calidad que promueva valores democráticos —el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural— y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales (CVR, 2003, t. IX, p. 123).

Cada una de estas áreas incluía varias recomendaciones específicas, las que suman un total de 53 propuestas (CVR, 2003, t. IX, pp. 123-146).

## 2. El proceso de justicia transicional tras la CVR

### 2.1. El *Informe Final*: poco consenso

La CVR realizó su trabajo de manera integral y compleja —con una amplia investigación académica y de campo, la organización de audiencias públicas y de exhumaciones forenses, la incorporación de la perspectiva de género, y la preparación de casos judicializables— acompañada por la comunidad internacional y nacional de derechos humanos. Su *Informe Final* fue entregado primero al entonces presidente de la República, Alejandro Toledo, en Lima, el 28 de agosto de 2003, y un día después a la ciudadanía en una ceremonia simbólica en Ayacucho.

Vista internacionalmente como una institución técnica, independiente y sólida, se convirtió en un referente para organismos similares que se crearon en años posteriores y para procesos de justicia transicional en todo el mundo. Sin embargo, el trabajo y resultado de la CVR, para amplificar las voces de las víctimas y darles el crédito y

el reconocimiento que durante tanto tiempo se les había negado, no calaron en la psique popular, política y mediática nacional con la profundidad que cabría esperar de una comisión de la verdad tan notable. La CVR no logró revertir ni la indiferencia que la sociedad peruana había mostrado a lo largo del conflicto frente a las violaciones perpetradas en los Andes y la Selva, ni la resistencia inicial a su creación y composición. Y, ciertamente, el *Informe Final* generó la resistencia de aquellos sectores que ya estaban en contra de la existencia de la propia CVR.

Creada rápidamente para aprovechar la voluntad política existente durante el Gobierno de Transición, la CVR no fue el resultado de un proceso de consulta nacional. Esto condujo, por un lado, a que las víctimas, en particular, y el público, en general, no conocieran ni comprendieran plenamente el rol de la Comisión, lo que creó un terreno fértil para la indiferencia, los malentendidos, la frustración o, lo que es peor, la manipulación por parte de sectores malintencionados. Por otro lado, la rápida creación de la CVR por iniciativa de una élite académica progresista y democrática de Lima fue asociada al cabildeo y éxito de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos (ONGDH). Para los sectores aliados al fujimorismo, incluidos los medios de comunicación nacionales, esta asociación fue suficiente para descalificar automáticamente a la Comisión y su *Informe Final*, sin siquiera examinarlo; los opositores desprestigiaron a los comisionados en un vulgar, pero efectivo amalgama entre SL → el comunismo → la izquierda → las ONGDH → la CVR, y terminaron por calificar a esta última como defensora de SL. En las regiones, la mayoría de la prensa local y las emisoras de radio denunciaron lo que consideraban centralismo y elitismo de la CVR; mientras que su asociación con las ONGDH jugaba en su contra, según un discurso en el que estas se benefician del dolor de las víctimas (Zapata, 2010, pp. 15-37). Estas opiniones persistieron mucho después de la presentación del *Informe Final* y siguen siendo comunes hoy en día.

Otro factor que complicó la comprensión general y la aceptación política de la narrativa de la CVR está relacionado con su mandato temporal. Por un lado, la CVR tuvo que examinar críticamente el comportamiento de dos Gobiernos democráticos, Acción Popular y el APRA, partidos largamente arraigados en la tradición política peruana. Aunque totalmente justificable desde la perspectiva jurídica de los derechos humanos, ello provocó la resistencia de dichos partidos políticos. Por otro lado, casi toda la dirección nacional de SL fue capturada en 1992; mientras que Guzmán y el Buró Político de SL lanzaron una propuesta de acuerdo de paz para poner fin al conflicto en 1993. Por ello, muchos ven la inclusión del segundo Gobierno de Fujimori en el mandato de la CVR como una mezcla de varios procesos que no son necesariamente parte del conflicto armado. Los partidarios de Fujimori incluso lo vieron como un esfuerzo deliberado contra su régimen. Todo ello llevó a dejar al IFCVR con un débil respaldo político.

Además, la audacia de la CVR y sus contundentes conclusiones, conscientemente maximalistas desde el punto de vista jurídico y ético, suscitaban interrogantes sobre

la complicidad o el silencio de casi todos los actores e instituciones sociopolíticas nacionales,<sup>13</sup> lo que creó una barrera de comunicación entre la CVR y esas entidades (González, 2006, pp. 70-93). Su éxito en la investigación de desapariciones, la exhumación de fosas comunes y la dirección de la identificación de restos también creó rivalidades con las instituciones que debían continuar esas tareas. En general, la Comisión no fue capaz de mejorar el compromiso de las instituciones permanentes encargadas de perseguir la rendición de cuentas a largo plazo.

Finalmente, uno de los temas más polémicos en torno a la CVR, hasta el día de hoy, se relaciona con la narrativa del conflicto que contiene el *Informe Final*, la cual es radicalmente distinta a la narrativa que fue promovida durante más de diez años por el Gobierno de Fujimori y las Fuerzas Armadas, atribuyéndose la responsabilidad absoluta de la derrota de SL y construyendo su prestigio político sobre esta supuesta victoria.

Según esta *narrativa de salvación*, cualquier violación atribuida a las Fuerzas Armadas o a la policía era un daño colateral, el precio de la paz y el resultado de excesos individuales, sin ninguna responsabilidad institucional o política. La contranarrativa ofrecida por el IFCVR afecta las pretensiones políticas y culturales hegemónicas de diversos grupos de poder que tienen acceso a los medios de comunicación,<sup>14</sup> y no ha podido disipar esta narrativa previa profundamente arraigada en la memoria popular; por el contrario, ha polarizado aún más el discurso público.<sup>15</sup> Es más, estas dos narrativas opuestas difieren no solo en las lecciones que hay que extraer del pasado, sino también en los retos políticos a los que se enfrenta el país en el futuro (Barrantes y Peña, 2006, p. 17).

Además de los partidarios de estas dos narrativas, hay quienes simplemente piden a la sociedad que *no desentierre más el pasado* y que *pase página*. La actitud general de muchos peruanos hacia las víctimas, que suelen ser campesinos pobres, sin educación, que hablan una lengua indígena, en una sociedad marcada por el racismo y la discriminación, sigue estando más cerca del desprecio a la dignidad humana que de una verdadera capacidad de empatía. La abierta acusación de racismo de la CVR implicaba no solo a las instituciones directamente cuestionadas, sino a la sociedad en su conjunto, y ponía en entredicho la imagen que tenía de sí misma desde su fundación como país, e incluso a sus tradiciones democráticas. Las conclusiones más profundas

---

<sup>13</sup> Los partidos de izquierda, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el movimiento de derechos humanos, los sindicatos, los gremios empresariales, las organizaciones de mujeres, las Iglesias católica y evangélica, los medios de comunicación, el sistema educativo, la profesión docente y las universidades.

<sup>14</sup> Cabe destacar que más del 80 % de los medios de comunicación (prensa tradicional, prensa digital, televisión, radio) pertenece al mismo grupo económico, la corporación Grupo El Comercio, que afronta desde 2013 un juicio pendiente en apelación por concentración indebida.

<sup>15</sup> En la actualidad, estas interpretaciones contradictorias reaparecen en la escena pública y política cada vez que se debate sobre la CVR y su mensaje, o sobre algunas cuestiones conexas. Véase Barrantes y Peña (2006, pp. 37-40).

del *Informe Final* revelaban la existencia de fantasmas a los que la sociedad en su conjunto no quería enfrentarse. Así, el telón de fondo es la indiferencia de la mayoría.

El discurso del presidente Toledo en el 2003 sobre el IFCVR captó el delicado equilibrio entre todas estas posturas.<sup>16</sup> Y el periodo iniciado en el 2000 no se organizó deliberadamente en torno a una retórica que concibiera el periodo posconflicto en toda su complejidad y magnitud. La transición democrática y el consiguiente debate público se dirigieron, fundamentalmente, a los problemas del proceso y la legislación electorales, la corrupción, la independencia y la supervisión de los poderes del Estado. No se ocuparon de crear una sociedad pluralista basada en un nuevo pacto social que incluyera a todos los peruanos en los beneficios y obligaciones de la ciudadanía, ni respecto al retorno a la democracia después no solo de una dictadura, sino también de un conflicto armado, ni tampoco de la resolución integral de las violaciones de los derechos humanos que se cometieron durante el pasado reciente. La transición no fue vista como un proceso multifacético de mediano y largo plazo que implicaría la responsabilidad de los Gobiernos posteriores (Reátegui, 2005, pp. 13-23).

Así, no es de extrañar que el primer Gobierno elegido democráticamente se dedicara a los asuntos de la política corriente y optara por no investirse de responsabilidades históricas; en particular mediante la implementación de las recomendaciones de la CVR. Como sostuvo Reátegui, al escribir durante el Gobierno de Toledo, dos años después de la publicación del *Informe*: «Se presentó, por tanto, la curiosa situación de tener un periodo gubernamental con varias instituciones y tareas de carácter transicional, pero sin que el gobierno y los diversos sectores sociales y políticos lo perciban como tales» (2005, p. 14). Del mismo modo, no es de extrañar que los esfuerzos en torno al tema y la atención a este disminuyeran durante los Gobiernos posteriores. El crecimiento económico que experimentó el país durante esos años recibió la mayor atención y prioridad política.

En ausencia de referentes políticos que enarbolaran la bandera de los derechos humanos en general, y sin respaldo político e institucional para el *Informe Final*, las cuestiones que planteaba volvieron al campo de la sociedad civil, en particular a los previamente convencidos: ONGDH, organizaciones de víctimas y algunos funcionarios con valores sociales.

## **2.2. Implementación de las recomendaciones de la CVR: resonancia dispersa y diluida**

La evaluación del impacto de la Comisión empezó pronto. Cuatro años después de que entregara su *Informe*, la excomisionada Sofía Macher hizo un exhaustivo re-

---

<sup>16</sup> Discurso sobre el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación pronunciado por Alejandro Toledo, presidente de la República, el 21 de noviembre de 2003.



paso del cumplimiento de las 85 recomendaciones por parte del Gobierno de Toledo. Concluyó que

si nos atenemos a un enfoque literal del conjunto de recomendaciones, sólo se ha avanzado satisfactoriamente en un 17 % y la mayoría de las acciones desarrolladas están referidas al tema de las reparaciones. Un 42 % adicional tiene un desarrollo todavía insatisfactorio: no se han cumplido completamente, pero se han dado pasos en la dirección sugerida. Por supuesto, también ha habido cumplimientos que hasta ahora están sólo en el papel y que no se han traducido en la práctica. (2007, p. 15)

Los avances eran inexistentes en algunas áreas específicas:

- mejorar el acceso a la justicia para todos, aumentando el número de defensores públicos y unidades judiciales, dotando también de más recursos a las clínicas populares;
- reconocer e integrar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el marco jurídico nacional;
- poner en marcha un plan de emergencia para la educación destinado a atender a las poblaciones más vulnerables de las zonas menos favorecidas del país;
- promover un plan de alfabetización con prioridad para las mujeres adolescentes y adultas de las zonas rurales (la única recomendación que se centra específicamente en las mujeres);
- redefinir la educación en términos de contenidos, metodologías y cobertura, poniendo énfasis en la población rural; y
- aumentar la calidad de las escuelas rurales.

Dadas las conclusiones de la CVR sobre las fracturas sociales que permitieron el conflicto, llama poderosamente la atención que sean precisamente las áreas que tienen que ver directamente con las poblaciones excluidas, con especial énfasis en la educación, las que no mostraban ningún avance en los cuatro años posteriores a la entrega del IFCVR. Según Macher, esto mostraba «un compromiso social todavía insuficiente y una voluntad política frágil y esquiva para producir los cambios que se requieren» (2007, p. 8).

Evaluaciones posteriores muestran que se han venido produciendo algunos avances en la implementación de las recomendaciones (Defensoría del Pueblo, 2013; Macher, 2014). Una revisión y un análisis exhaustivos de dichos avances escapan de las posibilidades de este capítulo; sin embargo, mencionaremos puntualmente los siguientes:

- la creación de un subsistema especializado para la investigación y juzgamiento de graves violaciones de los derechos humanos<sup>17</sup> y algunas sentencias condena-

---

<sup>17</sup> Véase IDEHPUCP. Seguimiento de casos de violaciones de derechos humanos. [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/)

- torias, utilizando conceptos y argumentos del IFCVR;<sup>18</sup>
- la aprobación de un marco normativo e institucional para el registro de las víctimas del conflicto, el plan integral de reparaciones y la puesta en marcha paulatina de sus respectivos programas;<sup>19</sup>
  - la existencia de *lugares de memoria* en todo el país, como, por ejemplo, en Lima, el Ojo que Lloro y el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM) con un guion museográfico consensuado;<sup>20</sup> en Ayacucho, el Museo de ANFASEP y el proyecto de Santuario de la Memoria de la Hoyada (Jave, 2017);<sup>21</sup>
  - la progresiva penetración de una cultura y doctrina de respeto a los derechos humanos entre las instituciones responsables de la defensa y el orden interno;<sup>22</sup>
  - la mejora de la accesibilidad y la inclusión social en el sector educativo (Correa, 2017, pp. 131-175);
  - campañas masivas de registro de indocumentados, focalizadas en las zonas más afectadas y marginadas (Correa, 2013, pp. 21-22);
  - la adopción de una política pública de búsqueda de personas desaparecidas.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Por ejemplo, los casos Fujimori, Castillo Páez, Chuschi, Lucanamarca, Grupo Colina, Hugo Bustíos o Mariela Barreto. Cabe mencionar que la mayoría, sin embargo, continúan en proceso judicial, ya sea en investigación preliminar, control de acusación o en juicio oral, y la extrema lentitud de las actuaciones. Véase Cárdenas (2023).

<sup>19</sup> El Decreto Supremo 011-2004-JUS (2004) creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN) encargada de diseñar y coordinar las acciones y políticas en estos ámbitos; la Ley 28592 (2005) estableció «el marco normativo del Plan Integral de Reparaciones para las víctimas de la violencia ocurrida durante el periodo comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, de acuerdo a las conclusiones y recomendaciones del *Informe* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación» y creó el Consejo de Reparaciones a cargo de la elaboración del Registro Único de Víctimas individuales y colectivas (RUV). Véase Guillerot (2019).

<sup>20</sup> El guion museográfico fue elaborado a través de un proceso participativo que involucró a civiles afectados, militares y policías, periodistas, artistas, representantes del movimiento de derechos humanos, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y autoridades, en 14 reuniones realizadas en las ciudades de Ayacucho, Lima y Satipo. Véase LUM (2014).

<sup>21</sup> Véase también Gobierno regional de Ayacucho (2022).

<sup>22</sup> Se han introducido cambios en la educación militar y policial y en los planes de estudio para la enseñanza del derecho humanitario y los derechos humanos en los institutos armados y la Policía; se han aprobado códigos de ética; y se ha formalizado la subordinación de los militares y policías a los Ministerios de Defensa y del Interior (Resolución Ministerial 936-2005-DE/SG; Resolución Ministerial 1452-2006-IN; Ley 29075, 2007).

<sup>23</sup> La Ley 30470, adoptada dieciséis años después de la publicación del IFCVR y aproximadamente 35 años después de los primeros casos de desaparición, estableció al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como la entidad competente para aprobar, implementar y monitorear el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (artículo 4) y creó el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro (artículo 6). Este esfuerzo se complementó, en el 2018, con la creación del Banco de Datos Genéticos (Decreto Legislativo 1398), destinado a contribuir a identificar a personas desaparecidas durante el periodo de violencia. Se trata del primer banco de datos genéticos creado en el Perú. Esta herramienta científica constituye un gran avance en los procesos de búsqueda con enfoque humanitario y pone al Perú a la vanguardia en la región. Véase Barriga (2020).

Estos avances, sin embargo, no son lineales, sino sectoriales y descoordinados, además de tardíos, dependiendo del Gobierno y los funcionarios de turno; muchas veces, producto de la penetración en los sectores públicos de profesionales de las ONGDH, la academia o la cooperación internacional; y casi siempre debido a la ardua y continua lucha de ONGDH y organizaciones de víctimas. Combinado con la inestabilidad de los gabinetes y la alta rotación de funcionarios, esto explica, a lo largo de los veinte años, la discontinuidad de visiones sobre estas políticas, los avances y retrocesos, y la aprobación de normativas contradictorias que muchas veces se neutralizan entre sí, así como de normativas incompletas e inaplicables por no tener correlatos a nivel reglamentario o presupuestario. Precisamente, estos avances, salvo quizá el PIR, siguen sin ser asumidos explícitamente en los más altos niveles del Estado como parte de una agenda integral pos-CVR, porque «el Informe Final no es un referente formal. Es una pauta concreta para la sociedad civil pero no para el aparato centralizado del Estado, que avanza y retrocede según quién esté».<sup>24</sup> Por ello, entre la sociedad civil organizada, una percepción común es que *no se ha hecho nada*, porque cualquier avance es disperso y diluido, fruto de sus propias luchas, no de una genuina voluntad política, estando a merced de cambios en las prioridades de financiamiento y en las orientaciones políticas y no siendo visibles en la agenda pública como un proceso integral. Desde la perspectiva de las víctimas, hay que añadir que la extrema lentitud de las respuestas estatales a violaciones ocurridas hace entre veinte a cuarenta años y las actitudes revictimizantes de las instituciones públicas agotan el sentido reparador de estas respuestas.

### 2.3. Más allá de las recomendaciones de la CVR: tensiones

La CVR formaba parte de un proceso más amplio, configurado tanto por las dinámicas y demandas de inclusión y cambio social del debate público nacional, enmarcadas en un modelo de desarrollo económico neoliberal,<sup>25</sup> como por la agenda de la comunidad internacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales, pero también sobre desarrollo y libre comercio. Por lo tanto, otras decisiones de política pública pueden vincularse al llamamiento de la CVR a superar las divisiones sociales, más allá de que hayan sido formuladas en el *Informe Final*, las cuales se deben examinar dentro de este marco global.

---

<sup>24</sup> Entrevista con Narda Henríquez. Las mismas ideas se expresaron en las entrevistas con Carolina Trivelli, Raquel Reynoso, Víctor Caballero, Iris Jave, Alicia Abanto, Eduardo Dargent, Iván Lanegra y Javier Torres (Lima); Yuber Alarcón (Ayacucho); Esperanza Ramos (Ica).

<sup>25</sup> El periodo 1980-1989 estuvo acompañado por una crisis general sin precedentes —con contracción del producto interno bruto, déficit fiscal, inflación y disminución de la tasa de empleo formal— que llevó al país al borde del colapso económico y dio a Fujimori la oportunidad de imponer la Constitución de 1993, aún vigente, que marcó el inicio del control neoliberal de la economía.

Por ejemplo, la aprobación de la Ley de Consulta Previa,<sup>26</sup> que no se dio a raíz del IFCVR, sino del conflicto de Bagua,<sup>27</sup> enviaba *a priori* un importante mensaje político sobre el interés del Gobierno peruano por respetar los derechos de los pueblos indígenas. La ley otorga a las comunidades indígenas del Perú el derecho a ser consultadas sobre cualquier actividad, plan, medida administrativa o legal, desarrollo o sobre cualquier proyecto que implique, afecte o tenga lugar en sus territorios ancestrales. Sin embargo, el resultado se ha reducido a un proceso formulista y de listas de control, sin mucha sustancia. Adolece de varias deficiencias; entre ellas, la determinación de los casos que requieren consulta, en los que el Estado elude su obligación alegando que las comunidades afectadas no son de carácter indígena; la determinación de las partes en la consulta que representan a las comunidades indígenas; la asimetría de poder e información de las distintas partes; y la existencia de acuerdos previos entre los líderes de las comunidades y las empresas que pretenden ejecutar los proyectos, que pueden hacer que el proceso sea discutible. Así, pues, señalar el índice total de acuerdos alcanzados hasta la fecha es engañoso porque enmascara algunas de estas deficiencias (Lanegra, 2017, pp. 14-20). A su vez, respetados observadores llaman la atención sobre la contradicción de un Estado que reconoce un derecho, pero luego limita su pleno ejercicio porque el Estado, al mismo tiempo, promueve un modelo de crecimiento económico que inevitablemente colisiona con este derecho: la Ley de Consulta Previa colisiona con la Ley de Concesiones Extractivas.<sup>28</sup>

Igualmente, impulsado por la agenda internacional y nacional más allá de la CVR, el Gobierno peruano creó en el 2011 el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y un conjunto de programas sociales dedicados a resolver problemas específicos de diferentes poblaciones vulnerables o marginadas, entre los cuales se encuentran:

- *Juntos*, el programa de apoyo directo a los más pobres que promueve que las gestantes y los niños y/o adolescentes de los hogares más pobres accedan a la salud preventiva materno-infantil y a los servicios de escolaridad sin deserción;
- la política *Techo Propio* de subsidios de vivienda, la cual contará con servicios básicos de luz, agua, desagüe;
- *Cuna Más*, el programa de visitas a domicilio, que apoya el desarrollo de la

<sup>26</sup> Ley 29785, 31 de agosto de 2011.

<sup>27</sup> Mientras el segundo Gobierno de Alan García (2006-2011) promovía una política de inversiones como parte de la ejecución del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, emitió varios decretos legislativos que permitían proyectos mineros y petroleros que afectaban directamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre la tierra, el agua y los recursos naturales y llevaron a conflictos sociales. El Gobierno se negó a negociar, a pesar de meses de manifestaciones pacíficas. El 5 de junio de 2009, agentes de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, se enfrentaron a cientos de indígenas que llevaban más de cincuenta días atrincherados en la zona conocida como la Curva del Diablo. La orden de despejar la carretera se saldó con la muerte de 33 personas; entre ellas, 23 policías; y graves violaciones de los derechos humanos.

<sup>28</sup> Entrevistas con Iván Lanegra, Eduardo Vega, Raquel Reynoso e Iris Jave.

primera infancia y contribuye a superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional;

- *Pensión 65*, el programa de asistencia solidaria que provee una pensión mínima garantizada a las personas adultas mayores de 65 años que viven en situación de pobreza extrema;
- *Qali Warma* ('niño fuerte' en quechua), programa que garantiza alimentación a los estudiantes en los colegios públicos del país todos los días del año escolar según sus características y las zonas donde viven;
- *Beca 18*, el programa de beca completa que financia la educación superior de jóvenes en situación de pobreza o pobreza extrema, que tienen un alto rendimiento académico, y que se encuentran domiciliados en zonas vulnerables o en las que se hablan lenguas distintas al castellano.

La creación del MIDIS, recomendada por el Banco Mundial y acompañada de un préstamo, ha contribuido a la despolitización de las políticas sociales, y las ha hecho más técnicas.<sup>29</sup> La mayoría de los programas sociales que se han desarrollado o reorganizado bajo este Ministerio utilizan la lógica de transferencias condicionadas, a través del sistema de focalización de hogares, al igual que varias experiencias similares a nivel regional que han sido promovidas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones internacionales. Así, se ha ampliado cuantitativamente la cobertura de los servicios públicos básicos (documentación, agua, sanidad, educación, acceso en lenguas nativas), pero su calidad e interculturalidad siguen siendo problemáticas.<sup>30</sup> Como menciona la exministra del sector: «El Estado no debería terminar su trabajo cuando ha puesto una tubería en la comunidad, sino cuando ha comprobado que los niños ya no enferman de diarrea al beber agua. Aún falta este último extremo».<sup>31</sup> De hecho, estos esfuerzos son principalmente paliativos y no integrales.

Si bien el reciente crecimiento económico del país ha tenido un impacto real,<sup>32</sup> la expansión económica se ha basado sobre todo en las industrias extractivas, en particular, en la minería,<sup>33</sup> en zonas habitadas por pueblos campesinos e indígenas o caracterizadas por la pobreza y la marginación. La generación de empleo y la mejora de la renta media no se han visto acompañadas por una reducción de la desigualdad entre las distintas regiones del país o un mayor desarrollo humano en el interior del

<sup>29</sup> Entrevistas con Víctor Caballero y Paula Muñoz.

<sup>30</sup> Entrevistas con Carolina Trivelli, Eduardo Vega, Paula Muñoz, Eduardo Dargent, Javier Torres y Leslie Villapolo.

<sup>31</sup> Entrevista con Carolina Trivelli.

<sup>32</sup> Se registra un aumento del producto interior bruto anual per cápita de 1960 dólares en el 2000 a 6594 en el 2014 y una reducción de la pobreza del 55 % en el 2000 al 20,7 % en el 2016 (OCDE, 2016, p. 1; INEI, 2017, p. 42).

<sup>33</sup> En los años noventa, el país liberó su economía en el marco del programa de ajuste estructural del Banco Mundial. La apertura a nuevos mercados permitió al Perú beneficiarse de los precios récord de exportación de sus minerales, sobre todo a China, y atrajo la inversión extranjera, reduciendo así la deuda pública y la inflación y aumentando el ahorro nacional.

país (Oxford Analytica, 2020; Rodríguez y Francke, 2017, p. 14). La región costera es relativamente próspera; mientras que tanto la sierra andina como la selva amazónica se han quedado rezagadas; la pobreza en las zonas rurales es tres veces mayor que en las urbanas; el coeficiente de desigualdad humana en el 2019 fue de 18,8 %; y la movilidad social se estancó (Rodríguez y Francke, 2017, p. 340; UNDP, 2020, p. 5). En una revisión de 82 economías a nivel mundial, Perú ocupaba el puesto 66, por debajo de sus países vecinos, y se ubicaba en el puesto número 72 en equidad en educación y 76 en condiciones laborales (World Economic Forum, 2020). Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre octubre de 2018 y septiembre de 2019, la tasa de informalidad alcanzó 66,6 % en el área urbana y 95,4 % en el área rural, con consecuencias no solo en las condiciones infrahumanas de trabajo, sino también en la captación de impuestos, elemento esencial para contar con mejores servicios básicos cuantitativos y cualitativos (INEI, 2020).<sup>34</sup> Las disparidades económicas entre las distintas regiones de Perú están en la base de muchas de las desigualdades sociales.

Además, las mejoras formales que se han producido no reflejan un cambio más profundo en las actitudes o en la forma de intervención del Estado. No hay transformaciones institucionales culturales o actitudinales relevantes que conduzcan hacia relaciones igualitarias y democráticas en un Estado dominado por tecnócratas y funcionarios, sin cultura de servicio público. En un país con más de 55 pueblos indígenas, 15 familias lingüísticas y más de 7000 comunidades, la mirada del Estado sigue siendo paternalista, prejuiciosa o autoritaria. La justificación que antes era colonizadora ahora es neoliberal.<sup>35</sup> Desde esta perspectiva, el problema es que *la gente no entiende* que las grandes inversiones privadas son buenas para ellos, lo que significa que la solución es *hacerles entender* que los beneficiarán y los sacarán del *primitivismo*.<sup>36</sup>

*De facto*, la tensión entre garantizar programas sociales inclusivos e impulsar el crecimiento económico ha estado en el centro del periodo posttransicional de los últimos veinte años. Las causas estructurales de la desigualdad no se han abordado plenamente a través de estos programas sociales limitados, porque la prioridad del Estado es alcanzar determinados objetivos cuantitativos de crecimiento. Además, la intervención del Estado sigue siendo empañada por la ineficacia y la corrupción. El

<sup>34</sup> Dado este nivel de informalidad, la situación generada por la pandemia del COVID-19 hizo que, para muchos, no hubiera opción entre generar ingresos o mantenerse a salvo. De hecho, en el 2020, la pobreza monetaria afectó a 30,1 % de la población del país, un aumento de 9,9 puntos porcentuales en comparación con el 2019. Según áreas geográficas, la pobreza afectó al 45,7 % de la población en el área rural y al 26 % en el área urbana, con un incremento de 4,9 puntos porcentuales y 11,4 puntos porcentuales, respectivamente, respecto al 2019. Véase INEI (2021).

<sup>35</sup> Entrevistas con Eduardo Cáceres y Javier Torres. «Con grandes inversiones privadas, estamos volviendo a la época de los terratenientes sin darnos cuenta, y el Estado sigue apoyándonos» (Entrevista con Cecilia Cabrera).

<sup>36</sup> Entrevistas con Leslie Villapolo (Lima); Ernesto Ambía y Yuber Alarcón (Ayacucho); Mayra Ramírez (Ica).

Perú sigue siendo un país de desigualdades, exclusiones y carencias, donde la persistencia de amplias brechas territoriales en cuanto a ingresos, acceso a servicios y oportunidades vitales básicas sugiere determinantes de origen estructural para estos sesgos de integración, y fallos más allá de los mercados, como en las mismas instituciones políticas. «El Estado sigue sin representar a los más débiles, sigue dominado por quienes controlan la economía del país».<sup>37</sup>

### **3. Los conflictos después del conflicto**

#### **3.1. Demandas y causas vivas**

En consecuencia, los últimos veinte años de gobierno formalmente democrático, aun cuando se haya restablecido el Estado de derecho en sus aspectos más generales, han estado marcados por importantes protestas, disturbios y conflictos sociales que ponen en riesgo, en algunos lugares y momentos, el orden interno y la gobernabilidad democrática.

Las causas de estos conflictos sociales son tan múltiples como los procesos socioeconómicos y políticos que han afectado al Perú, conteniendo y yendo más allá del conflicto armado interno y del régimen autoritario y sus legados. Estas causas no excluyentes (Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 9-10) encierran un ciclo excepcional de auge económico, sin redistribución ni reformas estructurales profundas, y de expansión del mercado, que ha puesto en contacto a diferentes actores, multiplicando y tensando sus relaciones; desigualdades y exclusiones crecientes de las que las poblaciones son cada vez más conscientes, en un mundo conectado y comunicado por las nuevas tecnologías de la información; un desbordamiento de las expectativas alimentadas durante años por el populismo y el mito del bienestar; las reacciones a los arreglos políticos y económicos provocados por las reformas liberales de los años noventa; la debilidad institucional, que ha limitado la estructura de intermediación de intereses diferentes e incluso contradictorios; y el vacío de representación y organización de las demandas resultante del colapso del sistema de partidos que condujo a la desestructuración política, la tecnocracia, el clientelismo y la corrupción a nivel local, regional y nacional.<sup>38</sup>

Un análisis completo está fuera del alcance de este capítulo, pero las reivindicaciones se expresan principalmente en torno al acceso a derechos básicos como recursos, territorios y agua; al ordenamiento territorial nacional en relación con las concesiones privadas; al impacto socioambiental de las actividades extractivas formales e

---

<sup>37</sup> Entrevista con Sofía Macher.

<sup>38</sup> Sobre este último punto, véase Meléndez (2007, pp. 47-54).

informales; a la siembra y al control de la hoja de coca; y a los conflictos laborales en el sector agroindustrial.

Sea cual sea la causa, se suele pasar con relativa rapidez de las reivindicaciones a los enfrentamientos violentos (Defensoría del Pueblo, 2005, p. 18). Así se tienen las protestas, los disturbios y las acciones violentas, como el bloqueo de una carretera o la toma o quema de una instalación, que suelen ser consideradas por los sectores que protestan las formas más eficaces de ver incluidas sus reivindicaciones en la agenda pública y conseguir sus objetivos: «El conflicto social se convierte en un ejercicio de oportunidad porque, finalmente, el sector tiene a quien reclamar y puede sacar algo de ello».<sup>39</sup>

Sin embargo, hasta el 2021, ninguno de estos conflictos sociales había elevado el nivel de violencia ni era comparable al de los años ochenta o noventa: la Defensoría del Pueblo reporta que, en el periodo de enero de 2006 a enero de 2019, en situaciones de conflictos sociales, fallecieron 281 personas (246 civiles y 35 policías) y 4875 personas resultaron heridas (3256 civiles, 1606 policías y 13 miembros de las Fuerzas Armadas) (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 10). Y, *de facto*, a los actores que generan violencia en los conflictos sociales no se les puede considerar un grupo organizado y armado que busca enfrentar al Estado, ni utilizan el nivel máximo de violencia que implica un conflicto armado no internacional. Además, como explica Eduardo Vega, exministro de Justicia y exdefensor del pueblo, «la dinámica de los conflictos sociales es totalmente diferente a la del conflicto armado: el componente ideológico no existe».<sup>40</sup> En cambio, la característica principal de estos conflictos actuales es que no son monolíticos, sino que están muy fragmentados, son diversos y tienen una base local.<sup>41</sup> Quienes los reivindican no son capaces de constituirse en movimientos sociales nacionales propiamente dichos, ya que no existen sindicatos ni organizaciones de la sociedad civil que puedan conectarlos o integrarlos.<sup>42</sup>

El Estado ha respondido a las protestas y a sus expresiones violentas con diferentes estrategias, nuevamente, no en una progresión lineal sino con avances, retrocesos y contradicciones institucionales y normativos.

---

<sup>39</sup> Entrevistas con Carolina Trivelli, Rosa Montalvo y Raquel Reynoso. En una encuesta realizada por la Defensoría del Pueblo, el 73 % de los encuestados consideró que las movilizaciones y protestas son la única forma que tienen los ciudadanos de ser escuchados por las autoridades, y el 51 % reconoció que las acciones violentas de protesta son siempre o casi siempre un método eficaz para llamar la atención del Estado sobre sus demandas. Defensoría del Pueblo (2017, p. 200).

<sup>40</sup> Entrevistas con Eduardo Vega. También con Paula Muñoz y Sofía Macher.

<sup>41</sup> Entrevista con Javier Torres.

<sup>42</sup> Entrevista con Paula Muñoz. Sobre la disgregación de los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y el sistema de partidos, Véase Soifer y Alberto (2019).



### 3.2. Diálogo y prevención

Desde el 2003, la Defensoría del Pueblo destacó la importancia de la prevención y la creación de condiciones más propicias para el diálogo a través de las vías institucionales.<sup>43</sup> Sin embargo, el avance de la institucionalidad necesaria para llevar a cabo las tareas de prevención y gestión oportuna de los conflictos sociales es lento y confuso. Las oficinas estatales de prevención se han ido multiplicando en todos los sectores del Poder Ejecutivo,<sup>44</sup> reflejando una evolución en el enfoque estatal y un intento de implementar mecanismos de identificación y prevención, pero también la ausencia de una verdadera política integral de Estado. Las instituciones estatales tienen lógicas diferentes y contradictorias para caracterizar, abordar y gestionar los conflictos. Cada sector tiene unidades diferentes; emplea equipos con capacidades, competencias y protocolos distintos; y utiliza bases de datos diferentes con categorías distintas para caracterizar los conflictos. Tampoco existen procedimientos para centralizar en una única base de datos la información que recoge cada organismo a través de su sistema de alerta temprana o de su sistema de información (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 204). Todo esto se traduce en una falta de articulación entre los diferentes actores, lo que imposibilita el cumplimiento eficiente de las funciones de prevención, resolución y transformación de conflictos.

Además, la convicción con la que se ha utilizado el diálogo y la habilidad con la que se implementa varían a lo largo del tiempo. La interminable creación de espacios de diálogo es más reactiva que preventiva;<sup>45</sup> estos canales carecen de legitimidad o ac-

---

<sup>43</sup> La propia Defensoría del Pueblo ha creado una suboficina de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernanza y un Sistema de Seguimiento de Conflictos.

<sup>44</sup> La Secretaría de Gestión y Diálogo Social (2017) tiene antecedentes, comenzando por la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (2004) y la Comisión Multisectorial para la Prevención de Conflictos Sociales (2005). En el 2007, fue la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), cuya función era coordinar y llevar a cabo acciones para la prevención y resolución de conflictos. Del 2009 al 2011, la PCM dirigió el Programa de Apoyo a una Cultura de Paz y al Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Prevención y Gestión Constructiva de los Conflictos Sociales. Paralelamente, en el 2010, se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y se aprobó el documento Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, que estableció el marco conceptual y procedimental que contribuyó a homologar los criterios y metodologías de intervención, hasta entonces no formalizados. En el 2012 se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad con un «enfoque preventivo transformador basado en el diálogo». En diez ministerios se creó un órgano de gestión de conflictos sociales que figura en la estructura orgánica del ministerio y cuenta con un presupuesto propio que le permite abordar los conflictos sociales: Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ministerio del Interior; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Educación; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Agricultura y Riego; Ministerio de Salud; y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

<sup>45</sup> «En la mayoría de los conflictos sociales estudiados, los procesos de diálogo se iniciaron durante la fase de crisis (31,1 %) o de escalada (34,8 %); mientras que solo el 18,1 % comenzó en la fase inicial. Además, en el 66,6 % de los casos, el diálogo se estableció tras desenlaces violentos, por lo que la violencia aparece como un factor de presión sobre el Estado. Este carácter reactivo limita la organización de procesos de diálogo eficaces y expone las relaciones entre los actores al deterioro» (Defensoría del

cesibilidad;<sup>46</sup> y los procesos de diálogo tienen una dimensión cultural que no se tiene en cuenta.<sup>47</sup> A su vez, aunque la mayoría de los procesos de diálogo permiten llegar a acuerdos, su cumplimiento no es ni puntual ni sistemático, porque en la mayoría de los casos la responsabilidad de garantizar el seguimiento de los acuerdos no se confía a ninguna institución o comisión (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 199). Así, no se está garantizando que la conflictividad social no vuelva a producirse. De hecho, la Defensoría del Pueblo constató que, mes a mes, hay más conflictos nuevos que los que se resuelven, lo que pone en evidencia elementos de debilidad en la mediación política, en la capacidad de gestión pública y en las prácticas de diálogo (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 125).<sup>48</sup>

Al mismo tiempo, la creación de espacios de diálogo parece ajena al amplio abanico de factores que dan a los conflictos el potencial de convertirse en violentos. La transformación del conflicto social debería implicar generar cambios a mediano y largo plazo, actuando sobre sus causas más profundas. A nivel técnico, esto requeriría vincular el trabajo de las instancias de gestión de conflictos con el de las entidades que producen políticas públicas. Sin embargo, no se incorpora la *perspectiva del conflicto* ni la evaluación de sus costos en la planificación de las políticas públicas y en su implementación o en el debate sobre el presupuesto y las decisiones de gobierno.<sup>49</sup> A nivel político, esto requeriría abordar las mismas inequidades históricas que han sido reforzadas por el modelo económico basado en industrias extractivas y megaproyectos, con amplio apoyo del Gobierno central desde la década de 1990.

### 3.3. Represión y criminalización

Sin embargo, la concepción según la cual cualquier limitación a la inversión y la actividad productiva afecta el desarrollo económico y los ingresos del país y genera pérdidas ha ganado consenso entre líderes de opinión y grupos de presión. «Ante el aumento de la conflictividad, esta visión ha ido ganando fuerza dentro del Estado,

---

Pueblo, 2017, p. 198).

<sup>46</sup> Entrevista con Rolando Luque, Alicia Abanto y Raquel Reynoso (Lima); José Coronel (Ayacucho). Cabe mencionar que, según el Informe del 2018 de la Corporación Latinobarómetro sobre confianza en las instituciones, la confianza peruana en las principales instituciones encargadas de enfrentar la violencia y los conflictos sociales es menor al promedio de los demás países de la región.

<sup>47</sup> En el 40,5 % de los 299 procesos de diálogo estudiados participaron actores cuya lengua materna es distinta del español. Muy pocos (el 5,9 % entre el 2013 y el 2015) contaron con el apoyo de intérpretes (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 198).

<sup>48</sup> Por ejemplo, según las estadísticas de la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos pasó de 93 en el 2004 a 362 en el 2010 (2019, p. 75).

<sup>49</sup> La Defensoría recomienda adoptar el Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales como enfoque metodológico para medir los costos de los conflictos sociales en el país, de manera que su estimación periódica sirva para contribuir a una mejor asignación presupuestaria en la prevención, gestión y transformación de los conflictos sociales (2019, p. 76).

con el consiguiente endurecimiento de las políticas de control y una campaña mediática que se mueve en el mismo registro, el de someter la política a una concepción de seguridad interior» (Caballero y Cabrera, 2008, p. 104). No es de extrañar, entonces, que contrariamente a la retórica del diálogo y la prevención, el marco normativo evolucionara en sentido contrario.

Si bien la Ley 24090, que otorgaba todas las facultades a las Fuerzas Armadas para tomar decisiones en materia de seguridad nacional, fue derogada —tal como recomendaba la CVR—, se promulgó un conjunto de nuevas normas, anunciadas oficialmente como parte de la lucha contra el crimen organizado. Desde la Ley 27686, la Ley 28222 y la Ley 288290 hasta el paquete de 11 decretos legislativos aprobados entre el 2006 y el 2011, se han incrementado los tipos penales y las penas relacionadas con la perturbación de los servicios públicos y los disturbios, al tiempo que se declara inimputables a los militares y policías que causen lesiones o muerte *en cumplimiento del deber*. En esta línea, el control democrático de las Fuerzas Armadas se ve socavado por el Decreto Legislativo 1095 del 2010, que, contraviniendo las recomendaciones de la CVR y la normativa internacional, establece las reglas para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, permitiendo su intervención en zonas que ni siquiera están declaradas en estado de emergencia. Además, la definición de *grupo hostil*, término que justifica el uso de la fuerza por parte de los militares, se aplica sin distinción de si el contexto es un conflicto armado o una protesta social. Asimismo, la Ley 30151 del 2014, conocida como Ley Licencia para Matar, modifica las causales de exoneración de responsabilidad del Código Penal para la policía y las Fuerzas Armadas.

Así, el Estado privilegia el uso del instrumento de la fuerza pública, recurriendo con frecuencia a la declaración de estados de excepción, entregando el restablecimiento del orden interno a las Fuerzas Armadas. Y aunque los estados de excepción decretados se basaran formalmente en una perspectiva de derechos, hay una distancia considerable entre la retórica y la intervención práctica (Barrantes y Peña, 2007, p. 32). Estos estados de excepción, además, han demostrado su ineficacia tanto para controlar disturbios como para proteger a los ciudadanos, con resultados fatales, a costa de la integridad tanto de civiles como de miembros de las fuerzas de seguridad (Defensoría del Pueblo, 2005; Barrantes y Peña, 2007).

Este aparato normativo está creando la estructura para una creciente criminalización de la protesta social, similar a lo que se observa a nivel regional, a través de métodos antidemocráticos como la represión violenta basada en normas legales que autorizan el uso desproporcionado de la fuerza y la participación de las Fuerzas Armadas y escuadrones policiales antisubversivos en los conflictos sociales.<sup>50</sup> Se ha normalizado

---

<sup>50</sup> En los periodos presidenciales de los presidentes García (2006-2011) y Humala (2011-2016), hemos identificado 15 intervenciones de las Fuerzas Armadas originadas en algún conflicto social. De estas 15 intervenciones, al menos 10 fueron ordenadas sin declaratoria de estado de emergencia. (Saldaña y Portocarrero, 2017, p.311-352).

no solamente el uso de los estados de excepción,<sup>51</sup> sino también la aplicación excesiva de sanciones penales que propician la persecución judicial de defensores de derechos humanos y líderes sociales indígenas y la impunidad de las agresiones contra estos defensores (CIDH, 2006, 2011 y 2015).<sup>52</sup>

Y como se mencionó previamente, este aparato normativo se complementa con (o responde a) un discurso, apoyado por líderes de opinión y medios de comunicación nacionales, que descalifica y deslegitima a los manifestantes —a todo aquel que esté en contra del modelo de desarrollo— como ignorantes, anti *establishment*, delinquentes, comunistas y, en el caso más radical, terroristas.<sup>53</sup> «La descalificación del otro como terrorista es el punto de quiebre del discurso que legitima su exterminio», escriben Saldaña y Portocarrero, «como ocurrió durante el conflicto armado interno» (2017, p. 232).<sup>54</sup>

Por ello, a lo largo de los años, el Estado peruano ha enfrentado las protestas sociales con un frágil equilibrio entre las respuestas penal-represivas y la gestión del diálogo y la prevención. Sin embargo, sea por la doctrina, los compromisos y la vigilancia internacional, sea por el paulatino aprendizaje adquirido mediante cambios en los planes de estudio de las fuerzas del orden; por el trabajo conjunto de capacitación del Comité Internacional de la Cruz Roja y la Defensoría del Pueblo; o bien por el impacto de campañas de la sociedad civil, hasta el 2021, el brazo coercitivo del Estado se había contenido, y el número de heridos y muertos como consecuencia de los conflictos sociales había disminuido sustancialmente, y fue reemplazado por el creciente número de detenidos.<sup>55</sup>

#### 4. Conclusiones: ¿camino sin salida?

Al considerar el impacto del proceso de justicia transicional de los últimos veinte años sobre la forma en que el Estado y la sociedad peruana previenen y enfrentan hoy la violencia, es importante resaltar que la CVR, su *Informe Final* y la atención que se

<sup>51</sup> Durante el Gobierno de Toledo (2001-2006) hubo cinco; durante el Gobierno de García (2006-2011) hubo 12; durante el Gobierno de Humala (2011-2016) hubo siete. Saldaña y Portocarrero (2017); Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2017).

<sup>52</sup> Véase también Morales (2022).

<sup>53</sup> «El discurso global es que se está poniendo en riesgo el desarrollo económico, no que la población se quede sin agua o trabaje en condiciones inhumanas» (Entrevista con Mayra Ramírez). Véase también Silva Santisteban (2016): «A través de los medios de comunicación se difunde la idea de que el progreso o el desarrollo están necesariamente ligados a la extracción de recursos no renovables, lo que significa que las naciones que no utilizan sus recursos como materias primas permitirían mantener la pobreza por ignorancia o pereza» (p. 86).

<sup>54</sup> Sobre el «terruqueo», concepto y casos emblemáticos, véase [www.terruqueo.pe](http://www.terruqueo.pe).

<sup>55</sup> Entrevistas con Eduardo Vega, Rolando Luque, Eduardo Dargent e Iván Lanegra. La Defensoría del Pueblo reporta 195 muertos y 2312 heridos en conflictos sociales entre el 2006 y el 2011; mientras que entre el 2013 y el 2019 reporta 62 muertos y 1894 heridos.

ha prestado a sus recomendaciones están inmersos en dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas más amplias.

Las circunstancias de su partida de nacimiento determinaron su futuro: una comisión de la verdad poderosa, pero sin un apoyo amplio más allá de los sectores que propiciaron su creación, que aumentó la visibilidad de las víctimas y sacudió en cierta medida la historia hegemónica del conflicto y del país, pero que careció de difusión y alcance popular y fue percibida como un instrumento de la ciudad letrada progresista. El IFCVR provocó como mínimo un bloqueo comunicacional, cuando no resistencia y franco rechazo, de los mismos actores e instituciones que tenían la tarea de implementar sus recomendaciones, en particular sobre justicia penal y reformas institucionales.

Con escaso respaldo sociopolítico e institucional, la agenda pos-CVR regresó, por tanto, a manos de la sociedad civil. Si bien el proceso de esclarecimiento de la verdad permitió un acercamiento entre los defensores tradicionales de los derechos humanos y de las víctimas, las organizaciones feministas y los sectores académicos y artísticos en torno a temas de justicia transicional y, por tanto, cierta ampliación de la *alianza de los convencidos*<sup>56</sup> que utilizan el *Informe Final* como bandera, cualquier confluencia con otras organizaciones de la sociedad civil que se centran en los derechos económicos, sociales y culturales o en cuestiones socioambientales e indígenas han tardado en desarrollarse, y, donde se han desarrollado, rara vez miran al IFCVR como guía. Y, sin embargo, estas demandas son las que están —o deberían estar— en el centro de la agenda pública en la actualidad.

El hecho de que el IFCVR tampoco se haya convertido en un documento formal de referencia para el aparato estatal centralizado no significa que haya sido irrelevante para la agenda y las políticas públicas. Pareciera excesivo decir que hay *un antes y un después del Informe Final*, pero, sin duda, hay políticas y acciones que no hubieran sido posibles sin la existencia de la CVR. Hay resultados (cuantitativos en su gran mayoría) de estos avances por más que no sean lineales ni integrales, sino más bien sectoriales y dispersos. No es un proceso consolidado, ni que justifique la autocomplacencia: quedan grandes esfuerzos por hacer; sin embargo, ciertos avances formales parecían difíciles de revertir.

En efecto, si bien el discurso hegemónico que otorga a Fujimori la victoria contra el terrorismo e impulsa el crecimiento económico basado en la libre iniciativa privada sigue siendo el más visible, debido a las alianzas entre los grupos de presión políticos y empresariales y los medios de comunicación, existen señales, aunque anecdóticas, de que la narrativa de la CVR ha penetrado, en cierta medida, en un estrato más amplio de la población y la clase política. Por ejemplo, en septiembre de 2010, el entonces presidente Alan García promulgó un decreto legislativo que establecía el sobreseimiento por exceso del plazo de instrucción o investigación preliminar y per-

---

<sup>56</sup> El término fue acuñado por el primer Relator Especial de la ONU sobre Justicia Transicional, Pablo de Greiff.

mitía declarar inocente por exceso de prisión a cualquier delincuente que hubiera cumplido más de 14 meses en prisión sin ser juzgado. Inmediatamente, los imputados en el caso Grupo Colina y Vladimiro Montesinos solicitaron el archivo de sus procesos. En respuesta, ciudadanos, congresistas y el propio ministro de Justicia de aquel entonces (quien renunció a raíz de ello) se opusieron, y rápidamente el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esta ley de amnistía encubierta, ratificando la posición dominante en el país en contra de las leyes de amnistía. Asimismo, el intento del expresidente Kuczynski de indultar a Fujimori en diciembre de 2017 generó inmediatas y espontáneas movilizaciones; provocó la renuncia de los ministros de Cultura, Defensa e Interior y del secretario ejecutivo de la CMAN, entre otros funcionarios; y le costó la presidencia. Finalmente, los tres intentos de Keiko Fujimori, hija de Alberto Fujimori, por llegar a la presidencia, basándose en un legado del que no se desmarca, sino que reivindica a través de su equipo técnico y sus estrategias de campaña, fueron impedidos en gran medida por la masiva reacción de parte de la población contra el legado de su padre a través de movimientos ciudadanos como «No a Keiko» y «Fujimori nunca más». Así, aunque sea difícil establecer una directa relación causa-efecto, hay indicios de que existe un cierto control ciudadano y no se pueden traspasar ciertos límites sin generar reacciones y manifestaciones y que el proceso de justicia transicional tuvo un impacto positivo en el control interno y externo de la sociedad sobre la actuación de las instituciones.

Ciertamente, el conjunto de reformas institucionales, recomendadas como garantías de prevención, para abordar de raíz los factores que causaron o facilitaron el conflicto ha sido el menos atendido. No se han producido transformaciones estructurales y actitudinales radicales ni en instituciones como las Fuerzas Armadas, las fuerzas policiales o el Poder Judicial, ni tampoco sobre derechos laborales o sobre la calidad de los sistemas sanitario y educativo; incluso tampoco en el acceso a servicios básicos como carreteras, agua potable y alumbrado. Las desigualdades entre la población nativa/bilingüe y la hispanohablante y entre las zonas urbanas y rurales siguen siendo enormes.

Para llevar a cabo grandes reformas, para construir un Estado con fuerza reguladora y redistributiva, para implantar un modelo de desarrollo sostenible, se necesitan ciertas clases de líderes, instituciones y voluntades que el Perú no tiene en la actualidad. La efímera transición democrática del 2000, la fallida descentralización y la generalizada debilidad institucional frustraron la posibilidad de una gran reforma del Estado. No fue posible configurar una relación democrática, escribió Degregori:

[p]or un lado, porque según las concepciones hegemónicas, salvo el desarrollo económico, todo es ilusión; y salvo el poder político necesario para mantener el modelo económico, todo es ilusión, o incomunicación. Por otro lado, si no es imprescindible que modifiquen su discurso y su práctica, es por la debilidad de un liberalismo consistente y de una izquierda democrática en el país, lo que

lleva a la falta de una presión sostenida y suficiente de la sociedad por alternativas democráticas, inclusivas y solidarias. (2009, p. 4)

De hecho,

[e]l conflicto [...] tuvo un impacto indirecto y más duradero en el marco ideológico de la política económica. El hecho de que SL se presentara como un grupo comunista y marxista que buscaba transformaciones sociales radicales dañó gravemente la percepción pública de los líderes, partidos y movimientos de la izquierda legal. Esto produjo una especie de estigmatización de la política de izquierdas, incluidas las políticas económicas que, entre otras cosas, enfatizaban el papel central del Estado en el desarrollo económico y social. Esto podría haber facilitado el ascenso y la hegemonía del pensamiento económico neoliberal en Perú y la consolidación del espectro político de derecha que apoya estas políticas. (Shubiger y Sulmont, 2019, p. 70)

En consecuencia, a pesar de unos avances diluidos positivos, y a pesar de un modelo económico que se ha presentado como *milagroso*, el panorama general —las condiciones fundamentales de marginación histórica de los procesos de democratización cultural, social, económica o política, la centralización del poder y la ausencia del Estado y de sus servicios básicos, que afectan a los pueblos de los Andes y de la cuenca amazónica— ha persistido.

La fragilidad del equilibrio queda en evidencia. Ello se refleja en los resultados de una encuesta de IPSOS América que muestran que el 86 % de los encuestados desean cambios en el modelo económico;<sup>57</sup> así como en los resultados de las tres últimas elecciones presidenciales, en las que las segundas vueltas enfrentaron a reiterativos representantes del *establishment* económico contra representantes de las llamadas «minorías» del interior del país.

La división del país a partir de las elecciones presidenciales del 2021 abre un futuro de profundas incertidumbres e inestabilidad. Marca el colapso del sistema de partidos y de la representación política de las grandes mayorías del interior del país, además de la ruptura con un ciclo de Gobiernos conformados por alianzas entre demócratas liberales y tecnócratas con valores sociales que permitían un espacio de consenso de políticas públicas.

La respuesta estatal a la protesta social tras el fallido intento de golpe de Estado del presidente Pedro Castillo del 7 de diciembre de 2022 y la progresiva alianza de su sucesora, Dina Boluarte, en conjunción con quienes perdieron las elecciones, incluyendo la declaración de estados de excepción y la puesta del restablecimiento del orden interno en manos de las Fuerzas Armadas, sugiere que el uso de la fuerza pública durante los años de violencia política sigue condicionando la forma en que

---

<sup>57</sup> Según la encuesta, el 32 % desea cambios radicales y el 54 % cambios moderados (IPSOS América, 2021, p. 9).

se utiliza en los conflictos sociales en la actualidad.<sup>58</sup> La polarización del discurso, la deslegitimación, la criminalización y el «terruqueo» a los manifestantes también remiten al conflicto armado. Al igual que lo hacen las interpretaciones abusivas de las normas democráticas por parte de las bancadas del Congreso, aliadas con grupos de presión políticos y empresariales para mantener sus privilegios e intereses, un factor que lleva progresivamente al desmantelamiento del balance de los poderes y al copamiento de las instituciones.

El actual Gobierno no ha hecho ningún gesto concreto para sentar las bases del diálogo. Al contrario: el Congreso dio su voto de confianza al Gobierno el 10 de enero de 2023, al día siguiente de la masacre de Juliaca; la presidenta Boluarte se empeña en señalar que no hubo violaciones de los derechos humanos durante las protestas sociales que se dieron entre diciembre de 2022 y enero de este año; y dejó zanjado el tema del adelanto de las elecciones inicialmente prometidas en conferencia de prensa el 15 de junio de 2023.

El proceso de justicia transicional ya no es solamente inconcluso, sino que está en riesgo. «La penetración del espíritu democrático sigue siendo un sueño»<sup>59</sup> y el debate democrático no está mejorando, lo que tiene graves consecuencias sociales, económicas y políticas.

A fin de cuentas, abordar un legado de conflicto interno y autoritarismo —y, en particular, de racismo histórico— no es algo que se pueda lograr en un periodo de veinte años, ni es algo que un proceso de justicia transicional pueda hacer por sí solo. Se tiende a tener expectativas demasiado ambiciosas sobre lo que pueden hacer los procesos de búsqueda de la verdad y otros procesos de justicia transicional, especialmente en lo que se refiere a la modificación de los problemas estructurales de las sociedades divididas, como la exclusión, el racismo, el patriarcado, el modelo económico, etc. Sin embargo, las comisiones de la verdad y los procesos de justicia transicional pueden identificar los problemas, aportar evidencias sobre ellos y sobre sus manifestaciones, y servir como una llamada de atención al país sobre la necesidad de establecer prioridades en las políticas públicas y mejorar los contrapesos, vehículos que sirven para impulsar procesos que tomarán mucho más tiempo, porque enfrentarlos muchas veces significa cuestionar el sistema. Este es el caso de Perú.

«La historia que aquí se cuenta habla de nosotros, de lo que fuimos y de lo que debemos dejar de ser. Esta historia habla de nuestras tareas. Esta historia comienza hoy».<sup>60</sup> El *hoy* del que hablaba Salomón Lerner en su discurso de presentación del IFCVR el 28 de agosto de 2003 sigue pendiente.

<sup>58</sup> Perú atraviesa el periodo más violento contra sus ciudadanos desde el 2000. Véanse OHCHR (2023); Amnistía Internacional (2023); y CIDH (2023).

<sup>59</sup> Entrevista con Carolina Trivelli.

<sup>60</sup> Discurso de presentación del *Informe Final* de la CVR pronunciado por Salomón Lerner el 28 de agosto de 2003.



## Referencias

- Ames, R. (2005). Violencia, verdad... ¿reconciliación en el Perú? En IIDH-IDEA. *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social* (pp. 205-228). IIDH-IDEA.
- Amnistía Internacional. (2023, 25 de mayo). Perú: racismo letal: ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú. AMR 46/6761/2023.
- Barrantes, R. y Peña, J. (2006). Narrativas sobre el conflicto armado en el Perú: la memoria en el proceso político después de la CVR. En IDEHPUCP. *Transformaciones democráticas y memorias de la violencia en el Perú*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Reconciliación n.º 2. IDEHPUCP.
- (2007). Conflictos sociales y derechos humanos: el uso de la fuerza pública durante disturbios internos en el Perú. En IDEHPUCP. *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de los derechos*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Política y Gobierno n.º 1. IDEHPUCP.
- Barriga Pérez, M. (2020). La búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario: un balance de la política pública. Notas Informativas. IDEHPUCP.
- Caballero, V. y Cabrera, T. (2008). Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008. En E. Toche (Comp.) *Perú hoy. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. DESCO.
- Cárdenas, A. (2023, 28 de mayo). El legado de la CVR: 20 años después los casos por violación de DD.HH. se abren paso en la vía judicial. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/derechos-humanos/el-legado-la-comision-la-verdad-se-abre-paso-la-judicial>
- Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). (2013). *Reparación a víctimas de varias violaciones de derechos humanos*. ICTJ.
- Cliffe, S. y Steven, D. (2017). *An Integrated Approach to Prevention. The Links between Prevention, the 2030 Agenda, and Sustaining Peace*. Center on International Cooperation.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final* (9 tomos). CVR.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006). Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. (OEA/Ser.L/V/II.124, doc. 5, rev. 1).
- (2011). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. (OEA/Ser.L/V/II, doc. 66).
- (2015). Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. (OEA/Ser.L/V/II, doc. 49/15).

- (2023). Situación de derechos humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales. (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 23 de abril de 2023).
- Congreso de la República del Perú. (1985, 7 de junio). Ley 24150.
- (2004, 11 de diciembre). Ley 28413.
- (2005, 29 de julio). Ley 28592.
- (2007, 31 de julio). Ley 29075.
- (2011, 31 de agosto). Ley 29785.
- Consejo de Reparaciones. (2018). *Memoria institucional. Todos los nombres 2006/2018* (2.ª ed.). Consejo de Reparaciones.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2017). Criminalización de la protesta social y la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. En *Informe anual 2015/2016*. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Correa, C. (2013). *Reparations in Peru: From Recommendations to Implementation*. International Center for Transitional Justice.
- (2017). Education Overcoming Massive Human Rights Violations. En C. Ramírez-Barat y R. Duthie (Eds.). *Transitional Justice and Education: Learning Peace* (pp. 131-175). Social Science Research Council.
- Defensoría del Pueblo. (2005). *Ante todo, el diálogo*. Defensoría del Pueblo.
- (2012). *Violencia en los conflictos sociales*. Informe defensorial n.º 156. Defensoría del Pueblo.
- (2013a). *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso*. Informe defensorial n.º 162. Defensoría del Pueblo.
- (2013b). *Análisis de la normatividad vigente sobre reparaciones económicas a beneficiarios con más de una afectación*. Informe de Adjuntía n.º 002-2013-DP/ADHPD.
- (2017). *El valor del diálogo*. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. Serie Documentos Defensoriales. Documento n.º 29.
- (2019). *Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú*. Serie Informes de Adjuntía. Informe n.º 001-2019-DP/APCSG.
- Díaz, R., Huber, L., Madalengoitia, O., Saldaña, R., Trivelli, C., Vargas, R. y Salazar, X. (2009). *Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Instituto de Estudios Peruanos; Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Discurso de presentación del *Informe Final* de la CVR pronunciado por Salomón Lerner el 28 de agosto de 2023.

- Discurso sobre el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación pronunciado por Alejandro Toledo, presidente de la República, el 21 de noviembre de 2003.
- Flores Galindo, A. (1999). La tradición autoritaria: violencia y democracia en el Perú. En A. Flores Galindo. *La tradición autoritaria: violencia y democracia en el Perú* (pp. 21-73). SUR. Casa de Estudios del Socialismo-APRODEH.
- Gobierno regional de Ayacucho. (2022). Nota de Prensa. Verifican construcción el Santuario de la Memoria La Hoyada. <https://www.gob.pe/institucion/regio-nayacucho/noticias/667987-verifican-construccion-del-santuario-de-la-memoria-la-hoyada>
- González, E. (2006). The Peruvian TRC and the challenge of impunity. En N. Róht-Arriaza y J. Mariezcurrena. *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice* (pp. 70-93). Cambridge University Press.
- Guillerot, J. (2003). Hacia la reparación integral de las víctimas del conflicto. En *Informe sobre la situación de los DESC 2002-2003 en el Perú: dos años de democracia... y ¿los DESC?* (pp. 85-90). APRODEH; CEDAL.
- (2006). Linking Gender and Reparations in Peru: A Failed Opportunity. En R. Rubio-Marín (Ed.). *What Happened to the Women. Gender and Reparations for Human Rights Violations* (pp. 136-193). Social Science Research Council.
- (2019). *Reparations in Peru: 15 years of Delivering Redress*. Reparations, Responsibility & Victimhood in Transitional Societies.
- ICTJ-APRODEH. (2011). *¿Cuánto se ha reparado en nuestras comunidades? Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007-2011)*. ICTJ; APRODEH.
- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). (2005). *El incierto camino de la transición: a dos años del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Reconciliación n.º 1. IDEHPUCP.
- (2006). *Transformaciones democráticas y memorias de la violencia en el Perú*, Colección Documentos de Trabajo, Serie Reconciliación n.º 2. IDEHPUCP.
- (2007a). *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de los derechos*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Política y Gobierno n.º 1.
- (2007b). *Realidades de posguerra en el Perú: omisiones, negaciones y sus consecuencias*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Sociedad y Democracia n.º 2. IDEHPUCP.
- (2010-2011). Seguimiento de casos de violaciones de derechos humanos. [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/)

- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú IDEHPUCP y Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF). (2019). *Informe sobre las expectativas de los familiares de víctimas respecto de la implementación de la Ley de búsqueda de personas desaparecidas en el periodo de violencia (1980-2000)*. IDEHPUCP; EPAF.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2008). Resultados definitivos de los censos nacionales 2017, t. I. INEI.
- (2017). Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016. INEI.
- (2020). Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2019. INEI.
- (2021, 14 de mayo). Pobreza monetaria alcanzó al 30,1 % de la población del país durante el año 2020. INEI.
- Inter-American Human Rights Commission. (2001, 22 de febrero). Joint press release of the Commission and the then Minister of Justice, Diego García-Sayán, unnumbered document.
- IPSOS América. (2021, 30 de abril). Informe de resultados: estudio de opinión. IPSOS América.
- Jave, I. (2017). *El Santuario de la Memoria de la Hoyada, Ayacucho. El proceso de diálogo y negociación en la construcción de un espacio de memoria*. Cuaderno de Trabajo n.º 14. Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Lanegra, I. (2017). Una evaluación de la política pública de la consulta previa. *Argumentos. Revista de Ciencias Sociales*, 3(11), 14-20.
- Latinobarómetro. (2018). Análisis de datos. Perú. Confianza en instituciones nacionales. [www.latinobarometro.org/latOnline.jsp](http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp)
- Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM). (2014). *Cada uno, un lugar de memoria. Fundamentos conceptuales del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social*. LUM.
- Macher, S. (2007). *Recomendaciones vs realidades: avances y desafíos en el post-CVR Perú*. Instituto de Defensa Legal.
- (2014). *¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Manrique, N. (2002). No hay una sino muchas crisis. Los orígenes sociales de la violencia política en el Perú. En N. Manrique. *El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú, 1980-1996* (pp. 47-84). Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Mariátegui, J. C. (2000). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Horizonte.

- Mayer-Rieckh, A. (2017). Guarantee of Non-Recurrence: An Approximation. *Human Rights Quarterly*, 39(2), 416-448.
- Meléndez, C. (2007). Los conflictos después del conflicto. Desestructuración del sistema político y conflictos sociales después de la violencia. En IDEHPUCP. *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de los derechos*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Política y Gobierno n.º 1. IDEHPUCP.
- Ministerio de Cultura. (2012, 3 de abril). Decreto Supremo 001-2012-MC.
- Ministerio de Defensa (MINDEF). (2005, 18 de abril). Resolución Ministerial 936-2005-DE/SG.
- Ministerio de Educación (MINEDU). (2016). Plan multianual de reparaciones en educación para las víctimas de la violencia en el Perú: «REPAEDUCA 2016-2021». MINEDU.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). (2000, 9 de diciembre). Resolución Suprema 304-2000-JUS.
- (2002, 25 de febrero). Decreto Supremo 005-2002-JUS.
- (2006, 6 de julio). Decreto Supremo 015-2006-JUS.
- (2008, 21 de febrero). Decreto Supremo 003-2008-JUS.
- (2016, 7 de septiembre). Decreto Supremo 012-2016-JUS.
- Ministerio de Salud (MINSA). (2016, 14 de abril). Resolución Ministerial 250-2016/MINSA.
- Ministerio del Interior (MININTER). (2006, 31 de mayo). Resolución Ministerial 1452-2006-IN.
- Morales, M. (2022, 10 de julio). Defensores ambientales: la impunidad somete a los deudos a un duelo eterno. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/3516/defensores-ambientales-el-duelo-eterno-sus-deudos>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2020, 17-22 de noviembre). Report on the Mission to Peru.
- (2023, 17 de mayo). Declaración de fin de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Sr. Clément Nyaletsossi Voulé, sobre su visita al Perú, 8-17 de mayo de 2023.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2000a, 5 de junio). Asamblea general. Resolución 1753.
- (2000b, 15 de junio). Comunicado de prensa E-119/00
- (2000c, 21 de julio). *Comunicado de prensa sobre el Primer Informe de la Misión de la OEA a Perú presentado a los ministros de Relaciones Exteriores*.

- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. (2015, 7 de septiembre). Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/HCR/30/42.
- (2017, 12 de octubre). Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Nota del Secretario General. A/72/523.
- (2018, 6 de junio). Estudio conjunto sobre la contribución de la justicia de transición a la prevención de las violaciones y transgresiones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y su repetición. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio. Nota de la Secretaría. A/HRC/37/65.
- Oxford Analytica. (2020). Peru Regional Inequality Progress Lags Rising Income. Expert Briefing. Oxford Analytica.
- Payne, L., Reiter, A., Mahony, C. y Bernal-Bermúdez, L. (2017). *Conflict Prevention and Guarantees of Non-Recurrence*. <https://www.legal-tools.org/doc/53cb7e/pdf>
- Poder Ejecutivo. (2018, 8 de septiembre). Decreto Legislativo 1398.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2001a, 4 de junio). Decreto Supremo 065-2001-PCM.
- (2001b, 4 de septiembre). Decreto Supremo 101-2001-PCM.
- (2004, 5 de febrero). Decreto Supremo 011-2004-PCM.
- (2004, 25 de marzo). Decreto Supremo 024-2004-PCM.
- (2006, 28 de septiembre). Decreto Supremo 062-2006-PCM.
- Reátegui, F. (2005). Batalla contra la memoria: instrucciones para liquidar una transición. En *El incierto camino de la transición: a dos años del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Colección Documentos de Trabajo, Serie Reconciliación n.º 1. IDEHPUCP.
- (2007). Introducción. En *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de los derechos*. Colección Documentos de Trabajo. Serie Política y Gobierno n.º 1. IDEHPUCP.
- Rodríguez, J. y Francke, P. (Eds.). (2017). *Exclusión e inclusión en el Perú: logros y desafíos para el desarrollo*. Fondo Editorial PUCP.
- Saldaña, J. y Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *Derecho PUCP* (79), 311-352).

- Secretaría Técnica de la CMAN. (2017). Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones, enero-diciembre 2016. Secretaría Técnica de la CMAN.
- (2018). Lineamientos para la adopción de acciones diferenciadas en la implementación del plan integral de reparaciones a mujeres y población LGTBI. Secretaría Técnica de la CMAN.
- (2019). Protocolo de intervención comunitaria en el Programa de Reparaciones Colectivas. Secretaría Técnica de la CMAN.
- (2020). Informe anual 2019. Secretaría Técnica de la CMAN.
- Shubiger, L. y Sulmont, D. (2019). Civil Wars and their Consequences. En D. Soifer y A. Vergara (Eds.). *Politics after Violence. Legacies of the Shining Path Conflict in Peru* (pp. 51-78). University of Texas Press.
- Silva Santisteban, R. (2016). Perros y antimineros: discursos extractivistas y prácticas represivas en el Perú. *Tábula Rasa*, 24, 79-104.
- Silva Huerta, C. y Stampin, M. (2018). *¿Cómo funciona el Programa Juntos? Mejores Prácticas en la Implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- Soifer, D. y Vergara, A. (Eds.). (2019). *Politics after Violence. Legacies of the Shining Path Conflict in Peru*. University of Texas Press.
- Tribunal Constitucional. (2004, 16 de marzo). Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 0017-2003-AI/TC.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2000). The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene. Briefing note for countries on the 2020 Human Development Report: Peru. UNDP.
- Walter, B. (2011). *Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace*. World Bank.
- World Bank. (2018). Country Diagnostic: Peru. World Bank.
- World Economic Forum. (2020). The Global Social Mobility Report 2020. Equality, Opportunity, and a New Economic Imperative. World Economic Forum.
- Zapata Velasco, A. (2010). *La Comisión de la Verdad y Reconciliación y los medios de comunicación, Ayacucho y Lima*. Serie Sociología y Política. Documento de Trabajo n.º 158. Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED); Instituto de Estudios Peruanos.

## ENTREVISTAS

Lima, septiembre de 2019

- Alicia Abanto (especialista del Departamento de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo)

- Martín Benavides (sociólogo, especializado en educación, estratificación y clases sociales, desigualdad, investigador principal de GRADE, exdirector de la SUN-EDU)
- Víctor Caballero (especialista de la Oficina de Diálogo del Ministerio de Educación, exjefe de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, dependiente de la PCM)
- Eduardo Cáceres (filósofo, especialista en temas sobre derechos económicos, sociales y culturales, y movimientos políticos y sociales peruanos, consultor para OXFAM GB, exdirector de APRODEH)
- Mariano Castro (viceministro de Gestión Medioambiental del Ministerio de Medio Ambiente, investigador y asesor en materia de desarrollo y gestión de políticas públicas medioambientales y sociales)
- Eduardo Dargent (filósofo político, director de la Maestría en Ciencia Política y Gobierno y coordinador del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano de la PUCP)
- Narda Henríquez (socióloga, especialista en género, profesora de la PUCP)
- Iris Jave (comunicadora política, profesora de la PUCP y la Universidad de Lima, directora del Área de Relaciones Institucionales y Proyectos del IDEHPUCP)
- Iván Lanegra (abogado, especialista en políticas sociales y públicas, interculturalidad y regulación ambiental, profesor de la PUCP, exviceministro de Interculturalidad)
- Rolando Luque (abogado y filósofo, especialista del Departamento de Paz Social y Prevención de la Defensoría del Pueblo, exjefe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM)
- Sofía Macher (socióloga, ex secretaria ejecutiva de la CNDDHH, representante de la sociedad civil en la Mesa de Diálogo de la OEA (2000), excomisionada de la CVR peruana, expresidenta del Consejo Nacional de Reparaciones de Perú, exvicepresidenta de la CVR de las Islas Salomón).
- Rosa Montalvo (especialista en desarrollo rural, con especial atención a las mujeres indígenas y campesinas, coordinadora de proyectos en el SER)
- Paula Muñoz (profesora del Departamento Académico de Ciencias Políticas y Sociales e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico)
- Raquel Reynoso (presidenta del SER)
- Eduardo Rubio (director ejecutivo de la Minera AngloAmerican)
- Elizabeth Salmón (abogada, directora ejecutiva del IDEHPUCP, consultora en los Ministerios de Justicia y Defensa de Perú, la CVR peruana, las Naciones Unidas y el CICR)
- Francisco Soberón (sociólogo, activista defensor de los derechos humanos, fundador y director honorario de APRODEH, ex secretario ejecutivo de la CNDDHH, exmiembro del Comité Directivo de la CCPI, exvicepresidente para América del Sur de la FIDH)



- Javier Torres (antropólogo, analista político centrado en los conflictos regionales, financiador y exdirector del SER)
- Carolina Trivelli (economista, especialista en pobreza, políticas sociales y desarrollo rural, exministra de Desarrollo e Inclusión Social)
- Eduardo Vega (exministro de Justicia, exdefensor del pueblo, director del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya)
- Ismael Vega (antropólogo, director del CAAAP, profesor de la Universidad Nacional de San Marcos)
- Leslie Villalopo (investigadora del CAAAP)

En Ayacucho, 25-28 de noviembre de 2019

- Ernesto Ambía (coordinador regional, APRODEH)
- Yuber Alarcón (coordinador regional, CMAN)
- Dr. Casallo (Ministerio Público)
- Rodrigo Cervantes (Oficina de Prevención y Gestión de Conflictos, Gobierno Regional)
- José Coronel (ex coordinador Regional de la CVR)
- Jeffrey Gamarra Carrillo (sociólogo, profesor de la Universidad de Huamanga)
- Adelina García Mendoza y Mama Lidia (Junta Directiva, ANFASEP)
- Lorena Hermoza (Oficina de Desarrollo Social, Gobierno Regional)
- Janet Matta (Coordinadora Regional, COMISEDH)
- Carmen de los Ríos (directora, Centro Loyola)
- Omar Rosel (coordinador regional, SER)

En Ica 16-20 de diciembre de 2019

- Gerardo Arevalo (coordinador, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza)
- Cecilia Cabrera (secretaria general del Sindicato de Trabajadoras del Hogar de la provincia de Ica)
- Sr. Girao (Oficina de Desarrollo Social, Municipalidad Provincial de Ica)
- David Huaranca (Federación de Trabajadores de la Agroexportación)
- Mayra Ramírez (abogada, CODEH-Ica)
- Esperanza Ramos (presidenta, CODEH-Ica)
- Luz Elena Roja (Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable)
- Paulina Velásquez (secretaria general del Sindicato de Trabajadores de CHAPI)
- Carlos Zapata (Oficina de Desarrollo Social, Gobierno Regional y punto focal del Consejo de Reparaciones)
- Grupo Focal con doce representantes de organizaciones de base de desplazados.

# LEYENDO AL PERÚ DESDE EL *INFORME FINAL* DE LA CVR:

## ENFOQUES Y DEBATES

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.002>

### David Sulmont

<https://orcid.org/0000-0001-6088-8863>

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

### María Eugenia Ulfe

<https://orcid.org/0000-0002-2749-1036>

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

Aunque parezca —y sea efectivamente— el camino más difícil, la salida al drama ayacuchano y nacional, pasa por una efectiva democratización.

CARLOS IVÁN DEGREGORI. *Entre dos fuegos*.

## Resumen

En este capítulo se presenta una lectura crítica desde el presente sobre ciertos aspectos del *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en el Perú veinte años después de su presentación. Se evalúa el diagnóstico que hace la CVR acerca de los factores que contribuyeron al conflicto armado interno a principios de la década de 1980 y cómo este se sitúa en relación con debates y enfoques de las ciencias sociales tanto de la época como contemporáneos. Asimismo, se discute acerca de la propuesta de reconciliación y del programa de reparaciones propuesto por la CVR, su relación con aproximaciones y visiones sobre el cambio social o las reformas institucionales, y su viabilidad en la sociedad peruana posconflicto.

**Palabras clave:** comisión de la verdad, ciencias sociales, Perú, posconflicto, democracia, reparaciones

## Introducción

El *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) se entregó el 28 de julio de 2003 en una ceremonia en el Palacio de Gobierno. Salomón Lerner, en su condición de presidente de la CVR, brindó un discurso en el que destacó el doble escándalo del horror de la violencia vivida entre 1980 y el 2000 y el de la indolencia, ineptitud e indiferencia ante la muerte de tantos y tantas compatriotas. ¿Qué sucedió desde que se escribió el *Informe Final* de la CVR? ¿Cuál fue la lectura en su momento sobre las tensas y complejas relaciones entre el Estado y la sociedad? ¿Cómo se atendieron algunas de estas demandas y qué quedó pendiente?

Nuestro propósito es avanzar como el trabajo de la memoria, mirar el pasado con la posibilidad de abrirnos a pensar el futuro. Ambos objetivos, explicar el pasado y hacer propuestas para el futuro, conllevan una lectura específica de la sociedad peruana y de sus retos en momentos diferentes. En este capítulo buscamos dar cuenta, de manera crítica, de esa lectura prestando atención a los siguientes elementos: a) cómo se sitúa la visión que se desprende del *Informe Final* de la CVR en relación con los debates acerca de la naturaleza y los retos de la sociedad peruana en su momento, particularmente aquellos asociados a la construcción de instituciones democráticas; b) qué vacíos y contradicciones podemos encontrar en esa lectura; c) qué forma tienen esos debates hoy en día, cuáles son los puntos en común y las divergencias que podemos identificar respecto de los argumentos producidos por la CVR y su pertinencia hoy en día.

La violencia estalló en mayo de 1980 con un quiebre violento. La promesa republicana de construir una sociedad más equitativa, que inspiró múltiples luchas sociales y políticas a lo largo del siglo XX, pareció alcanzar un hito crucial en las elecciones de mayo de 1980 con el establecimiento del sufragio universal para todas y todos los adultos peruanos, lo que le dio la posibilidad a quienes no sabían leer ni escribir (un 18 % de la población de ese entonces, mayoritariamente campesinos de los Andes) de elegir a sus representantes para la presidencia y el Congreso de la República. El camino había sido largo y trabajoso, el voto femenino había llegado recién a inicios de la década de 1950, pero seguía excluyendo a las mujeres analfabetas, quienes aún conformaban la mayoría de la población femenina a mediados del siglo XX.<sup>1</sup>

Tras doce años de una dictadura militar que impulsó algunas de las reformas sociales más radicales de la historia peruana, las elecciones generales de 1980 marcaron el inicio de un proceso de transición política que formó parte de lo que Samuel Huntington (1994) denominó la «tercera ola» de democracias en el mundo. En la penúltima década del siglo XX, la promesa de la democratización política que contenía la nueva Constitución de 1979 parecía complementar lo que Sinesio López (1997) llamó el proceso de «democratización social», que en la segunda mitad del siglo XX

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el censo de población de 1961, 51,7 % de las mujeres mayores de 15 años no sabía leer ni escribir (INEI, 1997).

modernizó la estructura social y económica del país, y que terminó con el quiebre del régimen oligárquico, cuya estocada final fueron las reformas llevadas a cabo por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

Paradójicamente, el retorno a la democracia vino acompañado de un acontecimiento que daría inicio a uno de los periodos más trágicos de la historia nacional y que provocaría profundos y nuevos quiebres en la sociedad peruana. En la víspera de las elecciones presidenciales, la noche del 17 de mayo de 1980, miembros del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) se apoderaron del ánfora y las cédulas de votación que iban a utilizarse en la localidad de Chuschi en Ayacucho y las quemaron. Lo que se reconoce como uno de los primeros atentados de Sendero Luminoso, bien pudo pasar desapercibido, puesto que al día siguiente el material electoral llegó a ser reemplazado por las autoridades electorales (con protección militar) y la población logró ejercer su derecho al voto. Sin embargo, el evento adquirió una connotación simbólica mayor: el PCP-SL reconoció este momento como el «Inicio de la Lucha Armada» (ILA), cuya violencia azotó al país en las décadas de 1980 y 1990 y que provocó, según estimados de la CVR, más de 60 000 víctimas fatales.

En 1985, Carlos Iván Degregori afirmaba enfáticamente que el único camino posible frente a la violencia era el de la democratización. Lo escribió luego de pasar dos semanas, entre septiembre y octubre de ese año, en una ciudad sitiada, militarmente, como era Huamanga en ese entonces. Los años precedentes —1983 y 1984— fueron los más violentos del conflicto armado interno, con la enorme mayoría de víctimas concentrada en la región de Ayacucho. Los habitantes de la región tenían el miedo en la mirada, y los constantes apagones en Huamanga y otras ciudades del país presagiaban nuevos actos de violencia casi todos los días. En medio de todo ello, apostar por la democracia sonaba utópico. Sin embargo, los debates sobre esas utopías, la justicia social y las promesas republicanas de construcción de una nación más integrada e igualitaria eran parte de las discusiones políticas de la época, de los sueños de grandes líderes históricos sobre los que escribió Flores Galindo (1994), que buscaban darle sentido y horizonte a las profundas transformaciones sociales que experimentó el país en la segunda mitad del siglo XX y que fueron objeto del análisis de autores clásicos de las ciencias sociales peruanas como Julio Cotler (1978), Aníbal Quijano (1980) o José Matos Mar (1986).

En el 2001, veintiún años después del inicio del conflicto armado interno, cuando se creó la CVR, los parámetros de la reflexión acerca de la relación entre democracia y sociedad habían cambiado fundamentalmente. Las masivas violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno; la crisis del sistema de partidos y del régimen democrático inaugurado en 1980; la hiperinflación; las radicales reformas neoliberales impulsadas por el Gobierno de Fujimori y su experimento autoritario durante la década de 1990 crearon un contexto y una sociedad bastante diferente a la de 1980. En vez de procesos de modernización social y construcción de la nación, el foco de atención pasó a ser el crecimiento económico, la disminución de

la pobreza (no tanto de la desigualdad) y nuestra integración a la economía global. La construcción y consolidación de la democracia seguía siendo un tema central, aunque con énfasis diferentes. La preocupación ya no era tanto la incorporación de sectores sociales previamente excluidos de la ciudadanía política y de la idea de nación, sino la calidad de la democracia y del Estado de derecho (PNUD, 2004), o los problemas de representación política de una democracia sin un sistema de partidos institucionalizado (Tanaka, 1998 y 2005).

En el 2021, el año del bicentenario de nuestro nacimiento como República, hubo otras elecciones generales que marcarán un hito más en nuestra tortuosa historia como democracia. A diferencia de 1980, cuando se inicia una nueva promesa de inclusión democrática, o del 2001 que la restaura luego del autoritarismo fujimorista, las elecciones del 2021 parecen marcar el agotamiento de un modelo de representación política que venimos experimentando desde inicios del siglo XXI. Por primera vez, por un muy apretado margen, los peruanos eligieron a un campesino, rondero y profesor rural como presidente de la República. El voto del Perú rural y andino fue decisivo para otorgarle la victoria a Pedro Castillo, candidato de Perú Libre, un partido cuyo programa de gobierno —en el papel— estaba inspirado en las ideas de sectores radicales de la izquierda de la década de 1980. En Chuschi, la localidad donde se inició el conflicto armado interno cuarenta y tres años atrás, Castillo obtuvo el 90,4 % de los votos válidos de la segunda vuelta electoral, en contraste con el 9,6 % de su rival, Keiko Fujimori, candidata de derecha y respaldada por la mayoría del *establishment* empresarial y mediático del país. En contraste con 1980, no fue un grupo subversivo quien intentó, mediante la violencia armada, desconocer el derecho a voto de los habitantes de Chuschi o de localidades similares, sino las infundadas acusaciones de fraude electoral y una serie de artimañas legales que los partidarios de la candidata perdedora reiteraron durante cerca de dos meses y que fueron ampliamente difundidas en los principales medios de comunicación nacional.

El Gobierno de Pedro Castillo, más allá de su promesa de representación descriptiva de un «Perú popular-andino», terminó siendo una muestra más de incapacidad, corrupción y prácticas antidemocráticas. Su caída, luego de intentar un golpe de Estado en diciembre de 2022, no inauguró una nueva apuesta por la democracia; al contrario, dio pie a un ciclo de brutal represión y mayor distanciamiento entre una clase política totalmente atomizada y plagada de intereses particulares y mercantilistas, y el conjunto de la ciudadanía, rompiendo casi todo atisbo de «accountability vertical», esencial para cualquier régimen democrático.

Mucha agua ha corrido bajo el puente entre 1980 y el 2021. La sociedad peruana del bicentenario es mucho más urbana, compleja, está más integrada al mundo global, es culturalmente más diversa y económicamente más próspera que la de 1980 e incluso que la del 2001. Sin embargo, siguen siendo —casi— los mismos peruanos y peruanas los «usual suspects» de «incapacidad política». Personas de sectores populares, particularmente de regiones andinas o amazónicas, pertenecientes a comunidades

campesinas o indígenas, son todavía vistos, desde las alturas del poder o desde las alturas de la «vanguardia», como discapacitados para expresar sus preferencias políticas, como «electarados» (Torres, 2022), que toman malas decisiones y que, por lo tanto, deben ser guiados o disciplinados.

Es obvio que los debates acerca de los problemas y horizontes posibles de la sociedad peruana, tanto a nivel político, económico como cultural, han cambiado mucho entre 1980, el 2001 y el 2021. Entre esos momentos, el *Informe Final* de la CVR trató de ofrecer una explicación de cómo las características de la sociedad peruana de inicio de la década de 1980 influyeron en la dinámica que adquirió el conflicto armado interno. Al mismo tiempo, propuso un conjunto de recomendaciones orientadas, por un lado, a reparar los daños provocados por la violencia política; y, por otro, a prevenir que el Perú del siglo XXI vuelva a caer en ella.

Para atender a las preguntas que formulamos, en este capítulo comenzaremos describiendo, mediante la lectura del *Informe Final* de la CVR, el contexto del Perú de 1980, para luego detenernos en las explicaciones que se tenían en las ciencias sociales y el sentido que imprimió en el *Informe Final*. Por último, nos detenemos en la utopía de las reparaciones como formulación política y cerramos el capítulo con algunas reflexiones sobre el Perú anterior y posterior a la CVR.

## 1. El Perú de 1980 según la CVR

«Los factores que hicieron posible la violencia» es el título de la segunda parte del *Informe Final* de la CVR y donde mejor se puede apreciar la lectura que se hizo de la sociedad peruana de 1980, particularmente de aquellas características y procesos que permitirían explicar el porqué del conflicto armado interno. De acuerdo con la CVR, la Constitución de 1979 y el proceso de transición política que esta inició

[...] parecía poner, simbólica y legalmente, fin a las grandes exclusiones políticas que habían obstaculizado la construcción de un estado nacional moderno [...] Así pues, luego de las profundas transformaciones demográficas, económicas y socioculturales de las décadas previas, y del sismo político que significó el reformismo militar del general Velasco (1968-1975), el país parecía encaminado a consolidar un Estado nacional, moderno y democrático de manera pacífica. (2003, t. VIII, p. 32)

En ese contexto, el inicio del conflicto armado tomó por sorpresa al país. Para la CVR, la decisión del PCP-SL de emprender un proyecto de captura del poder vía la lucha armada va

[...] a contracorriente del sentimiento mayoritario de millones de peruanos y peruanas que, hacia fines de la década de 1970, canalizaban sus anhelos de transformación profunda de nuestra sociedad por otras vías como las organi-

zaciones sociales [...], las movilizaciones pacíficas y la constante participación electoral desde la reinstauración de la democracia en 1980. (2003, t. VIII, p. 25)

Es así que la causa inicial y principal del conflicto armado interno se atribuye al voluntarismo político del PCP-SL, que buscó imponer por la fuerza un proyecto comunista radical a una sociedad que parecía estar ya encaminada por otras direcciones y expectativas. A pesar de ello, para la CVR, esa misma sociedad tenía una serie de condiciones que permitieron que esa decisión política desencadenara la ola de violencia más intensa de nuestra historia republicana, puesto que el PCP-SL

[...] aprovechó determinadas coyunturas, se alimentó de antiguas debilidades institucionales, aprovechó determinadas fallas estructurales y graves frustraciones, recogió ciertas reivindicaciones, expresó cierto imaginario y logró enraizarse en distintos sectores sociales y escenarios geográficos. (2003, t. VIII, p. 31)

Entre esos elementos, la CVR destaca una serie de factores o características estructurales de la sociedad peruana de 1980 que explicarían por qué Sendero Luminoso logró reclutar militantes; cooptar o imponerse sobre ciertas comunidades, regiones o sectores sociales; y perdurar a lo largo de la década de 1980 e inicios de la de 1990. Asimismo, estos factores también darían cuenta de las características del conflicto, especialmente los niveles de violencia que alcanzó; el tipo de respuesta que la subversión armada desencadenó en el Estado y las fuerzas del orden; y la particular vulnerabilidad de ciertos sectores de la sociedad peruana para convertirse en blanco y víctimas de la violencia tanto subversiva, intercomunal como de la represión estatal.

En su *Informe*, la CVR llamó a estos elementos estructurales que hicieron posible y explican el conflicto armado interno «factores históricos de largo plazo» (2003, t. VIII, pp. 33-36), entre los cuales se distinguen dos tipos: las «brechas sociales» y los «procesos trunco de modernización».

Las «brechas» se conciben como estructuras de desigualdad social que distribuyen de manera diferenciada el poder económico, político y simbólico entre los diferentes grupos sociales, y que constituyen un telón de fondo de descontento social que Sendero Luminoso aprovecha para impulsar y legitimar su proyecto político en la población que busca controlar. Asimismo, esas desigualdades dan cuenta del impacto diferenciado de la violencia entre los distintos grupos sociales. Las principales brechas sociales mencionadas por la CVR son:

- Las desigualdades socioeconómicas que separan ricos y pobres.
- El centralismo y las desigualdades entre centro-periferia, especialmente entre Lima, la capital, y las otras localidades del país.
- Asociado a lo anterior, las brechas o distancias entre regiones que tienen diferentes niveles de desarrollo e integración a la economía capitalista y el poder político, especialmente entre la costa, la sierra y la selva.

- La persistencia de divisiones y desigualdades estamentales entre grupos diferenciados y definidos por criterios étnico raciales (criollos, mestizos e indígenas), que permiten la perpetuación de la discriminación y que tuvo un efecto central en la vulnerabilidad o concentración de la violencia en determinados grupos sociales, especialmente indígenas de las comunidades andinas y amazónicas.

La importancia de estas «brechas» en las diferentes dimensiones del conflicto armado se habría visto agudizada por el hecho de que procesos de modernización social que experimentó el país a lo largo del siglo XX, y que habrían podido mitigar sus consecuencias, quedaron truncos o incompletos.

En las ciencias sociales clásicas, la modernización es conceptualizada como un proceso de cambio social de sociedades tradicionales hacia sociedades modernas, es decir, hacia sociedades con cada vez mayor división social del trabajo, diferenciación y especialización social, racionalización y secularización. Los procesos asociados a la modernización son la industrialización y la expansión del mercado capitalista; la urbanización producto de la migración del campo a la ciudad; la expansión de la escolarización y el incremento de los niveles educativos de la población. Los procesos de modernización desencadenan profundos cambios demográficos, económicos y culturales, transformando los patrones de estratificación social (mayor importancia de las diferencias de clase sobre las diferencias estamentales o de casta). También podrían permitir el desarrollo de otros procesos de modernización política, especialmente de la democracia, al expandir la importancia de nuevos actores sociales urbanos (sectores obreros y clases medias urbanas) que reclaman mayor participación en las decisiones políticas de la sociedad (Diamond et al., 1989; Lipset, 1963).

Según la CVR, el hecho de que ello se haya visto «truncado» en el Perú generó un proceso de «modernización desigual» que produjo «capas sociales sensibles a propuestas de ruptura radical», así como áreas geográficas ubicadas entre «la modernidad [...] y el atraso» donde las organizaciones subversivas podían «emprender su tarea» (2003, t. VIII, pp. 35-36).

## 2. Las ciencias sociales y las explicaciones de la CVR

Si bien el *Informe Final* de la CVR no es una investigación académica, en su elaboración contribuyeron diferentes miradas interdisciplinarias. En el caso de su diagnóstico acerca de los factores que posibilitaron el conflicto armado, se aprecian varias ideas que provienen de reflexiones de las ciencias sociales y de la historia peruana con la finalidad de integrarlas en una narrativa explicativa. Con ocasión de los diez años de la presentación del *Informe Final* de la CVR, Martín Tanaka (2013) escribió un ensayo crítico sobre las diferentes explicaciones que aparecen en el documento acerca del conflicto armado interno. Específicamente, Tanaka argumenta que existen incompatibilidades y ambigüedades entre tres tipos de explicaciones acerca



de las causas del conflicto armado que se presentan en el *Informe Final*: el voluntarismo del PCP-SL de iniciar la lucha armada, las brechas sociales y la modernización incompleta.

Según Tanaka, sostener que tanto las brechas sociales como el voluntarismo senderista son factores explicativos del conflicto armado interno resulta contradictorio. Si Sendero Luminoso iba a «contracorriente» de las tendencias y los cambios estructurales experimentados en la sociedad peruana previa al conflicto, enfatizar la persistencia de brechas históricas como una de las causas del conflicto parece sugerir que estos cambios sociales no fueron tan determinantes, y que, por lo tanto, existía estructuralmente en la sociedad peruana un terreno propicio para un proyecto subversivo, para el autoritarismo y para una violencia política como la que ocurrió entre 1980 y el 2000. En tal sentido, Sendero Luminoso no estaría «tan a contracorriente» de la sociedad peruana como se desprendería de la explicación voluntarista.

La modernización incompleta o «trunca» como factor explicativo del conflicto armado interno es una tercera línea argumental que, según Tanaka (2013, p. 27), no aparece adecuadamente conectada con las dos primeras; ya que, si bien podría ser un elemento que articule tanto la explicación «voluntarista» como la de las «brechas sociales», el *Informe* de la CVR no desarrolla claramente esa conexión. De acuerdo con esa interpretación, la modernización inacabada genera desajustes entre expectativas de movilidad social de varios grupos sociales y sus posibilidades de realización, dada la persistencia de factores estructurales que limitan esa movilidad social (la discriminación y la desigualdad que experimentan más agudamente determinados sectores de la sociedad). Estos desajustes habrían empujado a los grupos sociales que los experimentan a acercarse a proyectos de cambio social radical violentista como los que planteaba Sendero Luminoso<sup>2</sup>.

El análisis del desajuste entre expectativas sociales y oportunidades estructurales es un tema clásico en las ciencias sociales y en la sociología en particular. Émile Durkheim en *El suicidio* (1951) y Robert K. Merton en *Teoría y estructura sociales* (1968) formularon sus teorías de la anomia a partir de este fenómeno social y del tipo de conductas que puede desencadenar entre los actores sociales. Más directamente relacionadas con el conflicto social y particularmente la violencia política, en su texto clásico de 1858, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alexis de Tocqueville (2018) señalaba que los movimientos revolucionarios tienden a ocurrir no cuando las condiciones de vida son miserables, sino luego de que empiezan a mejorar y generan un incremento de las expectativas de las personas. Ello ha dado lugar a una serie de teorías acerca de la violencia conocidas en la sociología como «teorías de la privación relativa» (Davies, 1962 y 1974; Gurr, 1970), que proponen que las revueltas o revoluciones ocurren en momentos en los que la gente experimenta una intensa insatisfacción respecto de su percepción de las recompensas que deberían recibir luego de un proceso de mejora de condiciones sociales (producto de procesos

<sup>2</sup> Véase también Schubiger y Sulmont, 2019, pp. 60-61.

de desarrollo económico o de modernización social, por ejemplo). Esta insatisfacción se agudiza cuando ocurre un repentino cambio negativo en una tendencia de mejoras crecientes (Davies, 1962 y 1974), cambio que puede ser provocado por una crisis o por la resistencia de estructuras de poder o de actores con poder para satisfacer las demandas sociales.

Varios autores han señalado que las sociedades latinoamericanas en general, y la peruana en particular, son el resultado de una serie de tensiones y contradicciones propias de su modo de desarrollo. En un ensayo publicado originalmente en 1967, Julio Cotler (1994b) señalaba que, en los análisis sociales de aquella época, se habla del Perú como una sociedad marcada por un dualismo estructural, con sectores sociales que aparecían desarticulados entre sí, especialmente la costa moderna y las regiones andinas menos integradas a la modernización capitalista, donde la marginalización de gran parte de la sociedad de los beneficios de la modernización era no solo un efecto del patrón de desarrollo capitalista dependiente, sino de la dinámica de ejercicio del poder en la sociedad.

Diecisiete años más tarde, en su ensayo de 1984, *Desborde popular y crisis del Estado*, José Matos Mar (1986) seguía mencionando la idea de dos Perús en permanente tensión, uno «oficial» y otro «marginado», como una de las características estructurales de la sociedad peruana. Según Matos Mar, las tensiones de esta sociedad dual se agudizaron a raíz de los procesos de modernización social acelerada que experimentó el país en la segunda mitad del siglo XX, lo que generó un «desborde» de las capacidades de las instituciones sociales, económicas y políticas del «Perú oficial» para encauzar las nuevas dinámicas y expectativas de sectores sociales que experimentaron estos procesos de modernización, una consecuencia de ello es una fuerte expansión del «fenómeno de la ‘informalización’ del Perú» (Matos Mar, 1986, p. 106), que abarca diversas dimensiones, incluyendo el terrorismo de Sendero Luminoso.

En un influyente libro publicado hacia finales de la década de 1980, el sociólogo francés Alain Touraine (1989) describe el «modo de desarrollo latinoamericano» como el resultado de un conjunto permanente de tensiones económicas y sociales a lo largo del siglo XX. En primer lugar, un proceso de crecimiento económico acelerado que generó una economía industrial, de servicios y urbana en la mayoría de las sociedades de la región, y que impulsó una gran expansión de la escolarización y de los niveles educativos. En segundo lugar, este crecimiento económico se topa con las restricciones de un capitalismo limitado y dependiente, que incorpora parcialmente a la región y a sectores al interior de sus propias sociedades a la economía global, subordinándola a lógicas impuestas por las sociedades capitalistas centrales. En tercer lugar, en el plano social, la dinámica económica previamente descrita genera una segmentación de las categorías sociales, que se expresa en una «dualización de la sociedad, y más ampliamente [en] una heterogeneidad estructural [...]» (Touraine, 1989, p. 44), que opone un sector moderno a un sector tradicional, tal y como se menciona en los trabajos previamente citados de Cotler y Matos Mar. Finalmente,

esta dualidad o heterogeneidad estructural entra a su vez en tensión con una «fuerte participación político-cultural» debido al hecho de que, a raíz de los procesos de modernización, los ciudadanos de muchos países latinoamericanos han accedido a derechos políticos y sociales de forma más rápida que los de las sociedades occidentales durante su proceso de industrialización (Touraine, 1989, p. 45). La tensión entre estas cuatro características hace que el modo de desarrollo latinoamericano sea «[...] frágil, está constantemente bajo el peso de la amenaza de romperse dejando campo libre a una dualización que tiende a oponer núcleos modernos y zonas cada vez marginadas, empobrecidas y en crisis» (Touraine, 1989, p. 55).

Considerando las características del modo de desarrollo latinoamericano resaltadas por Touraine, la heterogeneidad estructural y la dualidad de la sociedad peruana, así como los límites de los procesos de modernización, es posible establecer conexiones entre los procesos de modernización trunca y la persistencia de brechas sociales como factores explicativos del conflicto armado interno. En ese sentido, la imagen de la sociedad peruana a inicios de la década de 1980 que aparece en el *Informe Final* de la CVR no está demasiado alejada de los diagnósticos predominantes de las ciencias sociales en América Latina y en el Perú. En 1980, el Perú era un país atravesado por procesos contradictorios y tensiones estructurales: por un lado, se moderniza y se democratiza; por otro, mantiene y reproduce estructuras de desigualdad. Ambos elementos constituyen un marco de acción para los actores del conflicto; tanto los actores armados como los políticos y la sociedad civil.

Estos procesos de modernización trunca o limitada también afectan las capacidades estatales, no solo para atender demandas sociales, sino para asegurar el control del territorio y el monopolio de la fuerza. Según Guillermo O'Donnell (1993 y 2004), frente a esas deficiencias de los Estados, en América Latina subsisten zonas «marrones» donde el control estatal es escaso y donde persisten formas informales, patrimoniales o incluso mafiosas de dominación. Estas áreas coexisten con instituciones democráticas nacionales, pero debilitan la capacidad de los Gobiernos de garantizar el Estado de derecho de manera uniforme en el país. Es en este tipo de áreas donde grupos subversivos como Sendero Luminoso pudieron ejercer una forma de control político antes de ser derrotados por la acción contrasubversiva de los agentes estatales (Schubiger y Sulmont, 2019, pp. 66-67; Wickham-Crowley, 2015).

Las explicaciones que ofrece la CVR sobre el conflicto armado y la sociedad peruana de 1980, y que Tanaka encuentra «contradictorias» o «ambiguas» en su ensayo del 2013, resultan entonces en gran parte consistentes con las características estructurales de la sociedad peruana de 1980.

Frente a esa realidad, de tensiones y conflictos, algunos científicos sociales mantenían una posición cauta respecto a los pronósticos del devenir de la sociedad peruana en el marco de la transición democrática de 1980. En un ensayo originalmente publicado en 1980, antes de que la amenaza de Sendero Luminoso se hiciera tan evidente, Julio Cotler se preguntaba:

¿Hasta qué punto, en los años venideros, el gobierno y los partidos reformistas serán capaces de reprimir y neutralizar esos conflictos y dirigir a la sociedad hacia una nueva institucionalidad? [...] ¿la militarización del Estado será el único recurso del sistema de dominación para aplastar las organizaciones y reivindicaciones populares, que con sus esfuerzos de democratizar la sociedad resquebrajan los fundamentos institucionales? (1994a, pp. 100-101)

Lo que Cotler no previó en ese entonces es que la principal amenaza que surgía en el horizonte no era un desborde de reivindicaciones encabezadas por organizaciones populares o una tutela de las Fuerzas Armadas sobre el naciente sistema democrático, sino un proyecto autoritario de un pequeño grupo político maoísta radical originario de Ayacucho y que apareció, como lo señaló Carlos Iván Degregori, como una «triple sorpresa» tanto para los científicos sociales, los partidos políticos y los propios servicios de inteligencia del Estado (2012, pp. 38-40).

En efecto, el alzamiento armado de Sendero Luminoso aparece como una decisión voluntarista, identificada como causa principal del conflicto armado interno por la CVR, y que no se deriva directamente de las características estructurales de la sociedad peruana de 1980. Si bien en el propio *Informe* de la CVR, así como en otros trabajos, se explica el surgimiento de Sendero Luminoso relacionándolo ya sea con la historia local de Ayacucho (Degregori, 2010) o con la historia y las características de las organizaciones de izquierda en el Perú (Muñoz, 2019; Rénique y Lerner, 2019), es necesario establecer una mejor conexión entre las tensiones estructurales de la sociedad peruana y la capacidad que Sendero Luminoso tuvo para atraer a ciertos grupos sociales y para generar los profundos efectos que tuvo la violencia sobre la sociedad peruana de finales del siglo XX. La pregunta que no se hacen es ¿cómo, con una base mínima, logró Sendero Luminoso llevar a cabo una guerra, captar militantes y poner en jaque al Estado?

Además de las «teorías de privación relativa» mencionadas previamente, hay otro conjunto de explicaciones acerca de por qué ciertos grupos sociales podrían inclinarse hacia revueltas violentas (Schubiger y Sulmont, 2019, p. 61). En una investigación realizada entre universitarios limeños a finales de la década de 1980, Muller, Dietz y Finkel (1991) encontraron que, si bien los sentimientos de privación podían motivar acciones de revuelta ilegal, la participación en este tipo de acciones estaba influida por cálculos que podríamos llamar de tipo «racional» acerca de la expectativa de éxito de la protesta y de los potenciales beneficios que se pueden obtener a nivel individual. Estos «beneficios», que parten de una función de «utilidad», no son necesariamente de tipo material, sino que están más vinculados a la satisfacción de otras necesidades individuales —tales como sentirse reconocidos e integrados a una red social, o experimentar una recompensa «moral»— al encontrar consecuencia entre «ideales y acciones». Por otro lado, en una investigación entre jóvenes limeños en la década de 1990, Gonzalo Portocarrero (1998) encontró que este tipo de factores eran reforzados por la exposición o el contacto directo con una

organización, como Sendero Luminoso, que ofrecía un espacio concreto para la realización de estas expectativas.

En las ciencias sociales, unas de las principales teorías que explican la participación de las personas en acciones de protesta (convencionales o violentas) son las llamadas «teorías de la movilización de recursos», que se han desarrollado para analizar los movimientos sociales (McAdam et al., 1996 y 2001; Tarrow, 2011; Tilly, 1978; Tilly y Tarrow, 2007). Este tipo de teorías enfatizan el hecho de que situaciones o percepciones de opresión o profunda insatisfacción no son suficientes para desencadenar acciones de protesta, sino que se necesita movilizar un conjunto de recursos que hagan posible o viable la protesta o la rebelión. Para ello es necesario que existan liderazgos y organizaciones capaces de asumir los costos de la movilización. Es allí que una organización política como Sendero Luminoso adquiere importancia como agente que moviliza un conjunto de recursos para la protesta o la revuelta, cosa que ya había sido identificada por teóricos marxistas y revolucionarios como Lenin y Mao. Además, es capaz de generar identificación y pertenencia entre sus miembros, quienes anhelaban sentirse parte de algo más grande.

Sin embargo, a diferencia del tipo de organizaciones que sustentan los movimientos sociales de las sociedades modernas, basadas en redes relativamente abiertas de organizaciones diversas, lo que ofreció Sendero Luminoso es un partido altamente centralizado y autoritario que, si bien genera una infraestructura para movilizar recursos con los que canalizar la protesta social, al final tiene dificultades para atraer a sectores más amplios de la sociedad e integrarlos a su proyecto. Es más, como Dynnik Asencios (2016) mostró en su estudio sobre jóvenes urbanos que ingresaron a Sendero Luminoso (casi todos entre 17 y 25 años), los grados de formación ideológica fueron diversos y compartieron un flujo de adoctrinamiento que fue resquebrajándose conforme la represión del Estado y que al interior de Sendero Luminoso avanzó.

En ese sentido, más que un movimiento social, Sendero Luminoso puede identificarse como un «contramovimiento social», de acuerdo con la terminología propuesta por Michel Wieviorka (2015), puesto que el programa y la estrategia política de ese grupo proponían la imposición de un proyecto de sociedad a través de la violencia y la eliminación del adversario, lo que excluye toda posibilidad de negociación de nuevos arreglos institucionales que recompongan la reglas de juego sociales y políticas.

La existencia de brechas sociales y la modernización trunca no constituyen factores inevitables para el desencadenamiento de un conflicto armado. Varios intelectuales, tanto en el Perú como en América Latina, observaban que nuestras sociedades eran productos de procesos contradictorios que generan tensiones sociales y, por lo tanto, conflictos. Sin embargo, el conflicto social no es lo mismo que la violencia política. No todos los conflictos sociales derivan en situaciones de violencia; depende de cómo los actores y las instituciones sociales logren canalizar esas tensiones y producir nuevos arreglos a partir de procesos de negociación.

El sociólogo francés Michel Wieviorka (2004, 2009 y 2015) asocia la violencia a la incapacidad de individuos o grupos sociales de involucrarse en conflictos sociales a través de mecanismos institucionalizados (movimientos sociales, partidos, elecciones, la opinión pública, etc.). Ello puede suceder ya sea porque el sistema político cierra los canales para la negociación del conflicto, o cuando determinados grupos o actores sociales alcanzan un alto grado de aislamiento respecto de las principales tendencias y movimientos sociales (como Sendero Luminoso respecto del proceso de democratización de la sociedad peruana a inicios de 1980), sobrecargando sus acciones con nuevos significados a través de ideologías dogmáticas o fundamentalistas, ya sean políticas o religiosas (Wieviorka, 2004). Así, algunos grupos pueden utilizar la violencia instrumental o expresiva para no solo manifestar su existencia, sino imponer un cambio en las relaciones sociales bajo sus propios términos sin involucrarse en procesos de negociación con otros. La violencia se vuelve entonces un instrumento puro de poder político que trata de modificar o imponer relaciones sociales unilateralmente. Grupos altamente ideologizados, como Sendero Luminoso, entran en esa categoría de actores (Schubiger y Sulmont, 2019, p. 65).

Por otro lado, las preferencias y las acciones de los grupos sociales que experimentan un conflicto armado tienen un carácter endógeno, que no necesariamente se explica por las condiciones y reivindicaciones sociales, culturales, económicas o políticas previas al conflicto. En otras palabras, la violencia transforma las motivaciones y relaciones sociales, imponiendo una nueva estructura de incentivos para la acción de los grupos sociales que no puede derivarse de las estructuras sociales preexistentes (Arjona y Kalyvas, 2012; Gutiérrez Sanín, 2008; Humphreys y Weinstein, 2006; Kalyvas, 2006; Schubiger y Sulmont, 2019, pp. 62-64; E. J. Wood, 2003; R. M. Wood, 2008). De esa forma, el propio conflicto armado genera condiciones e impone elecciones a los actores sociales que no se hubieran presentado o considerado en otras circunstancias.

### **3. La utopía de las reparaciones como un nuevo pacto social**

Parte del mandato de la CVR era realizar un conjunto de propuestas destinadas a reparar y dignificar a las víctimas del conflicto armado interno y a sus familiares, así como recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras que generarán garantías de prevención contra la violencia política. Estos elementos fueron recogidos y expuestos en la propuesta de reconciliación y las recomendaciones acerca de reformas institucionales y el Plan Integral de Reparaciones (PIR) que figura en el tomo IX del *Informe Final*.

Las reparaciones tienen una larga historia como forma de resarcimiento que viene desde la Segunda Guerra Mundial: quienes infligieron violencia debían compensar o indemnizar a quienes la padecieron (García-Godos, 2006; Mani, 2005; Torpey,

2005). A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el término «reparaciones» adquirió otros usos y funciones. Por ejemplo, en Estados Unidos comenzó a utilizarse en el marco del movimiento por los derechos civiles que luchaba contra la discriminación racial y la historia de segregación y explotación de la población afroamericana. En Canadá, las propuestas o exigencias de reparación buscaban resarcir la expropiación de los territorios de los pueblos indígenas y su inclusión en una noción más amplia de ciudadanía (Torpey, 2005). Hacia mediados de la década de 1990, las reparaciones comenzaron a considerarse parte de los mecanismos de justicia transicional propuestos por las primeras Comisiones de la Verdad (Chile, Argentina, Sudáfrica, Guatemala) y por organizaciones bilaterales que buscaban construir un enfoque conceptual y metodológico de trabajo de propuestas de justicia transicional en sociedades posconflicto (Torpey, 2005; Ulfe y Málaga Sabogal, 2022).

Al interior de la CVR, el debate en torno a la propuesta de reformas y reparaciones fue bastante intenso. El diagnóstico de los factores que posibilitaron el conflicto, así como el legado de decenas de miles de víctimas de la violencia, suponían varios retos complejos. Por un lado, la necesidad de justicia ante la impunidad de la mayoría de los crímenes y violaciones de los derechos humanos cometidos tanto por las organizaciones subversivas como por los agentes del Estado exigían una serie de medidas y reformas destinadas a fortalecer el conjunto del sistema judicial y evitar que las instituciones de seguridad del Estado reprodujeran estrategias y prácticas que violaran los derechos humanos. En segundo lugar, el daño sufrido por individuos, familias y comunidades suponía diseñar un plan complejo de reparaciones que definiera el universo de destinatarios, los niveles de afectación y el tipo de reparación correspondiente (individual o colectiva; material o simbólica; medidas de acceso o de discriminación positiva respecto a servicios públicos en educación, salud, vivienda y otros). En tercer lugar, tanto las heridas abiertas por el conflicto como los problemas no resueltos de una sociedad que mantenía varias de las brechas sociales y procesos de modernización truncos señalados más arriba generaban el desafío de repensar los procesos de construcción de vínculos de integración y cohesión social y desarrollo de una ciudadanía democrática. Para algunos de los miembros de la CVR, la reparación como concepto debía apuntar a «refundar el Perú en base a otros códigos, como un país sin ninguna discriminación donde todos valieran igual, y donde todos tuvieran iguales oportunidades».<sup>3</sup>

Probablemente, este último desafío era el más complicado. Aparecía como lejano del alcance, del mandato y de las posibilidades de una organización como la CVR. Adicionalmente, el contexto sociopolítico del Perú posconflicto y pos-fujimorista no albergaba muchos actores políticos y sociales con la capacidad o la voluntad de abordar esos temas. Como señala Carmen Ilizarbe, el Estado y la sociedad peruana no fueron capaces de enfrentar el problema de «la destrucción del sistema de convivencia social» (2015, p. 232) provocado por el conflicto armado interno.

<sup>3</sup> Conversación entre María Eugenia Ulfe y Gastón Garatea, 7 de mayo de 2013, Lima.

Según Maxwell Cameron, uno de los principales impactos del conflicto armado interno en la sociedad peruana fue haber creado la situación de emergencia que permitió adoptar una serie de reformas económicas y políticas que generaron lo que él llama un tipo de «gobernanza neoliberal» (2019, p. 104). De acuerdo con Cameron, al igual que en otras sociedades, el proyecto neoliberal en el Perú buscaba constituir un orden social que garantizara principalmente un conjunto de libertades económicas (la propiedad privada y la libertad de empresa) sobre la base de un conjunto de reglas de juego políticas que previnieran o limitaran «collectivist efforts at social engineering and forms of rationality that transcend the individual's pursuit of his or her own ends [esfuerzos colectivos de ingeniería social y formas de racionalidad que trasciendan la búsqueda del individuo de sus propios fines]» (2019, p. 95; la traducción es nuestra). En ese sentido, el proyecto político neoliberal tiende a desmovilizar y fragmentar las demandas sociales colectivas y privilegiar soluciones individualistas basadas en mecanismos de mercado. En el contexto peruano, ello se vio facilitado por el hecho de que proyectos políticos que privilegiaban soluciones colectivas o con fuerte protagonismo del Estado como actor del desarrollo social perdieron legitimidad, primó el desprestigio ideológico y el miedo quedó instalado. El colectivismo tiene una funcionalidad que se activa en momentos de crisis; como sucedió durante la pandemia, por ejemplo. Pero en el caso peruano, el Estado fracasó en enfrentar la crisis económica de la década de 1980. Ya Hinojosa (1999) mostró la forma en que el accionar de Sendero Luminoso recogía propuestas que provenían de grupos de izquierda —por ejemplo, tomar las armas no era un discurso nuevo—. El problema fue que llevaron el discurso a la práctica. En este sentido, puede decirse que una de las consecuencias del conflicto armado interno fue la forma cómo la izquierda o el «hacer política», es decir la actividad misma del ejercicio de la política, pasaron a ser mal vistas. Las razones para explicarlo pueden ser varias; sin duda, el insulto de «terrorista» aplicado a quienes son percibidos como enemigos o contrincantes políticos —que se conoce comúnmente como «terruqueo»— acentuó mucho este alejamiento y hasta el desencanto de la política. Mantenerse al centro o de lado ha sido una fórmula que puede describirse como autoprotección individual en un espacio de posguerra como el peruano, que quedó altamente polarizado. En este sentido, el camino de la izquierda ha sido difícil para constituirse en una alternativa programática diferente en el Perú actual (Muñoz, 2019, p. 222); sobre todo, para salir de los enmarcamientos y las memorias que trae consigo desde el periodo del conflicto.

A nivel de políticas públicas, el tipo de gobernanza neoliberal privilegia programas de focalización del gasto en determinadas categorías sociales en vez de políticas que buscan alcanzar la universalidad de derechos sociales (Cameron, 2019, p. 98). Durante el Gobierno de Fujimori, en el que se implementaron las grandes reformas neoliberales que aún marcan las reglas de juego de la economía y la política peruana del siglo XXI, el proceso de «pacificación nacional» vino de la mano de programas



sociales populistas (Rousseau, 2012; Ulfe y Málaga Sabogal, 2021) enfocados en determinadas categorías de personas y que buscaron promover la permanencia del entonces presidente Alberto Fujimori en el poder. El protagonismo de una tecnocracia que se concibe como «objetiva» y «profesional» en el diseño de las políticas públicas y los programas sociales impulsados desde el Estado ha sido central en privilegiar los principios de eficiencia, evidencia y eficacia en la gestión de programas sociales y de lucha contra la pobreza, pero quitando de la ecuación una discusión que vincule las políticas públicas y la acción del Estado con la ampliación y universalización de derechos ciudadanos (Ulfe y Málaga Sabogal, 2021, cap. 3).

Las propuestas de reforma política y de reparaciones formuladas por la CVR debían entonces enfrentar este contexto social y político, radicalmente diferente del inicio del conflicto armado interno, donde los debates acerca de la construcción de una nación más integrada, así como del protagonismo del Estado y la participación de las organizaciones sociales, eran algunos de los componentes centrales. El PIR llegó en un momento en el que el discurso de lucha contra la pobreza y la metodología de la focalización dominaban el escenario de las políticas públicas. En ese sentido, la discusión sobre derechos perdió su sentido reparador y ni qué decir sobre contribuir en la construcción de un Estado de derecho.

Las propuestas de reformas institucionales planteadas por la CVR estuvieron básicamente dirigidas a fortalecer el Estado de derecho —en la acepción «liberal clásica»—, así como una cultura política democrática. En ese sentido, estaban en sintonía con debates de las ciencias sociales y las ciencias políticas latinoamericanas que proponían que el desafío del siglo XXI era pasar de «democracias electorales» hacia «democracias de ciudadanos»; es decir, trascender los procesos de «transiciones democráticas» de la década de 1980 y avanzar hacia los de la «consolidación democrática».<sup>4</sup> El desafío específico del caso peruano es que ese fortalecimiento del Estado de derecho y de la cultura política democrática debía contribuir a prevenir el uso de la violencia como arma política, o garantizar que la acción de mantenimiento del orden de los organismos de seguridad del Estado se desarrolle en el marco del respeto de los derechos humanos y ciudadanos. Hay un salto epistemológico en estas propuestas que no mira a la historia ni las dimensiones socioculturales que la historia enseña sobre cómo se dio esta violencia. No hubo una propuesta clara sobre cómo podía darse esa transición sin pensar en cómo debía realizarse, cuáles debían ser las reformas ni quiénes los actores para llevar a cabo los cambios que se requerían.

Con relación a las reparaciones, el PIR propuesto por la CVR comprendía diversos componentes: las reparaciones económicas (individuales y colectivas), las simbólicas, las que se entregan en educación, en salud (sobre todo, salud mental) y en vivienda. En su elaboración al interior de la CVR se experimentó la tensión entre una concepción más ambiciosa (algunos podrían calificarla de «idealista» o «utópica») que apuntaba a «refundar y reconstruir vínculos sociales» incorporando un enfoque mul-

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Carrión et al., 2007; O'Donnell, 2004; y PNUD, 2004 y 2006.

ticultural, y otro enfoque que podría calificarse como más «pragmático», en donde las reparaciones debían concretarse en programas y acciones específicas, dirigidas a beneficiarios claramente identificados como víctimas de la violencia (ya sea individuos o colectivos). Finalmente, primó este último enfoque.

Sin embargo, al momento de implementarlo, el PIR fue cediendo cada vez más a lógicas burocráticas y tecnocráticas propias de las exigencias de una concepción de la gestión pública fundamentada en los principios de la focalización y eficiencia, y se fue alejando de un enfoque universalista que hubiese podido vincular el programa de reparaciones con un proyecto de ampliación y consolidación de una ciudadanía inclusiva, multicultural y sensible también a las desigualdades de género en nuestra sociedad.

Una vez concluido el mandato de la CVR, cuando el Estado peruano empezó a implementar el PIR, se crearon dos oficinas: en primer lugar, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, que era un organismo multisectorial que debía trabajar con distintos ministerios para la entrega de las reparaciones; en segundo lugar, el Consejo de Reparaciones, que se encargó del Registro Único de Víctimas (RUV). El RUV resultó ser un organismo central, ya que es la instancia que valida la condición de víctima del sujeto beneficiario del programa. Ello implicó generar definiciones y procedimientos operativos para determinar los tipos de afectación y también las condiciones por las cuales una persona puede ser considerada «víctima» y, por lo tanto, quiénes pueden ser sus beneficiarios. No todas las personas afectadas por el conflicto armado interno pueden acceder a la condición de víctima. El programa construye definiciones de víctima y perpetrador muy delimitadas, y que suelen ser mutuamente excluyentes. Como estipula el artículo 4 del Reglamento del PIR:

Artículo 4. Exclusiones.

No son consideradas víctimas y por ende no son considerados beneficiarios de los programas a que se refiere la presente Ley, los miembros de organizaciones subversivas.

No son considerados beneficiarios aquellas víctimas que hubieran podido recibir reparaciones por otras decisiones o políticas de Estado.

Las víctimas que no estén incluidas en el PIR y reclaman un derecho a reparación conservarán siempre su derecho a recurrir a la vía judicial.<sup>5</sup>

Un caso complejo es el de Gladys Carols Espinoza Gonzáles, miembro del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), quien fue detenida en 1993 y fue víctima de torturas y de violación sexual durante su detención. Debido a ello, denunció al Estado peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y recibió

<sup>5</sup> Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones - PIR: [https://www.mimp.gob.pe/home-mimp/direcciones/ddcp/normas/4\\_5\\_Ley\\_28592\\_Crea\\_el\\_PIR.pdf](https://www.mimp.gob.pe/home-mimp/direcciones/ddcp/normas/4_5_Ley_28592_Crea_el_PIR.pdf)

una sentencia favorable.<sup>6</sup> Según las disposiciones normativas, Gladys Espinoza no podría ser considerada una «víctima» para efectos del PIR.

Como sugiere Robin Azevedo (2023, p. 99), resulta controversial que, normativamente, el PIR construya una especie de categoría de «víctima legítima», una víctima «pura» y despolitizada. Si algo caracteriza a los conflictos armados internos, que entran en la categoría genérica de «guerras civiles» (Schubiger y Sulmont, 2019), es la persistencia de situaciones y zonas «grises» donde, dependiendo de las alineaciones políticas de los actores, uno puede ser a la vez «víctima» y «victimario» de graves violaciones de los derechos humanos.

Otro caso problemático es el de Angélica, hija de un líder senderista en la comunidad de Lucanamarca (Ayacucho). Ella perdió a sus padres y abuelos de forma sangrienta a los seis años de edad, pero su vinculación familiar con miembros de Sendero Luminoso impide que ella pueda ser considerada una «víctima» del conflicto armado interno, incluso tomando en cuenta que ella acudió al programa de reparaciones para buscar algún tipo de beneficio económico o educativo para sus propios hijos menores de edad (Ulfe y Málaga Sabogal, 2022).

En determinadas circunstancias es difícil «desenredar» las categorías de «víctima» y de «perpetrador». El «perpetrador senderista» se llenó de un imaginario de traje a rayas luego de la captura de Abimael Guzmán y su exposición pública ante la prensa nacional e internacional en 1992. Sin embargo, varias personas inocentes acusadas de terroristas fueron sometidas a la misma exposición y experimentaron la estigmatización de «terroristas», pero tuvieron que ser liberadas por la comisión de indultos creada por Alberto Fujimori para mitigar los excesos permitidos por la draconiana legislación antiterrorista promulgada durante su gobierno. Durante la represión de los motines en los penales de 1986 y 1992, varios militantes y líderes de Sendero Luminoso, responsables de crímenes y violaciones de los derechos humanos, fueron a su vez víctimas de ejecuciones extrajudiciales. Un recurso político bastante común ha sido azuzar la imagen del terrorista para provocar un «pánico moral» que legitime medidas de «mano dura» ante situaciones de inseguridad ciudadana (Robin Azevedo, 2023, p. 106).

Sin embargo, una de las «paradojas» de los derechos humanos es que, en tanto principios abstractos y universales, la condición de víctima no es necesariamente excluyente de la de victimario, y ello depende de contextos locales. Lo mismo ocurre al momento de implementar programas que tienen principios generales en contextos sociales específicos. Como señalan Stern y Straus, la arquitectura de los derechos humanos en el mundo busca proveer una serie de instrumentos legales y procedimentales que tienen un alcance universal y abstracto. Esta es la dimensión universal de los derechos humanos que muchas veces entra en tensión con situaciones particulares, donde lo que es considerado un abuso o moralmente permitido adquiere giros

---

<sup>6</sup> Véase la Sentencia del caso Espinoza Gonzáles vs. Perú (2014): [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_289\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf).

inesperados y define la relación entre actores y principios locales y supranacionales (Stern y Straus, 2014, pp. 8-9).

En otras palabras, la forma cómo se implementan las agendas universales de derechos humanos en localidades específicas adquirirán los significados que les asignen las personas que las ejecutan. El problema con los «modelos» es que imaginan países ideales y luego deben enfrentarse con culturas políticas específicas, estructuras históricamente jerárquicas y mucha discriminación que no se toma en cuenta.

Relacionarse con el Estado implica aprender una cultura política específica de trámites y procedimientos que forman parte de un sistema de gobierno e incluso de dominación. Para las personas que forman parte de comunidades o pueblos indígenas o alejados de los centros de poder cultural, político o económico, el Estado peruano se comunica, por lo general, en castellano y es accesible en centros poblados mejor conectados a carreteras y con mayor acceso a escuelas y oficinas públicas. Por ejemplo, en el caso de familiares o víctimas de casos de desaparición forzada o violencia sexual durante 1980 y 1990, las personas denunciantes debían desplazarse de sus comunidades a la capitales de provincia y enfrentar a funcionarios que muchas veces no les creían o no les entendían (Ulfe y Romio, 2021).

Otro elemento que muchas veces resulta elusivo para el Estado y las políticas públicas relacionadas con las violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno es la dimensión de género. La mayoría de denuncias realizadas durante la década de 1980 sobre desapariciones forzadas eran sobre varones, ¿fueron acaso las mujeres prescindibles? (Ulfe y Romio, 2021, p. 375). Por otro lado, existe abundante información de casos que muestran que hubo una forma sistemática de ejercicio de violencia sexual contra mujeres (Boesten y Gavilán, 2023). Los casos registrados por la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD), creada en el 2017, más allá de aquellos que ya estaban identificados en las bases de datos de la CVR, muestran que hay un mayor número de mujeres desaparecidas que aquellas que fueron reportadas antes y durante el proceso de investigación de la CVR, lo que permite ampliar y diversificar el perfil de casos de desaparición y con ello el perfil de víctima que se trazó en el *Informe Final* (Ulfe y Romio, 2021, p. 400).

Por lo general, la realidad de las sociedades posconflicto resulta ser mucho más compleja y opaca que lo previsto o considerado por los planes y las políticas públicas que se diseñan para resolver o reparar los efectos de la violencia o restablecer principios de convivencia social. Nunca queda claro quién debe reconciliarse con quién. Muchas veces los perpetradores y las víctimas son miembros de la misma comunidad o de la misma familia; eran antiguos vecinos o incluso rivales que la violencia convirtió en enemigos y amenazas existenciales. Resulta entonces difícil reconstruir tejidos sociales quebrados en tantas comunidades andinas y amazónicas, reconciliarse con un Estado que, más que proteger o garantizar derechos, era visto como un aparato que permitía la dominación de grupos de poder local o que reproducía lógicas neocoloniales de control de territorios periféricos.

Para autores como Pablo de Greiff, la reparación aparece como «respuesta al problema del legado de abusos de derechos humanos en un contexto democrático» (2007, p. 25). Por ello, casi automáticamente se tiende a asociar la reparación a momentos de cambios políticos y recuperación de la democracia. Pero, más allá de su rol en procesos de transición democrática, ¿hasta qué punto las reparaciones contribuyen a consolidar la ciudadanía y la democracia en países con instituciones débiles como el caso peruano?

Otro problema de la justicia transicional son las expectativas que levanta sobre los roles del Estado. De Greiff (2007) señala que es fundamental propiciar la confianza de los ciudadanos en un Estado y sus instituciones, basada en ciertas normas y valores con los cuales todos se encuentren comprometidos. ¿Cómo se construye esa confianza? En el caso del PIR, la lógica de focalización en la entrega de las reparaciones ha hecho que algunas afectaciones por las cuales las personas están registradas como víctimas adquieran mayor prioridad sobre otras, generando conflictos intrafamiliares, intercomunales y hasta raciales entre grupos de personas o de categorías sociales que tienen la expectativa de recibir algún tipo de reparación en un tiempo razonable (Ulfe y Málaga Sabogal, 2021, cap. 4).

Los principios de focalización, racionalización y eficiencia que permean la gestión de programas sociales en un contexto de gobernanza neoliberal, más allá de las buenas intenciones que los inspiran, a veces no permiten orientar la mirada y el enfoque de la acción estatal hacia principios universales sustentados en considerar a las personas no solo destinatarias de prestaciones específicas debido a una consideración particular, sino sujetos de derechos universales de una comunidad que las integra como iguales, siendo al mismo tiempo sensible a sus identidades y condiciones que deben superarse.

## **4. Reflexiones finales**

A lo largo de este capítulo, hemos intentado contrastar las miradas que la CVR tuvo de la sociedad peruana con debates y procesos que marcaron dos momentos distintos en los que esta instancia tuvo que moverse: el Perú preconflicto y el Perú posconflicto.

Por un lado, consideramos que los diagnósticos y las explicaciones que la CVR elaboró acerca de los factores que propiciaron y explican el conflicto armado interno son consistentes con las reflexiones que las ciencias sociales peruanas y latinoamericanas tenían acerca de nuestra sociedad en la segunda mitad del siglo XX: una sociedad caracterizada por un modelo de desarrollo que generaba tensiones estructurales entre sectores y segmentos sociales que se acoplan y otros que se resisten o son dejados de lado por los procesos de modernización social. Estas tensiones configuran un marco para el accionar de grupos y organizaciones que emprenden un proyecto político

violento de toma del poder, que encuentra a su vez una reacción represiva indiscriminada del Estado y de los Gobiernos de la época. También es posible darse cuenta de aquello que no se vio: la manera cómo funciona la política en contextos particulares, en contextos en los que la familia y el parentesco son parte fundamental en la forma cómo se establecen los vínculos sociales, las historias locales de jerarquías y discriminación y sus consecuencias en estos espacios. Los «hondos y mortales desencuentros», que Degregori (1988) describía entre los anhelos y las vidas de jóvenes que crecieron en contextos de descampesinización como era Ayacucho en la década de 1970. Eran momentos también cuando se percibía que la cultura y la política correspondían a ámbitos sociales diferentes. No se veían las imbricaciones ni complejidades que existían entre estos espacios. La política se redujo a pensarse desde la dimensión institucional, cuando ya en la década de 1990 esta había perdido mucho de su propia —valga la redundancia— institucionalidad (Degregori, 2016).

En segundo lugar, las propuestas que la CVR elabora para enfrentar los legados y las secuelas del conflicto armado interno se enfrentaron a un contexto de gobernanza neoliberal —que correspondía también al momento de la década de 1990 en el sur latinoamericano—. El problema es la superposición entre un periodo de posconflicto que requería que se revisaran las bases institucionales del Estado y la comunidad con el desarrollo neoliberal de la economía política. No hubo una pausa para que se recuperaran las dimensiones sociales del conflicto. La CVR propone que la sociedad peruana posconflicto sea una que supere las brechas estructurales de desigualdad y discriminación, y que tenga una ciudadanía igualitaria y democrática; no obstante, se encuentra con una sociedad y un sistema de actores políticos con escasas capacidades para articular proyectos colectivos o que fortalezcan un rol del Estado que privilegie el interés general o los principios universales por encima de intereses particulares y lógicas de focalización en la ejecución de las políticas sociales.

Uno podría decir que el diagnóstico que hizo la CVR acerca de la sociedad peruana preconflicto era consistente con una dimensión más sociológica del conocimiento especializado que existía sobre el tema. El *Informe* presenta una tensión entre estructura y agencia —se privilegió la mirada hacia las dimensiones explicativas en su sentido casuístico—. En contraposición, también podría argumentarse que su propuesta de tratamiento no estaba en sintonía con las lógicas, posibilidades y capacidades de los actores e instituciones llamados a solucionar o reparar los legados y las secuelas que el conflicto armado interno provocó en nuestro país.

Hace veinte años podía hablarse de verdad, justicia y reparación, entendiéndose los sentidos de derecho, ciudadanía y recuperación de una dimensión comunitaria o colectiva de lo social y el Estado. Veinte años y una pandemia después se mantienen disputas en el uso y sentido de ciertos términos: para comenzar, se continúa discutiendo sobre cómo llamar a este periodo de violencia; la verdad no es la misma que se tiene cuando se habla de justicia, y la reparación perdió el sentido de recuperación ciudadana. El crecimiento económico que trajeron consigo las medidas implementa-

das desde la década de 1990 no produjo equidad, derechos universales ni consolidó la democracia. La pandemia mostró de forma cruda esta desigualdad. Veinte años después sería oportuno discutir los ideales de democracia liberal que el *Informe Final* propuso como camino.

## Referencias

- Arjona, A. y Kalyvas, S. N. (2012). Recruitment Into Armed Groups in Colombia: A Survey of Demobilized Fighters. En Y. Guichaoua (Ed.). *Understanding Collective Political Violence*. Palgrave Macmillan.
- Asencios, D. (2016). *La ciudad acorralada: jóvenes y Sendero Luminoso en Lima de los 80 y 90*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Boesten, J. y Gavilán, L. (2023). *Perros y promos. Memoria, violencia y afecto en el Perú posconflicto*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Cameron, M. (2019). From Oligarchic Domination to Neoliberal Governance: The Shining Path and the transformation of Peru's constitutional order. En A. Vergara y H. D. Soifer (Eds.). *Politics after Violence: Legacies of the Shining Path Conflict in Peru* (pp. 79-108). Texas University Press.
- Carrión, J. F., Zárate, P. y Seligson, M. A. (2007). *Cultura política de la democracia en el Perú: 2006*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Castillejo, A. (2015). *La imaginación social del porvenir: reflexiones sobre Colombia y el prospecto de una Comisión de la Verdad*. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150131091650/CastillejoFinal.pdf>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. CVR. <https://sites.google.com/a/pucp.pe/informe-final-de-la-cvr--peru/>
- Cotler, J. (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- (1994a). Democracia e integración nacional. En *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades* (vol. 23, pp. 59-104). Instituto de Estudios Peruanos.
- (1994b). La mecánica de la dominación interna y del cambio social. En *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades* (vol. 23, pp. 17-57). Instituto de Estudios Peruanos.
- Davies, J. C. (1962). Toward a Theory of Revolution. *American Sociological Review*, 27(1), 5-19. <https://doi.org/10.2307/2089714>
- (1974). The J-Curve and Power Struggle Theories of Collective Violence. *American Sociological Review*, 39(4), 607-610. <https://doi.org/10.2307/2094425>
- Degregori, C. I. (1985). Entre dos fuegos. *Quehacer*, 37, 53-54.
- (1988). Sendero Luminoso. (i) Los hondos y mortales desencuentros. Documento de trabajo. Instituto de Estudios Peruanos.

- (2010). *El surgimiento de Sendero Luminoso: Ayacucho 1969-1979. Del movimiento por la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada* (3.<sup>a</sup> ed.). Instituto de Estudios Peruanos.
  - (2012). How Social Sciences Failed? On the Trail of Shining Path, an Elusive Object of Study. En S. J. Stern (Ed.). *How Difficult it is to be God. Shining Path's Politics of War in Peru, 1980-1999* (pp. 37-70). University of Wisconsin Press.
  - (2016). *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Instituto de Estudios Peruanos.
- De Greiff, P. (2007). La contribución de la justicia transicional a la construcción y consolidación de la democracia. En M. Bleeker (Ed.). *El legado de la verdad: impacto de la justicia transicional en la construcción de la democracia en América Latina* (pp. 25-35). Departamento Federal de Asuntos Exteriores de la Confederación Suiza; ICTJ.
- Diamond, L. J., Linz, J. J. y Lipset, S. M. (1989). *Democracy in developing countries*. Lynne Rienner publ. Adamantine press.
- Durkheim, É. (1951). *Suicide: A study in sociology*. Free Press.
- Flores Galindo, A. (1994). *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes*. Horizonte.
- García-Godos, J. (2006). *Citizenship, Conflict and Reconstruction: A Case-Study of the Effects of Armed Conflict on Peasant-State Relations in Tambo, Peru*. [PhD diss., University of Oslo].
- Gurr, T. R. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton University Press.
- Gutiérrez Sanín, F. (2008). Telling the Difference: Guerrillas and Paramilitaries in the Colombian War. *Politics & Society*, 36(1), 3-34.
- Hinojosa, I. (1999). Sobre parientes pobres y nuevos ricos: las relaciones entre Sendero Luminoso y la izquierda radical peruana. En S. Stern (Ed.). *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995* (pp. 73-92). Instituto de Estudios Peruanos.
- Humphreys, M. y Weinstein, J. M. (2006). Who rebels? The Determinants of Participation in Civil War. Paper presented at the 64th annual meeting of the Midwest Political Science Association (April 2006). Annual meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Paidós.
- Ilizarbe, C. (2015). Memoria, olvido y negacionismo en el proceso de recomposición política en el Perú de posguerra del siglo XXI. En L. Huber y P. del Pino (Eds.). *Políticas en justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR*. Instituto de Estudios Peruanos.



- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (1997). *El analfabetismo en el Perú*. INEI.
- Kalyvas, S. N. (2006). *The logic of violence in civil war*. Cambridge University Press.
- Lipset, S. M. (1963). *El hombre político*. Eudeba.
- López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Mani, R. (2005). Reparations as a component of transitional justice: Pursuing «reparative justice» in the aftermath of violent conflict. En K. D. Feyter, S. Parmentier, M. Bossuyt y P. Lemmens (Eds.). *Out of the Ashes: Reparation for Victims of Gross Human Rights Violations* (pp. 53-82). Intersentia.
- Matos Mar, J. (1986). *Desborde Popular y Crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980* (3.ª ed.). Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/666>
- McAdam, D., McCarthy, J. D. y Zald, M. N. (Eds.). (1996). *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge University Press.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
- Muller, E. N., Dietz, H. A. y Finkel, S. E. (1991). Discontent and the expected utility of rebellion: The case of Peru. *American Political Science Review*, 85(4), 1261-1282.
- Muñoz, P. (2019). Political violence and the defeat of the left. En H. D. Soifer y A. Vergara (Eds.). *Politics after violence: Legacies of the Shining Path conflict in Peru* (pp. 202-225). University of Texas Press.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E)
- (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Ed.). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (vol. 2). Aguilar; Altea; Taurus; Alfaguara.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar; Altea; Taurus; Alfaguara.
- (2006). *La democracia en el Perú: 2. Proceso histórico y agenda pendiente*. PNUD.

- Portocarrero, G. (1998). *Razones de sangre: aproximaciones a la violencia política*. Fondo Editorial PUCP.
- Quijano, A. (1980). *Dominación y cultura: lo cholo y el conflicto cultural en el Perú*. Mosca Azul.
- Rénique, J. L. y Lerner, A. (2019). Shining Path: The last peasant war in the Andes. En H. D. Soifer y A. Vergara (Eds.). *Politics after violence: Legacies of the Shining Path conflict in Peru* (pp. 17-50). University of Texas Press.
- Robin Azevedo, V. (2023). Antígona en Comas: Administrar difuntos incómodos o las paradojas de las reparaciones posconflicto. En D. Delacroix, R. Bedoya Forno, V. Robin Azevedo y T. Romero Barrios (Eds.). *La violencia que no cesa: huellas y persistencias del conflicto armado en el Perú contemporáneo* (Trad. S. Gonzalez Aguinaga) (pp. 86-106). Éditions de l'IHEAL. <https://doi.org/10.4000/books.iheal.10584>
- Rousseau, S. (2012). *Mujeres y ciudadanía: las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Schubiger, L. y Sulmont, D. (2019). Civil Wars and Their Consequences: The Peruvian Armed Conflict in Comparative Perspective. En H. D. Soifer y A. Vergara (Eds.). *Politics after violence: Legacies of the Shining Path conflict in Peru* (pp. 51-78). University of Texas Press.
- Stern, S. y Straus, S. (2014). Introduction. Embracing the paradox: Human rights in the global age. En S. Stern y S. Straus (Eds.). *The human rights paradox. Universality and its discontents* (pp. 3-28). University of Wisconsin Press.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.
- (2005). *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005* (Vol. 57). Instituto de Estudios Peruanos.
- (2013). Las ambigüedades del IF de la CVR en la explicación de las causas y dinámica del conflicto armado interno. *Argumentos. Revista de Ciencias Sociales*, 7(4), 20-33.
- Tarrow, S. G. (2011). *Power in movement: Social movements and contentious politics* (3.<sup>a</sup> ed.). Cambridge University Press. <http://site.ebrary.com/id/10452893>
- Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Tilly, C. y Tarrow, S. (2007). *Contentious Politics*. Paradigm Publishers.
- Tocqueville, A. de. (2018). *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Alianza Editorial.
- Torpey, J. (2005). Victims and Citizens: The discourse of reparations at the dawn of the new millenium. En K. D. Feyter, S. Parmentier, M. Bossuyt y P. Lemmens (Eds.). *Out of the Ashes: Reparation for Victims of Gross Human Rights Violations* (pp. 35-50). Intersentia.

- Torres, O. (2022, 18 de septiembre). Aldo Mariátegui en entrevista: «Este presidente es para llorar [Video]» [Entrevista]. *Trome*. <https://trome.com/actualidad/aldo-mariategui-entrevista-este-presidente-es-para-llorar-pedro-castillo-video-noticia/>
- Touraine, A. (1989). *América Latina, política y sociedad*. Espasa Mañana.
- Ulfe, M. E. (2013). *Y después de la violencia qué queda*. CLACSO.
- Ulfe, M. E. y Málaga Sabogal, X. (2021). *Reparando mundos: víctimas y Estado en los Andes peruanos*. Fondo Editorial PUCP.
- (2022). Incommensurable worlds, irreparable wounds: Transitional justice politics and personal violent pasts in postconflict Peru. *Memory Studies*, 15(6), 1484-1496. <https://doi.org/10.1177/17506980221133519>
- Ulfe, M. E. y Romio, S. (2021). Género y violencia: desmontando el perfil de víctima del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú. En D. Gómez, A. Bernal, J. González, D. Montealegre y M. Manjarrés (Eds.). *En Comisiones de la verdad y género en países del Sur global: Miradas decoloniales, retrospectivas y prospectivas de la justicia transicional. Aprendizajes para el caso colombiano* (pp. 373-410). Universidad de los Andes.
- Wickham-Crowley, T. (2015). Del Gobierno de Abajo al Gobierno de Arriba: Transitions to and From Rebel Governance in Latin America, 1956-1990. En A. Arjona, N. Kasfir y M. Zachariah (Eds.). *Rebel Governance in Civil War*. Cambridge University Press.
- Wieviorka, M. (2004). *The making of terrorism*. University of Chicago Press.
- (2009). *Violence: A new approach*. Sage.
- (2015). *Retour au sens: Pour en finir avec le déclinisme*. Robert Laffont.
- Wood, E. J. (2003). *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. Cambridge University Press.
- Wood, R. M. (2008). *Constructing Strategies of Violence: Why Insurgents Target Civilians during Civil Wars*.

# ABRIENDO PASO: LA CVR A LA LUZ DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD EN AMÉRICA LATINA

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.003>

**Jemima García-Godos\***

<https://orcid.org/0000-0002-6287-3400?lang=en>

*University of Oslo*

## Resumen

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (CVR) inaugura junto con la de Uruguay y Panamá las comisiones de la verdad del siglo XXI en América Latina. Con la entrega de su *Informe Final* en agosto de 2003, la CVR se convierte rápidamente en un estándar internacional, un modelo a seguir en materia de análisis, metodologías y producción de información para el esclarecimiento de la verdad. El objetivo de este capítulo es explorar cómo la CVR marca un hito en los estándares y las prácticas en la búsqueda de la verdad en la región, para lo cual se enfocan cuatro aspectos indicativos de nuevas tendencias y prácticas en el trabajo de las comisiones: estrategias de participación y socialización, metodologías aplicadas, enfoques transversales priorizados y la reparación a las víctimas. Poniendo a la CVR en el contexto regional, se identifican sus aportes en dichos aspectos y cómo estos han sido desarrollados por comisiones posteriores.

**Palabras clave:** CVR, participación, metodologías, enfoques transversales, reparación a las víctimas

---

\* Agradezco los valiosos comentarios de Félix Reátegui y de los revisores anónimos a versiones preliminares de este texto.

## Introducción

América Latina es considerada un laboratorio de prácticas y experiencias múltiples de justicia transicional (Skaar, García-Godos y Collins, 2016). Desde inicios de la transición democrática que vivió la región en los años ochenta y noventa, luego de periodos dictatoriales, autoritarios y de conflicto armado que dejaron cientos de miles de víctimas, la búsqueda de la verdad y el esclarecimiento de los hechos ocurridos ha sido una de las principales demandas en las sociedades latinoamericanas (O'Donnell et al., 1986; Grandin, 2005). En contextos de transición, el esclarecimiento de responsabilidades penales tiende a ceder ante temores de inestabilidad política y retrocesos democráticos, el conocido dilema entre la justicia y la paz (Sriram, 2004). En América Latina, las comisiones de la verdad emergen como una alternativa a procesos judiciales necesarios pero incómodos, y poco factibles en sociedades donde los grupos de poder de regímenes anteriores tendían a imponer salvaguardas a futuros procesos (Roth-Arriaza, 2006, p. 3). Las comisiones de la verdad ofrecían así una posibilidad de reconocimiento de los hechos ocurridos y de explicación a las víctimas y a la sociedad en general. En el transcurso de cuarenta años, desde las primeras comisiones de la verdad en América Latina a inicios de los ochenta hasta el presente, 14 países de la región han establecido 18 comisiones de la verdad (véase la Tabla 1). Esto ha hecho posible el aprendizaje e intercambio de experiencias entre comisiones de diferentes países, especialmente entre las comisiones más recientes.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (CVR) inaugura junto con las de Uruguay y Panamá las comisiones de la verdad del siglo XXI en la región. Con la entrega de su *Informe Final* en agosto de 2003, la CVR se convierte rápidamente en un estándar internacional en la justicia transicional, un modelo a seguir en materia de análisis, metodologías y producción de información para el esclarecimiento de la verdad (González Cueva, 2006; Hayner, 2011). El trabajo de la CVR ha inspirado y servido de base para el continuo desarrollo de este campo en otros países, a través de redes de expertos e intercambio de experiencias, y por el contenido mismo del *Informe Final*. En este capítulo proponemos explorar cómo la CVR marca un hito en los estándares y las prácticas en la búsqueda de la verdad en América Latina, para lo cual nos enfocamos en cuatro aspectos indicativos de nuevas tendencias y prácticas en el trabajo de las comisiones. La discusión abordará, específicamente, las estrategias de participación y socialización empleadas por la CVR, las metodologías aplicadas, los enfoques transversales priorizados y la reparación a las víctimas. Un elemento que hay que tener en cuenta es el uso de tecnologías de la información, tanto para el procesamiento de datos como para producir material audiovisual, así como formas alternativas de socialización de información hacia diferentes sectores de la sociedad, a través de internet, que ya hacia 2003 era de uso global como fuente de información y difusión. Los cuatro aspectos se han seleccionado, principalmente, en función a su rol operativo en el trabajo de las comisiones, un elemento importante en términos de

difusión y aprendizaje hacia nuevos operadores y actores directamente involucrados en la búsqueda de la verdad.

La tarea del presente capítulo es ubicar a la CVR en el contexto regional e internacional a la luz de otras comisiones de la verdad. Reconociendo la importancia del contexto sociopolítico y el debate público nacional durante la labor de la CVR o en la recepción del *Informe*, estos temas quedan fuera del alcance del texto, y se abordan de manera referencial.<sup>1</sup> El capítulo se basa en la revisión y el análisis de textos de diferentes fuentes, particularmente textos originales del *Informe Final* y material publicado en la página web oficial de la CVR, así como en informes finales de otras comisiones de la verdad de América Latina, publicaciones académicas, informes y material en línea relacionados con el tema. El análisis es guiado por trabajos comparativos previos respecto a la justicia transicional en la región realizados por la autora.

## **1. La verdad en contexto: comisiones de la verdad en la región antes de la CVR**

Cuando la CVR culmina su labor en 2003, ya en América Latina se habían establecido diez comisiones de la verdad y elaborado nueve informes finales en el transcurso de dos décadas (véase la Tabla 1). Existía entonces ya una rica experiencia acumulada en términos de objetivos y prácticas que promovían el esclarecimiento de hechos ocurridos en periodos dictatoriales y de conflicto armado. Mientras que los tres primeros informes finales surgen en aquellos países que inician la transición democrática dejando atrás dictaduras militares en la década de los ochenta (Argentina, Chile y Uruguay), la siguiente década traería también experiencias de países que transitaban de periodos de violencia de diferente alcance hacia modelos de democracia formal (El Salvador, Haití, Ecuador, Guatemala, Panamá). Particularmente en países de Centroamérica y el Caribe, la comunidad internacional, ya sea a través del sistema de las Naciones Unidas (como en Guatemala, El Salvador, Haití) o de forma bilateral (participación de Estados Unidos en Panamá), ha tenido un papel significativo en los procesos de transición, ya sea facilitando negociaciones de paz y/o apoyando la labor de comisiones de la verdad.

A partir de esta breve reseña del periodo de transición de los ochenta a los noventa a nivel regional, vemos que la transición peruana resalta por su doble naturaleza y la forma cómo esta se define. Primero, se trata de una transición del conflicto armado iniciado por Sendero Luminoso hacia una paz sellada por la derrota militar y la política del senderismo, así como de una transición del régimen autoritario de Alberto Fujimori hacia una democracia representativa (García-Godos y Reátegui, 2016) que,

---

<sup>1</sup> Se invita al lector a revisar otros capítulos del presente volumen para un tratamiento más exhaustivo de dichos temas, así como de otros aspectos importantes del trabajo de la CVR.

de manera formal, ya existía desde 1980. En cierto modo, el mandato de la CVR que define el periodo que vamos a investigar (1980-2000) define también la transición peruana. A diferencia de otros países de la región, el punto de referencia no es el periodo de dictadura militar que culmina en 1980 y que daría paso a lo que el resto del mundo llamaría «la tercera ola de democratización» (Huntington, 1991). El periodo por investigar abarca en cambio Gobiernos formalmente democráticos, pero con prácticas de represión violentas y de marcadas tendencias autoritarias, especialmente en los noventa. La distancia en el tiempo y la magnitud de las violaciones de los derechos humanos cometidas en el Perú en el periodo 1980-2000 explican, posiblemente, la exclusión de las dictaduras militares de 1968-1980 del mandato de la CVR.

Veamos ahora algunos aspectos importantes de varias comisiones de la verdad previas a la CVR, con el ánimo de ubicar a esta en relación con las prácticas existentes hasta el inicio de su mandato. Comenzaremos por la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) de Argentina, cuyo objetivo principal fue esclarecer el delito de desaparición de personas (Crenzel, 2008). La comisión recogió 7000 testimonios, y logró documentar la desaparición de 8960 personas durante la dictadura militar argentina (Hayner, 2011, p. 46). Los testimonios se recogieron tanto al interior del país como en el exterior entre la población exiliada. Los testimonios permitieron identificar 365 centros de tortura. La transferencia del acervo documental de la comisión a la Fiscalía permitió el inicio de procesos judiciales que fueron incrementándose a través de los años, especialmente después de la anulación total de leyes de amnistía en 2003.

En Chile, la Comisión Rettig también puso énfasis en la desaparición de personas, las ejecuciones extrajudiciales y los actos de tortura con consecuencia de muerte; se excluyó la tortura que no condujera a la muerte (Barahona de Brito, 2001). De 3400 casos recogidos, 2920 se reconocieron como válidos dentro del mandato de la comisión. Respecto a la composición de la comisión, cuatro de sus ocho miembros habían sido funcionarios y oficiales durante el régimen de Pinochet. Al presentar el informe final, el apoyo de los comisionados al informe fue unánime, lo cual fortaleció su legitimidad (Hayner, 2011, p. 48).

Mientras que las comisiones en Argentina y Chile fueron de carácter nacional y estuvieron compuestas por miembros de ese mismo país, las comisiones de El Salvador y Guatemala recibieron no solo el auspicio de las Naciones Unidas, sino que fueron dirigidas por expertos internacionales nombrados específicamente para esta tarea. En el caso de El Salvador, incluso el personal administrativo y técnico provenía del exterior por razones de seguridad (Hayner, 2011, p. 50). En su informe final, la comisión salvadoreña optó por identificar con nombres a más de 40 personas involucradas en violaciones de los derechos humanos, incluyendo miembros de las Fuerzas Armadas, del Poder Judicial y grupos opositores armados. Esto no solo provocó el rechazo de varios sectores de la sociedad salvadoreña, especialmente de grupos de poder, sino también la aprobación inmediata de una ley de amnistía en el Congreso nacional,

bloqueando así cualquier iniciativa de investigación y procesos judiciales hasta 2016 (Martínez-Barahona et al., 2022, p. 324).

La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala sobrepasó de diversas formas las expectativas puestas en ella con el lanzamiento de su informe final. Al no incluir su mandato la posibilidad de investigaciones para definir responsabilidades penales, diversos sectores de la sociedad civil y de la Iglesia restaron confianza al futuro trabajo de la comisión. Sin embargo, el contundente informe final de la CEH no solo llegó a conclusiones similares a las del informe REHMI, elaborado por el Arzobispado de Guatemala,<sup>2</sup> sino que estableció que el Estado guatemalteco había cometido actos de genocidio contra la población maya, y estimó un total de 200 000 víctimas fallecidas y entre 40 000 y 50 000 personas desaparecidas durante el conflicto. Casi en su totalidad (97 %), las víctimas cayeron en manos de las fuerzas del orden. Asimismo, el mandato de la CEH llamaba a un análisis de factores internos y externos que determinaron el desarrollo del conflicto y los hechos ocurridos. La CEH optó por un análisis histórico y estructural, poniendo el conflicto armado interno en Guatemala a la luz de problemas estructurales como el racismo y la discriminación, la injusticia, las prácticas antidemocráticas de las instituciones guatemaltecas e incluso el apoyo de Estados Unidos a las políticas represivas de sucesivos Gobiernos (Hayner, 2011; García-Godos y Salvadó, 2016). El informe final de la CEH serviría años más tarde como fuente de inspiración para el trabajo de la CVR en el Perú.<sup>3</sup>

## 2. La CVR en el siglo XXI: abriendo paso

A continuación, abordamos cuatro aspectos específicos del trabajo de la CVR que, en nuestra consideración, establecen de alguna manera estándares internacionales para dicha labor y así abren paso a nuevas prácticas en las comisiones de la verdad de la región. No sugerimos que algunas de estas prácticas fueran totalmente novedosas, que no se hayan probado antes por otras comisiones, pero sí sugerimos que es a partir de la alta calidad y el nivel de sofisticación alcanzado en el trabajo de la CVR que dichas prácticas se establecen como estándares internacionales que se deben seguir.

<sup>2</sup> El Arzobispado de Guatemala tomó la iniciativa y dirigió el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REHMI), proyecto que se desarrolló en paralelo con el trabajo de la CEH y cuyo informe «Guatemala: Nunca Más» se publicó en enero de 1998. En términos de justicia transicional, el Proyecto REHMI es considerado una comisión de la verdad alternativa, y es altamente valorado por la calidad de la información recogida y el análisis propuesto.

<sup>3</sup> Comunicación personal con Félix Reátegui, coordinador del *Informe Final* de la CVR, 27 de febrero de 2023.



## **2.1. Estrategias de participación y socialización**

Si bien es cierto que las comisiones de la verdad surgieron y se desarrollaron en el contexto latinoamericano, su reconocimiento internacional como mecanismo de justicia transicional a nivel internacional se da en Sudáfrica, país en el cual la Comisión de la Verdad y Reconciliación tuvo la labor de esclarecer las causas y los hechos ocurridos durante el largo periodo del régimen de Apartheid (Wilson, 2001). La transición sudafricana, altamente significativa en términos de sus implicancias sociales, políticas y económicas, fue objeto de atención nacional e internacional facilitada por prácticas propias desarrolladas por la Comisión: el uso de audiencias públicas (*hearings*) y de medios de comunicación masivos para transmitir información tanto directa como resumida. Las audiencias se transmitían por radio de manera directa, cuatro horas todos los días; mientras que un resumen televisivo se transmitía los domingos con los hallazgos más importantes de la semana (Hayner, 2011, p. 28). Las comisiones latinoamericanas habían hecho uso ya de la radio y televisión para difundir información y convocar a la población a dar su testimonio, mas no así para transmitir de manera directa la voz de las víctimas de represión y violencia.

Desde el inicio de su labor, la CVR identificó el uso de audiencias públicas como un elemento principal en su línea de trabajo por investigar la verdad y comprender la violencia que se experimentó en el país. El objetivo de las audiencias públicas no era simplemente difundir el trabajo de la CVR, sino principalmente «escuchar y hacer escuchar a las víctimas» (CVR, 2003b), y así visibilizar ante la opinión pública las violaciones de los derechos humanos cometidas desproporcionalmente contra sectores de la sociedad peruana. Las audiencias permitirían dar voz a la población afectada, mayormente víctimas, así como a otros actores partícipes y/o afectados por el conflicto armado. Las audiencias eran eventos solemnes orientados a reivindicar la dignidad de las víctimas y sus derechos ciudadanos.

La CVR consideraba que la cotidianidad de la violencia a la que la sociedad peruana se había, de alguna forma, acostumbrado era una de las principales causas de la indiferencia (e inacción) frente al sufrimiento de miles de peruanos. A través de las audiencias públicas, «[l]a CVR llevó a la esfera pública una realidad que quería ser relegada al pasado» (Degregori, 2004, párr. 22). Es así que, en el transcurso de su mandato, la CVR organizó un total de 13 audiencias públicas, 8 de ellas con víctimas y 5 de ellas temáticas, para profundizar en algunos aspectos críticos del proceso de violencia. Los casos y temas de las audiencias públicas se seleccionaron a partir de consultas con miembros de la sociedad civil, organismos de derechos humanos y grupos de víctimas. Las audiencias temáticas abarcaron los temas de Comités de Autodefensa, legislación antiterrorista y violación al debido proceso, violencia y crímenes contra la mujer, desplazamiento forzado, universidades, magisterio y violencia en el altiplano. Estos eventos, en su mayoría, se filmaron y transmitieron de manera directa por el canal estatal; mientras que por el canal de cable Canal N se transmitieron informes cortos.

Además, se desarrollaron también asambleas públicas, eventos en los cuales la población podía presentar directamente sus experiencias durante el periodo de violencia. Estos se organizaban en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y prioritariamente en lugares donde la CVR no había podido organizar audiencias. Según el Balance final de la CVR, un total de 422 testimoniantes participaron en las audiencias y asambleas públicas, y reportaron un total de 318 casos de violaciones de derechos humanos (CVR, 2003b).

El desarrollo de las audiencias públicas requería una rigurosa planificación y preparación previa de los participantes, pues se corría el riesgo no solo de revictimizar al testificante, sino también de adoptar prácticas paternalistas que produjeran patrones de desigualdad justamente cuestionados por la CVR. Según Degregori:

Uno de los peligros de las audiencias públicas era el de establecer una relación asimétrica, paternalista, con quienes podían aparecer o, peor aún, ser contruidos como víctimas, y solo como tales podían acceder a la esfera pública y obtener reconocimiento. Sin embargo, el hecho mismo de atreverse a hablar los mostraba a los testimoniantes como agentes. Cuando hablaban en lenguas diferentes del castellano, el testimonio constituía, además, una doble reparación simbólica, porque su silencio se quebraba y porque su voz se escuchaba en idiomas silenciados en la esfera pública. (2004, párr. 23)

Degregori observa, asimismo, que la participación de los testimoniantes incluía también demandas y reclamos contra abusos y tratos discriminatorios, lo cual ponía en perspectiva el daño sufrido con un legítimo llamado al reconocimiento y la participación. Las audiencias públicas permitieron, entonces, crear un espacio de escucha y participación donde la población afectada pudiera alzar la voz y ser escuchada desde sus propias experiencias y visiones. Las prácticas de preparación y conducción de las audiencias públicas abren de esta manera una nueva forma de acercamiento y participación de las víctimas, a la vez que cumplen la función de difundir y sensibilizar a una sociedad indiferente al dolor del otro.

La organización de audiencias y asambleas públicas tuvo un efecto adicional en el ámbito de la participación: poner en conocimiento de la CVR hechos y casos presentados por organismos no gubernamentales, la sociedad civil y grupos de afectados para que se les consideraran historias representativas de la violencia y/o casos que la Comisión debía investigar en profundidad. De esta manera, las audiencias y asambleas facilitaron la participación indirecta de la sociedad civil y de los grupos de víctimas en el trabajo y contenido mismo del *Informe Final*. Como veremos en la siguiente sección del capítulo, el tema de la participación e inclusión en el trabajo de las comisiones de verdad asumiría una importancia cada vez mayor, y ofrecería nuevas oportunidades, pero también una serie de retos.

## 2.2. Metodologías aplicadas

Una de las conclusiones más importantes de la CVR es la estimación del total de víctimas fatales causadas por el conflicto armado interno: 69 280 personas. El intervalo de confianza de este estimado es de 95 %; es decir, un estimado mínimo de 61 007 y un máximo de 77 552 víctimas fatales. Estas cifras redimensionaron la comprensión nacional de conflicto armado al presentar al país un total de víctimas casi tres veces mayor que la cifra oficial (23 000 a 25 000 víctimas) con la que se operaba hasta la entrega del *Informe Final*.

El estimado de víctimas fatales es un buen punto de entrada para reflexionar sobre un aspecto hasta cierto punto técnico, pero de significativa importancia en el trabajo de la CVR y su contribución al entendimiento del conflicto armado en Perú: las opciones metodológicas empleadas por la Comisión para el esclarecimiento de la verdad. En el *Informe Final*, la CVR es explícita en la necesidad de abordar la complejidad de la violencia y sus diferentes dimensiones desde una perspectiva multidisciplinaria, en la cual el análisis jurídico del derecho penal y humanitario se combina con la reconstrucción histórica y contextual de las ciencias sociales (CVR, 2003c, primera parte, intr., pp. 40-41). A esto se añade una comprensión de la naturaleza psicológica de las experiencias vividas por miles de víctimas de la violencia, narradas de manera directa a través de testimonios recogidos a lo largo y ancho del país. Como se indica en el Balance de la CVR, recoger la voz de las víctimas fue una opción deliberada por parte de la Comisión a partir de la interpretación moral de su mandato (CVR, 2003b).

La CVR recogió un total de 16 917 testimonios individuales o colectivos, que representan a 18 217 declarantes, de los cuales, el 61 % eran familiares directos de personas muertas o desaparecidas durante el conflicto armado (CVR, 2003c, t. IX, anexo 3, p. 15). A partir de estos testimonios, se pudo establecer el total de casos de muertos y desaparecidos registrados en la base de datos de la CVR: 23 969 personas. El recojo de testimonios fue una actividad central en el trabajo de la CVR. Este consistió en la toma de «manifestaciones de las personas que conocen de un crimen, expuestas en un orden determinado en las que se detalla sobre un evento de violencia, sobre las víctimas resultantes y eventualmente sobre el perpetrador del crimen. Cada testimonio puede dar información sobre más de una víctima» (CVR, 2003b, párr. 13).

Los testimonios son la fuente principal de la base de datos de la CVR, a partir de la cual se pudo sistematizar la información para responder a muchas interrogantes, y fueron necesarios procesos de «análisis, codificación y calificación de los hechos narrados y de las características sociodemográficas de las víctimas» (CVR, 2003c, t. IX, anexo 3, p. 21).<sup>4</sup> Estos procesos permitieron no solo identificar a las víctimas a partir

---

<sup>4</sup> Para una explicación puntual a preguntas frecuentemente formuladas sobre las estadísticas del *Informe Final*, véase Manrique y Sulmont (2006-2007).

de un registro, sino también reconstruir los hechos ocurridos y actos victimizantes. Como indica el *Informe Final*, esto implicó responder a preguntas básicas: «¿quién le hizo qué a quién, cuándo, dónde y cómo?» (CVR, 2003c, t. IX, anexo 3, p. 21). En la fase de reconstrucción de hechos se contrastó la información de testimonios que hacían referencia a los mismos sucesos, así como a otras fuentes. La información se trabajó sobre la base de categorías jurídicas proporcionadas por el equipo legal de la CVR, para así determinar de manera más exacta los diferentes tipos de violaciones de derechos humanos cometidos. Hasta el momento de la entrega del *Informe Final*, la CVR logró analizar el 70 % de los testimonios recibidos, y se registraron 35 229 actos de crímenes, violaciones de los derechos humanos o hechos de violencia. El 30 % de testimonios restante, que hasta agosto de 2003 no se había logrado procesar, se entregó a la Defensoría del Pueblo como parte del acervo documentario de la CVR al fin de su mandato.

La sistematización de los testimonios recogidos por la CVR se presenta en forma conjunta en el «Anexo 3: Compendio / Anexo Estadístico» del *Informe Final*. A través de sus 391 páginas, este anexo provee información cuantitativa sistematizada sobre la base de una serie de criterios y variables; y se presenta a través de gráficos, mapas y cuadros. De esta manera, de forma agregada, la dimensión del conflicto armado asume una valoración dolorosamente irrefutable, pues salen a la luz patrones de conducta sistemáticos, regiones del país notoriamente golpeadas, grupos de personas con características similares identificadas también entre los principales grupos de víctimas.

El anexo estadístico está organizado en cuatro partes. La primera ofrece datos respecto al número de muertos y desaparecidos, sistematizados de acuerdo al periodo y lugar donde ocurrieron los hechos, por presunto responsable grupal y características sociodemográficas de las víctimas (edad, sexo, nivel educativo, estado civil, idioma materno, ocupación, religión y lugar de nacimiento). También se hace una diferenciación entre área urbana y rural y se presenta información desagregada para los departamentos más afectados (Ayacucho, Junín, Huánuco). La segunda parte del anexo estadístico se enfoca en los cuatro principales tipos de violaciones de los derechos humanos ocurridos durante el conflicto: asesinatos y ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas y violaciones sexuales. La tercera parte presenta información sociodemográfica de los detenidos por delitos de terrorismo (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru [MRTA]); mientras que la cuarta parte da cuenta de los testificantes y sus características sociodemográficas. El anexo estadístico del *Informe Final* es no solamente rico en información, sino también altamente didáctico y funcional. Por ejemplo, vemos que en el *Hatun Willakuy*, la versión abreviada del *Informe Final*, se usan gráficas, tablas y mapas recogidos del anexo estadístico para visualizar y facilitar la lectura. El anexo es también una valiosa fuente de información, tanto para el público en general como para investigadores y estudiantes.

Retomando el estimado del total de víctimas fatales presentado por la CVR, vemos que esta estimación se basa en la aplicación de un método estadístico conocido como «Estimación de Múltiples Sistemas (EMS)», el cual analiza la superposición de ciertos tipos de eventos reportados por diferentes fuentes. El método EMS no se diseñó exclusivamente para la CVR; ya anteriormente el equipo de la American Association for the Advancement of Science (AAAS) había aplicado este método en un estudio para la Comisión de Memoria Histórica de Guatemala (CEH, 1999, p. 68) y otro sobre el caso de Kosovo para el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (Ball et al., 2002). En el caso de la CVR, este método se usó a partir de la base de datos de la propia comisión, la base de datos sobre desapariciones forzadas de la Defensoría del Pueblo y la base de datos de denuncias de violaciones de derechos humanos registradas por cuatro organismos no gubernamentales (Coordinadora Nacional de DDHH, Centro de Desarrollo Agrario, Comisión de Derechos Humanos y Comité Internacional de la Cruz Roja). El método EMS está detalladamente explicado en el Anexo 2 del *Informe Final*, el cual consta del Informe del Grupo de Análisis de Datos sobre Derechos Humanos de la AAAS para la CVR, elaborado por los especialistas Patrick Ball, Jana Asher, David Sulmont y Daniel Manrique (CVR, 2003c, t. IX, anexo 2). Para el análisis se identificaron 58 estratos geográficos (unidades territoriales) que permitieron determinar la dimensión del conflicto en áreas específicas y contrastar la data con la información censal registrada en 1981 y 1993. Este análisis estadístico permitió no solo establecer la estimación del total de víctimas fatales del conflicto armado, sino también las proporciones relativas de los distintos actores del conflicto: 46 % de las víctimas fatales fueron atribuidas a Sendero Luminoso; 30 % a agentes del Estado; y 24 % a otros agentes o circunstancias (incluye al MRTA, las rondas campesinas, los comités de autodefensa, los grupos paramilitares, los no identificados, las víctimas en situación de enfrentamiento o combate armado).

Aunque las bases de datos y estadísticas eran ya usadas por comisiones de la verdad latinoamericanas anteriores a la CVR, el nivel de sofisticación y la rigurosidad del análisis estadístico desarrollado y presentado por la CVR abren paso a una nueva era en términos de trabajo metodológico en la región. Sin embargo, es válido indagar en la justificación de las opciones tomadas. Por un lado, el volumen mismo de la información recogida a través de testimonios hubiera sido difícil de procesar sin herramientas tecnológicas e informáticas, así como de los recursos humanos necesarios que hicieron posible su sistematización. Teniendo la data ya registrada, el análisis estadístico la usa y permite identificar patrones y perfiles de violencia y victimización de manera diferenciada en distintos aspectos y niveles. El análisis estadístico permitió verificar patrones de violencia compatibles con resultados provenientes del análisis cualitativo. Desde un punto netamente metodológico, vemos entonces cómo métodos cuantitativos ofrecen apoyo y sustento al análisis cualitativo, y que su complementariedad es necesaria y productiva en el trabajo de comisiones de la verdad. Es más, se podría afirmar que la verdad de los números era necesaria para dejar asen-

tada, demostrada, con cifras en mano, la dimensión de la violencia que vivió el país durante el conflicto armado interno. El análisis estadístico permitió demostrar que la violencia no se produjo como sucesos aislados o excesos de actores individuales, sino de manera sistemática y siguiendo patrones determinados. De esta manera, el análisis estadístico y el estimado total de víctimas fatales solventan el análisis histórico, la verdad histórica presentada por la CVR en su *Informe Final*. Hoy en día, la cifra de 69 000 víctimas fatales es reconocida por amplios sectores de la sociedad peruana e internacional como la cifra oficial que refleja la dimensión del conflicto.

### 2.3. Enfoques transversales

Entre las diversas opciones metodológicas y conceptuales que la CVR adoptó al inicio de su labor, encontramos dos elementos importantes: la perspectiva de género y la salud mental. Ambos enfoques se identifican como centrales y transversales para el trabajo de la Comisión. La perspectiva de género resalta en particular, ya que la CVR fue la primera comisión de la verdad en adoptar este enfoque desde el inicio de sus actividades;<sup>5</sup> esto significó un importante avance y punto de partida para abordar la violencia contra la mujer y la perspectiva de género (Guillerot, 2006; Mantilla Falcón, 2010).

La perspectiva de género, en general, se refiere a las características que definen a hombres y mujeres, tanto en diferencias como en similitudes, y cómo estas se relacionan con oportunidades, patrones culturales y relaciones sociales en la sociedad. En la búsqueda de la verdad sobre el conflicto armado interno, ¿en qué consistió y cómo se implementó la perspectiva de género en el trabajo de la CVR? En primer lugar, la perspectiva de género implicó un reconocimiento del impacto diferenciado de la violencia entre hombres y mujeres. De igual manera, el reconocimiento de que, debido a patrones culturales y de discriminación, las experiencias de violencia vividas por miles de mujeres han sido invisibilizadas e ignoradas; esta es una situación que la CVR opta por cambiar. Es así que en mayo de 2002, los comisionados acuerdan explícitamente incorporar la perspectiva de género en el trabajo de la Comisión, y definen puntos específicos y estrategias generales en esta tarea.

La perspectiva de género formó parte integral en el diseño de los formatos de entrevistas para el recojo de testimonios, así como en actividades de difusión y diálogo con organizaciones de la sociedad civil. Desde una perspectiva de derechos humanos, la perspectiva de género incluía también abordar el crimen de violación sexual de mujeres y niñas, un tema de difícil acceso debido a patrones culturales y estigmatización de las víctimas. Una de las audiencias temáticas se dedicó explícitamente al tema «Violencia política y crímenes contra la mujer», donde se presentaron testimonios, se discutió

---

<sup>5</sup> Véanse Línea de Género, Etapas anteriores, Áreas de trabajo en el sitio web del *Informe Final* de la CVR.

el impacto y las experiencias de la violencia política, y se ofrecieron recomendaciones a la CVR.<sup>6</sup> El *Informe Final* dedicó un capítulo al tema de la violencia sexual contra la mujer (CVR, 2003c, t. VI, primera parte, sec. cuarta, cap. 1) y otro a la violencia y desigualdad de género (CVR, 2003c, t. VIII, segunda parte, cap. 2). La CVR no se limitó a documentar la violencia sexual contra la mujer durante el conflicto armado, sino que abordó el impacto diferenciado de otras formas de violencia. Sin embargo, la perspectiva de género no logró incorporarse de manera amplia en el diseño del Programa Integral de Reparaciones, y se limitó a incorporar el crimen de violación sexual como base de reparación económica, sin considerar el impacto de tales violaciones en el estatus social de las mujeres y en sus limitadas posibilidades de acceso a apoyo y recursos del Estado (Guillerot, 2006, p. 171; Guillerot y Magarrell, 2006, p. 54).

Finalmente, el tema de la salud mental trae a la luz el impacto psicosocial de experiencias de violencia durante el conflicto armado a nivel individual y grupal. Es a partir de su enfoque centrado en las víctimas que la CVR consideró necesaria también una reflexión de naturaleza psicológica para entender la complejidad y profundidad de experiencias traumáticas (CVR, 2003c, t. I, intr., p. 40). Es así que se forma desde muy temprano el Equipo de Salud Mental, el cual cumplió varias funciones. En el contexto de las audiencias públicas era necesario proveer de soporte emocional, psicosocial a las víctimas y testimoniantes mediante el acompañamiento de profesionales de la salud mental, tanto antes, durante y después de su participación en las audiencias. El equipo también tenía a su cargo brindar soporte psicosocial al personal de la CVR, que día a día recolectaba y procesaba testimonios de hechos dolorosos y de violencia. El *Informe Final* dedica un capítulo a las secuelas psicosociales de la violencia, definidas como los «efectos psicológicos y sociales que se dan a conocer en el proceso de desarrollo de individuos, familias y comunidades como producto del impacto de hechos que no han podido ser procesados» (CVR, 2003c, t. VIII, tercera parte, cap. 1). El capítulo se basó en un estudio en profundidad realizado por el Equipo de Salud Mental sobre la base de testimonios recogidos por la Comisión, los cuales daban cuenta de las diferentes formas en que las víctimas procesaron estas experiencias en contextos de inseguridad, miedo, desconfianza, abandono e indiferencia. A nivel nacional, este fue sin duda un enfoque nuevo, a la vez individual y colectivo, que permitiría conocer más de cerca cómo se vivió y sintió el conflicto armado desde la experiencia de las víctimas.

#### **2.4. La reparación a las víctimas**

El mandato de la CVR incluía la tarea de presentar recomendaciones para abordar las secuelas del conflicto armado, fomentar la no repetición, y «elaborar

---

<sup>6</sup> Audiencia Pública Temática «Violencia política y crímenes contra la mujer», martes 10 de septiembre de 2002.

propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares» (PCM, 2001, Art. 2 c). En cumplimiento de su mandato, la CVR desarrolló un conjunto de recomendaciones, presentadas en el tomo IX del *Informe Final*. Las recomendaciones abarcan cuatro aspectos fundamentales: reformas constitucionales, reparación a las víctimas, búsqueda de personas desaparecidas y mecanismos de seguimiento de las recomendaciones presentadas por la CVR.

Hacia 2003, todas las comisiones de la verdad anteriores a la CVR incluían recomendaciones en sus respectivos informes finales, aunque el número y la profundidad de estas variaba. Vemos, por ejemplo, cómo la CONADEP presenta cuatro recomendaciones; mientras que la CEH de Guatemala formuló 84 (Skaar et al., 2022, pp. 243-247). Las recomendaciones incluían diversas medidas de reparación a las víctimas, tanto como parte de programas de reparación o como medidas independientes. Más allá del número de recomendaciones formuladas, el nivel de profundidad en la formulación de las recomendaciones y medidas de reparación es un buen indicador de la importancia dada a este tema en el trabajo de la comisión. En el caso de la CVR, el tema de la reparación a las víctimas se desarrolló sobre la base de insumos de diversas fuentes y la participación de varios actores, lo cual indudablemente contribuyó de manera positiva en la formulación de las medidas presentadas en el *Informe Final*.

Las recomendaciones de la CVR respecto a la reparación a las víctimas se centran en la propuesta de un Plan Integral de Reparación, el cual, años después, sentaría las bases de una estructura institucional para la atención a las víctimas: el Registro Único de Víctimas (RUV), el Consejo Nacional de Reparaciones (CNR), la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) para el seguimiento de las recomendaciones de la CVR y el Programa Integral de Reparaciones. En el Plan Integral de Reparaciones, la CVR propuso seis tipos de reparación a las víctimas: medidas simbólicas, reparaciones en salud, reparaciones en educación, reparación colectiva, restitución de derechos civiles y reparación económica. Estas medidas se diseñaron con insumos de diversas fuentes (Reátegui y Uchuypoma, 2022, pp. 290-291). En primer lugar, los testimonios recogidos por la CVR incluían un punto sobre las expectativas de los testimoniantes, el cual permitió un acercamiento a las necesidades y demandas de las víctimas. De igual manera, los participantes en las audiencias públicas dieron a conocer sus expectativas y demandas, y dejaron en claro que el tema de la reparación estaba estrechamente ligado al de reconciliación. Un tercer elemento fue el informe preparado por el International Center for Transitional Justice (ICTJ) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) para la CVR, en el que ofrecían «[P]arámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú» (2002). Este informe contribuyó con un marco conceptual y normativo sobre la reparación, en línea con estándares del derecho internacional y experiencias en otros países. La cuarta fuente de insumos del Plan Integral es el diálogo e intercambio que mantuvo la CVR con diferentes grupos de víctimas y organizaciones de derechos humanos en Perú. La par-



ticipación de actores locales, nacionales y extranjeros facilitaron el diseño de un Plan Integral de Reparaciones sensible a la realidad peruana y a la situación de miles de víctimas, y que a la vez se guía por estándares internacionales respecto a los derechos de las víctimas.<sup>7</sup>

La experiencia de la CVR en la elaboración del Plan Integral de Reparaciones dejó varias lecciones aprendidas para futuras comisiones de la verdad. Como indican Guillerot y Magarrell (2006) en su análisis del proceso de diseño y perspectivas de implementación del Plan Integral de Reparaciones, esta tarea no estuvo libre de retos ni debilidades, tanto de carácter organizativo como conceptual. Entre otros, se mencionan la limitada coordinación e intercambio de información en el diseño de instrumentos que pudiesen nutrir varias líneas de trabajo al interior de la Comisión; por ejemplo, reparaciones y área legal. La definición de víctima en función de violaciones de derechos humanos específicas también fue un punto que debió aclararse tempranamente para así establecer un marco común entre los crímenes abordados por la CVR y aquellos que se debían reparar (Guillerot y Magarrell, 2006, p. 51).

Finalmente, un aspecto importante de resaltar en la propuesta de la CVR en lo que respecta a las reparaciones es su carácter integral. Si bien el Plan Integral proponía seis tipos de programas de reparación con objetivos específicos, estos son complementarios entre sí y cubren diferentes tipos de necesidades de las víctimas. Una visión holística de la situación de las víctimas implica que la dignificación de estas y la restitución de sus derechos civiles van de la mano con la rehabilitación física y/o mental, así como con la indemnización monetaria. La visión integral propuesta por la CVR no solo preveía la implementación de diversos tipos de reparación, sino también la relación de dichos programas con otras medidas de esclarecimiento de la verdad y de responsabilidades. Es en este marco que la CVR identifica la necesidad de considerar la reparación como una política nacional de Estado para, de esta manera, poder no solo atender de forma permanente y coherente a las víctimas del conflicto, sino también para superar prácticas discriminatorias existentes en la sociedad peruana (Guillerot y Magarrell, 2006, p. 32).

El Plan Integral de Reparaciones es posiblemente uno de los elementos más influyentes del *Informe Final* a futuro, ya que sentó las bases de la estructura institucional peruana en materia de reparación. Los parámetros y las pautas que allí se establecieron se aplicaron en su mayor parte en el marco normativo y operativo de las diferen-

---

<sup>7</sup> El periodo de mandato de la CVR, 2001-2003, es previo a la aprobación de los «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones» por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005 (Resolución 60/147). Sin embargo, el tema de los derechos de las víctimas a interponer recursos y obtener reparación venía siendo abordado desde mediados de los ochenta, y existían ya documentos preparatorios a nivel de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Véase García-Godos (2008).

tes entidades que poco a poco se fueron estableciendo en el Perú luego de la entrega del *Informe Final*.

### 3. La CVR a la luz de nuevos temas y prácticas

Las prácticas y los enfoques aplicados por la CVR en términos de participación, metodologías, temas transversales y reparación a las víctimas pueden considerarse indicativos del desarrollo de la justicia transicional en el mundo, no solo en América Latina. En un estudio sobre los «motores» (*drivers*) de la justicia transicional, Skaar y Wiebelhaus-Brahm (2013) identifican el tiempo global como un factor importante en la promoción, aceptación, aplicación y/o difusión de normas y prácticas que promuevan o dificulten el establecimiento de responsabilidades. El sistema internacional de derechos humanos se ha ido expandiendo y consolidando progresivamente, especialmente desde la década de los sesenta y con un ímpetu mayor a partir de las transiciones democráticas de los ochenta, que coincide con el surgimiento de la justicia transicional como área de estudio. En el tiempo global en que la CVR desarrolló sus funciones, la normativa internacional sobre los derechos de las víctimas tenía ya avances sustantivos. Entre otros, el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional ya se habían establecido, y proclamaban, entre otras cosas, el principio de jurisdicción universal; las Naciones Unidas promovía una agenda de gobernabilidad y Estado de derecho; y organizaciones expertas como el ICTJ brindaban apoyo con conocimiento técnico a organizaciones de derechos humanos y organismos estatales. Es en este contexto que la CVR se puede considerar un actor importante en la aplicación y posterior difusión de prácticas, métodos y principios normativos en la justicia transicional, tanto a nivel regional como global. La difusión se dio tanto por medio de documentación e información a la que se podía acceder a través de internet como por el intercambio y la participación directa de expertos peruanos y extranjeros con experiencia en la CVR en otros procesos de justicia transicional.

A manera de ejemplo, vemos cómo a partir del Plan Integral de Reparaciones de la CVR se crean instituciones especializadas para atender a las víctimas y los diversos programas de reparaciones. Una institución clave fue el RUV, que minuciosamente construyó una base de datos basándose en los registros de la CVR y otros, y la amplió mediante nuevas inscripciones de víctimas y beneficiarios a nivel nacional. Hasta mayo de 2023, el RUV registra un total de 232 936 víctimas individuales inscritas (MINJUSDH, s. f.). El objetivo principal del RUV es identificar y acreditar a las víctimas del conflicto armado para así facilitar su acceso a medidas efectivas de reparación. El RUV inició el registro de beneficiarios colectivos en septiembre de 2007 y de beneficiarios individuales en febrero de 2008. La experiencia del RUV fue parte de los insumos que contribuyeron en el diseño y establecimiento de registros de vícti-

mas en Colombia, tanto a nivel del Centro Nacional del Reparación y Reconciliación (CNRR, 2005-2011) como de la Unidad de Víctimas posteriormente.<sup>8</sup>

Las estrategias de participación y socialización empleadas por la CVR —audiencias públicas, diálogos y encuentros— abrieron paso a prácticas mucho más participativas y de mayor alcance con el transcurso de los años. La experiencia colombiana es especialmente notable en este aspecto. Ya desde el CNRR, que se crea en el marco de la Ley de Justicia y Paz del 2005 (García-Godos y Lid, 2010), pasando por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011, hasta el Acuerdo de Paz del 2016 y el Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) entregado en junio de 2022, la institucionalidad colombiana en justicia transicional puso énfasis en la inclusión y participación de las víctimas en todo tipo de procesos, así como en la socialización de la labor en curso. Respecto a la participación, cabe resaltar la presencia e inclusión de grupos de víctimas en el aparato institucional que se va desarrollando poco a poco en Colombia (García-Godos, 2013). Encontramos así mesas de víctimas, desde el nivel local a nacional, y representantes de víctimas en diferentes niveles del aparato institucional de atención a víctimas. A nivel de socialización, un uso a la vez intensivo y extensivo de tecnologías informáticas y de comunicación hace que la agenda de los derechos de las víctimas sea de fácil acceso y que llegue por diferentes medios a diversos sectores de la población. Videos, programas de radio, material informativo, folletos, informes, documentos y noticias en diversos formatos y plataformas acompañan la organización de eventos a nivel local, regional y nacional. Igualmente, la presentación del Informe Final de la CEV mediante instrumentos audiovisuales nos habla de un nuevo tiempo global en términos tecnológicos en la justicia transicional, en donde la variedad de formas de presentar y socializar la información es tan innumerable como multifacética. Esto incluye también bases de datos estadísticos y georreferenciados similares a la base de datos de la CVR y su anexo estadístico, pero a un nivel de sofisticación aún mayor. Al igual que con la CVR, este acervo documental y estadístico es una valiosa fuente de información, estudio e investigación para la sociedad colombiana y para todos aquellos interesados en entender el conflicto colombiano.

Respecto a enfoques transversales, la experiencia demuestra la permanencia y consolidación de la perspectiva de género, tanto de manera enunciativa como en la práctica. Las comisiones posteriores a la CVR afirman explícitamente la incorporación de una perspectiva de género a la par de la CVR; es decir, no solo enfocando el crimen de violación sexual contra la mujer, sino más bien resaltando el impacto diferenciado de la violencia. Son justamente los enfoques transversales explícitamente optados y desarrollados por la CVR en función de la centralidad de las víctimas los que nos llevan a preguntarnos si acaso la dimensión intercultural o étnica debió haberse asumido con igual fuerza. El capítulo dedicado al impacto diferenciado de la violencia en el

---

<sup>8</sup> Información proporcionada por funcionarios de la CNRR y de la Unidad de Víctimas en Bogotá, 2008 y 2013.

*Informe Final* aborda el tema de violencia y desigualdad de género, así como el de violencia y desigualdad racial y étnica (CVR, 2003c, t. VIII, cap. 2). El hecho de que el 75 % de las víctimas del conflicto armado interno tuviese otra lengua materna distinta al español y fuese población rural, campesina o indígena pondría en evidencia el impacto diferenciado de la violencia en el Perú a nivel cultural, socioeconómico, racial y étnico. Ya desde la CEH de Guatemala, el factor étnico se puso en la agenda de la justicia transicional; en el caso de la CVR, este no se asumió explícitamente, pero se abrió paso y se impuso en las dolorosas conclusiones del *Informe Final*. Pese a su carácter innovador y de identificación con las víctimas, la CVR fue también un producto de la sociedad en la que se desenvolvía; una sociedad en la cual el debate de problemas sociales escasamente se da en función de lo étnico o intercultural, sino más bien en términos políticos o socioeconómicos; por ejemplo, en función de categorías como «clase» o «campesinos», no «grupos étnicos» y menos aún «pueblos» quechuas o aymaras. En este aspecto, la región y la justicia transicional han avanzado a paso mucho más ligero que en el Perú. A nivel internacional, el reconocimiento de los impactos diferenciados de la violencia se extiende poco a poco hacia otros grupos vulnerables de población, como los niños y adolescentes, grupos indígenas, minorías étnicas, personas con discapacidad y la población LGTB+. Nuevamente, en términos de tiempo global, el enfoque en los derechos de las víctimas implica su identificación y el reconocimiento de las múltiples experiencias y subjetividades que la victimización produce. La dimensión intercultural es hoy en día un eje central en nuevas comisiones de la verdad a nivel internacional.

En términos de reparación a las víctimas, la propuesta de la CVR era entender la reparación como un acto de justicia y un instrumento de reconciliación con el fin de crear un nuevo pacto social (CVR, 2003c, t. IX, p. 21). Las recomendaciones respecto a reformas institucionales (no discutidas en este capítulo) apuntaban justamente a cambios legislativos, institucionales y estructurales que hiciesen realidad un nuevo pacto social en el Perú. La Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay pondría un especial énfasis en la situación de la población guaraní, el despojo de tierras cometido durante la dictadura militar y en derechos socioeconómicos (Collins, 2016). En Colombia, los organismos previos a la CEV, como el Grupo de Memoria Histórica y el Centro Nacional de Memoria Histórica, pusieron también un fuerte énfasis en el despojo y la usurpación de tierras, así como en el acceso a recursos naturales como fuente de conflicto y violencia; de ahí que se habla de justicia distributiva. En términos de reparación a las víctimas, la expresión «reparación transformadora» fue propuesta por expertos colombianos para expresar la necesidad de contribuir no solo a restituir a la víctima a la situación en la que se encontraba antes del hecho victimizante, sino más bien a apoyar y mejorar su situación en el presente y futuro (Uprimny y Saffon, 2009). En términos de tiempo global, hoy en día los derechos socioeconómicos y principios como la justicia distributiva y la reparación transformadora forman parte del ideario y de la caja de herramientas de la justicia transicional.

Respecto a los cuatro aspectos abordados en este capítulo, vemos cómo la participación y la inclusión asumen un papel fundamental en la justicia transicional en las últimas décadas. Se puede hablar hasta de una suerte de expectativa participativa tanto de organismos institucionales como de la sociedad civil y de grupos de víctimas. El imperativo de la participación, como la denominan Evrard, Mejía Bonifazi y Destroyer (2021), emerge como un común denominador en una serie de prácticas de la justicia transicional cuyas premisas no son necesariamente ni participativas ni incluyentes. Ya a partir de la experiencia colombiana, De Waardt y Weber (2019) mostraron las limitaciones que mecanismos institucionalizados de participación enfrentan aún con las mejores de las intenciones, al no tomar en cuenta espacios y formas de participación ya existentes y funcionales a nivel local. Más allá de cuestionar el imperativo de la participación, Firchow y Selim (2022) sugieren la necesidad de priorizar prácticas significativas para los participantes, y no simplemente «más participación». Desde la perspectiva de hoy, el carácter participativo y de inclusión de la CVR es más notable en su énfasis en la centralidad de las víctimas que en prácticas específicas de participación o inclusión más allá de las audiencias, asambleas y recojo de testimonios. Vemos cómo, con el transcurso del tiempo, el énfasis en las víctimas se ha desarrollado en dirección a nuevas prácticas participativas y de inclusión de los actores en la definición y el desarrollo de procesos tan variados como la escucha y la socialización, la selección de opciones metodológicas y de enfoques transversales, así como en las medidas de reparación. La experiencia acumulada demuestra que los cuatro aspectos abordados en este capítulo están estrechamente vinculados entre sí, y que se desarrollan de manera conjunta y complementaria alrededor de la centralidad de las víctimas.

#### **4. Consideraciones finales**

En este capítulo hemos resaltado algunos aspectos de la labor de la CVR para entender de qué manera se diferencia de otras comisiones de la verdad en América, y cómo esta abre paso a nuevas prácticas y aproximaciones en la región. Optando por un enfoque en cuatro aspectos indicativos de su labor —estrategias de participación y socialización, metodologías aplicadas, enfoques transversales prioritarios y la reparación a las víctimas— argumentamos que la CVR marca un hito en los estándares y las prácticas en la búsqueda de la verdad en América Latina. Hemos visto también cómo experiencias más recientes, especialmente la colombiana, nos ayudan a poner a la CVR en perspectiva regional. La experiencia acumulada a nivel regional contribuye al desarrollo de la justicia transicional a nivel internacional, identificando nuevos retos y limitaciones, pero también desarrollando nuevas herramientas y propuestas. La contribución de este capítulo es justamente identificar el rol de la CVR en el desarrollo de la justicia transicional en América Latina y, por ende, a nivel internacional.

Al momento de escribir este texto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha presentado su informe sobre los hechos ocurridos en las protestas en Perú entre diciembre de 2022 y febrero de 2023.<sup>9</sup> El país ha sido, nuevamente, escenario de graves violaciones de los derechos humanos, mientras se vive una democracia sin partidos y un Congreso sin representación. La propuesta de un nuevo pacto social presentada por la CVR no se ha realizado, entre otras razones por la indiferencia y conveniencia de nuestros gobernantes, y la desilusión de los gobernados. Una política pública de justicia transicional jamás se desarrolló, ni se consideró necesaria por los Gobiernos de turno; mientras que posibles proponentes serían «terruqueados» de solo pensarlo. La visión polarizada sobre el llamado «estallido social» que vivimos parece dar cuenta de la necesidad de un nuevo pacto social. Lejos de dejar de lado la propuesta de la CVR, esta es igualmente válida hoy como lo fue en 2003. Un nuevo pacto social requiere de interlocutores que se reconozcan entre sí. Las audiencias públicas de la CVR fueron un primer paso de reconocimiento, inclusión y participación en una apuesta de avances y retrocesos. Los derechos socioeconómicos, la discriminación y la exclusión son temas urgentes. Así como Colombia se enriqueció de la experiencia peruana, la experiencia colombiana nos enseña la necesidad de profundizar en la participación de las víctimas y la socialización en el trabajo por la justicia. Tenemos mucho que aprender.

---

<sup>9</sup> Véase OEA (2023).

**Tabla 1**  
**Comisiones de la verdad oficiales en América Latina (en orden cronológico)**

<b>País</b>	<b>Nombre de la comisión</b>	<b>Periodo de labor</b>	<b>Periodo a investigar</b>
Bolivia 1	Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos	1982-1984 (informe no concluido)	1967-1982
Argentina	Comisión Nacional para la Desaparición de Personas (CONADEP)	1983-1984	1976-1983
Uruguay I	Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron	1985	1973-1982
Chile I	Comisión Nacional para la Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig)	1990-1991	1973-1990
El Salvador	Comisión de la Verdad para El Salvador	1992-1993	1980-1991
Haití	Commission Nationale de Vérité et de Justice	1995-1996	1991-1994
Ecuador I	Comisión Verdad y Justicia	1996-1997	1979-1996
Guatemala	Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH)	1997-1999	1962-1996
Uruguay II	Comisión para la Paz	2000-2003	1973-1985
Panamá	Comisión de la Verdad de Panamá	2001-2002	1968-1989
Perú	Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)	2001-2003	1980-2000
Chile II	Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech)	2003-2004	1973-1990
Paraguay	Comisión de Verdad y Justicia (CVJ)	2004-2008	1954-2003
Ecuador II	Comisión de la Verdad	2007-2010	1984-1988
Brasil	Comissão Nacional de Verdade	2012-2014	1946-1988
Bolivia II	Comisión de la Verdad	2017-2021	1964-1982
Colombia	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	2018-2022	1964-2017
México	Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990	2021-2024	1965-1990

Fuentes: Hayner (2011); Bakiner (2017); Skaar, Wiebelhaus-Brahm y García-Godos (2022).  
Elaboración propia

## Referencias

- Bakiner, O. (2016). *Truth Commissions: Memory, Power, and Legitimacy*. University of Pennsylvania Press.
- Ball, P., Betts, W., Scheuren, F., Dudukovich, J. y Asher, J. (2002). *Killings and Refugee Flow in Kosovo, March-June 1999: A Report to the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. AAAS/ABA-CEELI.
- Barahona de Brito, A. (2001). Truth, justice, memory and democratization in the Southern Cone. En A. Barahona de Brito, C. González-Enríquez y P. Aguilar (Eds.). *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies* (pp. 119-160). Oxford University Press.
- Collins, C. (2016). Paraguay: accountability in the shadow of Stroessner. En E. Skaar, J. García-Godos y C. Collins (Eds.). *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability* (pp. 151-177). Routledge.
- Comisión de Entrega de la CVR. (2008). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. CVR.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003a). Anexo 2: ¿Cuántos peruanos murieron? Estimación del total de víctimas causadas por el conflicto armado interno entre 1980 y el 2000. Informe del Grupo de Análisis de Datos sobre Derechos Humanos de la American Association for the Advancement of Science para la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Elaborado por Patrick Ball, Jana Asher, David Sulmont y Daniel Manrique. En CVR. *Informe Final*. [cverdad.org.pe](http://cverdad.org.pe).
- (2003b). Balance CVR. [cverdad.org.pe](http://cverdad.org.pe).
- (2003c). *Informe Final*. CVR. Versión en línea: Comisión de la Verdad y Reconciliación ([cverdad.org.pe](http://cverdad.org.pe))
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH). (1999). *Guatemala: Memoria del Silencio*. CEH.
- Crenzel, E. (2008). *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Siglo XXI Editores.
- Degregori, C. I. (2004). Heridas abiertas, derechos esquivos: reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En R. Belay, J. Bracamonte, C. I. Degregori y J. J. Vacher (Eds.). *Memorias en conflicto: aspectos de la violencia política contemporánea* (pp.75-85). Institut Français d'Études Andines. Versión en línea: Memorias en conflicto - Heridas abiertas, derechos esquivos: reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación - Institut français d'études andines ([openedition.org](http://openedition.org))



- De Greiff, P. (2020). The Future of the Past: Reflections on the Present State and Prospects of Transitional Justice. *International Journal of Transitional Justice*, 14(2), 251-259.
- Evrard, E., Mejía Bonifazi, G. y Destrooper, T. (2021). The Meaning of Participation in Transitional Justice: A Conceptual Proposal for Empirical Analysis. *International Journal of Transitional Justice*, 15(2), 428-447.
- Firchow, P. y Selim, Y. (2022). Meaningful Engagement from the Bottom-Up? Taking Stock of Participation in Transitional Justice Processes. *International Journal of Transitional Justice*, 16(2), 187-203.
- García-Godos, J. (2008). Victim reparations in transitional justice - what is at stake and why. *Nordic Journal of Human Rights*, 26(2), 111-130.
- (2013). Victims' rights and distributive justice: In search of actors. *Human Rights Review*, 14(3), 241-255.
- García-Godos, J. y K. A. O. Lid. (2010). Transitional Justice and Victims' Rights before the End of a Conflict: The Unusual Case of Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 42(3), 487-526.
- García-Godos, J. y Reátegui, F. (2016a). Peru: beyond paradigmatic cases. En E. Skaar, J. García-Godos y C. Collins (Eds.). *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability* (pp. 227-251). Routledge.
- García-Godos, J. y Salvadó, L. R. (2016b). Guatemala: truth and memory on trial. En E. Skaar, J. García-Godos y C. Collins (Eds.). *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability* (pp. 203-226). Routledge.
- González Cueva, E. (2006). The Peruvian Truth and Reconciliation Commission and the challenge of impunity. En N. Roht-Arriaza y J. Mariezcurrena (Eds.). *Transitional Justice in The Twenty-First Century* (pp. 70-93). Cambridge University Press.
- Grandin, G. (2005). The Instruction of Great Catastrophe: Truth commissions, national history, and state formation in Argentina, Chile and Guatemala. *American Historical Review*, 110(1), 46-67.
- Guillerot, J. (2006). Linking Gender and Reparations in Peru: A Failed Opportunity. En R. Rubio-Marín (Ed). *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations* (pp. 136-193). Social Science Research Council.
- Guillerot, J. y Magarrell, L. (2006). *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado*. Asociación Pro Derechos Humanos; International Center for Transitional Justice.
- Hayner, P. (2011). *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (2.<sup>a</sup> ed.). Routledge.

- Huntington, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *The Journal of Democracy*, 2(2), 12-34.
- International Center for Transitional Justice (ICTJ) y Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH). (2002). *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú. Informe conjunto del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)*. APRODEH; ICTJ. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Parametros-2002-Spanish.pdf>
- Manrique, D. y Sulmont, D. (2006-2007). *Preguntas y críticas frecuentemente formuladas sobre las estadísticas de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú*. [https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1295\\_digitalizacion.pdf](https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1295_digitalizacion.pdf)
- Mantilla Falcón, J. (2010). La Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú y la perspectiva de género: principales logros y hallazgos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 10(10), 195-217.
- Martínez-Barahona, E., Rubio-Padilla, S., Centeno-Martín, H. y Gutiérrez-Salazar, M. (2022). El Salvador's Truth Commission: Recommending peace in exchange for justice. En E. Skaar, E. Wiebelhaus-Brahm y J. García-Godos (Eds.). (2022). *Latin American Experiences with Truth Commission Recommendations. Beyond Words* (Vol. II, pp. 317-371). Intersentia.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). (s. f.). Cifras. Registro Único de Víctimas - RUV [presentación en PowerPoint]. [ruv.gob.pe](http://ruv.gob.pe)
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (Eds.). (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2023, 3 de mayo). CIDH publica Informe sobre situación de derechos humanos en el Perú [comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/083.asp>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2001, 4 de junio). Decreto Supremo 065-2001-PCM.
- Reátegui, F. y Uchuypoma, D. (2022). Peru's Truth and Reconciliation Commission : Recommending a Piecemeal Approach to Transitional Justice. En E. Skaar, E. Wiebelhaus-Brahm y J. García-Godos (Eds.). (2022). *Latin American Experiences with Truth Commission Recommendations. Beyond Words* (Vol. II, pp. 277-314). Intersentia.
- Roth-Arriaza, N. (2006). The new landscape of transitional justice. En N. Roth-Arriaza y J. Mariezcurrena (Eds.). *Transitional Justice in The Twenty-First Century* (pp. 3-20). Cambridge University Press.

- Skaar, E. y Wiebelhaus-Brahm, E. (2013). The Drivers of Transitional Justice: An Analytical Framework for Assessing the Role of Actors. *Nordic Journal of Human Rights*, 31(2), 127-148.
- Skaar, E., García-Godos, J. y Collins, C. (Eds.). (2016). *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability*. Routledge.
- Skaar, E., Wiebelhaus-Brahm, E. y García-Godos, J. (2022). *Exploring Truth Commission Recommendations in a Comparative Perspective. Beyond Words* (Vol. I). Intersentia.
- Sriram, C. L. (2004). *Confronting past human rights violations: Justice versus peace in times of transition*. Frank Cass.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz, N. C. Sánchez y R. Uprimny (Eds.). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). ICTJ; DeJusticia.
- Waardt, M. de y Weber, S. (2019). Beyond Victims' Mere Presence: An Empirical Analysis of Victim Participation in Transitional Justice in Colombia. *Journal of Human Rights Practice*, 11(1), 209-228.
- Wilson, R. A. (2002). *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the Post-Apartheid State*. Cambridge University Press.

**II. IMPACTOS DE LA VERDAD:  
CAMBIOS E INERCIAS  
JURÍDICAS, SOCIALES E  
INSTITUCIONALES**

# EL CARÁCTER NO VINCULANTE DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CVR Y SU FUNDAMENTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. EXPLORANDO UNA «PARADOJA» JURÍDICA

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.004>

**Elizabeth Salmón\***

<https://orcid.org/0000-0003-4034-8418>

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

## Resumen

La decisión de crear comisiones de la verdad no responde a una obligación vinculante en materia de derecho internacional. Sin embargo, el establecimiento y funcionamiento de estos mecanismos de justicia transicional sí se corresponde con estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. La presente investigación analiza esta relación usando como referente la Comisión de la Verdad y Reconciliación peruana (CVR) y se articula alrededor de tres temas cruciales. Primero, se explora cómo el establecimiento de comisiones de la verdad se vincula con las obligaciones internacionales de los Estados. Segundo, se identifica cuáles de las recomendaciones de la CVR están basadas de manera explícita o implícita en estándares de derecho internacional. Por último, se discute el impacto de esta vinculación en el cumplimiento de algunas de las recomendaciones.

**Palabras clave:** comisiones de la verdad, carácter vinculante de las recomendaciones, derecho internacional de los derechos humanos, obligaciones estatales, derecho a la verdad

---

\* Con mi agradecimiento a Estephany León por su invaluable apoyo en la elaboración de este trabajo.

## Introducción

La creación de una comisión de la verdad no se basa en la existencia de una obligación internacional que así lo exija. Por lo general, son consideraciones de orden político o estratégico las que priman en la decisión de darle vida o no. Sin embargo, es evidente que una comisión de la verdad es potencialmente útil para satisfacer el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos y, en esa medida, encuentra un fundamento mediato o indirecto en normas internacionales de obligatorio cumplimiento.

Este vínculo entre el establecimiento y funcionamiento de una comisión de la verdad y las normas del derecho internacional muestra su mayor complejidad cuando se trata de analizar el efecto de sus recomendaciones finales y, más concretamente, cuando estas se basan en estándares internacionales de carácter vinculante. ¿Puede decirse que esta superposición sustantiva o de contenido genera *per se* una obligación de cumplimiento por parte de quienes están llamados a implementarlas? ¿Resulta irrelevante que en el plano del derecho nacional no se haya previsto tal carácter obligatorio para estas recomendaciones? ¿Cuál es el efecto de esta recurrencia al acervo normativo internacional?

En este texto se tratará la relación entre las recomendaciones de las comisiones de la verdad y el derecho internacional examinando tres aspectos importantes de la cuestión. En primer lugar, se examinará en qué medida el establecimiento de una comisión de la verdad se apoya en obligaciones internacionales de los Estados o, por lo menos, se corresponde con ellas. La segunda sección se concentra en las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para identificar cuáles de ellas, y de qué manera, tienen como fundamento explícito o implícito normas del derecho internacional. En la última parte del texto, finalmente, se discutirá el papel que ha tenido ese fundamento en el derecho internacional en el cumplimiento, o no cumplimiento, de algunas de las recomendaciones.

En la discusión que aquí se plantea subyace una suerte de paradoja. Esta consiste en que, si bien las recomendaciones de una comisión de la verdad no tienen por lo general un carácter vinculante según la norma jurídica interna que les da origen, esa comisión y sus recomendaciones se corresponden con obligaciones de derecho internacional que sí son vinculantes. Así, en sentido estricto, si el argumento estatal de que el cumplimiento de las recomendaciones es optativo puede apoyarse en los términos del mandato, es cuestionable desde el derecho internacional.

## 1. Afirmación del derecho a la verdad y comisiones de la verdad: una vinculación no determinante ni biunívoca

Un mecanismo de justicia transicional, como lo es una comisión de la verdad, no responde solamente a una de las demandas de las víctimas (por ejemplo, conocer la verdad sobre las violaciones de derechos humanos sufridas), sino que puede satisfacer más de una de ellas (por ejemplo, reparaciones o pedidos de justicia). Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala que «en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a la verdad, los Estados podían establecer comisiones de la verdad» (Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú, 2009a, párr. 119), parece precisamente postularse una suerte de relación determinante, de causa a efecto, entre la existencia de una obligación internacional (el derecho a la verdad) y la creación de una comisión de la verdad.

Esta aproximación resulta engañosa, pues, por ejemplo, una comisión puede crearse atendiendo en la misma medida a otros derechos, o siguiendo necesidades políticas de la transición sin centrarse de manera predominante, consciente o explícita en la obligación jurídica internacional de garantizar verdad. En casos parecidos, no sería la afirmación del derecho lo que *determina* la creación de la entidad investigativa.

Al mismo tiempo, la necesidad y exigencia de verdad puede verse satisfecha a través de diversos procedimientos de justicia transicional como, por ejemplo, mecanismos judiciales ordinarios de justicia o mecanismos de justicia excepcional como la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia. O también mediante comités de investigación parlamentarios o una política de apertura de archivos o escenarios de testimonio y confesión pública de variada naturaleza. Así, no se puede plantear una relación biunívoca y necesaria entre afirmación del derecho a la verdad y creación de una comisión de la verdad. Esta puede ser una consecuencia de aquella afirmación, pero también puede ser que se busque responder a tal derecho a través de otros mecanismos.

Por otro lado, un tercer elemento de esta compleja relación reside en que una comisión puede servir al derecho a la verdad y, al mismo tiempo, no ser considerada respuesta suficiente a ese derecho, el cual exigiría siempre, para verse satisfecho, el establecimiento de la verdad en un proceso judicial.

En el marco del derecho internacional, la afirmación de la verdad responde a una transformación del concepto mismo de justicia y sus prioridades. De acuerdo con Gómez Isa (2007), el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y el derecho penal se han centrado en el Estado y el perpetrador sin reservar un papel importante para las víctimas. Esto es materia de un cambio paulatino que tiene un hito fundamental en los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener*

*Reparaciones*,<sup>1</sup> publicados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2005). Este cambio podría describirse como un avance desde la noción exclusiva de justicia retributiva, centrada en el castigo al ofensor, hacia la noción de justicia restaurativa, en que se pone a la víctima, la comunidad y al ofensor en una situación de simetría para buscar justicia, reparación y reconciliación. Con este cambio, que no excluye por principio el primer tipo de justicia, la víctima gana un lugar privilegiado.

Desde un punto de vista normativo, el derecho a la verdad no se encuentra reconocido expresamente por ningún tratado general de derechos humanos ni por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Sin embargo, podemos encontrar un reconocimiento inicial de este derecho, formulado en términos de *derecho a saber*, en las normas del derecho internacional humanitario (DIH), concretamente en los artículos 32 y 33 del Protocolo Adicional I de 1977, aplicable a los conflictos armados internacionales, y más recientemente en la norma humanitaria consuetudinaria 117,<sup>2</sup> que extiende su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales (Comité Internacional de la Cruz Roja, s. f). Aquí hay una consagración limitada a los casos de desapariciones forzadas y a la satisfacción del «derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros».

En el marco de los derechos humanos, dos instrumentos de *soft law* de 2005 consagran este derecho. En efecto, el *Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad* prevé tanto la faceta colectiva como individual del derecho a la verdad en el principio 2: «los pueblos tienen derecho inalienable a la verdad» (faceta colectiva del derecho), y el principio 4: «el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad» (faceta individual del derecho). Por su parte, los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* configuran la verdad como una medida de reparación estableciendo en su principio 22: la «verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad» (como una forma de satisfacción), y el principio 24 establece que las víctimas y sus representantes deben tener derecho a «conocer la verdad acerca de esas violaciones». Si bien estos instrumentos se enmarcan en la noción de

<sup>1</sup> El origen de estos principios está en un informe elaborado por el Relator Especial Theo van Boven para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. El informe, titulado «Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales» (1993), contenía un proyecto de principios y directrices básicos. En 1998, la Comisión de Derechos Humanos encomendó al Relator Especial Cherif Bassiouni la revisión del proyecto presentado por Van Boven. Tras este informe y varias discusiones, la Comisión de Derechos Humanos lo aprobó y, posteriormente, lo hizo el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés) y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Norma 117. «Las partes en conflicto tomarán todas las medidas factibles para averiguar lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas a raíz de un conflicto armado y transmitirán a los familiares de éstas toda la información de que dispongan al respecto».



combate a la impunidad, lo cual los diferencia del solo «derecho a saber» consagrado en el DIH, al mismo tiempo acentúan la validez autónoma del derecho a la verdad, es decir, su independencia de la actividad jurisdiccional con pretensiones punitivas. Esto, desde luego, no se hace con el espíritu de plantear el derecho a la verdad como un bien alternativo a la justicia penal, sino con la lógica de prevenir que el bloqueo a la justicia penal se traduzca en un bloqueo a la verdad.

El único tratado internacional que prevé expresamente el derecho a la verdad es la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), cuyo artículo 24.2 establece que «Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida».

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte IDH ha ido consolidando un derecho a la verdad de naturaleza robusta que encuentra fundamento en, al menos, tres derechos consagrados en la CADH (acceso a la justicia y debido proceso, acceso a la información e integridad personal) y una configuración autónoma de la verdad que no se restringe a los supuestos de desaparición forzada, sino que incluye diversos supuestos como tortura y ejecuciones extrajudiciales, entre otros. Asimismo, ha planteado su doble carácter, individual y colectivo, y su comprensión no solo como derecho, sino también como una forma de reparación. Finalmente, la jurisprudencia ha sostenido con claridad que la verdad histórica que puede surgir del trabajo de una comisión de la verdad no sustituye ni exime al Estado de cumplir con su obligación de investigar, enjuiciar y sancionar los hechos violatorios y encontrar una verdad judicial frente a los hechos concretos de violación de derechos humanos.

También en cuanto a su naturaleza jurídica, la Corte IDH en un inicio reconoció el derecho a la verdad solo en su faceta individual, es decir, perteneciente de forma exclusiva a las víctimas y sus familiares; por ejemplo, en la Sentencia del caso Barrios Altos vs. Perú, (2001, párr. 48). Posteriormente, hubo avances en el reconocimiento de la dimensión colectiva. Así, en la Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú (2006c), se señaló que los resultados de las investigaciones servirán para que la sociedad peruana conozca la verdad de los hechos, y se establece expresamente la dimensión colectiva del derecho a la verdad. Asimismo, en la Sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil, la Corte IDH señaló que «los familiares de las víctimas, y *la sociedad*, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones» (2010b, párr. 200; las cursivas son nuestras). Esta doble caracterización implica niveles de cumplimiento diferenciado. De esta forma, en la Sentencia del caso Gelman vs. Uruguay, la Corte IDH consideró que, para satisfacer la dimensión individual del derecho a la verdad, se debían esclarecer los hechos y determinar a los responsables; mientras que, en la dimensión colectiva, se requiere la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible (incluida la determinación de patrones de actuación conjunta y de todas las personas que participaron en dichas violaciones y sus respectivas responsabilidades) (2011, párr. 292).

En cualquier caso, en la Sentencia del caso *Anzualdo Castro vs. Perú*, la Corte IDH señaló que, en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a la verdad, los Estados podían establecer comisiones de la verdad en el entendimiento de que estas contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados periodos históricos (2009a, párr. 119). Sin embargo, la Corte IDH ha precisado que la verdad histórica establecida en esas comisiones no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad a través de procesos judiciales (Sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, 2006b, párr. 150). Aun así, ha considerado que son «determinaciones de verdad que son complementarias entre sí, pues tienen todas un sentido y alcance propios, así como potencialidades y límites particulares, que dependen del contexto en el que surgen y de los casos y circunstancias concretas que analice» (Corte IDH, Sentencia del caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, 2007, párr. 128).

Finalmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señaló que, además de conocer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, el derecho a la verdad incluye elementos como el derecho a solicitar y a obtener información sobre lo siguiente: las causas que dan lugar al trato injusto que recibe la víctima; las causas y condiciones relativas a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las infracciones graves del derecho internacional humanitario; los progresos y resultados de la investigación; las circunstancias y los motivos por los que se perpetraron los hechos delictivos en el derecho internacional y las violaciones manifiestas de los derechos humanos; las circunstancias en que se produjeron las violaciones; en caso de fallecimiento, desaparición o desaparición forzada, la suerte y el paradero de las víctimas; y la identidad de los autores (2006b, párr. 38). En otras palabras, el derecho a la verdad significa «tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación» (ACNUDH, 2006b, párr. 59). En casos de desaparición forzada, implica una faceta especial: «conocimiento de la suerte y paradero de las víctimas» (ACNUDH, 2006b, párr. 59). Por su parte, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha realizado contribuciones sustanciales a este tema.<sup>3</sup>

Queda claro, por lo tanto, que de la jurisprudencia de la Corte IDH, así como de los pronunciamientos de otras instancias internacionales, resulta una obligación estatal de garantizar el derecho a la verdad. Al mismo tiempo, este derecho no es

---

<sup>3</sup> Véase en particular su informe sobre un estudio mundial acerca de la justicia de transición (2017), que describe los avances más importantes que se han producido en el ámbito de la justicia de transición, evalúa las dificultades que plantea actualmente su aplicación y formula recomendaciones para hacerles frente.

indeterminado, sino que tiene un contenido concreto que ha sido precisado paulatinamente.

### **1.1. Utilización de los informes de comisiones de la verdad y su relación con obligaciones internacionales del Estado**

En esta línea, resulta relevante que los dos órganos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) hayan recurrido a los informes y pronunciamientos de las comisiones de la verdad en la región. Se trata de una práctica que refleja el valor asignado no solo a la verdad como derecho, sino también a su plasmación institucional más evidente (Salmón, 2015).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha utilizado estos informes en al menos 23 informes finales. La Corte IDH, por su parte, ha recurrido, hasta junio de 2023, a informes de comisiones de la verdad en 62 ocasiones, y en tres de ellas usó información recogida con ocasión del trabajo de la comisión (en las sentencias de los casos *Ticona Estrada y otros vs. Bolivia*, del 27 de noviembre de 2008, e *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, del 1 de septiembre de 2010, se cita el trabajo de la Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados, a pesar de que esta Comisión se disolvió en 1984 sin terminar la investigación de los casos y no se emitió informe final) o incluso usó testimonios dados ante ella (Sentencia del caso *Bedoya Lima y otra vs. Colombia*, del 26 de agosto de 2021).<sup>4</sup>

Este último órgano, con competencias explícitas para dictar sentencias de carácter vinculante, incluye los informes de las comisiones de la verdad y sus recomendaciones finales como parte del acervo fáctico y normativo al que puede recurrir para resolver mejor un caso. De esta forma, la Corte IDH ha otorgado valor a tales informes como pruebas relevantes en la determinación de los hechos y de la responsabilidad internacional de los Estados. Sin embargo, ha precisado que ello no la exime de «realizar una valoración en conjunto del acervo probatorio, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia, sin que deba sujetarse a reglas de prueba tasada» (Corte IDH, Sentencia del caso *J. vs. Perú*, 2014, párr. 55). Estos informes han servido también para afirmar el derecho a la verdad como un derecho perteneciente al patrimonio jurídico de los particulares y de la sociedad (por ejemplo, en las sentencias de los casos *Barrios Altos vs. Perú*, del 14 de marzo de 2001, y *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, del 22 de febrero de 2002), así como para establecer la responsabilidad del Estado en un caso en concreto (por ejemplo, en la Sentencia del caso *Masacre de las dos Erres vs. Guatemala*, del 24 de noviembre de 2009); aquí, la Corte IDH recurre al Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico para afirmar que este caso se desarrolló como parte de una política de Estado y un

---

<sup>4</sup> Cabe resaltar que, de las 62 resoluciones que citan expresamente informes finales de comisiones de la verdad, el 59,6 % de casos involucran a Guatemala y Perú (30,6 % y 29 %, respectivamente).

patrón grave de violaciones de derechos humanos. Y, finalmente, para prescribir una reparación, como en la Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú.

Finalmente, en otras resoluciones, la Corte IDH menciona a comisiones de la verdad sin citar sus informes finales (7 resoluciones), se incluyen testimonios, declaraciones juradas o alegatos de parte que mencionan comisiones de la verdad (6 resoluciones) y, en dos resoluciones, el juez A. A. Cançado Trindade mencionó en sus votos particulares diversas comisiones de la verdad y detalló sus labores.

Se puede decir que la práctica interamericana refleja una tendencia hacia la jurificación de informes que buscan responder a situaciones de graves violaciones de derechos humanos, aunque estos no estén necesariamente llamados a resolver casos o a dictar normas generales. Existe una valoración positiva porque se trata de comisiones oficiales, que usan estándares jurídicos y abordan temas que coinciden con situaciones llevadas al conocimiento del SIDH. Y es que los contextos transicionales en donde operan las comisiones de la verdad se encuentran inexorablemente relacionados con el DIDH. Es decir, que las normas de los derechos humanos influyen en el trabajo de las comisiones de la verdad y también viceversa. Debe recordarse que el DIDH impone un conjunto de obligaciones estatales en todos los ámbitos de actuación, incluidos los escenarios en los que se tiene que lidiar con el legado de un Gobierno autoritario y/o un conflicto armado (Brems, 2011, p. 282). Es más, es sobre todo en estos contextos donde resulta determinante la afirmación de derechos. Si bien algunas posiciones cuestionan la pertinencia de la participación judicial en contextos transicionales particularmente sensibles (Brems, 2011, pp. 284-285), consideramos que no es posible desligar el conjunto de obligaciones en materia de derechos humanos del contexto específico de la justicia transicional. La consecuencia directa de la afirmación (y desarrollo monumental) de los derechos humanos introduce un paradigma humanitario de primer orden que acompaña todas las situaciones, incluidos los contextos de transición, en donde esté presente la necesidad de preservar la dignidad intrínseca del ser humano.

Desde el punto de vista de las consecuencias jurídicas, se puede sostener que si el SIDH y las sentencias de la Corte IDH, en particular, hacen suyos los informes de las comisiones de la verdad, estos documentos adquieren carácter vinculante de manera parcial. Es decir, resulta innegable que las secciones o partes del informe recogidas por la Corte IDH adquieren de inmediato el carácter de exigibles en tanto están incorporadas en una sentencia obligatoria de la Corte IDH. No obstante, quedaría abierta la pregunta si eso vale solo para las secciones incorporadas o si se puede decir que todo el informe adquiere valor vinculante para el SIDH. Esta discusión excede, sin embargo, los límites del presente capítulo.

## 2. Las recomendaciones de la CVR y su fundamento en normas internacionales

Hasta aquí está claro que la existencia de una comisión de la verdad y las funciones que ella desempeña guardan una evidente correspondencia con normas de derecho internacional. Más aún, hemos visto que sistemas de derecho internacional como el SIDH toman los productos de una comisión de la verdad —en particular, sus informes finales— como elementos valiosos para sus sentencias. Cabe preguntarse, ahora, en qué medida el amplio marco de recomendaciones —más allá de las de implicancia judicial, sin excluir estas— está fundado en normas de derecho internacional, y qué relevancia tiene esto respecto de su cumplimiento por los Estados. Como señalamos líneas arriba, en el campo de las comisiones de la verdad anida una paradoja consistente en que, si bien ellas son declaradas no vinculantes por mandatos que pertenecen al derecho interno,<sup>5</sup> sus funciones y resultados sí están reflejados en normas de derecho internacional de inequívoco carácter vinculante.

Para abordar esta cuestión, observaremos en esta sección las recomendaciones realizadas por la CVR, e intentaremos, prioritariamente, caracterizarlas según su relación con el derecho internacional.

En primer lugar, presentamos una clasificación según la orientación general de las recomendaciones y mostramos su superposición, principalmente, con normas o jurisprudencia del SIDH. En segundo lugar, realizamos un ejercicio parecido, pero organizando las recomendaciones según tipos específicos en función de las acciones requeridas y su relación explícita o implícita con estándares internacionales.

### 2.1. Recomendaciones según orientación general y superposición con normas de derecho internacional

El *Informe Final* de la CVR presentó un conjunto de propuestas que apuntan a establecer un Estado de derecho en nuestro país. Se puede decir que, del total de 84 recomendaciones finales, al menos 32 se superponen con normas del derecho internacional vinculantes para el Perú.

Algunas plantean cambios en la organización misma del aparato estatal; otras reflejan las necesidades de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos (por ejemplo, la necesidad de reparar a los familiares de los desaparecidos o los injustamente condenados por delito de terrorismo); y otras más señalan la necesidad de afirmar derechos que redefinan el acervo normativo y democrático del Estado (por

---

<sup>5</sup> Resulta interesante la experiencia de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, donde se insertó un procedimiento complementario que exigía al Gobierno que informara, públicamente y con periodicidad trimestral, sobre la aplicación de las recomendaciones emanadas de la comisión (ACNUDH, 2006a, p. 13).

ejemplo, educación y salud con enfoque intercultural). Al hacerlo, se produce una superposición sustantiva con obligaciones jurídicas que surgen del propio derecho nacional y también del derecho internacional, concretamente del marco del DIDH y el DIH. Estas recomendaciones así superpuestas pueden clasificarse del siguiente modo:

- a) Recomendaciones dirigidas a la reorganización del Estado en su relación con la población en general y con la población vulnerable en particular.
- b) Recomendaciones que buscan responder a las necesidades de las víctimas y sus familias: el Plan Integral de Reparaciones (PIR)
- c) Recomendaciones que responden a derechos humanos generales como educación, reconocimiento de pueblos indígenas, y otros.

*a) Recomendaciones dirigidas a la reorganización del Estado en su relación con la población en general y con la población vulnerable en particular*

Si bien es cierto que las normas de derechos humanos se dirigen a satisfacer una demanda o necesidad, o a desarrollar un aspecto reconocido como inherente a la dignidad del ser humano, en conjunto configuran una manera de gobernanza que se identifica con el Estado de derecho. En este proceso, el *Informe Final* de la CVR alude a reformas institucionales, reformas de sistemas de defensa y orden doméstico, y reforma de la administración de justicia. No todas estas reformas se orientan exclusivamente a responder a las víctimas de las violaciones de derechos humanos, sino que también pueden dirigirse a la sociedad en general con un eminente carácter preventivo.

Así, por ejemplo, las recomendaciones de reforma de las fuerzas de seguridad y orden interno (fuerzas armadas y policía) tienen un sentido de garantías de no repetición, y, por lo tanto, aparecen más directamente vinculadas con los derechos de las víctimas; mientras que las recomendaciones referidas a fortalecer la autoridad democrática del Estado y a reformar el sistema de educación tienen un sentido más general, dirigido a la sociedad en conjunto (Reátegui y Uchuypoma, 2022).

*b) Recomendaciones que buscan responder a las necesidades de las víctimas y sus familias*

Este grupo de recomendaciones atiende a las demandas concretas que se derivan de la condición de víctima de violaciones de derechos humanos y de su derecho a ser reparadas de manera integral. Con esa orientación, el informe delinea un Plan Integral de Reparaciones (PIR) que incluye medidas simbólicas de pedido de perdón, develación de la verdad, reconstrucción o restauración de la confianza, construcción de espacios de memoria y un proceso de resignificación de símbolos de violación de derechos humanos. También se hace una aproximación al ejercicio de derechos sociales, como la educación y la salud, como parte de un paquete reparador. Asimismo, el PIR incluye un programa de reparaciones colectivas que propone un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses y un apartado específico sobre la justicia y su incompatibilidad

con medidas discrecionales de perdón, como son las amnistías, los indultos y otras gracias presidenciales.

Cabe precisar que la reparación es el conjunto de consecuencias jurídicas que el derecho internacional público (DIP) asocia a la aparición de un hecho internacionalmente ilícito. Es decir, frente a la vulneración de una norma de derecho internacional (elemento objetivo) atribuible al Estado (elemento subjetivo) que causa un daño, se activa para el Estado infractor la obligación de reparar. El Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001) establece en su artículo 31 lo siguiente: a) que «el Estado está obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito», y b) que el perjuicio comprende al daño material y moral.

Aunque este instrumento se centra en relaciones interestatales, no se excluye la posibilidad de aplicarlo *mutatis mutandi* a una situación concreta en que la víctima del hecho ilícito no es otro Estado, sino un individuo.<sup>6</sup>

En cuanto a las formas que puede revestir esa reparación, el Proyecto sobre Responsabilidad establece la restitución (restablecimiento de la situación que existía antes de la comisión del hecho ilícito, siempre que no sea materialmente imposible o entrañe una carga desproporcionada), la indemnización y la satisfacción (reconocimiento de la violación, disculpa formal o una expresión de pesar, entre otras). Asimismo, procederán las garantías de no repetición si es que esa posibilidad existe.

En el marco específico de los derechos humanos, existe un claro consenso en la obligación estatal de reparar toda consecuencia del hecho violatorio de derechos humanos. Concretamente en el SIDH, la propia CADH establece en su artículo 63.1 la obligación de reparar. También en el marco del derecho penal internacional (DPI), y específicamente en el artículo 75 del Estatuto de Roma, se establece esta obligación y se llega a configurar un derecho subjetivo de recibir reparación (Salmón y Pérez-León-Acevedo, 2022).

Los titulares de este derecho son las víctimas directas, pero también pueden serlo los familiares de las víctimas que sufren violaciones asociadas a los mismos hechos (por ejemplo, sufrimiento inherente por la desaparición forzada de un familiar).<sup>7</sup>

La Corte IDH presenta una jurisprudencia creativa e innovadora cuyas mayores contribuciones son, precisamente, las referidas a las medidas reparatorias. Estas pre-

---

<sup>6</sup> En ese sentido, el artículo 33, inciso 2 del mencionado proyecto establece que «2. La presente parte se entiende sin perjuicio de cualquier derecho que la responsabilidad internacional del Estado pueda generar directamente en beneficio de una persona o de una entidad distinta de un Estado».

<sup>7</sup> La Corte IDH ha entendido a «los familiares» de forma amplia y flexible, adecuando el concepto, por ejemplo, a la cultura de las víctimas. En el caso *Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela* (2020, párr. 140), la Corte IDH ha considerado que, en casos de graves violaciones de derechos humanos, como las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual y tortura, es aplicable una presunción *iuris tantum* respecto de la violación al derecho a la integridad personal de madres y padres, hijas e hijos, esposos y esposas, y compañeros y compañeras permanentes, así como de hermanos y hermanas de las víctimas.

sentan también un papel preventivo en tanto incluyen medidas de carácter general. En este sentido, recoge las cuatro medidas reparatorias antes mencionadas: indemnización (por el daño físico o mental, pérdida de oportunidades, daños materiales y pérdida de ingresos, perjuicios morales, gastos de asistencia jurídica, servicios médicos o psicológicos), satisfacción (incluidas medidas para conservar la memoria, como erigir un monumento en memoria de las víctimas o crear un programa nacional de exhumaciones, entre otras), rehabilitación (como tratamiento médico y psicológico para los familiares de las víctimas) y garantías de no repetición (como medidas de adecuación de la legislación interna a parámetros convencionales o capacitación a funcionarios públicos en derechos humanos, medidas para garantizar el acceso público a información sobre graves violaciones de derechos humanos que se encuentren en archivos estatales o la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar).

A partir de esta aproximación, la Corte IDH ha recurrido al término «reparación integral» para describir la interacción de todo el conjunto reparatorio. De esta forma, se ha afirmado que, cuando no es posible la restitución, es necesario que la Corte IDH otorgue otras medidas de reparación para resarcir los daños de manera integral (Sentencia del caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, 2012a, párr. 241). También se ha planteado la necesidad de incluir un elemento transformador en la reparación a partir de la verificación de que en ciertas ocasiones la restitución puede implicar un retorno a condiciones de injusticia. Tomando eso en cuenta, la Corte IDH ha desarrollado la noción de reparación transformadora como criterio pertinente en casos de discriminación estructural. Así, en la Sentencia del caso *Campo Algodonero vs. México* señaló que «las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo, sino correctivo» (2009b, párr. 450). Posteriormente a este fallo, existe una sola mención similar. Esta aparece en la Sentencia del caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, donde se señaló que

Algunos actos discriminatorios analizados en capítulos previos se relacionaron con la reproducción de estereotipos que están asociados a la discriminación estructural e histórica que han sufrido las minorías sexuales, particularmente en cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia y la aplicación del derecho interno. Por ello, algunas de las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dichas situaciones, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo hacia cambios estructurales que desarticulen aquellos estereotipos y prácticas que perpetúen la población LGTBI. (Corte IDH, 2012a, párr. 267)<sup>8</sup>

En cualquier caso, para la Corte IDH, los principios relativos a las reparaciones responden a la idea de que la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. En ese sentido, se postula que los Estados procuren programas nacionales de reparación y asistencia a las víctimas, la adecuada ejecución

<sup>8</sup> Esta noción también ha sido desarrollada en Uprimny y Saffon (2009).



de las reparaciones dictadas por la Corte IDH y que, en suma, se busque una reparación plena y efectiva.

*c) Recomendaciones que responden a derechos humanos generales como educación, reconocimiento de pueblos indígenas, y otros*

La CVR reservó parte de sus recomendaciones a la afirmación y al desarrollo de derechos que debían moldear un Estado de derecho más inclusivo y democrático.

En ese sentido, destaca el llamamiento al «reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional». Este es un tema de la mayor relevancia que el *Informe Final* destaca adecuadamente. La afirmación de sus derechos no solo responde a demandas históricas, sino sobre todo a que constituyeron uno de los sectores más duramente golpeados por la violencia y el abandono (CVR, 2003, pp. 241-277). Asimismo, y vinculada a esta recomendación, se afirma la necesidad de una política de Estado que promueva la interculturalidad, lo que supone una verdadera reconfiguración de derechos como la educación y la salud; por ejemplo, el desarrollo de una educación bilingüe y la oficialización de las lenguas indígenas, la adopción de un enfoque intercultural en la atención de salud y el reconocimiento de mecanismos tradicionales de justicia alternativa, entre otras medidas. Las recomendaciones que aquí señalamos se derivan puntualmente del Convenio 169 de la OIT, en particular de los artículos 9, 10, 12, 21, 25, 26, 28, 30 de este instrumento, en vigor para el Perú desde el 2 de febrero de 1995.

Por otra parte, aunque de manera menos explícita, las medidas de reforma institucional también propenden a la configuración de un derecho al debido proceso robusto y a la afirmación de la no discriminación como base de la convivencia social. Sobre estos dos temas no solo existe una jurisprudencia copiosa en el SIDH, sino que también se basan en normas generales e incluso imperativas del derecho internacional (Salmón y Blanco, 2021; Corte IDH, 2003).

## **2.2. Clasificación de recomendaciones relacionadas con normas y estándares de DIDH y/o DIH**

En la sección precedente hemos visto, en términos generales, cómo existe una relación de superposición entre las recomendaciones de la CVR y las normas del derecho internacional. En este apartado veremos esa relación de una manera más detallada. En primer lugar, mostramos las recomendaciones de la CVR según las acciones específicas que demanda. Por ejemplo, algunas recomendaciones requieren desarrollo normativo; otras exigen investigaciones; y otras prescriben reparaciones para las víctimas. En segundo lugar, y tomando como base esta tipología, mostraremos la relación con las normas y los estándares del DIDH y/o del DIH en el sentido

de si esa relación está explícita en el *Informe Final* de la CVR o si se trata de una asociación implícita.

*a) Tipo de acción y destinatario de las recomendaciones de la CVR*

Las recomendaciones de la CVR cubren un amplio espectro de posibles acciones de implementación. De esta forma, y en orden de recurrencia, la mayoría exige algún tipo de acción normativa/legislativa (7), otras requieren una acción de capacitación (6), les siguen las que demandan acciones relacionadas con la justicia transicional (5) o una reforma institucional (5), luego están las que piden reparación para las víctimas (4) y la provisión de servicios públicos (4), además de una acción de la justicia (2), así como actividades de investigación (1), de reconocimiento de responsabilidad (1), acción de protección (1) y de regularización (1).

Por otro lado, también hay recomendaciones que se dirigen a grupos particulares, como la población carcelaria (3), los pueblos indígenas y/u originarios (2), la niñez (2) y las mujeres (2).

*b) Tipo de asociación a los estándares de DIDH y/o DIH*

- Asociación explícita (reconocida como tal por el *Informe Final* de la CVR)

El propio *Informe Final* señala de manera explícita normas y estándares internacionales para fundamentar algunas de sus recomendaciones finales. Esta tendencia es particularmente notoria cuando se trata de indicar acciones legislativas en temas generales que revisten un claro valor preventivo.

De esta forma, se identifica:

- *Delimitar el alcance del concepto de Defensa Nacional y el significado de la política correspondiente, de forma que todo lo que se llame Defensa y dependa de personal y organismos militares sea atribución, responsabilidad y competencia del Ministerio de Defensa.* La propuesta es subordinar el concepto de Defensa a un concepto de Seguridad Nacional que tenga las dimensiones del concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas.
- *Incorporación constitucional y legal del fuero militar al poder judicial bajo la Corte Suprema de Justicia.* Establecer el control de las decisiones del Fuero Militar por la Corte Suprema de Justicia en consideración a la determinación de la unidad del sistema de administración de justicia. Los tribunales militares deben conocer sólo los delitos de función militar y se debe excluir de sus competencias el juzgar a civiles y policías. Se debe reformar el Código de Justicia Militar revisando integralmente sus normas para especificar los delitos de función y trasladar los delitos que pueden ser considerados comunes al Código Penal. Además, se lo debe actualizar con el *Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra*.
- *Incorporar a la legislación avances de documentos internacionales vinculados a la administración de justicia y al debido proceso.* Establecer expresamente

en la Constitución la jerarquía constitucional de los *tratados relativos a derechos humanos*. Modernizar la justicia penal incorporando nuevas instituciones al Código Penal, en especial las provenientes de recientes tratados internacionales ratificados por el Perú, y estableciendo un nuevo código procesal penal. Dentro de los tratados que el Perú está en la obligación de ejecutar se considera de vital importancia el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. En esta misma línea, es conveniente recomendar al Estado peruano la aprobación y ratificación de diversos instrumentos internacionales vinculados al Derecho Humanitario y a los Derechos Humanos tales como la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad*, cuyas prescripciones esenciales también deberán ser incorporadas al Código Penal.

- Exhortar a los poderes del Estado a *no utilizar discrecionalmente amnistías, indultos u otras gracias presidenciales, sino dentro del estricto marco establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. La CVR ha sido y es contraria a todo tipo de perdón legal por medio del cual se subordine la búsqueda de la verdad y la satisfacción de la justicia a razones de Estado. La reconciliación, como la entendemos y presentamos en este informe, supone descartar la intervención externa en lo que debe ser labor estrictamente jurisdiccional. (CVR, 2003, t. IX, pp. 105-298; las cursivas son nuestras)

- Asociación implícita

La mayoría de las recomendaciones tienen una conexión directa con normas internacionales, pero la CVR decidió no plantear esta relación de manera explícita en varias de ellas. Las razones de ello no son conocidas, pero pudo deberse a la dificultad de identificar un solo sustento normativo o a una prudencia estratégica en cuanto a la utilización de estándares internacionales que están en constante desarrollo. Hay que decir, en todo caso, que esta forma de presentar las recomendaciones, sin referencia explícita a normas internacionales, no es privativa de un solo tipo de acción demandada por la CVR, sino que puede aparecer en diversos tipos de recomendaciones, ya sea de acciones normativas o legislativas, reformas institucionales, capacitaciones u otras. Lo resaltante es que en todos estos supuestos hay normas internacionales que sustentan las medidas.

Por ejemplo, en cuanto a acciones de reforma institucional se pide:

- Establecimiento de un sistema de defensa de los derechos humanos mediante la creación de instancias especializadas a nivel policial, judicial y del Ministerio Público, especialmente en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto.
- Fortalecer la independencia del sistema de administración de justicia.
- Poder Judicial de magistrados titulares, no de provisionales y suplentes.

- Establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos. (CVR, 2003, t.IX, pp. 116,127 y 128)

En cuanto a acciones de tipo normativo o legislativo:

- Reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional. Por ejemplo, a través de la existencia legal y personalidad jurídica de los pueblos y de sus formas de organización comunal, el reconocimiento de sus tierras y territorios tradicionales como inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables, entre otras medidas.
- Regulación de los estados de excepción. (CVR, 2003, t. IX, pp. 118 y 122)

En cuanto a acciones de capacitación dirigida se menciona:

- Cambios en educación y currículo militar; modernizar la educación y formación continua en ética y derechos humanos del policía como miembro de una institución civil.
- Iniciar un sostenido programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y cultura democrática. (CVR, 2003, t. IX, pp. 124 y 130)

También ocupan un lugar importante las recomendaciones dirigidas a fortalecer acciones de justicia transicional, como, por ejemplo:

- Respaldo expreso al *Informe Final* de la CVR.
- Disculpas al país de parte de los más altos responsables del Estado.
- Ceremonias Públicas de Explicación de la Verdad.
- Recordatorios o lugares de memoria como Espacios de Memoria en los cementerios, espacios de la memoria: plazas o parques públicos, placas conmemorativas en la entrada de Palacio de Gobierno, del Palacio Legislativo y del Palacio de Justicia. (CVR, 2003, t. IX, pp. 161, 162 y 166)

Finalmente, también figuran las referidas a la reparación de las víctimas, como, por ejemplo:

- Atención clínica en salud mental [de manera gratuita], exonerada de cualquier pago por concepto de derechos, tasas, exámenes y análisis.
- Acceso a la salud [de los] que padecen algún problema físico y prioritariamente los/as discapacitados/as permanentes, parcial o totalmente, cuya discapacidad es producto de violaciones sexuales, torturas, heridas o lesiones tipificadas por la CVR y ocurridas durante el periodo del conflicto.

- Plan Nacional de investigaciones antropológico-forenses.
- Regularización de la situación jurídica de los desaparecidos. (CVR, 2003, t. IX, pp. 177, 207 y 184)

### **3. El cumplimiento de las recomendaciones finales de la CVR. Ni consistencia estatal ni influencia directa de su coincidencia material con estándares internacionales**

Veinte años después de la emisión del *Informe Final* de la CVR, puede decirse que el cumplimiento de sus recomendaciones finales es muy limitado. Del total de las 32 medidas de recomendación vinculadas a normas y estándares de DIDH y DIH, se ha elegido, para este análisis, una muestra de cinco recomendaciones que resultan representativas del total:

1. «Delimitar el alcance del concepto de Defensa Nacional y el significado de la política correspondiente, de forma que todo lo que se llame Defensa y dependa de personal y organismos militares sea atribución, responsabilidad y competencia del Ministerio de Defensa» (CVR, 2003, t. IX, p. 120, B.1).
2. «Exhortar a los poderes del Estado a no utilizar discrecionalmente amnistías, indultos u otras gracias presidenciales, sino dentro del estricto marco establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos» (CVR, 2003, t. IX, p. 107, inciso f).
3. «Cambios en educación y currículo militar. Es necesario formar oficiales con firmes valores democráticos; respeto a la vida e integridad personal y lealtad al poder democrático. Al respecto es conveniente: [...] Establecer cursos de Derecho Humanitario de carácter obligatorio en las escuelas de formación y capacitación» (CVR, 2003, t. IX, p. 124, B.9).
4. «En el Ministerio Público es indispensable crear una especialidad en la investigación de los problemas de derechos humanos» (CVR, 2003, t. IX, p. 130, C.9).
5. «Plan Nacional de investigaciones antropológico-forenses» (CVR, 2003, t. IX, p. 207).

La primera recomendación está asociada explícitamente a estándares de derecho internacional; mientras que las siguientes cuatro recomendaciones son de asociación implícita. Las recomendaciones tienen objetivos diferentes en cuanto al tipo de medida que se debe tomar para su cumplimiento en tanto se trata de un pedido de

acción normativa/legislativa, una acción de exhortación, una acción de capacitación, una acción de reforma institucional, y una acción de reparación e investigación. Un segundo motivo por el cual se eligieron estas cinco recomendaciones es que evidencian diferentes etapas de cumplimiento. Por ejemplo, la primera medida no ha sido cumplida; la segunda, aunque cumplida inicialmente, fue luego incumplida por decisión del Poder Ejecutivo y, posteriormente, del Tribunal Constitucional; la tercera ha sido cumplida en su totalidad, pero esto no parece haberse hecho en virtud de las recomendaciones de la CVR, pues varias de las acciones relevantes son previas a la publicación del *Informe Final*; en el caso de la cuarta, se han tomado diversas acciones (algunas de las cuales mencionan expresamente el *Informe Final* de la CVR) para dar cumplimiento a la recomendación, pero actualmente existe preocupación sobre los posibles retrocesos; finalmente, la quinta recomendación se encuentra próxima a un cumplimiento total.

Asimismo, a partir del análisis del cumplimiento de estas recomendaciones, se identifica un conjunto de particularidades; por ejemplo, la influencia de la voluntad y del contexto político en las acciones del Estado, y el hecho de que el cumplimiento puede no ser consistente en el tiempo, es decir, puede haber retrocesos a pesar del cumplimiento inicial de una recomendación. Con relación a esto último, se pudo observar que una recomendación que tenía un cumplimiento total (no dar medidas de perdón por graves violaciones de derechos humanos) puede verse afectada por acciones posteriores (indulto humanitario).

Analicemos a continuación cada una de las recomendaciones citadas:

1. «Delimitar el alcance del concepto de Defensa Nacional y el significado de la política correspondiente, de forma que todo lo que se llame Defensa y dependa de personal y organismos militares sea atribución, responsabilidad y competencia del Ministerio de Defensa» (CVR, 2003, t. IX, p. 120, B.1).

Esta recomendación requería una acción normativa/legislativa estatal y mencionó explícitamente la necesidad de «subordinar el concepto de Defensa a un concepto de Seguridad Nacional que tenga las dimensiones del concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas» (2003, t. IX, p. 121). Es decir, se hace uso de una definición internacional (*seguridad humana*), que tiene sustento normativo en múltiples derechos humanos de claro carácter vinculante, para guiar la transformación nacional. La CVR consideraba que correspondía al Ministerio de Defensa la conducción «para asegurar el liderazgo democrático de la defensa y seguridad, así como el control de sus acciones» (2003, t. IX, p. 121). E incluso postulaba que debía darse una:

[M]ención explícita en la Constitución [sobre] la función del Ministro de Defensa como la autoridad política y administrativa que organiza y conduce a la Fuerza Armada de acuerdo a ley y para los fines de la Defensa Nacional; [y] suprimir de la Constitución toda atribución y competencia directa de las Fuerzas Armadas, y redefinirlas como dependencias del Ministerio de Defensa.

Consecuentemente, el Consejo de Defensa Nacional, la [Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional] (SEDENA) y el Comando Conjunto pasarían a ser organismos del sector Defensa. El jefe del Comando Conjunto tendría rango de Viceministro. (2003, t. IX, p. 121)

Según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2012):

[L]a seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. Sobre esta base, el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba (entre otros factores): a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano; (...) c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Esta recomendación no se ha cumplido. Por el contrario, existe un abierto desencuentro entre las acciones del Estado y las recomendaciones del *Informe Final* de la CVR. Si bien se han emprendido diversas acciones de reforma en lo que concierne a defensa y seguridad nacional, ninguna está alineada con lo establecido por la CVR. En efecto, aunque las normas en la materia reconocen que el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas «depende del Ministro de Defensa» (aunque sin rango de viceministro),<sup>9</sup> sigue siendo el presidente de la República quien lo preside.<sup>10</sup> Por otro lado, se plantea la seguridad y defensa nacional como un concepto unificado,<sup>11</sup> pues la finalidad del Sistema de Defensa Nacional es garantizar la seguridad nacional.<sup>12</sup>

Finalmente, tampoco se ha producido la reforma constitucional que recomendaba la CVR para suprimir toda atribución y competencia directa de las Fuerzas Armadas

<sup>9</sup> Véase el artículo 6 del Decreto Legislativo 1136 (2012, 10 de diciembre), el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es «un Oficial General o Almirante de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República, entre los cinco (05) Oficiales Generales o Almirantes más antiguos del Escalafón Conjunto de las Fuerzas Armadas» y «depende del Ministro de Defensa».

<sup>10</sup> Véase el artículo 4 del Decreto Legislativo 1129 (2012, 7 de diciembre), el Sistema de Defensa Nacional es dirigido por el presidente de la República, acorde al artículo 164 de la Constitución.

<sup>11</sup> Véase el Decreto Legislativo 1134, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.

<sup>12</sup> De acuerdo al artículo 3 del Decreto Legislativo 1129 (2012, 7 de diciembre), «El Sistema de Defensa Nacional es el conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos de la Defensa Nacional».

o redefinirlas como dependencias del Ministerio de Defensa. No obstante, el artículo 169 de la Constitución de 1993 (anterior al *Informe Final* de la CVR) establece explícitamente la subordinación de estas y la Policía Nacional al poder constitucional.

2. «Exhortar a los poderes del Estado a no utilizar discrecionalmente amnistías, indultos u otras gracias presidenciales, sino dentro del estricto marco establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos» (CVR, 2003, t. IX, p. 107, inciso f).

La CVR exhortó al Estado a evitar todo tipo de perdón legal por medio del cual se subordinara la búsqueda de la verdad y la satisfacción de la justicia a «razones de Estado». Esta recomendación no señala explícitamente su fundamento normativo internacional, pero sí recurre a un marco jurisdiccional internacional vinculante para el Perú, cual es la Corte IDH. Debe recordarse que esta Corte ya había emitido su sentencia sobre el caso *Barrios Altos vs. Perú*, en la que prohibió este tipo de medidas frente a graves violaciones de derechos humanos y precisó las consecuencias jurídicas de adoptarlas. En efecto, en su párrafo 41 señaló:

Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Corte IDH, 2001)

Asimismo, resulta interesante que la CVR descartara que el llamado a la reconciliación pudiera justificar «la intervención externa en lo que debe ser labor estrictamente jurisdiccional». En otros términos, que ninguna de estas medidas podría utilizar el argumento de la reconciliación nacional como fundamento del perdón.

Es importante señalar que, en una resolución posterior de la Corte, dada a propósito del incumplimiento por parte del Perú de esta sentencia, la Corte IDH señaló que existía una tendencia en el DIDH y el DPI de «limitar que las condenas impuestas por tribunales penales por graves violaciones a los derechos humanos sean perdonadas o extinguidas por decisiones discrecionales de los Poderes Ejecutivo o Legislativo» (2018).<sup>13</sup>

Igualmente, en la Sentencia del caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, la Corte IDH estableció que

En atención a la regla de proporcionalidad, los Estados deben asegurar, en el ejercicio de su deber de persecución de esas graves violaciones, que las penas impuestas no se constituyan en factores de impunidad, tomando en cuenta

<sup>13</sup> Posición reiterada consistentemente en las sentencias de los casos *19 Comerciantes vs. Colombia* (Corte IDH, 2004, párr. 263), y *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (Corte IDH, 2005, párr. 97).



varios aspectos como las características del delito y la participación y culpabilidad del acusado. Del mismo modo, el otorgamiento indebido de beneficios en la ejecución de la pena puede eventualmente conducir a una forma de impunidad, particularmente cuando se trate de la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, como las ocurridas en el presente caso. (2010a, párr. 150)

Si bien el Estado se abstuvo de estas medidas de perdón durante varios años y se podía afirmar, en consecuencia, que el cumplimiento de esta recomendación era satisfactorio (Macher, 2014), la situación cambió radicalmente a partir de las acciones del Ejecutivo (otorgamiento de indulto y derecho de gracia por razones humanitarias a Alberto Fujimori el 24 de diciembre de 2017) y del Tribunal Constitucional (que, en sesión del pleno del 17 de marzo de 2022, declaró fundada la demanda de hábeas corpus y, en consecuencia, restituyó los efectos de la Resolución Suprema 281-2017-JUS del 24 de diciembre de 2017 y dispuso la libertad de Fujimori), lo que hizo que el cumplimiento de la recomendación se tornase nulo.

La propia Corte IDH tuvo que pronunciarse sobre estas decisiones, y llegó a la conclusión de que el indulto a Fujimori tiene un impacto sobre el derecho de acceso a la justicia a las víctimas (2018, párrs. 54-58) y que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la materia es contraria a la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar en lo que respecta al control jurisdiccional del indulto «por razones humanitarias» (Corte IDH, 2022, párrs. 37-42), por lo que dictaminó que el Perú debe «abstenerse de implementar la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional del Perú el 17 de marzo de 2022» (Corte IDH, 2022, p. 18).

En este caso, el incumplimiento de la exhortación de la CVR no solo contraviene un punto central de su propio trabajo, sino que conllevó el señalamiento de responsabilidad internacional por parte del Estado peruano ante la Corte IDH. Nuestro país incumplió dos veces sus obligaciones: primero, cuando el Gobierno de Alberto Fujimori dictó medidas de amnistía y, luego, cuando se otorgó a Fujimori un indulto que no resistía un análisis objetivo de los hechos a la luz de los estándares internacionales.<sup>14</sup> Asimismo, estos avances y retrocesos alertan sobre la necesidad de hacer seguimiento constante a las acciones que responden a las obligaciones de derechos humanos, pues el contexto político desnuda el poco apego a estos valores de sucesivos Gobiernos.

3. «Cambios en educación y currículo militar. Es necesario formar oficiales con firmes valores democráticos; respeto a la vida e integridad personal y lealtad al poder democrático. Al respecto es conveniente: [...] Establecer cursos de Derecho Humanitario de carácter obligatorio en las escuelas de formación y capacitación» (CVR, 2003, t. IX, p. 124, B.9).

---

<sup>14</sup> De manera anterior, el Gobierno de Alan García intentó establecer una amnistía en 2010 para el personal militar que presuntamente había cometido violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno y que, finalmente, fue derogada. Véase <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2010/09/peru-deroga-ley-niega-justicia-victimas-crimenes-pasado/>.

Esta recomendación, que demanda una acción de capacitación, ha sido implementada. Debe señalarse que, si bien las primeras medidas que impulsaron esta capacitación son previas a la publicación del *Informe Final* de la CVR, lo cierto es que no se trató de una implementación integral e irreversible, pues la Corte IDH señaló en 2013 que

Si bien la Corte ya ha ordenado al Estado peruano realizar cursos de capacitación permanentes en derechos humanos a miembros de fuerzas armadas y policiales en el marco de los casos La Cantuta y Anzualdo Castro, no consta que a la fecha se hubiere dado cumplimiento cabal a dichas medidas. (Sentencia del caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú, párr. 274)

La necesidad de capacitar a las fuerzas armadas (y policiales) se basa en un estándar internacional claramente afirmado tanto por la Corte IDH como por la obligación de difundir propia del DIH.

En el primer supuesto, encontramos la advertencia de que «[u]na adecuada legislación no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos» (Sentencia del caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Corte IDH, 2006a, párr. 77). Asimismo, se vincula directamente la capacitación como una forma de prevenir la impunidad cuando la Corte IDH afirma que «es importante fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de jueces, fiscales y de personal de las fuerzas armadas, a fin de evitar que hechos como los analizados en el presente caso se repitan» (Sentencia del caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) vs. Guatemala, 2012d, párr. 353). Refiriéndose a Perú, la Corte IDH afirma que «la educación en derechos humanos en el seno de las Fuerzas Armadas resulta crucial para generar garantías de no repetición de hechos» (Sentencia del caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú, 2013, párr. 274).<sup>15</sup>

Por su parte, la obligación de difundir y capacitar en DIH resulta un corolario necesario de la obligación general de «respetar y hacer respetar» sus disposiciones (artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra), pero también encuentra fundamento expreso en los artículos 47, 48, 127 y 144 de los cuatro Convenios de Ginebra, respectivamente; en los artículos 83 y 19 de los dos Protocolos Adicionales; y en las normas consuetudinarias 142 y 143.

En cuanto a su cumplimiento, la Ley 27741 del 29 de mayo de 2002 estableció una política educativa en materia de derechos humanos y creó un Plan Nacional para su Difusión y Enseñanza, la cual alcanza a la educación militar y policial.<sup>16</sup> Por otro

<sup>15</sup> En el ámbito de las Naciones Unidas, este deber estatal se contempla en el párrafo 80 de la Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del Comité de Derechos Humanos y en el artículo 8 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (17 de diciembre de 1979).

<sup>16</sup> Véase <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H826419>.

lado, cabe resaltar que el Ministerio de Defensa, a través del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), viene ofreciendo la Maestría en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de conflictos, la cual está dirigida al personal de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y a profesionales civiles.<sup>17</sup>

De esta forma, tenemos que hay acciones concertadas para garantizar la educación en materia de derechos humanos y DIH a las Fuerzas Armadas. El nivel efectivo de integración de estos principios en la práctica cotidiana o la prioridad que se asigna a estos temas merecerían un análisis extenso que no es posible realizar en este texto.

4. «En el Ministerio Público es indispensable crear una especialidad en la investigación de los problemas de derechos humanos» (CVR, 2003, t. IX, p. 130, C.9).

Esta medida implica una reforma institucional profunda en una institución fundamental para garantizar el acceso a la justicia de la población en general y de las víctimas de violaciones de derechos humanos en particular. Del conjunto de acciones adoptadas para dar cumplimiento a esta recomendación, se verifica que solo algunas mencionan de manera expresa el *Informe Final* de la CVR y sus recomendaciones. En este sentido, la creación del *subsistema* del Ministerio Público para conocer violaciones de derechos humanos fue vista como una medida positiva por temas de especialidad y carga procesal; sin embargo, enfrenta graves retrocesos en la actualidad.

La jurisprudencia de la Corte IDH reafirma desde su primer caso de manera consistente el deber estatal

[D]e investigar seriamente con los medios [que el Estado tenga] a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. (Sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988, párr. 174)

Asimismo, en la Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú, la Corte IDH enfatiza que esta obligación «adquiere particular intensidad e importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados» (2006c, párr. 157), incluso hasta alcanzar esa obligación, en algunos casos, el carácter de *jus cogens* o norma imperativa del derecho internacional. En casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otras graves violaciones de los derechos humanos, la Corte IDH ha considerado que la realización de una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la liber-

<sup>17</sup> Estas medidas favorecieron la elaboración de un manual de derecho internacional humanitario y derechos humanos para las Fuerzas Armadas mediante la Resolución Ministerial 318 DE/CCFFAA-DD-HH del 27 de febrero de 2001 y la Resolución Ministerial 1394 DE/CCFFAA/CDIH-FFAA del 1 de diciembre de 2004. Posteriormente, mediante la Resolución Ministerial 0066-2022-DE del 3 de febrero de 2022 se aprobó el *Manual de derechos humanos y derecho internacional humanitario de las Fuerzas Armadas del Perú*: <https://www.gob.pe/institucion/mindef/normas-legales/2732215-0066-2022-de>.

tad personal, la integridad personal y la vida (Sentencia del caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, 2012c, párr. 223). La Corte IDH considera que en esos casos la impunidad no será erradicada sin la determinación de las responsabilidades generales —del Estado— e individuales —penales y de otra índole de sus agentes o de particulares—, complementarias entre sí (Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú, 2006c, párr. 157). El incumplimiento genera, en tales supuestos, responsabilidad internacional del Estado.

De esta forma, el DIDH no establece un mecanismo de investigación en concreto. Los Estados pueden recurrir a una amplia gama de mecanismos compatibles con la legislación y las prácticas nacionales siempre que esos mecanismos cumplan con los requisitos del derecho internacional relativos al deber de investigar. Dentro de este conjunto de medidas es factible, por ejemplo, responder a esta obligación mediante la creación de un subsistema especializado en derechos humanos siempre que se cumpla con los compromisos y las obligaciones jurídicas internacionales del Estado.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En el marco del trabajo de las Naciones Unidas, esto ha sido corroborado, por ejemplo, por los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones: «Artículo 3. La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de: [...] b) Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional; c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, como se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación». Véase también el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, cuyo principio 19 establece que «[l]os Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptarán las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente. Aunque la iniciativa del enjuiciamiento es en primer lugar una de las misiones del Estado, deberán adoptarse normas procesales complementarias para que las propias víctimas, sus familiares o herederos puedan tomar esa iniciativa, individual o colectivamente, en particular como partes civiles o como personas que inician un juicio en los Estados cuyo derecho procesal penal contemple esos procedimientos. Los Estados deberán garantizar la amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas y a toda persona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso».

Debe señalarse que, una vez culminado su trabajo, paralelamente a la entrega de su *Informe Final*, la CVR presentó ante el sistema de justicia 47 expedientes sobre igual número de casos emblemáticos que fueron materia de sus investigaciones. Se entregaron 45 estudios al Ministerio Público, y 2 fueron destinados al Poder Judicial. Estos expedientes, en algunos casos, lograron iniciar investigaciones fiscales y procesos penales y, en otros casos, se sumaron a indagaciones que fiscales y jueces venían haciendo sobre violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno. Véase [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/sobre-seguimientos/seguimiento-de-casos-cvr/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/sobre-seguimientos/seguimiento-de-casos-cvr/).

En cuanto al cumplimiento, debe señalarse que el Ministerio Público creó una Fiscalía Especializada para desapariciones forzosas, ejecuciones extrajudiciales y exhumación de fosas clandestinas con competencia a nivel nacional (Resolución de la Fiscalía de la Nación 631-2002-MP-FN, 2002). Esta fiscalía fue creada para dar cumplimiento a la obligación de investigar los 159 casos de violaciones de derechos humanos que formaron parte del comunicado de prensa conjunto suscrito entre el Estado peruano y la CIDH (2001). El año siguiente se creó la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas (Resolución de la Fiscalía de la Nación 2034-2003-MP-FN, 2003) y la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas (Resolución de la Fiscalía de la Nación 2036-2003-MP-FN, 2003).

Sin embargo, y de manera paulatina a partir de 2006, este subsistema fue incorporando cambios que, más que responder a la disminución de carga procesal (lo que podría significar que los procesos por violaciones de derechos humanos encontraron solución), parecen apuntar a una saturación temática (incluidos delitos tributarios, aduaneros y contra la propiedad intelectual dentro de sus funciones), lo que en los hechos supone un debilitamiento del subsistema.<sup>19</sup> En esta línea, la fiscal de la nación dividió el subsistema creando fiscalías para derechos humanos y fiscalías para terrorismo: a partir de esa decisión, existen solo una fiscalía superior y nueve fiscalías supraprovinciales especializadas en derechos humanos e interculturalidad (Romero, 2023; Resolución 008-2023-MP-FN-JFS, 2023).

En el ámbito del Poder Judicial, por su parte, se elaboró en 2004 un Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia por parte de una Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS).<sup>20</sup> Esta Comisión expresó su respaldo a las recomendaciones de la CVR; en especial, a las referidas a la judicialización de los casos de graves violaciones de los derechos humanos. En ese sentido, recomendó a los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público que se implementaran cuatro recomendaciones de la CVR, para lo cual deberían contar con los recursos y el apoyo necesarios:

- a) Terminar de encargar a determinados juzgados, fiscalías y sala penales, en forma exclusiva y por periodo de hasta cinco años, la investigación y juzga-

<sup>19</sup> Subsistema del Ministerio Público con competencia para conocer casos de derechos humanos: [https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista\\_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/](https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/).

<sup>20</sup> El Congreso de la República, mediante la Ley 28083 del 4 de octubre de 2003, creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Con fecha 24 de abril de 2004, la CERIAJUS, cumpliendo el encargo encomendado por la ley que la creó, concluyó con el mandato conferido y entregó al presidente de la República el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, como propuesta integral y concertada de un acuerdo político institucional, logrado entre todas las entidades que conforman el sistema de justicia.

miento de los casos de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el periodo objeto de mandato de la CVR (mayo de 1980 a noviembre del 2000); b) Continuar con la implementación del Plan Nacional de Intervenciones Antropológico Forenses, a cargo del Ministerio Público y con la colaboración de la Defensoría del Pueblo e instituciones públicas o privadas nacionales e internacionales; c) Sugerir a la Academia de la Magistratura que, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, implemente un Programa Especial de Formación a jueces y fiscales en valores democráticos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Asimismo, sugerir a las universidades, Colegios Profesionales y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos llevar a cabo un sostenido esfuerzo de formación de otros operadores de la justicia (abogados, profesores y estudiantes de derecho, policías, etc.) en estas materias y; d) Implementar el programa de protección de víctimas y testigos, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos a ser investigados, pues ya se han verificado amenazas y atentados contra algunos de ellos. (CERIAJUS, 2004, pp. 46-47)

También corresponde señalar dos resoluciones administrativas (170-2004-CE-PJ y 463-2004-P-CSJAY/PJ) del mismo año que mencionan expresamente el *Informe Final* de la CVR y sus recomendaciones y, en virtud de eso, amplían la competencia de la actual Sala Nacional y la de los Juzgados Penales Especializados en Delitos de Terrorismo, para conocer además los delitos contra la humanidad previstos en los Capítulos I, II y III del Título XIV - A del Código Penal y de los delitos comunes que hayan constituido casos de violación de derechos humanos, así como de los delitos conexos a estos (Resolución Administrativa); y disponen que el Segundo Juzgado Penal de Huamanga se denomine Juzgado Penal Supraprovincial con competencia en las provincias de Huamanga, Huanta, Cangallo y Víctor Fajardo para conocer delitos de terrorismo, delitos contra la humanidad y delitos comunes que hayan constituido casos de violación de derechos humanos y otros delitos conexos a estos.

A diferencia del Ministerio Público, se verifica una mención expresa al *Informe Final* de la CVR como fundamento de la reorganización del Poder Judicial. Esta práctica resulta de particular interés porque, más allá de su valor vinculante *per se*, estas recomendaciones son vistas como una habilitación para realizar cambios en la organización de la administración de justicia de tal manera que se puedan llevar a cabo los juzgamientos relacionados con las víctimas de violaciones de derechos humanos.

5. «Plan Nacional de investigaciones antropológico-forenses» (CVR, 2003, t. IX, p. 207).

Esta recomendación apuntaba tanto a una medida reparatoria como a una acción de investigación a cargo del Estado. El objetivo general era «producir los lineamientos necesarios para el desarrollo de las investigaciones eficaces relacionadas con graves

violaciones a los derechos humanos, específicamente concernidos al problema de las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada» (2003, t. IX, p. 210) y llegar a la «recuperación adecuada de los restos humanos [que] permit[a] la identificación y la determinación de los hechos, las causas de muerte y los presuntos autores» (2003, t. IX, p. 210), así como «para el programa de reparaciones, a través (entre otros aspectos y en primer lugar) de la restitución de los restos de la víctima al entorno familiar y social afectado» (2003, t. IX, p. 210). En ese sentido, se planteó la necesidad de contar con un Plan de Intervención Antropológica Forense integral a nivel nacional que incluya

Brindar el apoyo a los familiares [incluido el apoyo psicológico y jurídico], garantizando la constante información, así como la restitución de los cuerpos y generando las políticas que permitan acceder a las garantías y programas de reparación en todos los casos reportados. (2003, t. IX, p. 211)

El Estado peruano adoptó un conjunto de medidas positivas que hacen que esta recomendación esté en proceso de cumplimiento. En 2016, se aprobó la Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 y el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD). Sin embargo, a pesar de que su contenido está directamente vinculado con el trabajo de la CVR, únicamente el PNBPD menciona a la CVR; las otras normas no mencionan el *Informe Final* o a la CVR en general.

Las investigaciones antropológico-forenses se encuentran vinculadas con la obligación estatal de investigar las graves violaciones de derechos humanos y tienen fundamento claro en una serie de estándares internacionales en la materia. De esta forma, por ejemplo, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas no solo establece la necesidad de investigar estas prácticas delictivas (artículos 3 y 12), sino que, en el artículo 24, señala expresamente que

2. Cada víctima tiene el derecho de conocer [...] la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida [...] Cada Estado Parte tomará las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos. (2006)

Asimismo, la profusa jurisprudencia de la Corte IDH en materia de desapariciones forzadas ha destacado, en la Sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, que la investigación «[d]ebe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio» (1988, párr. 177), y que este deber «subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida» y que «el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance» (1988, párr. 181). Posteriormente, en

la Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú, la Corte IDH estableció que «toda autoridad estatal, funcionario público o particular que haya tenido noticia de actos destinados a la desaparición forzada de personas, deberá denunciarlo inmediatamente» (2009a, párr. 65). Asimismo, en dicha sentencia, la Corte IDH establece un estándar de *debida diligencia* de las investigaciones que implica, entre otros elementos, evitar «omisiones al recabar prueba y al seguir líneas lógicas de investigación» (2009a, párr. 54).

En referencia al manejo y a la devolución de los restos, la Corte IDH señaló que «el cuidado de los restos mortales de una persona es una forma de observancia del derecho a la dignidad humana», con lo cual consideró que «en todas las culturas, asume una significación muy especial» y que ella «ha reconocido la importancia de tener en cuenta determinados aspectos de las costumbres de los pueblos indígenas en América» (Sentencia del caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, 2002, párr. 81). Por lo tanto, la Corte IDH consideró que «el Estado debe realizar las exhumaciones, en presencia de los familiares, para localizar los restos mortales [...] y entregar a ellos dichos restos» (párr. 82) y «como una medida de satisfacción, la Corte considera que el Estado debe implementar, en caso de no existir en la actualidad, un programa nacional de exhumaciones» (párr. 83). Finalmente, la Corte IDH también encuentra que

Las diligencias que realice el Estado para establecer el paradero o, en su caso, las exhumaciones para localizar sus restos mortales, deberán realizarse en acuerdo con y en presencia de los familiares [...] además, en el evento de que se encuentren los restos mortales, éstos deberán ser entregados a sus familiares previa comprobación genética de filiación, a la mayor brevedad posible y sin costo alguno. El Estado deberá cubrir los gastos funerarios, de acuerdo a las creencias de la familia y de común acuerdo con estos. (Sentencia del caso Raddilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, 2009c, párr. 336)

De esta forma, la jurisprudencia interamericana reconoce que los programas de investigación forense-antropológico son una medida adecuada y respaldada por un estándar internacional.

El Perú, como se dijo antes, publicó en 2016 la Ley 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000, la cual «tiene por finalidad priorizar el enfoque humanitario durante la búsqueda de las personas desaparecidas en el periodo de violencia 1980-2000, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos» (artículo 1). En esta norma se designa al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como la entidad competente para aprobar, implementar y hacer seguimiento al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con un enfoque humanitario (artículo 4). Asimismo, esta ley crea el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro como una base de información autónoma que centralice, sistematice y depure la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas (artículo 6). El



PNBPD al 2030 fue aprobado mediante el Decreto Supremo 011-2021-JUS del 13 de julio de 2021 y desarrolla la política pública de búsqueda con enfoque humanitario. Entre sus objetivos prioritarios figura «[i]ncrementar los resultados de los análisis de restos humanos recuperados y de los familiares para la identificación de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980 - 2000» e «[i]ncrementar la participación con enfoque intercultural y de género de los familiares de personas desaparecidas durante el proceso de búsqueda».

En este sentido, al concluir la investigación, se podrían dar las siguientes situaciones: a) la restitución del cuerpo a los familiares; b) la entrega del informe final del caso cuando no es posible recuperar el cuerpo de la persona desaparecida después de haber agotado todos los medios de búsqueda disponibles; y c) el reencuentro familiar en los casos que se halle con vida a una persona desaparecida, si tal es la voluntad de las personas.

A julio de 2021, la información oficial es que la cifra de desaparecidos asciende a 21 918 (Registro Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas - RENADE) y que se han recuperado el 19,5 % de los restos (Defensoría del Pueblo). Es decir, a esa fecha, se habrían recuperado los restos de, aproximadamente, 3962 personas.

#### 4. Conclusión

La creación de una comisión de verdad en Perú no fue una respuesta explícita a obligaciones internacionales del Estado en materia de derecho a la verdad. Sin embargo, sí se corresponde con normativa y jurisprudencia internacionales que ya existían en el momento. Independientemente de ese origen, la CVR se apoyó en marcos jurídicos internacionales en diversos aspectos de su trabajo. En este trabajo se encuentra que sus recomendaciones tuvieron dos formas de relación con la normatividad internacional: explícita e implícita. Ahora bien, que el vínculo fuera explícito o implícito no dependió del tipo de acción recomendada (reforma institucional, cambio normativo, etc.), pues se identifican recomendaciones de diverso tipo vinculadas con ese paradigma jurídico internacional.

Asimismo, resulta interesante comprobar que, cuando las recomendaciones se apoyan en fuentes internacionales, estas no se limitan a tratados o fuentes convencionales, sino que incluyen un uso intensivo de la jurisprudencia de la Corte IDH e instrumentos de *soft law* como los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* y el *Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad*, entre otros.

A pesar de esta superposición, no se verifica que el vínculo explícito o implícito entre recomendaciones y derecho internacional tenga una influencia determinante en su cumplimiento. De las recomendaciones que han sido cumplidas completamente o en algún grado parcial se puede concluir lo siguiente: a) que muchas veces no lo son por referencia a recomendaciones de la CVR; b) que, en general, tampoco lo son por referencia explícita al derecho internacional, aunque una sentencia de la Corte IDH o compromisos acordados con un órgano internacional, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, facilitan ese proceso de implementación.

En ese sentido, temas como la búsqueda de personas desaparecidas o la difusión de las normas de derechos humanos o del DIH, que cuentan con un amplio sustento en el derecho internacional, están entre las recomendaciones cumplidas en mayor grado. Asimismo, las medidas de reparación y el llamado a que el Estado no utilice discrecionalmente amnistías, indultos u otras gracias presidenciales frente a graves violaciones de derechos humanos se cumplen de manera más o menos consistente en el tiempo. En todas estas recomendaciones, independientemente de que su fundamento jurídico sea más o menos explícito, existe un conjunto de obligaciones internacionales claramente vinculantes para el Perú. En cualquier caso, como se advirtió desde el inicio, este capítulo se concentra en un conjunto de recomendaciones y no tiene aspiraciones de generalidad.

La relación entre recomendaciones, derecho internacional y obligaciones de cumplimiento que hemos encontrado deja puertas abiertas para nuevas interrogaciones. Cabe preguntarse, sobre todo, si el empleo del derecho internacional puede servir para empujar la agenda del cumplimiento de recomendaciones de una comisión de la verdad (una suerte de litigio estratégico transicional transformador) y, en esa línea, considerar la necesidad de que las colectividades interesadas en el proceso de justicia transicional tengan un conocimiento de este fundamento jurídico.

## Referencias

- Acosta-López, J. y Espitia-Murcia, C. (2017). Pasado, presente y futuro de la justicia transicional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 30, 9-40. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-30.ppfj>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2005, 16 de diciembre). *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, Resolución 60/147.*
- (2011, 12 de diciembre). *Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de Estado por hechos internacionalmente ilícitos, Resolución 56/83.*

- (2012, 25 de octubre). Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, *Resolución 66/290*.
- Brems, E. (2011). Transitional Justice in the Case Law of the European Court of Human Rights. *The International Journal of Transitional Justice*, 5, 282-303.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (s. f). Bases de datos de derecho internacional humanitario. CICR. <https://ihl-databases.icrc.org/es/customary-ihl/v1>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final*. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). (2004). *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001, 22 de febrero). Comunicado de prensa conjunto. [www.cidh.org/comunicados/spanish/2001/peru.htm](http://www.cidh.org/comunicados/spanish/2001/peru.htm)
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. (2006, 20 de diciembre). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988, 29 de julio). Sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo).
- (2000, 25 de noviembre). Sentencia del caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Fondo).
- (2001, 14 de marzo). Sentencia del caso Barrios Altos vs. Perú (Fondo).
- (2002, 22 de febrero). Sentencia del caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Reparaciones y Costas).
- (2003, 17 de septiembre). Opinión Consultiva 18/03 (Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados).
- (2006a, 5 de julio). Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2006b, 26 de septiembre). Sentencia del caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2006c, 29 de noviembre). Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2007, 4 de julio). Sentencia del caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2009a, 22 de septiembre). Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2009b, 16 de noviembre). Sentencia del caso González y otras («Campo Al-

- godonero») vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2009c, 23 de noviembre). Sentencia del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2010a, 26 de mayo). Sentencia del caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2010b, 24 de noviembre). Sentencia del caso Gomes Lund y otros («Guerrilha do Araguaia») vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2011, 24 de febrero). Sentencia del caso Gelman vs. Uruguay (Fondo y Reparaciones).
  - (2012a, 24 de febrero). Sentencia del caso Atala Riffo y niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2012b, 27 de febrero). Sentencia del caso Gonzáles Medina y familiares vs. República Dominicana (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2012c, 4 de septiembre). Sentencia del caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2012d, 20 de noviembre). Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas). 20 de noviembre de 2012.
  - (2013, 26 de noviembre). Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2014, 20 de noviembre). Sentencia del caso J. vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
  - (2018, 30 de mayo). Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú (Supervisión de Cumplimiento de Sentencia).
  - (2022, 7 de abril). Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú (Supervisión de Cumplimiento de Sentencia).
- Defensoría del Pueblo. (2008). *A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente* (Informe Defensorial 139).
- (2012). *Análisis de la problemática actual para las reparaciones en educación: la necesidad de modificación del artículo 18° del reglamento del Plan Integral de Reparaciones* (Informe de Adjuntía 015-2012-DP/ADHPD).
  - (2013). *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso* (Informe Defensorial 162).

- (2013). *Análisis de la normatividad vigente sobre reparaciones económicas a beneficiarios/las con más de una afectación* (Informe de Adjuntía 002-2013-DP/ADHPD).
- (2022, 30 de agosto). *Defensoría del Pueblo solicita mayor presupuesto para proceso de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en periodo de violencia 1980-2000*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-mayor-presupuesto-para-proceso-de-busqueda-e-identificacion-de-personas-desaparecidas-en-periodo-de-violencia-1980-2000/>
- Gómez Isa, F. (2007). El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. *El derecho de las víctimas a la reparación integral. Balances y perspectivas. El otro derecho*, 37, 11-64.
- Macher, S. (2014). ¿Hemos avanzado?: a 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Instituto de Estudios Peruanos.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006a, 9 de enero). *Promoción y protección de los derechos humanos: estudio sobre el derecho a la verdad* (E/CN.4/2006/91).
- (2006b). *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Comisiones de la verdad*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionssp.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. OIT; Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Reátegui, F. y Uchuypoma, D. (2022). Perú's Truth and Reconciliation Commission. Recommending a Piecemeal Approach to Transitional Justice. En E. Skaar, E. Wiebelhaus-Brahm y J. García-Godos (Eds.). *Latin American Experiences with Truth Commissions. Beyond Words* (vol. II) (Series on Transitional Justice, pp. 277-314). Intersentia.
- Resolución 008-2023-MP-FN-JFS [Junta de Fiscales Supremos]. (2023, 9 de enero). Dividen fiscalías en Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializadas en Derechos Humanos e Interculturalidad, y Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializadas en Delitos de Terrorismo y delitos conexos, y crean las Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializadas en Derechos Humanos e Interculturalidad en los Distritos Fiscales de La Libertad, Madre de Dios y Ucayali.
- Romero, C. (2023, 18 de enero). La realidad de las fiscalías de Derechos Humanos confirma su reducción. *La República*. <https://larepublica.pe/political-judiciales/2023/01/18/fiscalia-la-realidad-de-las-fiscalias-de-derechos-humanos-confirma-su-reduccion-ministerio-publico-patricia-benavides>

- Salmón, E. (2015). Las comisiones de la verdad y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ¿Hacia la parajudicialización de las comisiones de la verdad?. En M. Giusti, G. Gutiérrez y E. Salmón (Eds.). *La verdad nos hace libres: sobre las relaciones entre filosofía, derechos humanos, religión y universidad* (pp. 291-313). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salmón, E. y Blanco, C. (2021). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salmón, E. y Pérez-León-Acevedo, J. P. (2022). Reparation for victims of serious violations of international humanitarian law: New developments. *International Review of the Red Cross*, 104(919), 1315-1343.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz, N. C. Sánchez y R. Uprimny (Eds.). *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). ICTJ; Unión Europea; Dejusticia.

# LUCES Y SOMBRAS DE LA JUSTICIA: EL LEGADO JURÍDICO DE LA CVR EN PERÚ

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.005>

**Valeria Reyes**

<https://orcid.org/0000-0002-8732-9954>

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

## Resumen

El capítulo presenta un análisis del impacto jurídico de la CVR a partir de las recomendaciones de naturaleza judicial propuestas por la Comisión en su *Informe Final*. Para ello, se problematiza, en primer lugar, sobre la concepción del valor de la «justicia» incorporada en el *Informe*, y cómo esta fue construida desde un enfoque predominantemente judicial. Sobre este punto, el capítulo describe algunos de los desafíos que aquella mirada legalista desencadenó para el proyecto fragmentado de justicia transicional iniciado frente al conflicto armado peruano.

En un segundo momento, el capítulo recopila los hallazgos presentados por la CVR en su *Informe* para sustentar la necesidad de implementar medidas de reforma del sistema de administración de justicia y de judicialización de casos relativos a graves violaciones de los derechos humanos, como un camino para satisfacer el pilar de la justicia. A veinte años de la presentación del *Informe Final* de la Comisión, el capítulo sistematiza y clasifica el nivel de implementación de tales recomendaciones por parte del Estado peruano, evidenciando la ausencia de monitoreo permanente respecto de dicho cumplimiento por parte de las autoridades públicas. Sobre la base de esta información, el texto pretende poner énfasis en las contribuciones jurídicas de la Comisión más allá de su mandato, y busca resaltar las tareas que aún se encuentran pendientes de ser atendidas en esta agenda.

**Palabras clave:** justicia transicional, graves violaciones de los derechos humanos, procesos judiciales, comisiones de la verdad, rendición de cuentas

## Introducción

Normalmente, la comisión sistemática de determinadas violaciones de los derechos humanos desafía las posibilidades de la justicia. Si el concepto de justicia se entiende desde un enfoque retrospectivo, su objetivo será reparar o rectificar las consecuencias de una vulneración (Webber, 2012), lo que parece imposible frente a delitos tan graves y odiosos como el genocidio o los crímenes de lesa humanidad. Si, por el contrario, tras la ocurrencia de episodios de violencia desmedida, la mirada sobre la justicia es prospectiva y se orienta a un cambio en la sociedad a partir de la reconstrucción de sus bases (Webber, 2012), los retos permanecen. Ello en tanto cuesta concebir posibilidades reales de diálogo y consenso entre grupos humanos distanciados por los crímenes del pasado.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante, CVR o la Comisión) tuvo desde su concepción un vínculo indesligable con la justicia. El propio decreto supremo que la creó indicaba en el artículo 1 que la CVR propendería al imperio de la justicia, a la vez que le otorgaba el mandato para conocer crímenes y graves violaciones cometidas por organizaciones terroristas y algunos agentes estatales, así como para indagar sobre las condiciones de diversa índole que contribuyeron al desenlace de la violencia. La justicia tomaba también un rol protagónico en el Decreto Supremo 101-2001-PCM, por el cual se actualiza el nombre de la CVR —se añade el término «reconciliación»—, pues este exigía a la Comisión iniciar un profundo proceso de reconciliación, que solo podía alcanzarse «a partir del esclarecimiento de los hechos y el restablecimiento de la justicia».

La CVR se enfrentaba, así, no solo a la tarea de atender las secuelas urgentes e inmediatas de un pasado y presente conflictivos, sino a descifrar un concepto como el de la justicia, el cual se había mostrado esquivo a construir nuestra identidad como nación al menos durante toda la historia republicana. En palabras de la Comisión, cumplir con el encargo que le había sido encomendado, exigía discernir sobre el significado de la verdad, la justicia y la reconciliación (CVR, 2003, p. 32).

Aunque el relato de la CVR se articula desde una perspectiva ética, la relevancia de una concepción jurídica en su lectura de los hallazgos identificados es visible. La CVR expuso la situación de injusticia estructural que exacerbó las graves consecuencias del conflicto armado interno, a las que presentó como afectaciones a principios y derechos fundamentales de las y los peruanos, que deterioraron toda base de convivencia social. Para la Comisión, la noción de justicia que nos llevaría a transitar hacia un Estado democrático de derecho debía involucrar cuatro dimensiones: la moral, la judicial, la reparadora, y la política y social. Aunque, sin duda, cada una de estas dimensiones es pieza integral de un mosaico de resarcimiento, reconstrucción y reconciliación, este capítulo tiene como objetivo discutir la concepción de la justicia desde una dimensión judicial, pero poniendo énfasis en el valor de las otras tres dimensiones.



Para tal fin, se describirá primero cómo concibió la CVR el valor de la justicia en un sentido judicial y qué desafíos implicó este enfoque para el proyecto de justicia transicional que se iniciaba en el país tras el fin del conflicto armado interno y la época de la dictadura. En segundo lugar, el capítulo describe y analiza las medidas dispuestas por la Comisión para materializar la justicia en sentido judicial una vez culminado su mandato, medidas que involucraron no solo la propuesta de judicialización de casos específicos, sino también la implementación de reformas estructurales en el sistema de administración de justicia. En última instancia, se analiza el impacto de este conjunto de medidas a veinte años de la presentación del *Informe Final* de la CVR.

## 1. Los desafíos de una justicia entendida en sentido judicial

El sentido judicial atribuido por la CVR a la noción de justicia fue irremediablemente procesal. La Comisión señaló en su *Informe* que, desde esta óptica, la justicia involucraba desplegar esfuerzos para perseguir y sancionar a las personas responsables de actos de violencia y violaciones de derechos humanos cometidos durante el periodo objeto de investigación (CVR, 2003, t. I, p. 35). Y, aunque la CVR carecía de atribuciones jurisdiccionales y, en esa medida, no sustituía en sus funciones al Poder Judicial ni al Ministerio Público (Decreto Supremo 065-2001-PCM, 2001, artículo 3), su relación con estos órganos fue manifiesta en tanto buscó aportar información que permitiese dar inicio a procesos judiciales que derivaran en sanciones a las y los responsables.

La CVR respondía así a un contexto mundial denominado por la doctrina «la era de la rendición de cuentas» o «*the age of accountability*», concepto acuñado para describir una tendencia por la que cada vez más Estados empezaron a investigar y sancionar a individuos por violaciones de los derechos humanos en sus cortes internas (Sikkink, 2012). En concreto, su consolidación era respuesta al modelo de impunidad con el que históricamente los Estados habían reaccionado a la comisión de atrocidades masivas contra los derechos humanos. El auge de un modelo «antimpunidad» simbolizaba uno de los más grandes logros del movimiento global por los derechos humanos (Moyn, 2016) y permitía utilizar la judicialización como un camino para que estos derechos fueran realmente exigibles (Haldemann et al., 2018).

Sin embargo, el binomio «justicia-procesos judiciales» se inserta como uno de los ejes esenciales del marco normativo de la lucha contra la impunidad,<sup>1</sup> sin ser el único

---

<sup>1</sup> Hoy en día, el marco normativo de estos principios tiene un fuerte desarrollo jurisprudencial, aunque su consolidación como esquema se dio en el 2005 con la actualización por parte de la exrelatora de las Naciones Unidas, Diane Orentlicher, de los «Principios y Directrices Básicas sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», conocidos como los Principios de Joinet. Estos principios proporcionan un marco que en la actualidad

ni el principal. Esto obedece al enfoque holístico que la aplicación de este marco exige y que se hace todavía más necesario en contextos desafiantes como aquellos que suceden a episodios de violencia prolongada. Lo anterior encuentra explicación, a su vez, en una serie de factores vinculados principalmente a las características de los procesos judiciales de responsabilidad criminal y al aporte que estos pueden brindar a los fines de la justicia transicional.

Comencemos por esto último. Una concepción clásica de la justicia transicional describía a esta figura como el conjunto de «procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación» (Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2004, párr. 8). Como parte de estos procesos y mecanismos —seguía dicha definición—, se podía apostar de manera combinada por el enjuiciamiento de personas, la búsqueda de verdad, la implementación de medidas de resarcimiento y distintas acciones de reforma institucional.

Aunque esta conceptualización representa un buen punto de partida para aproximarse al paradigma de la justicia transicional, revela también algunas dificultades, particularmente en lo que concierne a sus fines. Se encuentra que, nuevamente, hay un planteamiento de objetivos y medidas orientado al modelo de la rendición de cuentas o *accountability*, lo cual no solo se señala de forma expresa con la referencia al enjuiciamiento de personas responsables, sino que se inserta a través de una definición del ideal de la «justicia» ligado a la protección de derechos, pero también al «castigo de las infracciones» (Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2004, párr. 7).

El fin de la reconciliación, por su parte, se propone solo a manera enunciativa, pero no se delimita su contenido, lo que resulta especialmente problemático para un concepto que, desde ciertas perspectivas, puede incluso entrar en colisión con la idea misma de justicia en su sentido de rendición de cuentas. Como se ha anotado desde la doctrina, la reconciliación se ha entendido como un acuerdo de todos los actores sociales en torno a la necesidad y utilidad del *perdón*, así como el valor del restablecimiento de los lazos sociales, la solidaridad y la armonía, incluso cuando lo que antecede a esta suerte de reconstrucción sea la comisión de crímenes atroces (Uprimny y Saffon, 2005).

Una concepción normativa de la justicia transicional, propuesta por Pablo de Greiff, busca más bien dar una respuesta teórica a varios cuestionamientos de naturaleza práctica, partiendo de que los distintos mecanismos que pueden iniciarse en un contexto de transición están en la capacidad de servir diversos fines siempre que se implementen de manera holística (2010). En concreto, De Greiff reconoce

---

se considera fundamental para elaborar políticas y legislación en materia de reparaciones y acceso a la justicia, así como para diseñar programas y medidas dirigidas a atender las necesidades de las víctimas y prevenir futuras violaciones.

que la diversidad de medidas asociadas al paradigma de la justicia transicional puede propender a la fragmentación de este campo, resguardando exclusivamente los mecanismos tradicionales como los de judicialización de casos. Por lo anterior, se vuelve imperativo proponer una teoría sistémica que promueva coherencia y sinergia entre elementos que comparten dos fines mediatos y un fin último: brindar reconocimiento a las víctimas e incentivar la confianza cívica, dentro de los primeros, y fortalecer la norma de derecho democrática (2010).

De este modo, esta concepción normativa sostiene que los mecanismos de justicia transicional contribuyen —aunque a veces en mayor o menor medida— a) a reconocer a las víctimas no solo a partir de los abusos que sufrieron, sino en su condición de titulares de derechos en igualdad; b) a promover la confianza cívica al hacer fiables a las instituciones y restablecer el valor de las normas que rigen a la sociedad; y, en última cuenta, c) a fortalecer el Estado de derecho (De Greiff, 2010).

Este conjunto de ideas nos debería conducir al menos a dos conclusiones parciales. La primera es que, en el marco de la justicia transicional, los procesos judiciales pueden servir no solo para sancionar a quienes cometieron abusos contra los derechos humanos, sino también para dignificar a las víctimas, a las instituciones públicas y al Estado de manera más integral. Sin embargo, la segunda conclusión parcial es que lo anterior no se logra exclusivamente a través de la judicialización de casos, pues su aporte a cada uno de estos fines aumentará o disminuirá de acuerdo al contexto y a la forma en que se conduzcan los procesos. Por tal motivo, la justicia transicional no puede funcionar como proyecto sin un enfoque integral que realce la importancia del resto de mecanismos.

Ahora bien, mencionábamos anteriormente que la necesidad de contar con una aplicación holística de medidas transicionales para combatir la impunidad obedecía tanto a la naturaleza y complejidad de los fines de la justicia transicional como a las características (y limitaciones) inherentes a los procesos judiciales para determinar responsabilidades criminales. Sobre este segundo punto es que nos detendremos ahora para exponer los peligros de una respuesta excesivamente legalista en escenarios posteriores a la violencia.

Hannah Arendt (1964) señalaba que la sanción penal normalmente encuentra su justificación en la necesidad de proteger a la sociedad de ciertos delitos, mejorar la conducta del perpetrador, desincentivar a otros posibles criminales de delinquir al exponer las potenciales consecuencias de sus actos y, finalmente, garantizar el fin retributivo de la justicia. Sin embargo —añadía—, estas justificaciones perdían sentido cuando a quien se busca sancionar es a criminales de guerra. En términos de Arendt, a diferencia de lo que sucede con los delitos ordinarios, las circunstancias extraordinarias que deben concurrir para que los crímenes más graves tengan lugar difícilmente volverán a presentarse, lo que hace irrazonable pensar en una sanción penal que se aplique con la verdadera finalidad de desincentivar la recurrencia de estas conductas o de proteger a la sociedad frente a aquellas. A esto agrega Arendt la imposibilidad de

pensar, desde un punto de vista retributivo, en una sanción que pueda hacer frente a la magnitud de los delitos cometidos (1964).

Sin duda, todos estos cuestionamientos a los procesos y las sanciones penales son válidos, pero conviene resaltar algunos otros.

Por ejemplo, en ocasiones se cree que los procesos judiciales sirven para revelar la verdad de lo ocurrido. Sin embargo, lo cierto es que debido a la existencia de normas procesales de carácter penal que exigen —entre otras cosas— probar los hechos más allá de toda duda razonable, es comúnmente aceptado que la «verdad» que puede aportar un proceso judicial es bastante restringida (Drumbl, 2007). Asimismo, los procesos judiciales estarán limitados a la discusión y valoración del conjunto de delitos que se imputen a las personas procesadas, lo que sigue reduciendo el espectro y la profundidad de «verdad» que se puede revelar a través de estos mecanismos. En buena cuenta, los procesos judiciales permitirán alcanzar una verdad judicial, pero no necesariamente una verdad que calce con la realidad acontecida.

Además, en la medida en que el desarrollo de los procesos judiciales requiere de un alto nivel de institucionalidad, recursos y normativas, es claro que su potencial y capacidad frente a contextos de violencia masiva y desmedida es bastante limitado. En un escenario de transición será virtualmente imposible que todas aquellas personas que hayan cometido un delito reciban una sanción penal y que la normativa con la que se les juzgue a aquellos que sí sean alcanzados por la justicia responda con precisión a las graves características del contexto en general. Esto es problemático por varios motivos que podemos al menos enunciar. Primero, porque alimenta una percepción de una justicia «injusta», selectiva e incapaz frente a los desafíos que la realidad impone. Segundo, porque debilita la confianza en las instituciones de las que además depende la reconstrucción del Estado y la sociedad. Y, en tercer lugar, porque puede legitimar narrativas de impunidad en aquellos que, albergando responsabilidad, no sean llevados al banquillo para enfrentar un proceso criminal, lo que resulta duramente reprochable desde un enfoque moral.

Junto con lo anterior, se debe considerar también que los procesos judiciales en los contextos transicionales pueden ser poco eficaces al encontrarse bajo amenaza constante. Ello en la medida que la magnitud de los delitos que deben juzgarse exige para su comisión una organización y cuota de poder político en manos de sus autores, lo que los coloca, en el futuro, en una mejor posición para sabotear los esfuerzos de la justicia bajo el argumento de que se estaría poniendo en riesgo la estabilidad democrática y otros valores sociales (Osiel, 2000). Sobre este punto destacan también como potenciales barreras para la judicialización de casos el otorgamiento de amnistías, gracias presidenciales u otras formas de exclusión de la responsabilidad penal.

Finalmente, también resalta que, del abanico de mecanismos de justicia transicional, el que ofrece menores posibilidades para implementar un enfoque centrado en las víctimas es el de los procesos judiciales. La estructura de los procesos criminales involucra una interacción entre la Fiscalía, la persona imputada y el juez o la jueza

que resuelva la controversia. En ese esquema, las víctimas quedan relegadas a una posición secundaria o accesorio que les concede un protagonismo mínimo o casi nulo, según sea el caso. Por el contrario, los reflectores se ponen sobre las personas imputadas, quienes por el nivel de exposición que reciben pueden hasta generar sentimientos de empatía en la población que evoquen un sentido de perdón antes que uno de justicia (Osiel, 2000).

Evidentemente, existen también virtudes en los procesos judiciales de responsabilidad criminal que nos llevan a defender su pertinencia en un esquema de justicia transicional, siempre que además se implementen en armonía y coherencia con otras medidas, como se ha argumentado hasta este momento. Como señalaba Martha Minow, luego de que se cometen atrocidades masivas, los procesos judiciales representan un esfuerzo «entre la venganza y el perdón» (1998, p. 26). Estos procesos permiten trasladar el deseo de venganza de una víctima hacia las instituciones del Estado y, de ese modo, «calma la venganza con retribución, ralentiza el juzgamiento con el procedimiento e interrumpe, con documentos, interrogatorios y la presunción de inocencia, el círculo vicioso de la culpa y la enemistad» (Minow, 1998, p. 26).

Puesto de otro modo, los juicios penales pueden fomentar la confianza cívica y promover el Estado de derecho en más de un sentido. En primer lugar, la atribución de responsabilidades penales a los autores de violaciones de los derechos humanos tiene el poder de transmitir el mensaje de que nadie está por encima de la ley (González-Ocantos, 2016), ni siquiera los dirigentes más poderosos (Sikkink y Walling, 2007). Esto puede servir para restaurar la validez y la autoridad de la ley, ambas puestas en duda como consecuencia de violaciones sistemáticas.

De modo similar, el valor de la ley puede verse reafirmado si se tiene en cuenta que los procesos judiciales ofrecen un foro para estigmatizar pública y oficialmente a los autores que atentaron contra las normas jurídicas y los valores que estas encarnan. Además, cuando estos procesos se desarrollan respetando las reglas y los principios del debido proceso, se envía un mensaje en relación con el funcionamiento de las instituciones judiciales y su compromiso con el Estado de derecho (Prusak, s. f.), lo que hace que vuelvan a ser dignas de confianza. Los juicios pueden además constituir un «espacio seguro y regulado por el Derecho» (Haldemann, 2008) en el que víctimas y autores interactúan como conciudadanos, es decir, como titulares de derechos iguales ante la ley. Finalmente, estos procesos pueden servir también a fines externos a la ley, debido a las implicancias políticas que tendrán por el contexto en que se enmarcan, tal como argumentaba Judith Shklar en aplicación de la corriente de pensamiento del instrumentalismo legal (Moyn, 2016).

En vista de lo anterior, sería posible concluir también que los procesos penales pueden contribuir a la reconciliación, entendiendo esta noción como la «condición bajo la cual los ciudadanos pueden volver a confiar los unos en los otros como ciudadanos» (De Greiff, 2010, p. 26).

Como salta a la vista, esta definición se aleja de la reconciliación entendida como el perdón exigido por los males del pasado, y no se relaciona tampoco con la sanación de las víctimas ni del resto de la comunidad (Minow, 1998). De hecho, el tipo de reconciliación que abordamos aquí está relacionado con la expectativa normativa de que los conciudadanos y las instituciones se regirán, en lo sucesivo, por las mismas normas y los mismos valores. Por lo tanto, en la medida en que los procesos fomenten la confianza cívica y restauren el Estado de derecho contribuirán a cumplir esas expectativas. Para autores como Duff, tales procesos funcionarían como «rituales de ciudadanía» en los que víctimas, autores y otros actores interactúen como miembros de la misma comunidad política (2014), de modo que tales espacios no solo contribuirían a la reconciliación, sino que se convertirían en sí mismos en entornos en los que se alcanzaría este objetivo, al menos de manera formal y simbólica.

Si bien este apartado comenzó enfatizando que la CVR impregnó una carga procesal en la lectura judicial que realizó del valor de la justicia, lo cierto es que sus conclusiones y recomendaciones denotan que la Comisión logró articular un análisis certero de los retos y las oportunidades que tuvo en frente respecto de esta materia. De manera que, sin extralimitarse en su mandato, el aporte jurídico que tuvo la CVR permitió avanzar los fines de la justicia más allá de una apuesta por los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas. Esto se explicará en mayor detalle en el siguiente acápite.

## **2. Las propuestas de la CVR para alcanzar justicia en sentido judicial**

Hacia el final de su mandato, la Comisión dispuso dos acciones concretas para garantizar la vigencia de la justicia en sentido judicial. En primer lugar, puso a disposición del Ministerio Público y del Poder Judicial un conjunto de expedientes documentados que permitirían avanzar procesos penales en contra de los presuntos responsables de violaciones de derechos humanos, de modo que aquellos sean debidamente sancionados en aplicación de las disposiciones legales vigentes. En segundo lugar, en respuesta a los complejos hallazgos de su trabajo, la CVR formuló un total de 18 recomendaciones para la reforma y el fortalecimiento del sistema de administración de justicia y del sistema penitenciario en el país. Cada una de estas acciones se abordará a continuación.

### *a) Los 47 expedientes de la CVR para la judicialización de casos*

La CVR investigó un total de 73 casos sobre vulneraciones de derechos humanos, y delimitó para cada uno de ellos un contexto específico, hechos relevantes, datos generales sobre víctimas de violaciones e información sobre los autores responsables. A la luz de sus hallazgos y conclusiones respecto de estos casos, la Comisión solicitó

públicamente al Ministerio Público que iniciara las investigaciones correspondientes y ejerciera la acción penal en las situaciones que así lo justificaban, y, en la misma línea, recomendó a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, supervisara la labor del Ministerio Público sobre el particular (CVR, 2003).

Sin embargo, mediante su Comisión de Entrega, la CVR derivó específicamente 47 informes individuales al Ministerio Público, 43 de ellos se presentaron el 3 de septiembre de 2003; es decir, a solo cinco días de la presentación del *Informe Final* de la Comisión; los que se sumaron a cuatro expedientes que ya se habían entregado a dicho Ministerio entre diciembre de 2002 y agosto de 2003 (Defensoría del Pueblo, 2004). La selección de estos casos estuvo asignada a un equipo multidisciplinario creado al interior de la CVR y que se dedicó por más de un año a evaluar y seleccionar los expedientes que serían finalmente trasladados (Cárdenas, 2023).

Cabe anotar aquí que los expedientes remitidos por la Comisión no coincidían exactamente con cada uno de los 73 casos individuales incorporados en el tomo VII de su *Informe Final*, sino que se construyeron de forma general a partir de los hechos documentados en dicho *Informe*. De este modo, la lista de 47 expedientes acumulaba algunos casos investigados por la CVR de manera separada,<sup>2</sup> o incluía informes relativos a hechos documentados por la Comisión como parte de la determinación de patrones en la perpetración de crímenes, como sucedió con el caso de violencia sexual en las bases militares de Manta y Vilca en Huancavelica.

Los casos presentados para su judicialización se referían en su mayoría a la comisión de ejecuciones extrajudiciales, aunque daban cuenta también de otros delitos como las desapariciones forzadas, actos de tortura, violencia sexual y detenciones arbitrarias (Defensoría del Pueblo, 2004).

Además, dichos expedientes involucraban a un total de 1647 víctimas y 492 presuntos perpetradores. De este último grupo, la CVR entregó información suficiente para identificar plenamente a 371 autores, y al menos parcialmente —con un nombre y un apellido, o a través de apelativos o referencias numéricas— a los 121 restantes (Defensoría del Pueblo, 2004). Si se considera el tipo de actor, los informes enviados por la Comisión atribuían responsabilidades penales a 356 miembros de las Fuerzas Armadas, a 70 miembros de la Policía Nacional del Perú, a 20 miembros de Comités de Autodefensa o Rondas Campesinas, a 13 miembros de Sendero Luminoso y a 11 civiles, y no precisaban información sobre la calidad de los 22 presuntos autores restantes (Defensoría del Pueblo, 2004).

Si bien todos los casos investigados por la CVR revisten la mayor gravedad, la Comisión consideró una serie de criterios para decidir qué informes serían finalmente

---

<sup>2</sup> Esto sucedió, por ejemplo, con los siguientes casos: «ejecuciones extrajudiciales de creyentes evangélicos en Callqui (1984)», «ejecuciones extrajudiciales comprobadas en las fosas de Pucayacu (1984)» y «la desaparición del periodista Jaime Ayala (1984)», los cuales investigó la CVR por separado, pero se presentaron en un único informe denominado «Caso Huanta».

trasladados a los órganos del sistema de administración de justicia. Estos criterios llevaban a la selección de aquellos expedientes que pudiesen razonablemente llegar a una decisión final sobre el fondo de la controversia en un plazo prudencial, sea por el nivel de documentación respecto de los hechos alegados, o por la clara identificación de las partes concernidas (Cárdenas, 2023). De hecho, la presentación de los casos por parte de la CVR estuvo acompañada de recomendaciones específicas para el Ministerio Público o el Poder Judicial en relación con la investigación. Así, para 31 casos, la CVR solicitó al Ministerio Público formular una denuncia penal. Para otros 9, pidió dar inicio a una investigación fiscal; para otros 15, ampliarla; y, para los 2 casos restantes, continuarla. Al Poder Judicial, que conocía 2 casos remitidos por la Comisión, le recomendó continuar con las investigaciones respectivas (Defensoría del Pueblo, 2004).

A pesar de que la Comisión concibió a la vía judicial como un camino valioso para garantizar justicia con posterioridad al conflicto armado interno, se debe reconocer que este no fue un voto de confianza a ciegas en las virtudes de los procesos penales. La investigación exhaustiva que había realizado la CVR en atención al mandato que le fue encomendado la llevó a encontrar deficiencias graves y estructurales en el sistema peruano de administración de justicia. Por este motivo, la Comisión acompañó esta derivación de expedientes de un conjunto de recomendaciones para la reforma integral del sistema de justicia.

*b) Las reformas institucionales recomendadas por la CVR al sistema de administración de justicia*

Con un objetivo preventivo en mente, la Comisión presentó distintas recomendaciones de reformas institucionales que permitieran garantizar que los episodios de violencia ocurridos entre 1980 y el 2000, así como las condiciones que habilitaron y ahondaron en su ocurrencia, no volverían a repetirse. Estas recomendaciones se plantearon a partir de conclusiones de diversa índole a las que llegó la CVR. Por ejemplo, que el accionar de los grupos subversivos fue posible debido a la explotación de fracturas sociales preexistentes y la marginalización de amplios sectores excluidos del proceso democrático; o que la relativa ausencia estatal en determinadas regiones del país, acompañada de altos índices de conflictividad social, favorecieron el arraigo y agravamiento de la violencia (CVR, 2003).

De acuerdo con la CVR, un ámbito de particular preocupación —pues puso en evidencia los vastos límites del Estado frente a las atrocidades del conflicto— fue el de la administración de justicia. La Comisión concluyó duramente que

el sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente ni para la condena eficiente y dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos, ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas, ni para poner coto a la impunidad entre actuaban los agentes del Estado que cometían graves violaciones de los derechos humanos. (2003, t. IX, p. 110)



La CVR afirmó de forma tajante que el sistema judicial despertó sentimientos de «incertidumbre, impotencia y frustración» producto de su ineficiencia para responder a los actos de terrorismo y violaciones perpetradas en contra de la población (2003, t. IX, p. 126).

La Comisión describió al sistema de justicia como un sistema vulnerable que no pudo hacer frente a las amenazas de los grupos subversivos, ni al copamiento por parte de la justicia militar de ámbitos reservados a su competencia, y que violentó reiteradamente las garantías del debido proceso. Incluso con anterioridad al inicio del conflicto, el sistema de justicia enfrentaba «problemas congénitos» que hacían evidente —aunque no justificaban— su ineficiencia para responder a situaciones todavía más desafiantes, como lo fueron las distintas manifestaciones de la violencia durante el periodo de conflicto.

Se trataba de un sistema cuyos funcionarios no gozaban de independencia ni permanencia en el cargo, sin provisión de recursos económicos adecuados ni suficientes, con problemas graves de excesiva carga procesal y morosidad, y limitado por normas jurídicas ineficientes (CVR, 2003, t. III). Todas estas circunstancias demostraban la urgencia de introducir reformas estructurales a fin de que el proyecto de rendición de cuentas propuesto por la Comisión e impulsado desde otros frentes sociales fuera viable.

Sin precisar un marco temporal para su implementación, la CVR propuso un total de 18 recomendaciones de reforma institucional a los órganos que integran el sistema de administración de justicia. Entre aquellas, destacan por su relevancia para el sistema judicial y su lucha contra la impunidad las siguientes (CVR, 2003, t. IX):

- Fortalecer la independencia del sistema a través del diseño de una política que refuerce el sistema de designación y remoción de jueces y fiscales.
- Impedir que la designación de jueces provisionales y suplentes se utilice como un mecanismo de control del sistema judicial.
- Incorporar constitucional y legalmente la posibilidad de control del fuero militar a través de la Corte Suprema de Justicia para garantizar que esta jurisdicción solo conozca los delitos de función militar.
- Establecer un sistema especializado temporal para investigar y procesar casos de crímenes y violaciones de los derechos humanos. Este sistema debería estar integrado por una sala en la Corte Superior de Justicia con competencia nacional, una fiscalía superior coordinadora, así como juzgados penales y fiscalías especializadas en derechos humanos y derecho internacional humanitario, en distintas regiones del país.
- Insertar cambios legislativos que permitan incorporar estándares internacionales a la administración de justicia, así como ratificar de forma expresa en la Constitución el rango constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos.
- Iniciar un programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en derechos humanos, derecho internacional humanitario y cultura democrática.

El enfoque y alcance de estas recomendaciones denotan que, durante su análisis, para la CVR fue muy claro que la justicia, sin reformas, era un proyecto condenado al fracaso. Aun cuando su mandato constreñía a la Comisión a ser un mecanismo de búsqueda y esclarecimiento de la verdad, su compromiso con otros pilares necesarios para atender integralmente los problemas derivados del conflicto armado fue decidido. A diferencia de la Comisión para la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica que tuvo competencia para otorgar amnistías a presuntos perpetradores que revelaran información y pidieran perdón a las víctimas (Hayner, 2011), la CVR no tuvo facultades jurisdiccionales. No obstante, fue esto precisamente lo que le dio mayor margen de maniobra para realizar un análisis crítico, profundo y aterrizado de la realidad y posibilidades del sistema de justicia para implementar medidas eficientes para la rendición de cuentas.

Con esto, la Comisión servía con suficiencia a diversos fines de la justicia transicional en tanto no solo brindaba reconocimiento a las víctimas con el relato articulado en su *Informe Final*, sino que expandía esta oportunidad también al ámbito jurisdiccional. En simultáneo, la CVR sugería cambios destinados a fortalecer la tan debilitada confianza de la sociedad en las instituciones judiciales y promovía, de manera indirecta, restablecer el Estado de derecho en el país.

### **3. El legado jurídico de la CVR a veinte años de su *Informe Final***

Es imposible iniciar esta sección sin responder a la pregunta acerca de cómo dimensionar el impacto jurídico de la CVR a veinte años de su *Informe Final*. Esta pregunta es altamente compleja, debido a que, como se recordará, la CVR desarrolló sus funciones durante un muy breve periodo de tiempo y, culminada su encargatura, no estableció un mecanismo formal de seguimiento a la implementación de sus recomendaciones, ni tampoco creó una lista de indicadores que pudiesen servir a futuro para medir dicho impacto.

Frente a la imposibilidad de responder a esta pregunta desde esa aproximación técnica, se podría apostar por una respuesta lógica. Bajo esta mirada, el impacto jurídico de la Comisión podría medirse desde un enfoque cuantitativo a partir del número de casos de la lista de expedientes remitida por la CVR a los órganos del sistema de justicia que han concluido a la fecha; a partir del número de personas efectivamente sancionadas; a partir de la cantidad de víctimas que alcanzaron justicia; entre otros. De igual manera, el porcentaje de implementación de las medidas de reforma institucional recomendadas al sistema judicial sería un indicador para medir ese impacto.

De forma complementaria podría recurrirse también a un análisis cualitativo que se construya más bien considerando las principales características de los procesos

penales iniciados; es decir, su duración, si aplicaron estándares internacionales de derechos humanos, si incorporaron medidas de protección a víctimas y testigos, etc. En lo que respecta a las medidas de reforma institucional, este enfoque podría considerar las nuevas capacidades desarrolladas en los operadores del sistema de justicia y su utilidad para las funciones que ejercen; la transversalización del enfoque de derechos humanos en las normativas aprobadas para regir la función jurisdiccional; el grado de independencia alcanzado por las instituciones judiciales respecto de otros poderes públicos; entre otros.

Desafortunadamente, ningún organismo público ha monitoreado esta información de manera permanente, articulada, ni uniforme. En ocasiones puntuales, la Defensoría del Pueblo publicó importantes informes defensoriales en los que analizaba el nivel de implementación de las recomendaciones de la CVR en materia de verdad, justicia y reparación. En específico, lo hizo cuando se cumplían uno, dos, cinco y diez años de la presentación del *Informe Final*; sin embargo, esta iniciativa tan valiosa y necesaria no se ha repetido.

La última evaluación de medición integral elaborada por la Defensoría del Pueblo se encuentra en el Informe Defensorial n.º 162, mediante el cual dicha institución presentó un análisis sobre el nivel de avance y los desafíos identificados para implementar reparaciones, el desarrollo de investigaciones y procesos judiciales, y la búsqueda de personas desaparecidas. La Defensoría del Pueblo calificó al proceso de verdad, justicia y reparación como «inconcluso» y, en lo que respecta al eje de la justicia,<sup>3</sup> destacó el bajo nivel de avance en la resolución de casos vinculados a graves violaciones de los derechos humanos,<sup>4</sup> así como la existencia de obstáculos para consolidar y fortalecer un subsistema especializado para el conocimiento de tales casos (2013).

Desde la sociedad civil existieron también esfuerzos importantes para el monitoreo del avance en la judicialización de casos; no obstante, varios de ellos dejaron de implementarse con el pasar del tiempo. Por ejemplo, tanto el Instituto de Defensa Legal (IDL) como el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP) publicaron documentos de seguimiento al desarrollo judicial de los

---

<sup>3</sup> Cabe precisar que la Defensoría del Pueblo incluyó en este análisis sus conclusiones a partir de la supervisión no solo de los 47 informes individuales remitidos por la CVR al Ministerio Público y al Poder Judicial, sino también de 12 casos que las ex-Fiscalías Especializadas de Derechos Humanos derivaron a la Defensoría y de 159 casos que comenzaron en jurisdicción interna a partir de la suscripción de un comunicado de prensa conjunto suscrito por el Estado peruano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 22 de febrero de 2001.

<sup>4</sup> De acuerdo a información recopilada por la Defensoría del Pueblo, proveniente de la Fiscalía Superior Penal Nacional, la Sala Penal Nacional, fiscalías y juzgados penales supraprovinciales, y organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) y Paz y Esperanza, únicamente 14 casos contaban con sentencia; mientras que los demás se distribuían de la siguiente manera: cinco en investigación preliminar, ocho en instrucción, siete pendientes de juicio oral, diez en juicio oral, cinco en reserva y cuatro en archivo.

casos<sup>5</sup> en los que se podía conocer el estado procesal de cada expediente, el número de sentencias condenatorias o absolutorias emitidas, la cantidad de casos archivados, los expedientes acumulados, el rango de años de sanción impuesta a los autores condenados, entre otros datos. Al 2011, la información disponible revelaba un panorama poco alentador en el que solo el 13 % de los casos remitidos por la CVR contaba con sentencia definitiva; mientras que el 34 % del universo continuaba en investigación preliminar a nivel de Ministerio Público (Quinteros, 2011).

En la actualidad, a veinte años de la presentación del *Informe Final* de la Comisión y de la entrega de casos al sistema de justicia, el 43,40 % se encuentra aún en alguna etapa del proceso judicial —sea juicio oral, control de acusación o, incluso, investigación preliminar—; mientras que el 41,50 % de casos cuenta con una sentencia condenatoria; y, el 15 % restante, con una sentencia absolutoria<sup>6</sup> (Cárdenas, 2023). Cabe resaltar, como una barrera importante, que esta información no consta de manera sistematizada en ninguna fuente pública, sino que se ha construido de manera fragmentada a partir de datos recabados de los distintos equipos legales que hasta hoy continúan litigando la mayoría de estos casos.

Sin duda alguna, lo alcanzado es muy poco si se toman en cuenta las características especiales de los casos que están a la espera de una respuesta de la justicia. Nos referimos aquí a casos que involucran graves violaciones de los derechos humanos y que, por su gravedad e impacto, no solo lesionan directamente los derechos de las víctimas y sus familiares, sino que trastocan el tejido social de la manera más irreversible y perversa. La calificación de estos delitos obliga jurídicamente al Estado a investigar de manera inmediata, sancionar a los responsables y reparar a las víctimas oportunamente (Albán, 2013); sin embargo, se observa que existen casos cuyos hechos ocurrieron en 1983 y continúan abiertos; uno de ellos, relativo al asesinato de campesinos de Cancha Cancha, se encuentra en investigación preliminar.

Lo anterior no es resultado exclusivo de un sistema de administración judicial que ya había sido duramente cuestionado por la CVR por su incapacidad de responder a los desafíos del conflicto armado interno, sino que obedece también a causas exógenas como la poca voluntad política para implementar las recomendaciones de la Comisión; el poco respaldo institucional que esta tuvo incluso desde el momento de su establecimiento (Ledgard, 2023); las narrativas de descrédito de determinadas facciones políticas que buscaban la impunidad; o la estrepitosa pérdida de protagonismo que la agenda posconflicto vio en la discusión pública con el pasar del tiempo. De hecho, en el 2009, el aquel entonces presidente del Poder Judicial, Javier Villa Stein, afirmaba en el contexto de una próxima reunión con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que los casos pendientes de respuesta culminarían en

<sup>5</sup> Para más información, véase Instituto de Defensa Legal (2006) y Quinteros (2011).

<sup>6</sup> De este grupo, la sentencia absolutoria pronunciada en dos casos ha sido apelada: el caso de «Violaciones a los derechos humanos en la base militar de Santa Rosa» y el caso de «Violaciones a los derechos humanos en la base militar de Capaya».

un periodo máximo de un año y medio (Chávez, 2009), lo que claramente tampoco ocurrió. El impulso inicial que tuvo el *Informe Final* de la CVR se fue diluyendo con los años (Rivera, 2013; Defensoría del Pueblo, 2013).

Por otro lado, tampoco podría afirmarse que las recomendaciones de reforma al sistema de administración de justicia formuladas por la Comisión se hayan atendido de forma adecuada o suficiente. Un análisis pormenorizado del nivel de implementación de las 18 recomendaciones propuestas por la CVR supera el propósito y las posibilidades de este capítulo, por lo que nos detendremos brevemente en aquella que se refiere a la creación de un subsistema especializado en derechos humanos y derecho internacional humanitario, que esté en condiciones reales de investigar y procesar los crímenes identificados por la Comisión.

Aunque este subsistema se creó de manera relativamente pronta ante la urgencia de atender con inmediatez las necesidades de su justicia, sus inicios fueron accidentados. La Defensoría del Pueblo menciona indicios que revelan poca coordinación entre el Ministerio Público y el Poder Judicial para plantear un diseño articulado que considere todas las características que este subsistema exigía (2005).

Inicialmente, a nivel del Ministerio Público, el subsistema especializado en derechos humanos involucró la creación de la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas con competencia a nivel nacional (Fiscalía de la Nación, 2003). Asimismo, en el 2004, se cambió la denominación de la Fiscalía Superior Especializada en Delitos de Terrorismo por la de «Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales», con lo que se ampliaron sus competencias para que también pudieran conocer delitos contra la humanidad y otros delitos comunes que hayan involucrado violaciones de derechos humanos (Fiscalía de la Nación, 2004). Estos cambios tuvieron correlato también a nivel regional, en donde se decidió crear fiscalías especializadas en violaciones de derechos humanos o ampliar las competencias de fiscalías ya existentes en los distritos de Ayacucho, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Huaraz, Huancavelica, Huancayo, Junín, La Libertad, Piura, Puno, Moyobamba y Ucayali (Defensoría del Pueblo, 2004).

El subsistema fiscal dedicado de forma exclusiva a conocer delitos de derechos humanos funcionó como tal únicamente hasta el 2010, año en que se le asignó también la investigación de delitos de corrupción y narcotráfico (Jave, 2023). En la actualidad, como menciona Jave (2023), ha quedado reducido a un grupo de siete fiscalías: una fiscalía superior con competencia nacional para casos de violaciones de derechos humanos, y seis fiscalías supraprovinciales con personal y recursos reducidos.

En cuanto al Poder Judicial, la creación de un subsistema de derechos humanos se materializó en el 2004 con la creación de la Sala Penal Nacional (antigua Sala Nacional - antiterrorismo) (Poder Judicial, 2004) y de los Juzgados Penales Supraprovinciales en Lima y Ayacucho, así como con la creación de los Juzgados Especializados de Huánuco y Junín en el 2009 (Defensoría del Pueblo, 2013), todos ellos con com-

petencia para conocer casos de terrorismo, delitos contra la humanidad y otros delitos comunes que constituyan violaciones de derechos humanos. Con modificaciones del 2012, los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima pasaron a denominarse «Juzgados Penales Nacionales».

Aunque este aparente nivel de especialización fue muy positivo en su momento, lo cierto es que, tal como sucedió a nivel del Ministerio Público, la dedicación que tenía el subsistema de Poder Judicial para casos referidos a violaciones de derechos humanos empezó a diluirse por la saturación de los órganos colegiados del subsistema, los cuales fueron paulatinamente obligados a conocer también otros delitos. Por ejemplo, en el 2006 se amplió la competencia material de la Sala Penal Nacional para que conociera también procesos por delitos tributarios y de propiedad intelectual (Poder Judicial, 2006). En el 2008, sus competencias fueron nuevamente expandidas para conocer delitos de secuestro y extorsión (Poder Judicial, 2008). Al 2013, la Sala Penal Nacional que inicialmente debía conocer únicamente casos vinculados a dos delitos —terrorismo y violaciones de derechos humanos— pasó a tener competencia para conocer hasta 13 tipos penales que involucraban la modalidad de crimen organizado (Ley 30077).

Aunque, en el 2017, la Sala Penal Nacional fue dotada de un Estatuto para fortalecer su institucionalización como órgano de la Corte Superior de Justicia (Poder Judicial, 2017), lo propuesto poco después quedó sin efecto. Esto en vista de que, apenas un año más tarde, el Poder Judicial tomó la decisión de unificar a la Sala Penal Nacional y al Sistema Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios, argumentando que aquello favorecía la funcionalidad jurisdiccional, administrativa y presupuestaria de dichos órganos (Poder Judicial, 2018).

De esta manera, ambos sistemas fueron integrados en una única entidad denominada «Corte Superior de Justicia Especializada en Delitos de Crimen Organizado y de Corrupción de Funcionarios», cuya denominación fue modificada en el 2021 a «Corte Superior Nacional de Justicia Penal Especializada», nombre que conserva hasta la actualidad. De acuerdo al artículo 6 de su estatuto de funcionamiento, la Corte Superior Nacional tiene competencia sobre casos relativos a delitos de terrorismo y delitos contra la humanidad (con exclusión de la tortura), junto con delitos perpetrados contra periodistas, lavado de activos, crimen organizado y delitos conexos.

Como se puede observar, estas múltiples modificaciones, desarrolladas de manera ininterrumpida en el transcurso de los últimos veinte años, no solo son difíciles de rastrear, sino también de explicar. Al final del día, el objetivo medular de contar con un subsistema de justicia especializado en derechos humanos que pudiera dar respuestas adecuadas y efectivas a los crímenes del pasado quedó frustrado en medio de un proyecto de reforma inconcluso.

Sin embargo, lo desarrollado hasta aquí no debe entenderse como una argumentación que ponga en tela de juicio el impacto jurídico de la CVR. Todo lo contrario. Sería por demás mezquino medir el legado jurídico de la Comisión por deudas

exigibles a la administración de justicia. Es importante hacer hincapié nuevamente en que la CVR no fue un órgano jurisdiccional, sino uno de esclarecimiento de la verdad que, tangencialmente, logró también contribuir a la satisfacción de otros fines del paradigma de la justicia transicional. Y, aunque su relación con el eje de la justicia en sentido judicial fue directa, ello no debe interpretarse como una responsabilidad indirecta por las falencias demostradas por el sistema judicial peruano.

La Comisión fue un conducto, que incluso al día de hoy continúa vigente, para confirmar de forma explícita que en el Perú del conflicto armado interno se cometieron graves violaciones de los derechos humanos, y que no activar los mecanismos judiciales de investigación y sanción consumaba un escenario de impunidad que era contrario a toda obligación internacional del Estado peruano. En esa misma lógica, el trabajo de la CVR ha permitido reafirmar la improcedencia de las amnistías en estos supuestos, la no aplicación de figuras de prescripción, y la incompetencia de la justicia militar para crímenes que bajo ningún concepto pueden considerarse «delitos de función». Además, su legado se evidencia también en haber dado pie a que se discutan judicialmente delitos que habían quedado relegados ante la masividad de las ejecuciones extrajudiciales o las desapariciones forzadas, como lo fueron la violencia sexual en modalidad de crimen de lesa humanidad y la violencia contra periodistas.

#### 4. Conclusiones

Minow afirmaba que «responder a la violencia masiva con procesos judiciales, es una manera de abrazar al Estado de Derecho» (1998, p. 25). La CVR se enfrentó a la compleja tarea de responder a un contexto en que la comisión sistemática de violaciones de los derechos humanos desafiaba las posibilidades de justicia y reparación. Y, aunque sus conclusiones la dirigieron de manera ineluctable al camino de los procesos judiciales como una alternativa de justicia, nunca se alejó de su misión inicial de esclarecer los hechos como un medio para lograr la reconciliación y el fortalecimiento del Estado democrático en nuestro país.

Sin embargo, lo anterior se muestra todavía como una tarea pendiente con poca esperanza de ser atendida adecuadamente en el corto o mediano plazo. Si se considera que era el momento inmediatamente posterior a la presentación del *Informe Final* de la CVR el que debía servir como terreno fértil para impulsar reformas sustantivas que dieran garantías suficientes para la judicialización de casos, pues las expectativas de un futuro de rendición de cuentas se muestran incluso más etéreas.

Y es contradictoriamente en estas circunstancias en las que el legado jurídico de la Comisión se vuelve más importante. Para recordar las obligaciones internacionales del Estado en cuanto al respeto y la garantía de los derechos humanos. Para cerrar el paso a la aplicación de figuras eximentes de responsabilidad penal que pretenden eludir el peso de la justicia. Para difundir un relato oficial que afirme que en la época

del conflicto armado interno no se cometieron «excesos o errores», sino graves violaciones de los derechos humanos. Para mantener con vida una verdad que brinde reconocimiento a las víctimas y nos encamine a la reconstrucción de nuestros lazos sociales.

## Referencias

- Albán, J. (2013, 3 de noviembre). Las graves violaciones a los derechos humanos como categoría jurídica. *Pro Homine*. <https://prohomine.wordpress.com/2013/11/03/las-graves-violaciones-a-los-derechos-humanos-como-categoria-juridica/>
- Arendt, H. (1964). Personal Responsibility under Dictatorship. En J. Kohn (Ed.). (2003). *H. Arendt. Responsibility and Judgement* (pp. 17-48). Schocken.
- Cárdenas, A. (2023, 28 de mayo). El legado de la CVR: casos por violación de DD.HH. se abren paso en la vía judicial. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/derechos-humanos/el-legado-la-comision-la-verdad-se-abre-paso-la-judicial>
- Chávez, E. (2009, 26 de marzo). La Suprema se la juega [Entrevista]. *Caretas*. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/c0d4aa004c839414abc4bf7ee8aa914d/3.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c0d4aa004c839414abc4bf7ee8aa914d>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. CVR.
- Defensoría del Pueblo. (2004). *A un año de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Informe Defensorial n.º 86. Defensoría del Pueblo.
- (2005). *A dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Informe Defensorial n.º 97. Defensoría del Pueblo.
- (2013). *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso*. Informe de Defensorial n.º 162. Defensoría del Pueblo.
- De Greiff, P. (2010). A normative conception of transitional justice. *Politorbis: vierteljährliche Zeitschrift zur Aussenpolitik = revue trimestrielle de politique étrangère = rivista trimestrale di politica estera*, 50(3), 17-29.
- Drumbl, M. (2007). *Atrocity, Punishment, and International Law*. Cambridge University Press.
- Duff, R. A. (2014). *Process, Not Punishment: The Importance of Criminal Trials for Transitional and Transnational Justice* (SSRN Scholarly Paper ID 2387601). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2387601>



- Fiscalía de la Nación (2003). Resolución de la Fiscalía de la Nación 2034-2003-MP-FN.
- (2004). Resolución de la Fiscalía de la Nación 1645-2004-MP-FN.
- (2005). Resolución de la Fiscalía de la Nación 1602-2005-MP-FN.
- González-Ocantos, E. (2016). Evaluations of human rights trials and trust in judicial institutions: Evidence from Fujimori's trial in Peru. *The International Journal of Human Rights*, 20(4), 445-470. <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1107051>
- Haldemann, F. (2008). Another Kind of Justice: Transitional Justice as Recognition. *Cornell International Law Journal*, 41(3), 675-738.
- Haldemann, F., Unger, T. y Cadelo, V. (Eds.). (2018). *The United Nations principles to combat impunity: A commentary*. Oxford University Press.
- Hayner, P. B. (2011). *Unspeakable truths: Transitional justice and the challenge of truth commissions* (2.<sup>a</sup> ed). Routledge.
- Instituto de Defensa Legal (IDL). (2006). La judicialización de las violaciones a los derechos humanos en el Perú. [https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/573\\_digitalizacion.pdf](https://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/573_digitalizacion.pdf)
- Jave, I. (2023, 24 de enero). El terruqueo trasciende las narrativas y escala a normativas. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/el-terruqueo-trasciende-las-narrativas-y-escala-a-normativas/>
- Ledgard, J. (2023). Perú. El legado inconcluso de una Comisión sin aliados. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/especiales/la-verdad-en-el-espejo-retrovisor-de-america-latina/el-legado-inconcluso-de-una-comision-sin-aliados/>
- Minow, M. (1998). *Between vengeance and forgiveness: Facing history after genocide and mass violence*. Beacon Press.
- Moyn, S. (2016). Anti-Impunity as Deflection of Argument. En K. Engle, Z. Miller y D. M. Davis (Eds.). *Anti-Impunity and the Human Rights Agenda* (pp. 68-94). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781139942263.003>
- Osiel, M. (2000). Why Prosecute? Critics of Punishment for Mass Atrocity. *Human Rights Quarterly*, 22:1. 118-147.
- Poder Judicial. (2004). Resolución administrativa 170-2004-CE-PJ.
- (2006). Resolución administrativa 122-2006-CE-PJ.
- (2008). Resolución administrativa 045-2008-CE-PJ.
- (2017). Resolución administrativa 325-2017-CE-PJ.
- (2018). Resolución administrativa 318-2018-CE-PJ.
- Prusak, C. T. (s. f.). The Trial of Alberto Fujimori: Navigating the Show Trial Dilemma in Pursuit of Transitional Justice. *New York University Law Review*, 85(3).

- Quinteros, V. (Coord.) (2011). Judicialización de violaciones de derechos humanos. Aportes procesales y sustantivos. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2017/06/28145004/pub024judialiazacionddhh.pdf>
- Rivera, C. (2013). La justicia después de la CVR. <https://revistaideele.com/ideele/content/la-justicia-después-de-la-cvr>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario General. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/32/PDF/N0439532.pdf>
- Sikkink, K. (2012). The Age of Accountability: The Global Rise of Individual Criminal Accountability. En F. Lessa y L. A. Payne (Eds.). *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability* (pp. 19-41). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139177153.004>
- Sikkink, K. y Walling, C. B. (2007). The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, 44(4), 427-445.
- Uprimny, R. y Saffon, M. (2005). Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/justicia-transicional-y-justicia-restaurativa-tensiones-y-complementariedades/>
- Webber, J. (2012). Forms of Transitional Justice. *NOMOS*, Vol. 51, 98-128.

# UN PARTEAGUAS EN LA AGENCIA: EL LEGADO DE LA CVR EN LA ASOCIATIVIDAD Y EL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS VÍCTIMAS CIVILES AYACUCHANAS (2003-2023)

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.006>

**María Rosa Alayza Mujica**

<https://orcid.org/0000-0002-6721-931X>

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

**Gianfranco Silva Caillaux**

<https://orcid.org/0000-0001-6581-5487>

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

## Resumen

Este capítulo analiza el legado de la CVR en la asociatividad de las organizaciones de víctimas civiles ayacuchanas más activas en las demandas de reparación al Estado (Anfasep, Juventud-Anfasep y Coravip). Se sostiene que la CVR abrió una ventana de oportunidad que propició la asociatividad de las víctimas y que ellas supieron aprovechar, pues siguiendo las recomendaciones impulsaron la institucionalización de políticas de reparaciones en coalición con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios; aunque sin que necesariamente el Estado dignifique a las víctimas. Tras analizar lo planteado por la CVR sobre las asociaciones de víctimas, se encuentra lo siguiente: a) Que reproduce la violencia estructural contra las mujeres andinas que exigían la búsqueda de sus desaparecidos, al darle poca relevancia en su *Informe* y no incluirlas directamente entre los actores del conflicto. b) Que pierde de vista muchas otras experiencias de afectación vividas por personas que no asumen la identificación de víctimas ni se sienten convocadas por el proceso abierto por la CVR, estableciendo una asimilación entre víctimas y grupos organizados. A futuro, queda un doble desafío para estas organizaciones: fortalecer sus estrategias frente a los posibles retrocesos de las políticas promovidos por sus opositores, así como formar a nuevos líderes y lideresas que no vivieron los años de la violencia.

**Palabras clave:** Anfasep, asociatividad, Ayacucho, Coravip, CVR, Juventud-Anfasep, organizaciones de víctimas

## Introducción

A veinte años de la entrega del *Informe Final (IF)* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), resulta pertinente evaluar sus impactos sobre las iniciativas de organización de las víctimas; precisamente, en un contexto político donde estas han ganado presencia en la sociedad y se han convertido en canales de comunicación entre el Estado y las víctimas. Así, con respecto a estas últimas, las comisiones de la verdad han servido como plataformas para hacer públicos los testimonios sobre sus vivencias de la violencia política, así como sus demandas frente al Estado y la sociedad, en búsqueda de reparación y justicia (Crocker, 2000; Simpson, 2007).

En este capítulo nos centramos en la agencia de tres organizaciones de víctimas civiles ayacuchanas: la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (Anfasep), la Juventud-Anfasep y la Coordinadora Regional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política (Coravip). Consideremos que la población de Ayacucho fue afectada con más del 40 % de muertos y desaparecidos reportados a la CVR (CVR, 2004, p. 21). Es así que nos hacemos la siguiente pregunta: ¿De qué forma la CVR ha incidido en los procesos de creación y desarrollo de algunas organizaciones de víctimas civiles ayacuchanas con mayor visibilidad e incidencia en el Perú posconflicto? Con esto, buscamos ponderar los aprendizajes y las dificultades que han enfrentado estas asociaciones en el Perú posconflicto. Sostenemos que la CVR abrió una ventana de oportunidad que propició la asociatividad de las víctimas debido al impulso que dio con sus recomendaciones para la institucionalización de políticas públicas de reparaciones.

Esta comisión, con potenciales acciones estatales, fue un incentivo para que las víctimas se organicen —y articulen junto con aliados de la sociedad civil— para demandar justicia y, luego, colaborar con la elaboración, implementación y retroalimentación de dichas políticas. Sin embargo, la asociatividad de las víctimas no se limita al contexto pos-CVR, sino que puede ser rastreado hasta los años ochenta, desde los inicios del conflicto, identificándose dos generaciones de organizaciones de víctimas ayacuchanas con demandas, estrategias y acciones propias (Alayza y Silva, 2023). Al inicio, la actitud de los grupos de víctimas era sobre todo demandante y crítica del Estado peruano, sin contar con una perspectiva de negociación y de alianzas. Pero, con el tiempo, aprendieron —no sin dificultades y tensiones entre ellas— a actuar coordinadamente para incidir frente al Estado e incluso a trabajar desde dentro (con liderazgos políticos y puestos burocráticos), desde donde avanzaron sus demandas. Asimismo, comprendieron que las exigencias están sujetas a la negociación dentro de ciertos márgenes que pone la autoridad, es decir, el Estado.

El proceso abierto por la CVR llevó a que los grupos de víctimas organizadas cobraran importancia en la política actual (nacional, regional y local), aunque con jerarquías internas, pues habría «víctimas menos víctimas», como muchas veces se consideró a los desplazados (Ramírez, 2017; Rosario Giraldo, ex secretaria ejecutiva

de PQNSR, 16 de marzo de 2023). Y, al mismo tiempo, restringió el camino para otras vivencias de la victimización al enfocarse mayormente en la lucha por las políticas de reparaciones y memoria. Esto llevó a perder de vista —como sociedad— los itinerarios, las experiencias subjetivas y los propios mecanismos de afrontamiento frente al (pos)conflicto de otras tantas personas afectadas por la violencia política, que no se organizaron o que no se reconocen como víctimas, en un contexto en el que se sintieron amenazadas e inseguras. Los procesos de migración y la adaptación a la vida urbana en las regiones afectadas, o en Lima, incidieron en la invisibilización de estos otros afectados.

Así como valoramos los procesos de las víctimas organizadas, problematizamos la común ecuación entre víctimas y grupos organizados, lo que nos lleva a descentrar la noción de víctima, pues consideramos que valorar su trayectoria no es razón para estrechar la mirada, especialmente a los veinte años de la CVR. No obstante, en este capítulo nos centramos principalmente en las víctimas organizadas por dos motivos prácticos: a) la visibilidad de estos líderes y lideresas hace mucho más fácil ubicar y entrar en contacto con ellos, y b) esta exposición se debe a que han sido muy activos, encabezando el proceso de construcción del tejido social organizativo y de incidencia política que creó e hizo seguimiento a dispositivos legales para acceder a reparaciones. Además, son organizaciones que se encuentran fuertemente entrelazadas entre sí, donde la presencia de cuadros que pasan de una a otra es frecuente, casi como una «línea de carrera» de muchos líderes del movimiento de víctimas. De esta manera, enfocarnos en estos tres casos de mayor visibilidad, agencia y conexión con los circuitos institucionales abiertos por la CVR nos permite comprender, en su mayor extensión, los impactos de esta comisión en la asociatividad de las víctimas. Empero, esto no implica que sean las únicas, pues hay muchas más en otras regiones, con trayectorias propias, aunque quizá con mayores dificultades y debilidades organizativas.

Respecto a la metodología, se adopta una perspectiva cualitativa basada en el trabajo de campo de los autores en Ayacucho con asociaciones de desplazados (Alayza en 2015), observación participante en reuniones de la Asociación Centro Loyola con líderes de víctimas (ambos autores entre 2018 y 2019), y labores de asesoría y activismo en el Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita (PQNSR)<sup>1</sup> (Alayza entre 2003 y 2016). Asimismo, se desarrollaron diez entrevistas semiestructuradas en 2020 y 2023, algunas de las cuales se hicieron por teléfono, pues el inicio de la pandemia detuvo el trabajo de campo y luego se aprovecharon las facilidades de la tecnología. Inicialmente, se propuso conversar por videollamada; sin embargo, los participantes adujeron tener problemas de conectividad en sus localidades.

---

<sup>1</sup> PQNSR es una plataforma nacional surgida en el 2003 que trabajó de manera cercana con el tejido organizativo de víctimas. Está conformada por la alianza de diversas organizaciones no gubernamentales (ONG), Iglesias y grupos de víctimas de todas las regiones del Perú, que fomentó procesos de formación, incidencia política, encuentro —respetando las diferencias regionales—, sanación y fortalecimiento de sus capacidades organizativas.

Así, conversamos con cinco líderes y lideresas de las asociaciones estudiadas (dos veces con uno de ellos en diferentes años), un exdirigente de Coravip que actualmente trabaja como funcionario público en temas sobre reparaciones y tres ex secretarías ejecutivas del PQNSR. Recogemos aquí tres entrevistas que se hicieron en abril de 2020 en el marco del proyecto cooperativo Antena Vaticana «Explorando los límites de la democracia en contextos interculturales peruanos», ejecutado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Fundación Gravissimum Educationis, Ciudad del Vaticano (2019-2020), cuyos resultados están publicados en Alayza y Silva (2023). Por otro lado, las siete entrevistas realizadas entre marzo y mayo de 2023 se llevaron a cabo para esta investigación, con el fin de profundizar en algunas de las reflexiones antes planteadas y actualizarlas, centrándonos principalmente en el legado de la CVR en estas organizaciones.

En la primera sección de este capítulo se aborda cuál es el lugar que la CVR asigna a las organizaciones de víctimas, así como los problemas que de este particular arreglo se deriva: reduciéndoles agencia y replicando la violencia simbólica que el mismo informe denuncia, además de la equiparación entre víctima y experiencia organizada que invisibilizó otras vivencias. Luego, se considera cómo el legado de la CVR en el posconflicto impactó en las dos generaciones de organizaciones de víctimas civiles ayacuchanas, así como en sus trayectorias, acciones y relacionamiento con el Estado. De este modo, analizamos las organizaciones pioneras que surgieron antes de la CVR encabezadas por las madres, las nuevas impulsadas por los hijos-jóvenes que se beneficiaron de la ventana de oportunidad abierta por la Comisión, para finalmente considerar el futuro de estas asociaciones: ¿un nuevo recambio generacional para incluir a los nietos?

## 1. La CVR y las víctimas

La CVR propició una ventana de oportunidad para la discusión pública de los hechos de la violencia desatada durante los veinte años del conflicto armado interno,<sup>2</sup> en medio de un clima político de fuerte polarización alrededor de sus objetivos. Asimismo, generó las condiciones para la posterior visibilización de la agencia política de las víctimas, algunas de las cuales se organizaron tempranamente desde el inicio de la violencia política —como es el caso de Anfasep, creada en 1983— y mostraron resiliencia para hacer frente a la vida del (pos)conflicto. Este contexto permitió que desde el Estado peruano surgieran propuestas para resarcir las violaciones de los derechos humanos mediante políticas públicas de reparación y memoria.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Para mayor información, consúltese Laplante (2007); Laplante y Theidon (2007); Theidon (2004); Yezer (2008).

<sup>3</sup> Revítese Alayza (2017b); Barrenechea (2010); Bebbington, Bielich y Scurrah (2011); Guillerot (2019); Jave (2021); Macher (2007) y (2014); Ramírez (2017) y (2018); Ramírez y Scott (2019); Silva

Con el tiempo y en el marco abierto por la CVR, se fueron creando a nivel regional organizaciones de víctimas, especialmente en las zonas más afectadas por la violencia. Para el caso ayacuchano, resalta Coravip, aunque en ese entonces tenía otro nombre.<sup>4</sup> Luego, estas asociaciones construyeron representación nacional mediante la Coordinadora Nacional de las Organizaciones de Víctimas y Afectados por la Violencia Política de Perú (Conavip), fundada en 2004 por víctimas de segunda generación con diferentes afectaciones, hijos de las madres que buscaban justicia (Ramírez, 2018; Jave, 2020). Esta plataforma entró en acción tan pronto como fue creada, de forma que trabajaron —de manera crítica— junto al Estado en la discusión y elaboración de la Ley 28592, ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR). Desde ese momento, han tenido participación activa en la consecución de normativa favorable para las víctimas de la violencia política, como la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas de 2016 y el Decreto Legislativo 1398 de 2018, que creó el Banco de Datos Genéticos para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Perú (Jave, 2018; Velarde, 2021).

Además, fueron surgiendo en otros espacios diversos tipos de organizaciones de acuerdo a los diferentes perfiles de las víctimas, así encontramos policiales (Asociación de Viudas, Madres y Sobrevivientes de Miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional [Avisfaip]), militares (Confederación Nacional de Licenciados de las Fuerzas Armadas del Perú [Conlifap]) y civiles (Anfasep, Coravip, Conavip, entre muchas otras).<sup>5</sup> Cada uno de estos actores, además de los grupos alzados en armas, tienen sus propias memorias y formas de procesar el pasado en el presente.<sup>6</sup> Es más, en la sociedad peruana, hasta el día de hoy no existe una memoria hegemónica que se erija sobre el resto como la interpretación de sentido común (Silva, 2018). Esto ha alimentado la polarización durante el posconflicto, hace difícil llegar a acuerdos e incluso referirse a los años de la violencia política, pues coexisten diferentes memorias con interpretaciones muy distintas sobre el pasado reciente.<sup>7</sup>

Si bien resaltamos el rol de la CVR como parteaguas en la asociatividad de las víctimas, también reconocemos que antes de la Comisión hubo grupos de afectados por la violencia política que se organizaron y buscaron ser escuchados, pero que no despertaron la atención ni la solidaridad de la mayoría de peruanos. Pese a esto, persistían en su búsqueda y acudían a instituciones como las iglesias o las ONG de derechos humanos que, desde fines de 1970, iniciaron su trabajo y los apoyaban para presentar sus denuncias a instancias judiciales nacionales o internacionales. Así, en pleno conflicto armado interno, resalta el soporte que recibían las madres de Anfasep

---

(2018); Ulfe y Málaga (2021).

<sup>4</sup> Coravip se fundó como Frobavej (Frente Regional de Organizaciones de Base por la Verdad y la Justicia) el 15 de febrero de 2003.

<sup>5</sup> Según registros de PQNSR, a nivel nacional habría más de 130 organizaciones de víctimas civiles, policiales y militares.

<sup>6</sup> Consúltese Agüero (2015); Alayza et al. (2022); Gavilán (2012); Granados (2022); Salgado (2022).

<sup>7</sup> Revétese Ilizarbe (2015); Ríos (2019); Silva (2022); Ulfe e Ilizarbe (2019); Zúñiga (2022).

de parte del Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) —especialmente, del padre Neptalí Liceta—, la Comisión de Derechos Humanos (Comisedh),<sup>8</sup> la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) y la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS)<sup>9</sup> (Pedraglio, 2014, pp. 198-199; Soto, 2015, pp. 30-31).

Es pertinente considerar el entramado local de la sociedad civil ayacuchana —bien enraizado en el tejido social muy participativo desde ese entonces hasta la actualidad, pese a las secuelas del conflicto (Flores, 2019)— que trabajaba de la mano con las poblaciones rurales, y terminó acogiendo y empoderando a las víctimas. Además, la pertenencia a la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (Fedefam) le sirvió a Anfasep para tener contactos con organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA), lo que le dio la oportunidad de visitar otros países para denunciar las violaciones de los derechos humanos (Youngers, 2003).

Todo ello se producía en medio de un clima de temor e inseguridad, pues los Gobiernos centrales —lejos de recibirlos y responder a sus reclamos— eran hostiles a sus discursos y las consideraban sospechosas de ser «familiares de terroristas». Tal era el miedo, que Anfasep no se atrevió a realizar una marcha pública hasta 1985 —dos años luego de su fundación—, cuando recibieron la visita y el respaldo público del premio nobel de la paz Adolfo Pérez Esquivel (Soto, 2015, p. 32). Una excepción local a esta desconfianza fue la alcaldesa de Huamanga, Leonor Zamora (1983-1986), quien colaboró de cerca con esta organización.

Al contrario, la CVR recibió su mandato durante la transición democrática del 2000 y, pese al clima polarizado, contó con el apoyo de instancias internacionales especializadas en derechos humanos, así como de algunos Estados con agendas de justicia transicional, dotándola de legitimidad. En el Perú posconflicto, la CVR ha actuado como una «carpa» de memoria (Stern, 2000, p. 14), vale decir, como una propuesta de lectura de los años de la violencia política que articula —dentro de sí— las experiencias particulares de distintos actores sociales. Es más, la CVR no solo ha articulado las memorias de los actores que la suscriben (víctimas, activistas de derechos humanos, intelectuales y artistas), sino también de quienes la critican y se le oponen. Debido a esta polarización de memorias y al escaso apoyo de parte de políticos que se habían comprometido con su narrativa y sus recomendaciones, muchas veces funciona como un referente continuamente negado (Silva, 2018, pp. 38-42).

<sup>8</sup> Hasta 1987, el Serpaj se llamó Comisión Nacional de Derechos Humanos (Conadeh).

<sup>9</sup> CEAS, un órgano de la Conferencia Episcopal Peruana, apoyó a estas organizaciones, pese a la oposición del entonces arzobispo ayacuchano Federico Richter (Youngers, 2003, p. 114).



### **1.1. ¿Qué dice la CVR sobre las víctimas organizadas?**

Antes de abordar la agencia de las organizaciones de víctimas, primero conviene preguntarnos qué dijo la CVR sobre ellas. Por un lado, cuando el *IF* aborda a los agentes en el conflicto, no los considera de manera directa. Así, en los tomos dedicados a esto (II y III), se enfoca en los actores armados (capítulo 1), los políticos e institucionales (capítulo 2) y las organizaciones sociales (capítulo 3). En este último, hay un subcapítulo dedicado a «Los sindicatos, los gremios empresariales y las organizaciones de mujeres» (3.2). Es recién en la sección sobre asociaciones femeninas donde se hacen breves referencias a la organización de afectados más emblemática del país:

En 1983, una veintena de mujeres familiares de desaparecidos, hijos, esposos, padres, hermanos decidieron crear la Asociación Nacional de Familiares Detenidos, Desaparecidos en Zonas de Emergencia (ANFASEP) con sede en Ayacucho. Durante muchos años sólo estuvo integrada por mujeres en el intento de no seguir exponiendo a los varones, que en la época parecían la población más vulnerable. Un Informe de la Defensoría del Pueblo (2000) señala que sus miembros fueron estigmatizados como familiares de terrucos y sus demandas fueron silenciadas. En la medida en que las denuncias aumentaron y se diversificaron, surgieron otras organizaciones con sede en Lima destinadas también a la búsqueda de familiares y a dar apoyo a las familias desplazadas. (CVR, 2003, t. III, p. 381)

De este modo, la CVR no presenta un perfil del sujeto colectivo «organización de víctimas» dentro de su recuento de los actores del conflicto armado. Esta invisibilización, por parte de una comisión que se propone buscar la verdad desde la centralidad de los testimonios de las mismas personas afectadas, reproduce y normaliza la limitada presencia de estas poblaciones en el imaginario nacional y la esfera pública. Más aún tratándose en su mayoría de mujeres históricamente excluidas de lo político. En sus conclusiones, se ratifica esta vulnerabilidad:

147. La CVR ha constatado también que, a diferencia de otros países donde se dieron conflictos armados internos, las organizaciones de víctimas existieron en condiciones de debilidad. Ello porque en la mayoría de los casos las víctimas eran campesinos pobres, con poca conciencia de sus derechos, con un difícil acceso a la justicia, con débiles redes sociales y con escasos contactos urbanos. Esta debilidad favoreció la impunidad de los perpetradores de crímenes y violaciones de los derechos humanos.

148. En este contexto, la CVR destaca y reconoce la persistencia de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), conformada en su abrumadora mayoría por mujeres ayacuchanas quechuahablantes de escasos recursos. Aun en los peores momentos, con tenacidad y valentía, dichas mujeres mantuvieron viva la llama de la esperanza en la recuperación de sus seres queridos y en la aplicación de justicia

para los responsables de su desaparición. (CVR, 2003, t. VIII, Conclusiones generales)

Si bien la CVR reconoce la titánica labor que afrontaron estas asociaciones —dentro de un contexto social, cultural, político e institucional adverso—, no las considera actrices con peso político propio para incluirlas en su relato, pese a su insistente denuncia y demanda de justicia al Estado, haciendo frente a un gobierno autoritario. Al contrario, las presenta en general como «mujeres ayacuchanas quechuahablantes de escasos recursos». Se ha encontrado que las lideresas de Anfasep, desde antes de organizarse, partían de diferentes contextos geográficos, socioeconómicos y culturales, con distintos grados de instrucción y desplegaban agencias de acuerdo a lo que las circunstancias de su mundo familiar y social demandaban de ellas.

Con esto queremos resaltar que eran ya mujeres portadoras de saberes propios con agencia y empoderamiento, según sus necesidades. Así, algunas estaban más insertadas dentro del sistema capitalista y la institucionalidad estatal, de modo que pedían préstamos para construir sus casas, gestionaban los permisos municipales para expandir sus negocios o tenían experiencia con el sistema judicial. Esto llevó a que denunciaran sus desapariciones a la policía, pues eran instancias que conocían (Crisóstomo, 2014; 2018; y 2019), a diferencia de otras narrativas que pensaban a las poblaciones rurales como ajenas a la modernidad (Vargas Llosa, Castro Arenas y Guzmán Figueroa, 1983).

La narrativa asumida por la CVR terminó produciendo una segunda victimización de estas mujeres, al homogeneizarlas en su mayoría como «mujeres pobres» con poca agencia. Así, la distancia social existente entre peruanos, que se extremó durante el conflicto armado, se reprodujo en la redacción de su *IF* —precisamente, un documento que aspira a la reconciliación y dignificación de los afectados—, pese a sus intentos y esfuerzos por acercarse a las víctimas. Esto evidencia que la CVR y sus narrativas no escaparon a la fragmentación étnico-racial que atraviesa al Perú.

Algo similar encuentra McCullough (2016) con las minorías sexuales victimizadas —travestis y homosexuales— durante aquellos años, cuyas historias resultaron silenciadas debido a que la CVR fue incapaz de cuestionar la heteronormatividad que permeó el discurso de los grupos alzados en armas y las mismas «fuerzas del orden». Igualmente, con los desplazados se da un tratamiento parecido, pese a ser el fenómeno numéricamente más relevante del conflicto, donde el abordaje a esta violación de los derechos humanos es bastante superficial (Ramírez, 2017, p. 130). En estos casos, presentados sin afán de exhaustividad, se muestra cómo la CVR —sin querer y en contra de su propio mandato— termina reproduciendo la violencia estructural que denuncia.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Conviene reconocer que, durante las entrevistas de 2023, tratamos de indagar cuál era el significado que los y las entrevistadas asignaban a la CVR. Sin embargo, las respuestas terminaban centrándose en el camino institucional que abrió para conseguir reparaciones o en las actividades que desarrollaron a

## 1.2. Fuera de la identidad de víctima (y del legado de la CVR)

El legado institucional en materia de reparaciones —iniciado con la CVR— priorizó las experiencias y la actoría de las víctimas organizadas que asumieron tal identificación. Esto es así, pues, para acceder a estas políticas, el Estado requiere que las personas tengan antes una «acreditación» —gestionada ante el Consejo de Reparaciones, ente encargado de elaborar el Registro Único de Víctimas (RUV)— que compruebe su validez para ser consideradas como tal<sup>11</sup> (Ulfe, 2013 y 2015; Ulfe y Málaga, 2015 y 2021). Enfatizamos en la agencia que estas mismas víctimas construyen valiéndose de dicha categoría legal, así como del camino de inclusión ciudadana que su reivindicación da cuenta.

El Estado así legaliza y reconoce una identificación que las personas que quieren acceder a estas políticas asumen, pues saben que de otro modo sería imposible (de Waardt, 2016; Ramírez y Scott, 2019, p. 160; Tejero, 2020, p. 231). Esto no niega además que, con el tiempo, la estigmatización y la lucha colectiva, se haya ido conformando un «espíritu de cuerpo» común entre estos agentes; o que el mero documento acreditador y las ceremonias de entrega sean entendidos por las víctimas como una reparación simbólica (Ulfe y Málaga, 2021, p. 178).

Sin embargo, este proceso —abierto por la CVR— deja de lado e invisibiliza otras vivencias subjetivas de victimización que se alejan del modelo organizativo. En la literatura sobre justicia transicional y reparaciones identificamos a un grupo de víctimas organizadas con rostros visibles (las que consideramos principalmente en este capítulo por su vinculación con la CVR), pero no debemos cerrar nuestra mirada solo en estos actores, a pesar de la importancia política que han logrado. Eso nos lleva a constatar que quienes son catalogados bajo la figura de «víctimas» por el Estado peruano (Ulfe y Málaga, 2021; Jave, 2021; Jungbluth, 2021) son solo un grupo (del total de afectados) que, gracias a su lucha y trabajo colectivo, se visibilizan, acceden al RUV y colaboran con la institucionalidad en materia de reparaciones. Como dan cuenta Ulfe y Málaga (2021, p. 55):

[...] la manera en que el programa configura un perfil de víctima que no necesariamente dialoga con la forma como las mismas personas se sienten o identifican, y cómo, sin proponérselo, el RUV había funcionado como una

---

partir de ella. No encontramos críticas de este tipo entre los mismos líderes de las organizaciones de víctimas.

<sup>11</sup> Esto pasa por el PIR que, en su artículo 4, excluye a quienes hayan participado de los grupos alzados en armas. Esto ha sido cuestionado como discriminatorio (Agüero, 2015; Guillerot, 2019, p. 53). Como explican Guillerot y Magarrell (2006, p. 148): «Lo problemático que es hacer exclusiones sobre la reparación de derechos vulnerados a miembros de grupos como Sendero Luminoso y el MRTA por la dificultad para “determinar en qué momento fue miembro, quién lo determina y en qué tipo de proceso esto se hace”».

Esto ha generado, además, que muchos casos hayan sido «observados» en su inclusión en el RUV, pues la realidad local de muchas comunidades ayacuchanas es más compleja que la simple dicotomía entre víctimas y victimarios (Ulfe y Málaga, 2021, p. 174; Theidon, 2004).

tecnología de poder del Estado que organiza el conjunto de personas que han padecido durante el conflicto a través de una tipología de víctimas basada en sus afectaciones.

Consideramos que «víctima» y «afectado» no son términos equiparables, al menos, para nuestra discusión. La víctima se apropia de una categoría legal reconocida por el Estado peruano (o que aspira a ella) para conseguir reparaciones; mientras que el afectado podría ser cualquier persona, más allá de autoidentificarse como víctima o no, que haya sufrido una afectación de cualquier tipo durante la violencia política. ¿Cuántas personas afectadas no se organizaron ni se sintieron apeladas para participar en el proceso abierto por la CVR, ya sea en las audiencias públicas o mediante su inscripción en el RUV? ¿Qué condiciones (socioeconómicas y culturales) llevaron a que estos sujetos tomaran tal decisión? ¿Cómo vivieron sus trayectorias personales y cómo lidiaron con la situación, sin el entramado identitario-asociativo que tuvieron los organizados? ¿Acaso estas personas evitaron la victimización al seguir otros caminos y formas de agencia en sus vidas? Estas son preguntas que exceden largamente los fines de esta investigación; aquí esbozamos algunas ideas, pero conviene plantear la agenda para futuros estudios.

Entre estos encontramos a quienes se asumieron como migrantes para dar cuenta de sus experiencias de movilidad a ciudades (especialmente Lima) para empezar de nuevo. Este es el caso de las familias que, por ejemplo, fundaron Villa Huanta en San Juan de Lurigancho, quienes con poca frecuencia se reconocen como «desplazadas», a pesar de haber sido desplazadas por la violencia. Al contrario, estas personas se sienten migrantes, valorando y reconstruyendo en Lima su vínculo con Ayacucho —sus festividades, tradiciones y gastronomía—, formando una identidad más relacionada con discursos de progreso (Gutiérrez Arce, 2022).

De una manera similar, se puede relatar el caso de un sacerdote irlandés, comprometido con la justicia transicional por la historia de su propio país y radicado durante más de quince años en una zona empobrecida de Lima. Su sorpresa fue grande cuando se enteró, en plena celebración de la ceremonia del Qipu de la Memoria en 2005, que varios de los fieles (adultos mayores) de su parroquia habían sido víctimas de la violencia política, y que nunca se lo habían comentado, al menos, hasta ese momento en que se sintieron con la confianza y el valor para hacerlo. O el caso de Elvira, quien

no se consideraba una «víctima como otras», porque había tenido acceso a educación superior y era parte de una familia de élite de Huanca Sancos. Quizás debido al monto tan bajo de la reparación económica, Elvira la consideraba como una cifra risible, una cifra que «quizás a un pobre» le hiciera alguna diferencia, pero a ella no. (Ulfe y Málaga, 2021, p. 217)

Un caso distinto nos muestra este testimonio, consideremos a la protagonista: una mujer descendiente de la élite local que emigró a Lima, Bolivia y, finalmente, a Es-

tados Unidos, donde estudió Administración de Empresas, y quien tuvo los recursos suficientes para buscar una vida mejor en el extranjero. Por esto, es bastante incrédula de las políticas que ella llama «asistencialistas» y que construirían sujetos «dóciles incapaces de progresar» (Ulfe y Málaga, 2021, p. 216). Esto resuena con ciertos discursos que critican las políticas sociales como desincentivos para el esfuerzo y el trabajo, pues se les estarían dando a los pobres beneficios gratis (la idea de que se les da pescado y no se les enseña a pescar). Al haber gozado de mayores oportunidades que el resto de víctimas, puede «permitirse» no asumir esta identidad ni involucrarse en la institucionalidad para acceder a las reparaciones, pues no las necesita. Al contrario, lo que ella busca es, por la vía judicial, que se le devuelvan los bienes, ganado y terrenos arrebatados a su padre durante el conflicto.

Estas experiencias de victimización, que distan de los patrones que se suelen discutir cuando se abordan las reparaciones, nos lleva a afirmar la diversidad de víctimas y poner en cuestión la noción de «víctima» como aquella que la asimila con la organizatividad para conseguir reparación y justicia, precisamente siguiendo la trayectoria iniciada con las recomendaciones de la CVR. Esta es una propuesta para ampliar nuestra comprensión de las víctimas y repensar las formas en que las reparaciones se implementan.

## **2. Agencia de las víctimas pos-CVR: trayectorias y repertorios de acción de dos generaciones de organizaciones de víctimas civiles ayacuchanas**

El momento de la entrega pública —en Lima y Ayacucho— del *IF* de la CVR en agosto de 2003 llevó a que personas y grupos de víctimas se organizaran para contar su historia, demandar reparaciones y ser reconocidas como ciudadanas, lo cual dio paso a que se formaran organizaciones locales, regionales y luego nacionales. Sin embargo, apenas iniciado este proceso, las voces contrarias a la narrativa propuesta por la CVR se hicieron sentir, especialmente en los grandes medios de comunicación y los partidos políticos que fueron gobierno durante aquellos años —Acción Popular, APRA y los varios vehículos electorales del fujimorismo— (Tanaka, 2006). Por otro lado, las víctimas organizadas contaron con el apoyo de ONG, que en algunos casos surgieron luego de la entrega del *IF* (como el Centro Loyola y el PQNSR), precisamente para colaborar en el proceso abierto por la CVR y hacer un seguimiento a sus recomendaciones. En este contexto, estos actores emergentes del posconflicto cobraron importancia al defender el legado de la Comisión y, bajo su amparo, haciéndose progresivamente de un lugar en la política actual (nacional, regional y local).

Con el fin de comprender la agencia de las víctimas en su propio contexto (temporal, político y social) y el impacto de la ventana de oportunidad abierta por

la CVR, identificamos dos generaciones de organizaciones de víctimas (Barrenechea, 2010, p. 19): las pioneras (encabezadas por las lideresas de Anfasep, las mamás) y las jóvenes (lideradas por las víctimas de la segunda generación, hijos/as que vivieron el conflicto en su niñez). Ambas generaciones de asociaciones, con los años y las experiencias, han desarrollado capacidades organizativas y formado una coalición prorrepares y memoria, junto a las ONG nacionales e internacionales de derechos humanos, Iglesias, cooperación internacional, políticos y funcionarios públicos. En esta coalición, se dan procesos de encuentro entre actores diversos y aprendizajes comunes sobre cómo enfrentar los procesos políticos para hacer frente al entorno hostil y conseguir políticas que los reconozcan (Alayza y Silva, 2023).

### **2.1. Organizaciones pioneras: del reclamo al trabajo coordinado**

Durante el periodo de la violencia política se formaron algunas organizaciones de víctimas, entre las cuales destaca Anfasep, fundada en 1983, en el curso del segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) y que este 2023 cumple 40 años de existencia. Fue gestada por Angélica Mendoza y otras mujeres andinas jóvenes para, en medio de una burocracia policial y judicial adversa, buscar a sus familiares desaparecidos. Fue un periodo complicado para ellas, pues fueron descalificadas al considerarlas «madres de terroristas», así como hostilizadas y reprimidas por los gobiernos de la época, especialmente por la dictadura fujimorista (1990-2000) (Guillerot, 2007, p. 40), pese a ser apoyadas por grupos de derechos humanos a nivel nacional e internacional (Crisóstomo, 2014). Además, en algunos casos, los roles de género y las funciones de madre desincentivaron que asumieran posiciones de liderazgo dentro de la organización, por lo que recién se comprometieron más —e ingresaron a la junta directiva— cuando sus hijos terminaron el colegio (Juana Carrión, Anfasep, 1 de abril de 2020) y se fueron haciendo mayores.

Por otro lado, también hubo otras organizaciones, como la Asociación de Víctimas del Terrorismo de Ayacucho (Afavita), fundada en 1992, que tuvieron una relación más cercana al Estado por su tipo de afectación (victimadas por los grupos subversivos). Estas asociaciones de víctimas del «terrorismo» fueron, en muchos casos, creadas para apoyar la implementación del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) del gobierno fujimorista (Manky y Muñoz-Nájar 2014) y acceder a las políticas estatales.

Ambas organizaciones surgieron antes de la CVR, por lo que entre sus demandas más urgentes se encontraba la creación de una comisión de la verdad que investigara las violaciones de los derechos humanos cometidas durante aquellos años. Entre varios otros organismos, Anfasep exigió una comisión de este tipo, por lo que viajaron a Lima para protestar (Soto, 2015, pp. 43-44; Adelina García, expresidenta de Anfasep, 21 de abril de 2020). En ese entonces, su agencia era más reactiva y

se limitaba a la exigencia de rendición de cuentas al Estado, adquiriendo un papel protagónico en la defensa de los derechos humanos (Alayza y Silva, 2023, p. 84).

Pero la llegada del *IF* de la CVR marcó un parteaguas en su agencia, pues propició la discusión de sus recomendaciones, entre las que se hallaban las reparaciones a las víctimas: «La CVR dejó 7 programas de reparación, pero se está avanzando lento. [...] A partir de la CVR, ahí sí ya se pasó a exigir las reparaciones» (Adelina García, Anfasep, 21 de abril de 2020). Las lideresas de Anfasep reconocen cómo este documento oficial les sirvió para que ellas pudieran exigir sus demandas, las que se concretaron con la aprobación de la Ley 28592, ley que crea el PIR en julio de 2005, donde Anfasep tuvo un papel activo para su consecución. Con esta normativa y su posterior reglamento (Decreto Supremo 015-2006-JUS), se abrió el camino para la ejecución de las reparaciones.

No fue un trayecto fácil, pues las lideresas de Anfasep tuvieron que convocar a marchas de protesta en la capital para exigir su implementación durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011). Frente a esto, el Estado respondió ejecutando las reparaciones colectivas y postergando las individuales (económicas) hasta el 2011, cuando el presidente García emitió el Decreto Supremo 051-2011-PCM, que otorga las reparaciones económicas y a la vez cierra el RUV —paso necesario para acceder a estos programas— hasta el 2016.<sup>12</sup> Pese a mostrarse crítica, Anfasep aceptó lo que el gobierno planteaba, pues era una acción encaminada a satisfacer sus exigencias, aun cuando era solo un avance parcial, demostrando cierto pragmatismo en su actuar (Alayza y Silva, 2023, p. 84). De este modo, el logro del RUV es visto por las propias víctimas como un largo camino emprendido desde la CVR, sin el cual no se hubiesen conseguido las reparaciones (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023).

Si bien es cierto que la CVR abrió el camino institucional en materia de justicia transicional para que luego pudiesen existir la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) y el Consejo de Reparaciones (ente encargado de elaborar el RUV), tampoco puede considerársele el único actor responsable. Es pertinente valorar las acciones del movimiento de derechos humanos y las mismas organizaciones de víctimas, las cuales muchas veces funcionaron como las manos y los pies para trabajar en múltiples espacios los hallazgos y las recomendaciones del *IF*, incorporando otras perspectivas y sensibilidades.

Es más, esta posibilidad abierta por la CVR y sus aliados suponía no solo un apoyo económico por parte del Estado peruano, sino también un pedido de perdón institucional por no haber cumplido con su deber de protección frente a los actos de violencia. Y, en perspectiva, «gracias a la CVR la gran mayoría de peruanos de la costa o la selva, que no sabían del proceso, supieron lo que había pasado. Su importancia

---

<sup>12</sup> En la actualidad, el RUV se encuentra abierto y, es más, los líderes de grupos de víctimas impulsan los registros a nivel distrital en las regiones (Rosa Villarán, ex secretaria ejecutiva de PQNSR, 9 de marzo de 2023).

fue de aclarar, sin CVR no se sabría qué ha pasado en el Perú, en Ayacucho» (Efraín Soto, Anfasep, 4 de mayo de 2023).

Esta búsqueda de dignificación de las víctimas representó un encuadre político cultural que buscaba dar un trato humanitario a quienes hasta entonces habían sido ignorados (o incluso considerados sospechosos de la violencia) por la sociedad y el Estado peruano. Esta postura fue asumida por los grupos de víctimas y la coalición prorrepares (Alayza y Silva, 2023), pero no se incorporó necesariamente en las políticas de reparaciones implementadas por el Estado, pues muchas veces estas son vistas como políticas asistencialistas o de alivio a la pobreza (Alayza, 2017a; Bebbington et al., 2011; Ulfe y Málaga, 2021). No obstante, las entrevistadas constatan que hubo dos excepciones entre los ministros de Justicia: Marisol Pérez Tello (2016-2017) y Vicente Zaballos (2018-2019), a quienes se les recuerda por su gran compromiso y por los gestos de reconocimiento a las víctimas (Adelina García, Anfasep, 21 de abril de 2020; Juana Carrión, Anfasep, 1 de abril de 2020).

Sin embargo, que las lideresas de Anfasep compartan la narrativa propuesta por la CVR no implica que las suscriban acríticamente, pues saben que muchas de sus historias y testimonios no están ahí recogidos. Además de que la traducción del quechua (idioma hablado por la mayoría de las personas victimizadas) al español (lenguaje en que se redactó el *IF*) podría perder la esencia de sus vivencias (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023). Es más, su presidenta emérita fue bastante crítica con lo que siguió a la entrega del *Informe*:

La Comisión de la Verdad vino a hacer las investigaciones, pero lamentablemente no hubo un efecto positivo. Se quedó ahí. Entregaron el informe con ciertas recomendaciones, y esas recomendaciones nunca se tradujeron en una realidad. Se quedaron ahí en el libro. Está escrito y punto. No hay más. Más bien las organizaciones de derechos humanos han estado haciendo trabajo para recojo de fosas, investigación de casos de desapariciones forzadas. Pero tuvo ningún efecto para nosotros los afectados. (Angélica Mendoza, citada en Pedraglio, 2014, p. 203).

Pese a estas críticas, Anfasep apoyó a la CVR con la difusión del *IF* en las provincias ayacuchanas más afectadas durante la época de la violencia. Luego de una lectura del documento, esta organización se comprometió con el legado de esta comisión y decidieron compartir sus propios testimonios. Esto generó efectos positivos, pues en las zonas intervenidas se conformaron organizaciones locales de afectados, articulando a la población victimizada. Es más, en la ciudad de Ayacucho los jóvenes dirigieron el programa radial llamado «Memorias del Silencio» para llamar la atención sobre el tema (Soto, 2015, p. 45; Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023).

Con el paso de los años, se produjo la inclusión de líderes jóvenes en Anfasep, dado que varias de las lideresas históricas fallecieron o ya eran ancianas, por lo que surgió la figura del «hijo-socio» (víctima de segunda generación), ante lo cual se modificó el estatuto para permitir su incorporación en reemplazo de sus madres (Efraín Soto,



Anfasep, 4 de mayo de 2023). También se dio el caso de jóvenes que participaron en las organizaciones juveniles y terminaron conociendo a las mamás de Anfasep. Esta fue la trayectoria de Elena Tarqui (Anfasep, 21 de abril de 2023), quien atravesó un proceso de involucramiento dentro de la misma asociación: primero siendo asistente administrativa, guía de museo, socia, miembro de la junta directiva, secretaria de actas, representante en reuniones con autoridades y, finalmente, tesorera. Ella considera que las lideresas mayores buscan posibles reemplazos entre las jóvenes y las preparan, dándoles la oportunidad de asumir responsabilidades dentro de Anfasep.

En este tránsito han sido muy importantes los talleres de liderazgo y psicológicos (para hacer frente a la timidez y procesar el duelo) que han llevado a cabo gracias a la colaboración de organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja o instituciones universitarias como el Idehpucp. Las y los jóvenes ayacuchanos, desde muy temprano, encontraron en los procesos y en las plataformas encargadas del seguimiento de las recomendaciones de la CVR múltiples oportunidades para su formación y el ejercicio de su agencia política. Así, construyeron su organización juvenil, asumieron la condición de funcionarios públicos y devinieron en activistas políticos en otros campos no vinculados a las reparaciones y la memoria.

A pesar de la histórica visibilidad de las madres al frente y en el consejo directivo de Anfasep, ha habido hombres —aunque pocos— en la organización y han apoyado de diversas formas (incluso como cocineros del comedor). Esto se debió a que, durante los años de violencia, las madres los excluyeron de las actividades públicas, debido a que corrían más riesgos de ser desaparecidos (CVR, 2003, t. III, p. 381; Soto, 2015, p. 35). Al contrario, tras la vuelta a la democracia, su presencia ha sido mucho mayor, llegando a integrar las juntas directivas (en la actualidad hay dos hombres, de siete miembros). Este es el caso de Efraín, actual asistente social de la junta de Anfasep, uno de los primeros jóvenes en llegar a una secretaría y antiguo comensal (en su infancia) del comedor comunitario de esta asociación, quien se incorporó como socio luego de que su mamá muriera.

Es pertinente notar que la nueva generación de jóvenes adultos en el movimiento de víctimas está compuesta más por hombres, en contraste con el liderazgo de las mamás de Anfasep. Al parecer, las diferencias marcadas por los roles de género, las relaciones de pareja y la formación de familias podrían estar reduciendo la participación de mujeres en estas organizaciones. La situación de excepcionalidad que fomentó liderazgos femeninos en la primera generación de víctimas (el hecho de que los hombres fueran desaparecidos, por lo que preferían no tener perfiles muy públicos) dejó de ser válida en democracia. Este nuevo contexto parece estar replicando la baja participación femenina en el resto de las organizaciones sociales. Tomamos nota aquí de esta problemática para investigarla en futuros estudios.

Producto del tiempo, la inclusión de jóvenes, las experiencias políticas y la ventana abierta por la CVR, las lideresas de Anfasep han aprendido que el trabajo coordinado con otros actores sociales y estatales rinde mejores resultados. Así, han obrado para

articular una coalición prorrepares que incluye en la sociedad civil a las siguientes instituciones: Aprovedh, Comisedh, Paz y Esperanza, Centro Loyola, Apoyo Para La Paz, Servicios Educativos y Rurales (SER), Casa Mateo Ricci, Idehpucp, Comité Internacional de la Cruz Roja (Soto, 2015, p. 62; Juana Carrión, Anfasep, 1 de abril de 2020). Gracias al apoyo de estas ONG e instituciones comprometidas con los derechos humanos, las lideresas conocieron cómo funciona el Estado central y sus ministerios, especialmente el de Justicia y Derechos Humanos, el que compete a sus exigencias.

Al mismo tiempo, han articulado con el Estado en sus diferentes agencias y niveles: la Defensoría del Pueblo, la CMAN, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (especialmente la oficina regional), el Gobierno Regional de Ayacucho y las municipalidades locales. Un momento significativo que marca el aprendizaje de Anfasep (y otras organizaciones) fue cuando, en el 2016, se aprobó la Ley de búsqueda de personas desaparecidas (Ley 30470). Este evento demostró algo que ya venía gestándose desde hacía una década, vale decir, el cambio de dejar atrás una lógica más confrontacional y de ver al Estado como el «otro» con el que no se podía pactar, para pasar a entenderlo como un actor legítimo (aun cuando se mantenga la desconfianza) con el que se podía y debía interactuar, mediante las demandas y la negociación (Alayza y Silva, 2023).

Para aprobar esta ley, tras varios intentos fallidos, se requirió que Anfasep (y otras organizaciones involucradas), en un proceso de maduración organizativa y negociadora, adoptara un enfoque humanitario amplio, que se mostró en las acciones de incidencia con los congresistas (incluso aquellos antiguos opositores a la ley) y también mediante la comunicación con la sociedad (Jave, 2018; Velarde, 2021). Así, las presidentas de Anfasep asumieron la vocería política, lo que supuso un proceso de aprendizaje para repensar sus formulaciones, dotándolas de un sentido constructivo, no solo de denuncia y con una perspectiva más personal (Miluska Rojas, PQNSR, 18 de marzo de 2023). Además, por primera vez, trabajaron directamente con los tomadores de decisiones (incluido el presidente):

En 2017, 2018, la ley [Decreto Legislativo n.º 1398] de Banco de Datos Genéticos, fuimos a palacio; él [expresidente Vizcarra] mismo promulgó la ley en nuestro delante. No sé si alcance el tiempo para reunirnos [de nuevo], pues el presidente ya se va pronto [fin del mandato en julio de 2021, no se preveía aún su vacancia en noviembre de 2020]. Trabajamos juntos con la Oficina de Desaparecidos, cada dos meses teníamos una mesa de trabajo [antes de la pandemia], nos informaban y también les dábamos nuestras propuestas. (Adelina García, 21 de abril de 2020, citada en Alayza y Silva [2023, p. 85])

En perspectiva, las lideresas de Anfasep consideran que ha sido un trabajo arduo, donde ellas al comienzo se sentían solas trabajando por los derechos humanos, la justicia y la memoria, inclusive siendo hostilizadas por las élites políticas. Empero, producto del tejido de estas alianzas con distintos sectores sociales organizados y

estatales (en múltiples niveles de gobierno), se han ido sintiendo más acompañadas en sus demandas. Tanto así que el Estado —gracias a la incidencia de estas asociaciones— aprueba reparaciones (aun con fallas y demoras) y el Gobierno Regional declara el mes de agosto de cada año «Mes de la Memoria y Derechos Humanos en la Región Ayacucho» (Ordenanza Regional 016-2019-GRA/CR; Adelina García, Anfasep, 21 de abril de 2020; Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023). Considérese, además, que el Estado haya solicitado su participación en la consulta sobre el plan de derechos humanos (2012-2016), produciéndose una oportunidad para relacionarse con diversas organizaciones sociales y funcionarios públicos (Rosario Giraldo, ex secretaria ejecutiva de PQNSR, 16 de marzo de 2023).

La relación con el Estado no solo se ha limitado a la colaboración externa, sino que en algunos casos también se ha incursionado desde dentro. Por este motivo, su expresidenta Adelina García forma parte desde abril de 2018 del Consejo de Reparaciones. Es más, esta misma lideresa participó, a nivel personal y con conocimiento de su organización, en las elecciones congresales extraordinarias del 2020<sup>13</sup> por el partido Alianza para el Progreso (APP), aunque sin éxito. Esta nueva forma de involucramiento con el Estado ha implicado un cambio en la organización con respecto a la participación de las asociadas en política: antes el estatuto de Anfasep prohibía apoyar o participar en algún partido, lo que además era visto con desconfianza por las socias (Muñoz-Nájar, 2012, p. 45).

Ahora, en cambio, las lideresas valoran la participación directa en política (aunque a título personal y no como organización) —haciendo uso de la autorrepresentación incluso en espacios formales (Peruzzotti, 2008)— debido a que no han encontrado representación en los partidos políticos (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023). Así consideran que «de repente si alguna víctima sale congresista, sería más fácil escuchar sus reclamos» (Adelina García, Anfasep, 21 de abril de 2020). Esto pese a que los políticos y candidatos presidenciales acuden a ellas con compromisos en tiempos electorales, pero luego se olvidan de sus promesas de campaña. Estos cambios en la forma de entender y relacionarse con el Estado no habrían sido posibles sin la CVR, los espacios de formación e incidencia promovidos por la coalición prorreparaciones, así como los espacios institucionales aliados que se articularon para exigir, junto a las víctimas, las reparaciones y la búsqueda de sus desaparecidos (Alayza y Silva, 2023).

En ese proceso, el Estado fue cambiando al asumir nuevas políticas de reparación, dejando de ser tan ajeno y pasó a tener funcionarios y oficinas aliadas. De tal manera, las formas políticas de esta organización pionera adquirieron un sentido negociador, que implicó no solo cambios en su enfoque, sino en sus propias actitudes y discursos con los congresistas y burócratas, a pesar de las diferencias. Sin embargo, hay que dejar en claro que pese a todo lo logrado con los procesos de representación e incidencia, no ha desaparecido la desconfianza de fondo que sienten las víctimas frente al

---

<sup>13</sup> Estas elecciones fueron convocadas para terminar el periodo legislativo (2020-2021), ante el cierre del Parlamento por el entonces presidente Vizcarra.

Estado. Es decir, los aprendizajes se asumen para lograr objetivos, pero ello no borra el punto de partida signado por la desconfianza frente al Estado, que ha marcado su historia e identidad porque no las protegió ni reconoció cuando más lo necesitaron.

## 2.2. Organizaciones jóvenes: debilidad organizativa y trabajo dentro del Estado

Las nuevas asociaciones fueron creadas por los jóvenes —las víctimas de segunda generación, los hijos (varones, sobre todo) de las madres que buscaron incansablemente a sus desaparecidos— gracias a la visibilidad que ganó el tema de las reparaciones en el marco abierto por la CVR (y las discusiones que llevaron a su constitución). En este contexto, surge la Asociación de Jóvenes Huérfanos Víctimas de la Violencia Socio-Política (Ajohvisop), con el propósito de obtener reparaciones en materia de educación, salud y trabajo (Soto, 2015, p. 40; Durand citado en Jave [2020, p. 46]). Sin embargo, con el tiempo, esta terminó desintegrándose por problemas internos, y algunos de sus socios se fueron a otras asociaciones juveniles de víctimas.

También se fundó la Juventud-Anfasep en 2002 con los hijos que antes habían sido comensales del comedor y que lo usaron como un espacio inicial de formación política, conformando un espacio de representación juvenil dentro de Anfasep, que buscaba apoyar el trabajo de las madres (Soto, 2015, p. 38; Manky y Muñoz-Nájar, 2014). En algunos casos, esta organización fue concebida como una instancia preparatoria y de reclutamiento para futuros socios de Anfasep, ante la inminente muerte o retiro de las asociadas mayores. Elena Tarqui y Efraín Soto, actuales miembros de la junta directiva, iniciaron sus trayectorias dentro de Ajohvisop; luego pasaron a la Juventud, trabajaron en Anfasep (como asistente administrativa y comunicador, respectivamente) y, finalmente, se volvieron socios.

Sin embargo, la Juventud fue un espacio problemático para ciertos líderes, pues muchas veces fueron limitados a actividades artísticas y vigilados de cerca por las mayores (Soto, 2015, p. 41; Felimón Salvatierra, exmiembro de Juventud Anfasep, 4 de mayo de 2023), incluso desconfiaban de los más jóvenes (Elena Tarqui, exmiembro de Juventud Anfasep, 21 de abril de 2023). Esta reticencia de las madres de Anfasep por darle paso a los liderazgos jóvenes, así como la negativa por considerar sus demandas o sintonizar con sus formas políticas de actuar (Muñoz-Nájar, 2012; Manky y Muñoz-Nájar, 2014), incidieron en que sus hijos quisieran «independizarse» (Alayza y Silva, 2023). Al encontrarse ya en edad de participar políticamente, se mostraron más dispuestos a cuestionar el intento de Anfasep por monopolizar la representación de las víctimas (Barrenechea, 2010, p. 20).

En todo caso, la Juventud fue entendida como un paso necesario en el camino de la formación dirigencial de los nuevos cuadros de las víctimas (Alayza y Silva, 2023, p. 86), ya sea que ingresaran a Anfasep o se retiraran a conformar otras organizaciones. Esta es la situación de quienes fundaron Coravip en 2007, establecida inicialmente como Frobavej en febrero de 2003. Javier Tineo empezó en la Juventud, pero

luego se pasó a Coravip, donde atravesó una línea de carrera: primero como fiscal, secretario y, finalmente, como presidente (Javier Tineo, Coravip, 22 de abril de 2023). Por su parte, Felimón Salvatierra también se inició en la Juventud (invitado por su madre que era socia) y pasó a unirse a Coravip, donde asumió el liderazgo por un par de años hasta que se retiró para fomentar la alternancia dentro de la asociación y dedicarse a sus proyectos personales —aunque continúa ligado en temas de incidencia desde fuera— (Felimón Salvatierra, exmiembro de Coravip, 4 de mayo de 2023).

Tanto la Juventud-Anfasep como el antecedente de Coravip (Frobavej) se fundaron luego de creada la CVR y antes de la entrega de su *IF*, lo que permitió que muchos jóvenes fueran voluntarios de la CVR como intérpretes y traductores del quechua, lengua mayoritariamente hablada por las víctimas (Soto, 2015, p. 42; Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023). Al igual que con las organizaciones pioneras, los líderes jóvenes consideraron que esta comisión proveyó de un marco legal que despejó el camino para que se le pudiera exigir al Estado las reparaciones: «La CVR impactó dejando los 7 programas de reparaciones, que ellas [las madres] exigen, les da la oportunidad para exigir» (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023).

Así, la CVR abrió la puerta para exigir derechos y poder trabajar con distintas instancias estatales, lo que se le ha facilitado a los jóvenes, quienes tienen mayores niveles educativos y son capaces de «formular reclamos puntuales a las entidades competentes con los documentos sustentatorios» (Javier Tineo, Coravip, 22 de abril de 2023). Es más, el *IF* es visto como el marco de acción que permite la incorporación de las normativas de los gobiernos locales en materia de reparaciones (Felimón Salvatierra, exmiembro de Coravip, 4 de mayo de 2023). Sin embargo, ha sido un proceso lleno de complicaciones en su implementación:

Al principio, los papeles aguantan todo, reparaciones para todos, los 7 programas, lo recibieron con bombos y platillos. Muchos obstáculos, muchos requisitos, muchos vacíos, no se accede como debe ser, como dice la CVR, la Ley, su reglamento. De fuera les dicen que reciben 7 tipos de reparaciones, ¿qué más quieren?... Pero solo unos cuantos han recibido. No han cumplido, no llegan. Las leyes no son claras, por ejemplo, para ser reparado en vivienda, debe ser desplazado, no se debe tener un carro, otra vivienda, ser de extrema pobreza. (Javier Tineo, Coravip, 22 de abril de 2023)

Algunos líderes jóvenes cuestionan que el reconocimiento se da muchas veces solo en el papel, pero que los problemas llegan cuando se trata de aplicar, encontrando trabas burocráticas que restringen su acceso. Y esto se debe a que no existe una política nacional para atender las reparaciones, además de que las víctimas no son consideradas por los tomadores de decisiones y se mantiene una situación de ausencia del Estado, similar a la descrita por el *IF*<sup>14</sup> (Felimón Salvatierra, exmiembro de Coravip, 4 de mayo de 2023).

<sup>14</sup> Esto mismo se muestra vigente en la conflictividad social en torno a los proyectos extractivistas y las protestas políticas lideradas por las poblaciones rurales que se iniciaron luego de la vacancia del repre-

Estos jóvenes líderes participaron de los espacios de formación política de las ONG —resalta la presencia de la Escuela de Líderes del Instituto Bartolomé de las Casas en Lima—, de sanación —como los círculos restaurativos o las Escuelas de Perdón y Reconciliación (Espere), a las que convocó el movimiento PQNSR con participación de víctimas policiales y civiles—, así como talleres de meditación y autoestima (Javier Tineo, Coravip, 22 de abril de 2023). Estas instancias buscaron trabajar en conjunto la salud mental: a la par que reconocían otras formas de afectación y la pluralidad de experiencias dentro del movimiento de víctimas, los preparaban para desenvolverse en el espacio público (Miluska Rojas, ex secretaria ejecutiva de PQNSR, 28 de marzo de 2023). Estos aprendizajes les sirvieron para madurar políticamente y les hicieron replantear su estrategia política de convocatoria, para así contar no solo con las víctimas civiles, sino también con las policiales y militares, con quienes empezaron estrategias conjuntas de incidencia (Muñoz-Nájar, 2012; Manky y Muñoz-Nájar, 2014).

En ese sentido, las experiencias formativas iniciadas en el contexto del posconflicto sirvieron, primero, para que las víctimas aprendieran cómo funcionaba el Estado, así como para potenciar sus capacidades para hablar en público ante funcionarios y representantes. Y, con el tiempo, también aprendieron a reconocer la riqueza (y no solo las dificultades y tensiones) que significaba la existencia de una variedad de grupos de víctimas en el movimiento y en diversas regiones, pese a que al inicio les resultaba motivo de desconfianza de sus pares y obstaculizaba el trabajo colectivo (Rosario Giraldo, ex secretaria ejecutiva de PQNSR, 16 de marzo de 2023). Esto las forzó a salir de cierto «ombligismo» que solo les hacía centrarse en sus casos y su propia interpretación de lo ocurrido únicamente en Ayacucho, lo que a su vez dificultaba el diálogo con víctimas militares o policías, quienes eran vistas como enemigas pese a sufrir también los efectos del conflicto armado. Empero, conviene reconocer que estos apoyos se han reducido, lo que desde hace varios años limita la formación de nuevos liderazgos.

No obstante, a diferencia de Anfasep —que tiene acceso a fondos internacionales por su trayectoria histórica y buena reputación—, Juventud-Anfasep y Coravip adolecen de debilidad organizacional. Los jóvenes —ahora padres y trabajadores— tienen nuevas responsabilidades familiares y profesionales (en algunos casos, se mudan a otras ciudades) lo que les impide participar, como antes, en la asociación. Esto ha llevado a que el presidente de la Juventud no haya cambiado en bastante tiempo, pues ha sido difícil reunirse y, más aún, comprometerse a participar sostenidamente (Elena Tarqui, Anfasep, exmiembro de Juventud Anfasep, 21 de abril de 2023; Felimón Salvatierra, exmiembro de Coravip, 4 de mayo de 2023). Lo mismo ha sucedido en Coravip, que en su mejor momento llegó a tener bases en 10 de las 11 provincias ayacuchanas, pero que poco a poco ha ido disminuyendo su poder de

---

sidente Pedro Castillo —acusado de dar un golpe de Estado y haber cometido actos de corrupción—, protestas que fueron reprimidas brutalmente por el gobierno de Dina Boluarte, que terminó con 49 muertos a manos de las «fuerzas del orden».

convocatoria (Javier Tineo, Coravip, 1 de abril de 2020). Esto lleva a que incluso se llegue a considerar que la organización ha entrado en decadencia, pues los cuadros se han alejado —debido a la distancia entre las provincias y las limitaciones económicas—, lo que replicó en una pérdida de incidencia (Felimón Salvatierra, exmiembro de Coravip, 4 de mayo de 2023).

Pese a que, en un inicio, las organizaciones de víctimas reclamaron la protección y presencia del Estado, encontramos que actualmente la CVR y su legado institucional son vistos como agravantes de este bajón en la capacidad asociativa. Los cuatro jóvenes entrevistados (tres de ellos en actividad) han afirmado que las reparaciones económicas incidieron negativamente en la participación: «cuando llegaron las reparaciones, se desintegraron las organizaciones porque pensaron que ya era suficiente» (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023). Esta situación se ha agravado aún más con la pandemia, que desarticuló lo que quedaba de estas asociaciones (Javier Tineo, Coravip, 22 de abril de 2023). Así, es necesario reconocer que, si bien las políticas de reparaciones generan desincentivos para la asociatividad, no puede perderse de vista que existe la amenaza de que se borren estos avances debido a la presencia política de opositores.

Pese a estas debilidades organizacionales, varios de los liderazgos de la segunda generación han aprendido a trabajar no solo articuladamente con el Estado, sino también a ser parte de él. De este modo, han sido convocados para ocupar diferentes cargos a nivel nacional<sup>15</sup> y subnacional. La trayectoria política de Daniel Roca, expresidente de Coravip y exmiembro de Juventud, que lideró varias reuniones con autoridades, es indicativa: postuló al Parlamento Andino en el 2011 con la lista del partido que llevó a Ollanta Humala a la presidencia, y Coravip realizó un trabajo de base alrededor de su candidatura (Muñoz-Nájar, 2012, pp. 44-45). A pesar de no lograr una curul andina, integró la campaña de Humala en Ayacucho, y luego fue designado gobernador regional,<sup>16</sup> y comisionado para la Paz y el Desarrollo en Ayacucho y otras regiones aledañas (Rojas, 2012). Luego de estas experiencias gubernamentales, resultó elegido alcalde de la Municipalidad Provincial de Cangallo (2019-2022). Su cargo y su posición dentro del aparato estatal es visto como positivo, en tanto permite tener un *insider* que, al comprender la problemática, ayude a destrabar los procesos y haga incidencia (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023).

Otro presidente de Coravip que también se lanzó a un cargo de representación fue Javier Tineo (22 de abril de 2023), quien, con el partido Democracia Directa, postuló sin éxito a las elecciones parlamentarias complementarias del 2020. Es pertinente aclarar que su postulación fue a título personal, de modo que no se presentó

---

<sup>15</sup> Consideremos el caso de Gisela Ortiz, lideresa del movimiento de víctimas en Lima, quien aceptó ser ministra de Cultura (octubre 2021-febrero 2022) del gobierno de Pedro Castillo (2021-2022).

<sup>16</sup> Antes de la reforma del 2015, esta instancia dependía del Ministerio del Interior; mientras que, luego, las presidencias regionales (el cargo de elección popular a nivel subnacional) pasaron a llamarse «gobiernos regionales».

como representante de Coravip, pues hubo quienes no querían que se lanzara —produciéndose un debate interno—, dado que se entendía como una forma de politizar la organización. Pese a presentarse con una plataforma de propuestas variadas (y no solo centrada en las reparaciones), llevó esta bandera, pues, según él, no hacerlo sería una falta de respeto a su movimiento. Es más, su experiencia en la campaña dimensionó la estigmatización que todavía sufren las víctimas en la sociedad (y en el Estado), vistos como «hijos de terroristas» que han hecho daño al país, que están haciendo un reclamo injusto al exigir reparaciones y que, además, quieren llegar al Congreso. Visto desde las víctimas, estas son las formas en que la polarización y la ausencia de un discurso común sobre los hechos de la violencia se manifiestan en la sociedad peruana.

Del mismo modo, algunos cuadros jóvenes con formación profesional han ingresado al Estado a trabajar como funcionarios públicos en las oficinas locales de la CMAN, de búsqueda de desaparecidos o del RUV, convirtiéndose en *insiders* de su causa dentro del aparato burocrático. También Javier Tineo (Coravip, 22 de abril de 2023), ingeniero agroindustrial de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, con experiencia en gestión pública en algunas municipalidades pequeñas, considera que su paso por el Estado subnacional —pese a no haber trabajado el tema sobre reparaciones— le ha ayudado a comprender mejor el aparato estatal. Este conocimiento práctico le permite hacer un seguimiento —más informado— de sus demandas, de modo que ya sabe a qué entidad y autoridades competentes pedir rendición de cuentas.

Otro exdirigente de Coravip, Felimón Salvatierra (exmiembro Coravip, 4 de mayo de 2023), entró a trabajar como facilitador de la oficina ayacuchana de la CMAN, luego de haber tenido experiencia laboral en temas relacionados con las reparaciones en una ONG de derechos humanos y en una municipalidad distrital. Este entrevistado identifica que la alta rotación de los funcionarios municipales, con quienes interactúa cotidianamente desde la CMAN, dificulta la atención para las víctimas. Además, considera que su identidad como exlíder del movimiento de los afectados y como actual funcionario público le ha permitido comprender mejor el ciclo de la política pública. Y ha sido chocante, pues antes él planteaba las demandas; mientras que ahora las recibe y debe intentar resolverlas. Esta peculiar posicionalidad le hace sentirse un *insider* que trata de articular e insertar los temas de las víctimas en los documentos de gestión, en línea con el PIR; puesto que sabe que la gestión pasa por las personas y necesita involucrar a los tomadores de decisiones para conseguir sus objetivos.

En suma, en estas experiencias en el ejercicio político o burocrático, los líderes incorporan sus miradas como víctimas y recogen aprendizajes, siendo conscientes de que dotan al ciclo de la política pública de sus perspectivas particulares por las afectaciones sufridas. Es un círculo virtuoso, donde también ellos aprenden y comprenden



el funcionamiento del Estado y la burocracia para incidir de manera más exitosa, consiguiendo las reparaciones.

### **2.3. ¿Un nuevo recambio y el futuro de las organizaciones de víctimas?**

Las organizaciones jóvenes se han formado por el recambio generacional, debido a que una nueva generación de líderes —mayormente varones— necesitó de espacios propios para plantear sus demandas (según sus propias maneras políticas más colaborativas con el Estado), además de que las madres pioneras ya estaban retirándose del activismo o muriendo. Sin embargo, estos jóvenes han crecido y tienen sus propios hijos, ante lo cual conviene preguntarnos por el futuro que le depara al movimiento de víctimas organizadas: ¿Estos padres incentivan a los nietos —la tercera generación de víctimas— a formar parte de sus asociaciones? ¿Los involucran en la vida organizacional? Y, de ser el caso, ¿cómo lo hacen? ¿Cómo se produce la transmisión de las memorias del conflicto hacia una generación que no vivió los hechos de la violencia directamente y nació en democracia, pero que ha crecido con sus padres activos políticamente en torno a estas exigencias? A manera de balance, ¿qué perspectivas a largo plazo tienen estas asociaciones, teniendo en cuenta que un nuevo recambio generacional será necesario; ya que, si no, se ven condenadas a la desaparición?

En el caso de los hijos —la segunda generación—, estos fueron integrados desde pequeños en la organización por sus madres, en el comedor como espacio articulador de una subjetividad común y también en las marchas: «Salíamos los niños a las marchas, llevábamos nuestras pancartitas... gritábamos: “Vivos los llevaron, vivos los queremos”. Nosotros adelante y ellas [las madres] después» (Sonia Palomino, hija, Anfasep, citada en Soto, 2015, p. 38). De esta forma, los hijos estuvieron bastante involucrados desde temprana edad porque la organización no solo era una instancia política de búsqueda de justicia y exigencia de rendición de cuentas al Estado, sino también y, fundamentalmente, debido a que era un espacio de socialización, ayuda comunitaria y cuidado.

De manera diferente, estos nietos nacieron y están desarrollándose en democracia, luego de la ventana de oportunidad abierta por la CVR, que les ha permitido salir de la hostilización gubernamental que sufrieron durante los años del conflicto (aunque aún hay ciertos remanentes y que se han reactualizado mediante el «terruqueo»). Al contrario, hay todo un andamiaje institucional que permite acceder a la justicia transicional y las reparaciones. Además, los nietos ya no crecieron en Anfasep ni en su tan vibrante comedor, pues este ya había cerrado —hace mucho— en 1996, luego de casi 12 años de brindar una salida colectiva al hambre y a la pobreza de sus socias, precisamente cuando la segunda generación entraba a la adolescencia y la juventud (Soto, 2015, p. 37). Así, esta instancia privilegiada para la conformación de una intersubjetividad colectiva (el sujeto víctima organizada) y de activación política dejó

de funcionar, debilitando la capacidad de la tercera generación de afectados para reconocerse mutuamente en un espacio cotidiano y espontáneo.

Pese a esto, los ahora líderes adultos de Anfasep y Coravip han tomado conciencia de que un nuevo recambio generacional, incluyendo e involucrando a los nietos, será necesario si desean permanecer en el tiempo. Existe una preocupación por el futuro cuando las mamás ya no estén —ellas saben que no son eternas—, por lo que Juventud-Anfasep ha cambiado de nombre para convertirse en «Hijos y Nietos de Anfasep», evidenciando la cada vez más vigente presencia de los más jóvenes: «deben ser un grupo de 8 o 10 nietos que ya tienen participación en las reuniones» (Efraín Soto, Anfasep, 4 de mayo de 2023).

Incluir a los nietos, especialmente si son pequeños, resulta complicado (en algunos casos es más sencillo, cuando ambos padres son afectados). Por esto, se tratan de generar algunas instancias —desde la organización— para incorporarlos. Por ejemplo, Elena Tarqui tiene un niño de 6 años que sabe que su madre participa en esta asociación por lo que le pasó a su abuelo, aun cuando siga teniendo muchas preguntas al respecto. Esta lideresa ha involucrado a su hijo en Anfasep, él se ha socializado en su seno, ya sea llevándolo a reuniones, al Santuario de la Memoria de La Hoyada o a los talleres que realizan con los nietos (como un concurso de pintura que se había llevado a cabo poco antes de la entrevista). Del mismo modo, hay nietos de diferentes edades —desde infantes hasta mayores de edad— que han acudido a las reuniones desde bebés y que actualmente reemplazan a sus padres cuando estos tienen que trabajar (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023).

Igualmente, Efraín Soto tiene una hija de 3 años que aún es muy pequeña, pero que, cuando llegue a cierta edad, sí tiene pensado contarle su historia para que pueda seguir con el legado: él tiene muy presente que ella deberá pertenecer a la organización, en memoria de su abuelo. Sin embargo, son conscientes de que necesitan un proyecto y una estrategia clara para incorporar a los más jóvenes en el movimiento y no dejarlo solo a las iniciativas personales, pero ese asunto aún está trabajándose: una opción tal vez sea involucrarlos en la construcción del Santuario de la Memoria de La Hoyada.

De nuevo, inesperadamente, el legado de la CVR y las reparaciones conseguidas estarían funcionando como un desincentivo para que se formen nuevos líderes, en tanto no han tenido que luchar como sus abuelas o padres para hacer respetar sus derechos, sino que están más centrados en progresar (Efraín Soto, Anfasep, 4 de mayo de 2023). Pues se encuentra que también hay socios y socias que no los involucran: «[se] preguntan ¿qué ganas?, ¿qué te dan?... A veces no les cuentan a sus nietos» (Elena Tarqui, Anfasep, 21 de abril de 2023).

Por el lado de Coravip, se trata de involucrar a los nietos jóvenes mediante dos estrategias: por redes sociales o por intermedio de sus padres o abuelos. Esto con el fin de que puedan acceder a las reparaciones, especialmente las educativas, dado que se encuentran en edad de cursar estudios superiores y que se permite que las repara-

ciones pasen a los nietos. Esta asociación enfatiza en evidenciar la utilidad práctica que su involucramiento en la organización otorgará a sus potenciales nietos-socios, como una manera de convocar a los mayores de edad. Sin embargo, no hay ninguna estrategia pensada para incluir a los niños de la tercera generación (Javier Tineo, Coravip, 22 de abril de 2023).

Empero, como en el resto de organizaciones sociales en el Perú y a nivel mundial, hay dificultad para atraer a los jóvenes a sus filas. Si la situación es grave en Anfasep —que pasó de tener entre 300 y 500 socias; mientras que ahora las mamás que quedan llegan a las 100 o 120—, considérese cómo esta disminución ha afectado a las demás organizaciones de víctimas que no gozan de las capacidades asociativas y el acceso a financiamiento internacional que ha ido construyendo Anfasep con los años: «Si así está Anfasep, ¿cómo estará en las demás que son más débiles? Afavita, Anfadet, Coravip o Conavip. Si no tienen algo claro, tienen los días contados» (Efraían Soto, Anfasep, 4 de mayo de 2023).

Por otro lado, desde el Estado —especialmente, desde la CMAN— también se ha trabajado por incluir a la tercera generación de víctimas: «Al ceder el beneficio en educación para la tercera generación directa o indirectamente los están involucrando, desde CMAN se viene trabajando, también en el tema de memoria, pues no vivieron aquellos tiempos. En los talleres, los involucran, les informan» (Felimón Salvatierra, exmiembro de Coravip, funcionario de CMAN-Ayacucho, 4 de mayo de 2023). Pese a estos intentos, se reconoce que tampoco hay mucho involucramiento por parte de estos actores. El presente emerge como un tiempo de prueba, pues queda mucho por trabajar en su sostenibilidad a largo plazo si el movimiento de víctimas quiere permanecer activo, bajo el riesgo de que sus demandas pierdan piso político y de que sus opositores retrocedan los avances.

A manera de cierre, conviene preguntarnos y presentar algunas dudas con perspectiva de género para futuras investigaciones: ¿Acaso el hecho de que sean sobre todo los padres (varones) quienes se autoidentifiquen como víctimas entre los liderazgos de segunda generación incide en algún sentido en el involucramiento de los nietos (la tercera generación), a diferencia de las madres pioneras de Anfasep? ¿Cómo el género y las formas de parentalidad permean la experiencia del activismo y su transmisión intergeneracional entre las víctimas organizadas?

### **3. Reflexiones finales**

El *IF* de la CVR ha marcado un parteaguas en la trayectoria organizativa y de agencia de las asociaciones de víctimas civiles ayacuchanas que aquí se consideraron (Anfasep, Juventud-Anfasep y Coravip), precisamente las que demuestran mayor visibilidad y trabajo de incidencia política. Estas organizaciones se han valido de este documento para formular sus exigencias ciudadanas a las autoridades y, al mismo

tiempo, el Estado ha respondido a estas demandas amparándose en este informe para generar una institucionalidad de reparaciones y justicia transicional. Las víctimas organizadas, tanto de las asociaciones pioneras como de las jóvenes, reconocen que sin la CVR el desarrollo que se ha conseguido en esta materia no sería tal.

Así, el Estado creció en estas políticas, vigilado y apoyado por los líderes del movimiento de víctimas, junto a las organizaciones de derechos humanos y los burócratas comprometidos con la implementación de las recomendaciones de la CVR. Sin embargo, dado los cambios frecuentes en los jefes de Estado y los ministerios, producto de la crisis institucional actual, pareciera que la vigilancia de parte de estas asociaciones —pero también de sus aliados en ONG, la academia, determinadas instancias estatales e internacionales— es más necesaria hoy que cuando dichas políticas se constituyeron. Las amenazas de que les cambien su sentido o, en su defecto, las eliminen, son latentes. Esta es una alerta para los agentes del entramado social activo construido en torno a las recomendaciones de la CVR: visibilizamos la necesidad urgente de reforzar y renovar sus estrategias en el Estado y en la sociedad para no perder el apoyo ciudadano.

Las reparaciones logradas por las asociaciones de víctimas son limitadas y discutibles, porque siempre se puede aspirar a más, pero principalmente debido a que el Estado sigue siendo ajeno a la otredad de estas personas. Así, se convierte en una prioridad repensar el tejido social peruano, tal cual lo recomendó la CVR hace veinte años; es lamentable que, transcurrido todo este tiempo, se siga arrojando —en lo central— el mismo diagnóstico. Sin embargo, no se puede ni debe escatimar el reconocimiento a las trayectorias, la agencia y los liderazgos de las madres y los jóvenes ayacuchanos que marcaron una diferencia a nivel regional y nacional, formando redes de aliados y consiguiendo reparaciones. Su impacto no se quedó en Ayacucho, sino que ha trascendido y beneficiado a las personas afectadas por la violencia política en todo el país.

Si bien es cierto que la CVR significó un gran esfuerzo por comprender tiempos turbulentos y contribuyó con una perspectiva de salida en la transición democrática; sin embargo, hemos esbozado algunas críticas desde la forma en que entendió y se relacionó con las víctimas. Por un lado, les quitó agencia a las organizaciones de afectados. Desde una perspectiva de género, conviene reconocer que la CVR no ponderó en su justa medida el rol que cumplieron las madres de Anfasep, al no incluirlas como actoras del conflicto, sino solo como parte de las iniciativas de mujeres, en unos cuantos párrafos. Esto produjo una doble victimización, replicando precisamente la situación de marginación que el mismo *Informe* denunciaba.

Por otro lado, el legado institucional abierto por la CVR terminó invisibilizando a las víctimas que no adoptaron un modelo organizativo. No podemos dar cuenta de todas las historias de aquellas víctimas no organizadas o no autoidentificadas como tales, pero eso no debe llevarnos a dejar de mencionarlas, sin pretender abarcarlas del todo y menos aún buscando homogenizarlas. Ellas son parte de la historia del Perú

actual posconflicto y, como hemos esbozado, han tenido distintas maneras de afrontar su situación (siendo resilientes, y asumiendo discursos de migración y progreso) que no pueden ser olvidadas.

Con respecto al futuro de estas organizaciones, la pregunta abierta sobre un nuevo recambio generacional y la inclusión de una tercera generación (los nietos) queda aún sin una respuesta clara. Aunque se encuentran ciertas experiencias de involucramiento, actualmente observamos que hay pocos incentivos y aquí el relativo éxito de las reparaciones ha jugado en contra, desincentivando la asociatividad al conseguir las. La fidelización de los nietos dependerá —en parte— de la segunda generación, específicamente, de su capacidad por comprender su manera de ver el mundo y de que encuentren las formas de impactar en sus identidades, dejándolas a la par hacer su camino, como ellos y ellas pudieron hacerlo.

## Referencias

- Agüero, J. C. (2015). *Los rendidos: sobre el don de perdonar*. IEP.
- Alayza, R. y Silva, G. (2023). Tejer alianzas frente y junto al Estado peruano del posconflicto: coalición prorrepaciones de las organizaciones de víctimas ayacuchanas. *Revista de Estudios Sociales*, 84, 77-93. <https://doi.org/10.7440/res84.2023.05>
- Alayza, R., Gutiérrez Arce, F., Zúñiga, A. y Silva, G. (2022). *Memorias que conviven con el presente: elaboraciones y usos de las memorias del conflicto armado interno en el Perú contemporáneo*. Cisepa; Facultad de Ciencias Sociales; PUCP.
- Alayza, R. (2017a, 29 de abril-1 de mayo). ¿El Estado en falta? Actores y creencias en las políticas de reconocimiento y justicia en Perú [Ponencia]. XXXV International Congress of the Latin American Studies Association «Diálogos de saberes». Lima, Perú.
- (2017b, 26-28 de julio). *La implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en reparaciones y memoria desde el enfoque de las coaliciones promotoras* [Ponencia]. IX Congreso de Alacip. Montevideo, Uruguay.
- Alayza, R. y Crisóstomo, M. (2015). Los desplazados en Ayacucho después de la violencia política. Informe final del Proyecto de Responsabilidad Social Universitaria. DARS-PUCP.
- Barrenechea, R. (2010). *Políticas locales de reparación en Ayacucho. ¿Reparaciones sin reparadores?* Documento de trabajo. IEP. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1001>
- Bebbington, A., Bielich C. y Scurrah, M. (2011). *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. IEP; Cepes; Grupo Propuesta Ciudadana.

- Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. CVR.
- Crisóstomo, M. (2014). *Género, conflicto armado y memoria: las trayectorias de las presidentas de Anfasep*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- (2018). Cuestionando estereotipos: las presidentas de Anfasep y sus espacios plurales de acción antes del conflicto armado interno. En M. Crisóstomo. (Ed.). *Género y conflicto armado interno en el Perú. Testimonio y memoria* (pp. 49-66). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (2019). Memories between Eras: ANFASEP's Leaders before and after Peru's Internal Armed Conflict. *Latin American Perspectives*, 46(5), 128-142.
- Crocker, D. A. (2000). Truth commissions, transitional justice, and civil society. En R. Rotberg y D. Thompson (Eds). *Truth v. justice: The morality of truth commissions* (pp. 99-121). Princeton University Press.
- Flores, K. (2019). *Formación de coaliciones promotoras en políticas educativas: los casos de Ayacucho y Junín (2011-2016)*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Gavilán, L. (2012). *Memorias de un soldado desconocido. Autobiografía y antropología de la violencia*. IEP.
- Gómez, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa. *Revista Opera*, 12, 11-30. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3648>
- Granados, C. (2022, 16 de mayo). « Conquérir ou mourir ». Ethnographie sur la mobilisation politique des vétérans de la « guerre contreterroriste » au Pérou. *Antipodes, Annales de la Fondation Martine Aublet*. <https://doi.org/10.48728/antipodes.220113>
- Guillerot, J. (2007). *Para no olvidarlas más: mujeres y reparaciones en el Perú*. Aproveh.
- (2019). *Reparaciones en Perú: 15 años de reparación*. Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies. <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/Peru-Report-ESP-LR.pdf>
- Guillerot, J. y Magarrell, L. (2006). *Reparaciones en la transición peruana: memorias de un proceso inacabado*. Aproveh; ICTJ; Oxfam.
- Gutiérrez Arce, F. (2022). Identidades en movimiento: «Villa Huanta» y los procesos de migración interna y de memoria en el escenario posconflicto. En R. Alayza, F. Gutiérrez, A. Zúñiga y G. Silva. *Memorias que conviven con el presente: elaboraciones y usos de las memorias del conflicto armado interno en el Perú contemporáneo* (pp. 50-89). Cisepa; Facultad de Ciencias Sociales; PUCP.

- Henríquez, N. (2013, 30 de mayo-1 de junio). *Yuyachikuy: agenda nacional y organizaciones de afectados por la violencia política* [Ponencia]. XXXV International Congress of the Latin American Studies Association «Towards a New Social Contract?». Washington, D. C., Estados Unidos.
- Illizarbe, C. (2015). Memoria, olvido y negacionismo en el proceso de recomposición política en el Perú de la posguerra del siglo XXI. En L. Huber y P. del Pino (Comps.). *Políticas en justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (pp. 231-259). IEP.
- Inga, C. (2020). *Juntos resistimos: participación de las organizaciones de víctimas en la construcción del Lugar de la Memoria Yalpana Wasi - Wiñay Yalpanapa de Huancaayo durante los años 2013-2017*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Jave, I. (Coord.). (2018). *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia. Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas*. Idehpucp.
- (2020). *El proceso de construir una actoría política en las organizaciones de víctimas en el periodo posconflicto 2000-2019*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Jave, I. (Ed.) (2021). *La humillación y la urgencia. Políticas de reparación posconflicto en el Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Jungbluth, W. (2021). Diversas deficiencias y graves limitaciones. Políticas de reparación en vivienda y realidad de dos barrios de afectados y víctimas del conflicto armado interno en Lima. En I. Jave (Ed.). *La humillación y la urgencia. Políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 95-144). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Laplante, L. (2007). The Peruvian Truth Commission's Historical Memory Project: Empowering Truth-Tellers to Confront Truth Deniers. *Journal of Human Rights*, 6, 433-452. <https://doi.org/10.1080/14754830701692989>
- Laplante, L. y Theidon, K. (2007). Truth with Consequences: Justice and Reparations in Post-Truth Commission Peru. *Human Rights Quarterly*, 29(1), 228-250. <https://www.jstor.org/stable/20072794>
- Macher, S. (2007). *Recomendaciones vs. realidades. Avances y desafíos en el post-CVR Perú*. IDL.
- (2014). ¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. IEP.
- McCullough, R. (2016). ¿Puede ser travesti el pueblo?: testimonio subalterno y agencia marica en la memoria del conflicto armado. En F. Denegri y A. Hibbett (Eds.). *Dando cuenta: estudios sobre el testimonio de la violencia política en el Perú (1980-2000)* (pp. 119-154). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Manky, O. y Muñoz-Nájar, S. (2014). Generación, memoria y organización: la coordinadora regional de afectados por la violencia política de Ayacucho. En N. Henríquez (Coord.). *Conflicto social en los Andes: protestas en el Perú y Bolivia* (pp. 271-297). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, 16(2), 281-318. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.II\\_2dosem/Ruth\\_Martinon\\_Quintero.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Ruth_Martinon_Quintero.pdf)
- Muñoz-Nájar, S. (2012). El proyecto posmemorial de Coravip. Inversión imaginativa y negociación intergeneracional en una organización de afectados de Ayacucho. *Argumentos. Revista de Análisis y Crítica*, 6(1), 41-46. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/el-proyecto-posmemorial-de-cora-vip-inversion-imaginativa-y-negociacion-intergeneracional-en-una-organizacion-de-afectados-de-ayacucho/>
- Pedraglio, S. (2014). *Conversaciones con ojos del siglo XX*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Peruzzotti, E. (2008). La democracia representativa como política mediada. *Debates en Sociología*, 33, 9-30. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2539/2483>
- Ramírez, I. (2017). «La diferencia es que ellas son desplazadas y yo soy víctima»: desplazamiento interno y agenda posconflicto en el Perú. *Papel Político*, 22(1), 127-157. <https://doi.org/10.11144/javeriana.papo22-1.ddvd>
- (2018). Recibir la reparación. Aproximación a dos organizaciones de desplazados del conflicto armado interno en Lima y su acceso a reparaciones colectivas. *Anthropologica*, 36(41), 93-114. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201802.004>
- Ramírez, I. y Scott, R. (2019). From Victims to Beneficiaries. Shaping Postconflict Subjects through State Reparations in Peru. *Latin American Perspectives*, 46(5), 158-173. <https://doi.org/10.1177/0094582X19861097>
- Ríos, J. (2019). Narratives about Political Violence and Reconciliation in Peru. *Latin American Perspectives*, 46(5), 44-58. <https://doi.org/10.1177/0094582X19856890>
- Rojas, C. (2012, 6 de diciembre). Exgobernador Daniel Roca es el nuevo Comisionado para la Paz y el Desarrollo. *Correo*. <https://diariocorreo.pe/peru/exgobernador-daniel-roca-es-el-nuevo-comisio-205424/>
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. En P. Sabatier y Ch. Weible (Eds.). *Theories of the Policy Process* (pp. 117-168). Westview Press.



- Salgado, R. (2022). *De silencios y otros ruidos. Memorias de un hijo de la guerra*. Punto Cardinal Editores.
- Simpson, K. (2007). Victims of Political Violence: A Habermasian Model of Truth Recovery. *Journal of Human Rights*, 6(3), 325-343. <https://doi.org/10.1080/14754830701531120>
- Silva, G. (2018). *Prevenir antes que lamentar: luchas políticas y la formación de coaliciones promotoras en torno a la creación del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en el polarizado Perú posconflicto (2003-2015)*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- (2022). La memoria del pasado en la política del presente: luchas políticas en la construcción, los/as visitantes y las propuestas estéticas de los memoriales peruanos en un mundo globalizado. En R. Alayza (Coord.). *Memorias que conviven con el presente: elaboraciones y usos de las memorias del conflicto armado interno en el Perú contemporáneo* (pp. 90-135). Cisepa; Facultad de Ciencias Sociales; PUCP.
- Soto, H. (2015). Historia del nacimiento de las luchadoras por la verdad y la justicia. En Anfasep. *¿Hasta cuándo tu silencio? Testimonios de dolor y coraje* (pp. 19-73). Anfasep.
- Stern, S. (2000). De la memoria suelta a la memoria emblemática: hacia el recordar y el olvidar como proceso histórico. En M. Garcés y P. Milos (Comps.). *Memoria para el nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX* (pp. 11-33). LOM Ediciones.
- Tanaka, M. (2006). *El Informe de la CVR y los partidos políticos en el Perú*. IEP.
- Theidon, K. (2004). *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. IEP.
- Tejero, L. (2020). La víctima como sujeto político. Una aproximación antropológica al movimiento de víctimas y afectados por el conflicto armado interno peruano. *Revista de Antropología Social*, 29(2), 229-244.
- Ulfe, M. E. (2013). *¿Y después de la violencia qué queda? Víctimas, ciudadanos y reparaciones en el contexto post- CVR en el Perú*. Clasco.
- (2015). Neoliberal reforms, reparations, and transitional justice measures in torn-apart Peru, 1980-2015. CRPD Working Paper 41. CRPD.
- Ulfe, M. E. e Ilizarbe, C. (2019). El indulto como acontecimiento y el asalto al lenguaje de la memoria en Perú. *Colombia Internacional*, 97, 117-143. <https://doi.org/10.7440/colombiaint97.2019.05>
- Ulfe, M. E. y Málaga, X. (2015). Los nuevos suplicantes del Estado peruano: las víctimas y el Programa Integral de Reparaciones. En L. Huber y P. del Pino (Eds.). *Políticas en justicia transicional: miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (pp. 169-189). IEP.

- (2021). *Reparando mundos: víctimas y Estado en los Andes peruanos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vargas Llosa, M., Castro Arenas, M. y Guzmán Figueroa, A. (1983). *Informe de la Comisión Investigadora de los sucesos de Uchuraccay*. Editora Perú.
- Velarde, P. (2021). *La lucha por quienes faltan: articulación e incidencia de la sociedad civil para la aprobación de la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000) entre los años 2011 y 2018*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Wardt, M. de. (2016). Naming and shaming victims: the semantics of victimhood. *International Journal of Transitional Justice*, 10, 432-450.
- Yezer, C. (2008). Who Wants to Know? Rumors, Suspicions, and Opposition to Truth-telling in Ayacucho. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 3(3), 271-289. <https://doi.org/10.1080/1744222080246238>
- Youngers, C. (2003). *Violencia política y sociedad civil en el Perú: historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. IEP.
- Zúñiga, A. (2022). La memoria de la guerra en tiempos de paz: el PCP-SL en el posconflicto. En R. Alayza (Coord.). *Memorias que conviven con el presente: elaboraciones y usos de las memorias del conflicto armado interno en el Perú contemporáneo* (pp. 23-49). Cisepa, Facultad de Ciencias Sociales, PUCP.

## ¿REPARAR LO IRREPARABLE?

### LA *DIMENSIÓN SIMBÓLICA* DE LAS REPARACIONES

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.007>

**Iris Jave**

<https://orcid.org/0000-0002-8140-1839>

*Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la  
Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)*

### **Resumen**

El presente capítulo analiza la *dimensión simbólica* de las reparaciones —en tanto restitución y reconocimiento de la condición humana y ciudadana de las víctimas— contenidas en el Programa Integral de Reparación (PIR) en el marco de los veinte años de la entrega del *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). ¿Cómo se ha incorporado esa dimensión simbólica en el conjunto de reparaciones? ¿Se logra resarcir a las víctimas? Se trata de explorar cómo ha implementado el Estado el enfoque simbólico en el conjunto de reparaciones o qué dificultades impiden ese reconocimiento que demandan las víctimas, y cómo perciben esa *dimensión simbólica*. ¿Cuál es el discurso de las víctimas sobre lo simbólico? Al no sentirse reparadas, las víctimas buscan emprender sus propias acciones para impulsar ese reconocimiento público a través, por ejemplo, de procesos de conmemoración y lugares de memoria; pero, al tratarse de acciones que no provienen del Estado, nos situamos entonces frente a formas de ¿«autorreparación»? Aunque se aborda, este capítulo no tiene como objetivo profundizar en el programa de reparaciones simbólicas, sino más bien problematizar esa *dimensión simbólica* en el conjunto de las reparaciones.

**Palabras clave:** reparaciones, reparaciones simbólicas, enfoque simbólico, justicia transicional, memoria, conflicto armado interno, posconflicto

## Introducción

Una de las primeras medidas adoptadas por el Estado peruano, atendiendo las recomendaciones del *Informe Final* de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), fue el Plan Integral de Reparaciones (PIR),<sup>1</sup> cuya ley fue aprobada por unanimidad en la Comisión Permanente del Congreso de la República (Ley 28592), lo que abrió un marco temporal favorable para su inserción en la estructura del Estado. Ello fue posible en un contexto de apertura democrática, donde se generaron nuevas instancias de diálogo y fortalecimiento con la sociedad civil como el Acuerdo Nacional,<sup>2</sup> el Acuerdo Nacional por la Educación,<sup>3</sup> la Mesa de Lucha contra la Pobreza<sup>4</sup> y la Comisión de la Verdad y Reconciliación,<sup>5</sup> lo que se vio fortalecido con la incorporación en el Estado de funcionarios que provenían del movimiento de derechos humanos. En ese contexto, fue posible introducir mecanismos de justicia transicional, lo que trajo consigo un enfoque novedoso en las formas de intervención de políticas y que privilegiaba el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno (CAI) (Jave, 2021). Ello generó enormes expectativas en las víctimas y familiares respecto de la respuesta que el Estado podría brindar a las demandas y al reconocimiento de los crímenes y violaciones de los derechos humanos sufridos durante el CAI.

La justicia transicional plantea diversas medidas estatales para emprender procesos de recuperación en sociedades con pasados violentos, como, por ejemplo, los programas de reparaciones cuyo objetivo principal es hacer justicia para las víctimas (Guillerot, 2019). Las reparaciones deberían darse cuando los ideales de la restitución íntegra y de la reparación en proporción al daño sufrido se ven desbordados, ya que la naturaleza de la violación es irreversible, o cuando las violaciones de derechos humanos son sistemáticas. En ese sentido, el *Informe Final* de la CVR propuso el PIR con el objetivo de «reparar y compensar la violación de los derechos humanos,

<sup>1</sup> Promulgado el 20 de julio de 2005 por el Congreso de la República mediante la Ley 28592.

<sup>2</sup> Tras el término del Gobierno de Alberto Fujimori, el Acuerdo Nacional surgió de la coordinación entre los partidos políticos y Alejandro Toledo, como presidente de la República en el 2002, mediante la Resolución Suprema 451-2002-PCM. Se creó como un espacio de diálogo y construcción de consensos entre el Estado, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil para proponer políticas con miras a fortalecer la democracia, afirmar la identidad nacional, luchar contra la violencia, la descentralización, reducir la pobreza y reafirmar la institucionalidad de las Fuerzas Armadas.

<sup>3</sup> El Acuerdo Nacional por la Educación surgió en el 2001 desde diversos actores de la sociedad civil, que planteaban que el camino al desarrollo del país implicaba dotar de mayor presupuesto a la educación y así avanzar hacia un sistema educativo nacional de calidad, equidad y pertinencia.

<sup>4</sup> La Mesa de concertación de lucha contra la pobreza se creó en el 2001, y dio origen a un espacio multiactor para enfrentar la pobreza a través de medidas concertadas de forma transparente, justa y eficiente.

<sup>5</sup> La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) se creó en el 2001 durante el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua. Su objetivo principal fue investigar los crímenes y las violaciones de derechos humanos ocurridos entre mayo de 1980 y noviembre de 2000; ofreció una serie de recomendaciones y políticas; entre ellas, el Plan Integral de Reparaciones.

así como las pérdidas o daños sociales morales y materiales sufridos por las víctimas como resultado del conflicto armado interno» (2003, t. IX, p. 147).

Para ello, establece la noción de víctima como «todas aquellas personas o grupos de personas que con motivo o razón del conflicto armado interno que vivió en el país entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 hayan sufrido actos u omisiones que violan normas del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)» (CVR, 2003, t. IX, p. 149).

Al ser el PIR un instrumento de política pública, el Estado ha establecido una noción de beneficiario, la cual se entiende como aquella víctima que recibirá algún tipo de beneficio, simbólico y/o material, individual y/o colectivo a través del PIR. La CVR reconoce que existen víctimas directas, quienes sufrieron violaciones documentadas; e indirectas, familiares de las víctimas y los grupos humanos que padecieron un daño en conjunto y la violación de sus derechos colectivos. Este último tipo de víctimas también son consideradas beneficiarias en el PIR. Así, las beneficiarias pueden ser individuales cuando se reconoce el daño producido directamente a la persona o a sus familiares más cercanos; y colectivas, cuando se reconoce el daño producido en el tejido social común (2003, t. IX, p. 150).

El PIR (2005) se creó con siete programas: a) Programa de restitución de derechos ciudadanos; b) Programa de reparaciones en educación; c) Programa de reparaciones en salud; d) Programa de reparaciones colectivas; e) Programa de reparaciones simbólicas; f) Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional; y otros programas que aprobará la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), encargada de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional. Nació en un contexto político favorable de seguimiento a las recomendaciones de la CVR y una creciente participación activa de víctimas y familiares —se abrió una ventana de oportunidad a nivel político y social— (Jave, 2021), lo que propició que el Estado buscara responder a las enormes demandas que traían las víctimas.

Han transcurrido veinte años desde la CVR y dieciocho desde el PIR, y el conjunto de reparaciones ha merecido una serie de trabajos y análisis para dar cuenta de sus avances y dificultades (Guillerot y Magarrell, 2006; Correa, 2013; Macher, 2018; Guillerot, 2019; Jave, 2021; y Macher, 2023); y, de hecho, el Estado peruano ha invertido una importante suma de dinero en las reparaciones, pero estas han sido distribuidas sin ofrecer un real sentido de reparación, lo que continúa siendo una demanda de las víctimas. En palabras de Sofía Macher, hay una ausencia del componente «simbólico» en los programas de reparaciones al no plantearse un vínculo de reconocimiento de la afectación sufrida por las víctimas. «Las víctimas que se acercan al Banco de la Nación a recoger su dinero y firmar un recibo, no identifican en esta acción un acto de reconocimiento de responsabilidad del estado y restitución de ciudadanía», afirma la autora (2023, p. 138). De acuerdo con el *Informe* de la CVR, la dimensión simbólica está asociada al reconocimiento del sufrimiento de las víctimas

durante el periodo de violencia (2003, t. IX, p. 158). Es un eje transversal que parte de comprender que todos los actos de reparación están orientados a reconocer la forma en que las víctimas fueron afectadas y afirmar la condición de individuos y ciudadanos de todos aquellos que sufrieron la violación de sus derechos fundamentales. Lo simbólico como enfoque incorpora el desarrollo y el restablecimiento de la confianza entre los ciudadanos, pues fomenta una actitud de acercamiento entre los miembros de una comunidad política que se vio fragmentada como consecuencia de la violencia (2003, t. IX, p. 159). Ciertamente, aunque la reparación no puede restituir la afectación sufrida de las víctimas, es fundamental como respuesta del Estado en tanto puede ofrecer una acción concreta que busca reconocer la dignidad y recuperar, así, la condición de ciudadanía (Macher, 2023, p. 89). Los símbolos reparadores unen a la comunidad con la víctima; o, cuando la primera es la víctima, lo hacen con referencia a la nación. Al unirlos permite la reconstrucción de la sociedad y de la historia, pero no desde los círculos de poder, sino desde los afectados (Patiño, 2010, pp. 54-55).

En ese sentido, este capítulo tiene como objetivo explorar la *dimensión simbólica* de las reparaciones en tanto restitución y reconocimiento de la condición humana y ciudadana de las personas afectadas por el conflicto armado interno, cómo el Estado ha implementado el enfoque simbólico de forma transversal en el conjunto de reparaciones o qué dificultades impiden ese reconocimiento que demandan las víctimas, y cómo perciben esa *dimensión simbólica*. ¿Está presente en todos los programas de reparaciones? ¿Cómo la entienden las personas beneficiarias? ¿Cuál es el discurso de las víctimas sobre lo simbólico? Al no sentirse reparadas, las víctimas buscan emprender sus propias acciones para impulsar ese reconocimiento público a través, por ejemplo, de procesos de conmemoración y lugares de memoria; pero, al tratarse de acciones que no provienen del Estado, nos situamos entonces frente a formas de «autorreparación»? No busco enfocarme en el programa de reparaciones simbólicas, sino, más bien, en cómo ha sido perfilada esa *dimensión simbólica* en el conjunto de las reparaciones, es decir, en el relacionamiento que el Estado ha establecido con las personas beneficiarias y cómo reciben las víctimas esta relación.

Para responder a estas interrogantes, en primer lugar, se aborda brevemente el avance en la ejecución de las reparaciones por parte del Estado peruano a partir de fuentes documentales y una entrevista para analizar la información;<sup>6</sup> en segundo lugar, se propone una discusión sobre la dimensión simbólica de las reparaciones; y, finalmente, se ofrecen las percepciones de dos agrupaciones de víctimas que fueron consultadas para elaborar este capítulo.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Entrevista con la secretaria técnica de la CMAN, mayo de 2023.

<sup>7</sup> Las entrevistas grupales se realizaron con lideresas de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP) y de la Asociación Nacional de Familiares de ASESINADOS, DESAPARECIDOS, EJECUTADOS EXTRAJUDICIALMENTE, DESPLAZADOS Y TORTURADOS (ANFADET - Casos CIDH), en abril y junio de 2023, respectivamente.

## 1. Reparaciones: avances y desafíos

### 1.1. Avances de las reparaciones

Si bien se creó el plan integral de reparaciones, su implementación ha sido desigual en los siete programas de reparaciones que lo componen. Algunos de ellos, como el programa de reparaciones colectivas, empezaron con proyectos productivos que respondieron rápidamente a la demanda de las víctimas; pero, por ejemplo, el programa de reparaciones en vivienda ha despegado recién en los últimos años y con una serie de dificultades; mientras que el programa de reparaciones económicas individuales es el que más descontento ha causado (Jave, 2021). Esto se explica, en parte, porque el Estado buscó impulsar las reparaciones desde los sectores donde se identificaron algunas capacidades institucionales para así canalizar las reparaciones de forma sectorial (educación, salud, vivienda), así como recursos técnicos y financieros. Sin embargo, esto que se convirtió en un proceso de adaptación de las políticas públicas y de respuesta eficiente a las reparaciones nació con enormes dificultades para la articulación intersectorial, temática y política. La CMAN, que depende funcionalmente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), funciona como un directorio que debe desarrollar e implementar sus políticas de reparaciones en articulación y aprobación con los otros sectores del Estado que la componen.<sup>8</sup> Ese diseño institucional fue pensado como un proceso de articulación interestatal; sin embargo, a la luz de los avances, se puede pensar en otras formas de fortalecer su rol tanto dentro como fuera del Estado.

El Estado peruano ha invertido más de 350 millones de dólares (CMAN, 2022a) en la implementación de las reparaciones desde el inicio del PIR hace dieciocho años, lo que implica una enorme inversión y contribución que ha trascendido a los Gobiernos de este periodo sin distinción. Sin embargo, si bien los familiares reconocen este avance, sostienen que todavía faltan medidas específicas que aborden un reconocimiento público de la afectación sufrida no solo a la hora de responder con la reparación en educación, salud o vivienda —con todas las dificultades de acceso que trae consigo—, sino durante todo el proceso. Es decir, desde que se inicia la relación con el Estado —por ejemplo, para acceder a la inscripción en el registro único de víctimas (RUV)— hasta que se entrega la reparación. Y, así, todo el proceso se torna difícil y a veces inaccesible debido a factores culturales, sociales o territoriales, y, sobre todo, por el sufrimiento y el dolor —y la posible revictimización— con los que conviven cotidianamente las víctimas.

---

<sup>8</sup> La CMAN está conformada por representantes del MIDIS, MINSA, MINDEF, MVCS, MTPE, MIMP, MIDAGRI, MINEDU, MEF, MININTER, MINCUL, CNDDHH, Asociación de Universidades del Perú, Asociación Nacional de Centros y el Consejo de Decanos de Profesionales del Perú.

En lo que respecta a las reparaciones en salud, una de las primeras instituciones en asumir el PIR fue el Ministerio de Salud (MINSA), el cual elaboró el Programa de Atención en Salud Mental Regional (2005-2010) dirigido a la población de las regiones más afectadas por el CAI. El enfoque de este Programa se centró más en el aspecto médico que en el social y comunitario; y, finalmente, atendió a la población con problemas clínicos en general más que a la población afectada por la violencia. En el 2006, el MINSA ofreció el Seguro Integral de Salud (SIS) a todas las víctimas del conflicto armado interno como una reparación en salud, que sumaba a las víctimas del CAI con la población en situación de pobreza (Rivera-Holguín y Velázquez, 2021). Hasta el 2022, el 72,85 % de las víctimas han sido incorporadas al SIS; asimismo, en el Plan Nacional Estratégico Multisectorial (PEM) de la Política Nacional Multisectorial de Salud (PNMS) al 2030 se incorpora a las víctimas entre sus grupos prioritarios de atención, a partir del denominado «Beneficiario de la Ley 28592», en el sistema de historias clínicas y gestión hospitalaria de EsSalud (CMAN, 2022b). Sin embargo, hay que distinguir que la misma política —atención en el SIS— se aplica a las personas consideradas por el Estado peruano en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, personas adultas mayores), por lo que se deja en evidencia que no se ha construido una atención específica destinada a reparar, sino que han sido incluidas en un programa existente. Este enfoque colisiona con el sentido mismo de la reparación, al no existir un reconocimiento explícito de la afectación sufrida en las víctimas: si se encuentran en situación de pobreza, también pueden acceder al programa de salud. Es decir, no se ha construido un programa específico para atender a las víctimas de la violencia.

Más tarde, el nuevo Gobierno decidió impulsar el Programa de reparaciones colectivas (2007), apelando a los datos ofrecidos por el Censo por la Paz, elaborado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que, aunque criticado por varios estudios (Guillerot, 2008), pudo suplir la identificación de comunidades campesinas y nativas; y, para el Gobierno, fue una manera de mostrar que había iniciado la implementación de las reparaciones. En términos operativos, el Gobierno se apoyó en los Gobiernos locales y priorizó la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura dirigidos a mejorar las actividades productivas de las comunidades y los grupos de desplazados para reducir la brecha en servicios básicos y generar condiciones para el desarrollo de las economías locales. Sin embargo, los otros aspectos para los que se creó el Programa de reparaciones colectivas —como la recomposición del tejido social, la renovación de liderazgos y la promoción de una cultura democrática— quedaron relegados bajo este modelo. Hurtado (2021) sostiene que las víctimas no relacionan los proyectos con una reparación del Estado por los impactos de la violencia. Más bien, la asociación que predomina es la de una obra municipal, pues son los Gobiernos subnacionales los que tienen un rostro más conocido, visible y permanente a lo largo del programa, y pueden complementar los recursos destinados para los proyectos. Asimismo, plantea que el desarrollo y la reparación no son no-



ciones que compitan entre sí ni tampoco enfoques que se contrapongan. Responden a objetivos distintos que pueden dialogar de mejor manera entre sí en la medida en que no actúen solas; o que las acciones que se realicen para alcanzar estas aspiraciones no sean aisladas.

De acuerdo con la CMAN, entre el 2007 y el 2022, han sido atendidas 4500 comunidades y organizaciones de desplazados con recursos para la ejecución de proyectos productivos o de infraestructura, lo que representa un avance del 76,31 % respecto al total de colectivos inscritos. El Estado ha invertido un total de 601 043 904 soles, de los cuales 448 900 000 fueron asumidos por el Ejecutivo; y 170 900 000, por los Gobiernos locales (CMAN, 2022a).

Las reparaciones económicas comenzaron en el 2011, cuando estaba por concluir el Gobierno de Alan García, mediante la publicación de un decreto supremo por la presidencia del Consejo de Ministros, a cargo de la CMAN en ese momento. El Decreto Supremo 051-2011-PCM estableció en 10 000 soles (un aproximado de 3300 dólares) el monto de la compensación económica individual, los plazos y los criterios para priorizar su otorgamiento (Guillerot, 2019). Actualmente, el avance de reparación económica alcanza el 99,24 %, lo que representa que 87 059 víctimas civiles, policiales y militares han recibido esta compensación. Ello ha representado la más importante inversión del Estado en materia de reparaciones al haber destinado más de 330 millones de soles (CMAN, 2022a). Se le consideró la reparación más polémica debido a su propia normativa: si la víctima tenía varios dependientes (hijos, esposa u otros familiares), ese monto debía repartirse entre todos; sin embargo, la norma se modificó mediante el artículo único de la Ley 3119, que considera beneficiarios individuales a los familiares de las víctimas desaparecidas o fallecidas, entre los que se encuentran el cónyuge o conviviente, los hijos y los padres de estas.

Las reparaciones en educación y vivienda son las que tardaron más en comenzar y en las que menos se ha avanzado. En el 2011 nació el programa Repared como una de las modalidades del Programa Beca 18, en el marco del Programa Nacional de Becas Educativas (Pronabec), que cobró fuerza en el contexto del diseño e implementación de las políticas de inclusión social. El Programa de reparaciones en educación está dirigido a brindar becas integrales de estudios a las víctimas del CAI que vieron afectadas sus oportunidades para acceder a la educación. Así, se cuenta con Beca Repared, Beca Técnico Productiva, reservas de vacantes en universidades públicas, reservas de vacantes en Institutos de Educación Superior Tecnológicos, Colegios de Alto Rendimiento y el Programa de Alfabetización y Continuidad Educativa. Hasta el 2022, 12 245 víctimas han accedido a las diferentes modalidades de beca, lo que representa apenas el 6,9 % de avance en la atención a las personas víctimas de la violencia (CMAN, 2022a).

Las dificultades en esta reparación no vienen dadas solo por la brecha en la cobertura de atención, sino nuevamente en el sentido reparador que puede implicar recibir una beca educativa. Como señalamos en un estudio anterior publicado por

el IDEHPUCP, la reparación se diluye durante el proceso que deben enfrentar los estudiantes para insertarse en las instituciones educativas donde son becados. La invisibilización de su afectación, de su historia y la estigmatización que enfrentan por provenir de regiones afectadas por el CAI, son algunos de los problemas que deben enfrentar, y que provoca que ellos mismos no se identifiquen como personas afectadas (Jave y Ayala, 2017).

El Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional (PRAH), o Programa de reparaciones en vivienda, también se incluyó en otro programa social: el Programa Techo Propio. Este incorporó las primeras acciones a partir del 2013, y a las que se puede acceder bajo tres modalidades: adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio. Pueden acceder al PRAH las personas desplazadas o las que perdieron su vivienda, y que, según el RUV, suman 72 300. Las dificultades vienen por la implementación del PRAH, la cual está a cargo de empresas inmobiliarias privadas: por un lado, el bono que se otorga a las víctimas del CAI es de 50 132 soles (aproximadamente, 15 300 dólares), pero las viviendas construidas no bajan de 90 000 soles; y, por otro lado, a ello se suma que son muy pocos los complejos construidos en zonas de mayor afectación de la violencia (Jungbluth, 2021). Hasta mayo de 2022, 5298 víctimas han recibido bonos del Programa Techo Propio; 20 799 víctimas accedieron a títulos de propiedad para fines de vivienda; y 501 recibieron módulos de vivienda rural. Pero esto significa que el 93,91 % de víctimas inscritas en el RUV aún se encuentra pendiente de una reparación en vivienda (CMAN, 2022b).

Así, en el Perú, las reparaciones en salud, educación o vivienda han sido asociadas a los programas sociales en curso del Estado peruano, y se las ha adecuado a los criterios sociales que responden a la situación de vulnerabilidad o pobreza (González, 2021). Sin embargo, para las víctimas, estas reparaciones —materiales— no logran reconocer la afectación causada en toda su integralidad. Desde esa perspectiva, las reparaciones simbólicas en su sentido reparador pueden generar una gran expectativa, dado que su implementación implica gestos y acciones que buscan generar empatía con la afectación y el dolor sufrido. Se las ve como eficaces; es decir, es posible realizarlas, incluso con el impulso de las propias organizaciones de víctimas, familiares y de derechos humanos.

## **1.2. Reparaciones simbólicas**

La CMAN plantea que las reparaciones simbólicas buscan brindar a la sociedad las herramientas necesarias para fortalecer sus capacidades y encontrar espacios, como los que permite elaborar la memoria histórica y colectiva u otros, a través de un proceso de diálogo y consultas con organizaciones, comunidades e individuos, para así favorecer el proceso de reconstrucción del tejido social. Sin embargo, como lo han reconocido varios autores (Bunselmeyer, 2016; Del Pino, 2017; Theidon, 2004), en

muchos sectores, el tejido social estaba ya debilitado o no existía; y, por ello, se torna aún más difícil que el Estado y la sociedad reconozcan a las víctimas y que estas sean reparadas. En ese sentido, al ser transversal a todas las reparaciones, el objetivo de la reparación simbólica se hace difícil de concretar más allá de las medidas administrativas, pues supone un acercamiento integral para su plena aplicación y corre el riesgo de quedar diluida en el diseño de las políticas o depender de la voluntad de iniciativas políticas o sociales.

Las reparaciones resultan fundamentales para los estudios de justicia transicional, dado que son las que más directa y explícitamente se centran en la situación de las víctimas y buscan respuestas para resarcir los daños sufridos por parte del Estado. Por ello, el reconocimiento público que pueden proporcionar las reparaciones simbólicas se convierte en una demanda permanente de las víctimas, aunque no siempre está presente. En ese sentido, el Programa de reparaciones simbólicas ha sido poco abordado en la literatura académica. Por un lado, el último texto de Guillerot (2019) sobre las reparaciones implementadas luego de quince años del *Informe Final* de la CVR afirma que se han realizado algunos esfuerzos en los tres niveles de gobierno al establecer fechas conmemorativas o la creación de espacios de conmemoración. Asimismo, señala el abandono de varios centros conmemorativos como negligencia de las autoridades. Sin embargo, no llega a profundizar sobre otros tipos de reparaciones simbólicas que contribuyan con el reconocimiento de las víctimas del CAI.

Por otro lado, Patiño (2010) plantea que las reparaciones simbólicas buscan subvertir las lógicas de olvido e individualidad a través de una mirada crítica del pasado, que implica recordar, asumir la responsabilidad y reconocer a las víctimas, aunque no deja la agencia solo al Estado, sino a la sociedad. Afirma que, por medio de los simbolismos reparadores, la sociedad puede reconocer también que ha fallado al callar u olvidar los hechos violentos vividos. Así reivindica lo «simbólico» no solo en relación con las imágenes —por ejemplo, refiriéndose a los gestos como disculpas públicas—, sino como un proceso sociocultural e histórico, donde una comunidad o un colectivo de personas determinan un significado que los representa y que les otorga una identidad.

Robin y Delacroix (2016) realizan un estudio sobre las reparaciones simbólicas en el Perú en el que se centran en que la categoría de víctima guarda relación con la etnicidad. Un ejemplo de esto es el memorial El Ojo que Lloro, pues este alude a lo «andino» e «indígena» para contrarrestar la estigmatización que sufren estas razas. Según las autoras, el *Informe Final* de la CVR y las reparaciones implementadas buscan revalorizar el «mundo indígena» al desvincularlo de Sendero Luminoso. Aunque el título hace mención a este tipo de reparación, el texto deja un vacío sobre la finalidad de las reparaciones simbólicas. Finalmente, el texto de Uprimny et al. (2006) sostiene que las reparaciones simbólicas deben «restablecer la dignidad de las víctimas, imponer una sanción moral a los responsables, enviar un mensaje claro de que los hechos cometidos no pueden ser justificados y que sus víctimas deben ser reconocidas y

reparadas» (p. 79). Esta última idea vincula la dimensión simbólica con la justicia y las garantías de no repetición, y se acerca más a las demandas de los familiares y las víctimas.

La CVR (2003) entiende las reparaciones simbólicas como un enfoque que restablece la confianza de los ciudadanos al fomentar el acercamiento de los diferentes sectores fragmentados y al permitir extraer enseñanzas. Restaurar los tejidos sociales quebrados por la violencia se ha convertido en un objetivo difícil de concretar desde el propio Estado —también le corresponde a diversos actores de la sociedad—. En ese sentido, la CVR señalaba que toda medida de reparación es simbólica porque dignifica y reconoce los derechos de las víctimas.

La CVR afirma que las propuestas de reparación simbólica presentadas deben ser asumidas por el Estado, aunque ello no limita el desarrollo de otras iniciativas desde la sociedad civil, a las que el Estado debería brindar facilidades. Por ejemplo, el establecimiento de las Casas por la Memoria que se orientan a la formación de espacios simbólicos, pedagógicos y creativos que contribuyan a la preservación de la memoria y que serían promovidos a través de patronatos de gestión que garanticen su funcionamiento y sostenibilidad (2003, t. IX, pp. 160-161). De hecho, se enmarcan en esa definición la exposición «Yuyanapaq. Para recordar», creada en el 2003 y promovida por la propia CVR y que permanece hasta hoy en el Ministerio de Cultura; el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM), fundado en el 2016; o los santuarios ecológicos promovidos por la CMAN en algunas comunidades afectadas por el CAI.

La dificultad de producir mayores avances en reparaciones simbólicas en el Estado peruano responde a factores de comprensión integral acerca de su significado al momento de implementar las políticas, por lo que resulta pertinente hacernos las siguientes preguntas: ¿Qué enfoque han recibido las reparaciones simbólicas? ¿Las reparaciones simbólicas implementadas por el Estado realmente logran dignificar a las víctimas? Dado que las reparaciones simbólicas funcionan transversalmente a las demás reparaciones, ya sea en educación, salud, vivienda y económicas, su implementación no depende solo de la CMAN, sino también de la articulación institucional y política que se puede establecer con las otras instancias del Estado; de la relación que se establece con los propios familiares y víctimas, que no identifican el sentido de restitución de lazos o de reconocimiento cuando reciben las otras reparaciones, o las iniciativas que podrían adquirir un significado simbólico para ellas se debilitan por el contexto político o por falta de acompañamiento técnico y/o financiamiento.

## **2. Las reparaciones y su desarrollo en la región**

### **2.1. Las reparaciones y su inclusión en las comisiones de la verdad**

Implementar las reparaciones no solo ha sido necesario en el Perú. Entre 1980 y el 2000, gran parte de la región latinoamericana ha pasado por procesos de terror, desapariciones y violaciones de derechos humanos. Estos hechos se dieron en medio de un contexto de transiciones democráticas, Gobiernos autoritarios y profundas desigualdades. América Latina sigue siendo una de las regiones del mundo donde más impera la desigualdad (Banco Mundial, 2015). Así, la reparación tiene un papel altamente significativo para fortalecer el sentido de pertenencia a grupos o comunidades (Rivera-Holguín y Velázquez, 2021).

Por ejemplo, en Chile, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que investigó hechos relacionados con tortura, desaparición forzada y asesinatos ocurridos durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), planteó que la reparación total del daño causado era imposible, y definió la reparación como un conjunto de acciones que expresan el reconocimiento y la responsabilidad del Estado; es decir, el rol estatal de intervenir en forma consciente y deliberada. Asimismo, planteó un proceso de reconocimiento de los hechos conforme a la verdad, la dignificación moral de las víctimas y al mejoramiento de la calidad de vida de las familias directamente afectadas para lograr convivencias justas para toda la ciudadanía (CNVR, 1991, p. 1253).

El informe chileno no define qué se entiende por reparación simbólica, pero sí propone diversas ideas de reparaciones de este tipo, como la construcción de un monumento recordatorio dedicado a las víctimas de derechos humanos, la construcción de un parque público en memoria a las personas fallecidas, la organización de campañas y actos culturales que creen un escenario de reconciliación nacional, obras artísticas y el respeto al buen nombre de las víctimas. Tras leer el informe, el presidente Aylwin pidió perdón en nombre del Estado, suplicó perdón a las víctimas y destacó la necesidad de avanzar hacia la reconciliación. Del mismo modo, le pidió a las Fuerzas Armadas gestos de reconocimiento de responsabilidades por el dolor causado. Ambos hechos forman parte de una reparación simbólica que mostró a las víctimas el interés del Gobierno por investigar, actuar y descubrir la verdad y los daños producto del Gobierno autoritario.

Por su parte, la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala otorgó la calificación de genocidio al referirse a las violencias ejercidas contra el pueblo maya de Guatemala; asimismo, abordó en su informe final la violencia de género. Su finalidad fue esclarecer objetiva, equitativa e imparcialmente las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia vinculados al enfrentamiento armado (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999). Este informe afirma que el Estado

debe elaborar y promover una política de reparación a las víctimas y sus familiares para dignificarlas y garantizar la no repetición de estos hechos, aunque no detalla las formas para su implementación. Asimismo, la CEH (1999) reconoce que las mujeres, familiares de víctimas en su mayoría, han jugado un papel ejemplar en la defensa de los derechos humanos como impulsoras y dirigentes de diversas organizaciones de familiares de desaparecidos y de lucha contra la impunidad.

Por otro lado, en Argentina, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) tuvo el propósito de esclarecer los casos de tortura y desaparición forzada presentados durante la dictadura militar. Su informe final, denominado Nunca Más (1984), condenó los hechos militares y planteó que descubrir la verdad es parte de la reparación simbólica que busca saldar una deuda con las víctimas. No obstante, el informe no posee especificaciones sobre las reparaciones que deberían implementarse.

El caso canadiense también es interesante de analizar, a pesar de no ser un país latinoamericano. En Canadá, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación se creó en el 2008 para esclarecer y reconocer una serie de abusos sistemáticos cometidos contra los pueblos indígenas durante más de un siglo. Dichos abusos estaban especialmente relacionados con internados educativos para los niños indígenas, en donde los obligaban a cambiar de religión y a asimilar prácticas culturales occidentales mediante abusos físicos y psicológicos.

Esta Comisión vincula más bien la reparación con la reconciliación al plantear un proceso continuo de establecimiento y mantenimiento de relaciones respetuosas, que consiste en reparar la confianza dañada pidiendo disculpas, ofreciendo reparaciones individuales y colectivas y llevando a cabo acciones concretas que demuestren un cambio social real (Christian Aboriginal Infrastructure Developments, 2015). Como parte de esta reconciliación se establece la conmemoración pública, señalando que estas iniciativas pueden honrar, educar, recordar, rememorar y rendir tributo a los antiguos alumnos de internados, a sus familias y a sus comunidades (Truth and Reconciliation Commission of Canada, 2015).<sup>9</sup> En el informe se argumenta que las conmemoraciones dan testimonio del sufrimiento y la pérdida que generaciones de pueblos aborígenes han soportado y superado. El proceso de recordar juntos el pasado es un viaje emocional de sentimientos contradictorios y puede desplegar sentidos individuales y familiares, pero también sentidos colectivos públicos, desde lo estatal y lo social. Así, la propuesta de reparaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Canadá alude a la importancia de narrar, de recordar de forma pública, buscando preservar la memoria de forma social y colectiva, lo que puede conectar con la dimensión simbólica que busca analizar este capítulo.

---

<sup>9</sup> Aún hoy se siguen descubriendo hechos atroces cometidos contra la población indígena canadiense. En el 2021 se encontraron más de 750 tumbas sin identificar en el internado escolar de Marvel, una institución que funcionó desde 1899 hasta 1996.

Las reparaciones simbólicas han sido de diverso carácter en América Latina. Así, en Argentina y Chile ha habido una tendencia a revertir la actuación del Estado mediante gestos y lugares que permitan resignificar las marcas territoriales que dejó el horror cometido por los propios agentes del Estado<sup>10</sup> (ESMA en Argentina; o el Museo de la Memoria en Chile); mientras que, en Guatemala y Perú, las respuestas estatales han venido acompañadas de presión política de las víctimas y de organismos de derechos humanos para exigir al Estado reparar; y este ha tomado la iniciativa cuando los crímenes correspondieron a Sendero Luminoso (Lucanamarca). El caso de Canadá es interesante de revisar, pues las respuestas estatales han privilegiado el discurso —y el espacio— público de reconocimiento a las atrocidades cometidas contra niños indígenas, cuya responsabilidad no fue de las Iglesias; es decir, en sentido estricto, el Estado asumió la reparación como un encargo nacional y no solo estatal.

## 2.2. La CVR: los vínculos entre reconciliación y reparación

El *Informe Final* de la CVR parte de reconocer que el conflicto armado interno constituyó el episodio de violencia más intenso, extenso y prolongado de toda la historia republicana del Perú. Frente a ello, la CVR planteó una serie de propuestas de reforma y de reconciliación orientadas a afianzar la institucionalidad democrática y a modificar las condiciones que generaron y ahondaron el conflicto armado interno. Aunque la CVR elabora de forma específica un PIR, en su propuesta sobre reconciliación se identifican los argumentos centrales para las reparaciones.

Para la CVR (2003, t. IX, p. 17), «la reconciliación es la puesta en marcha de un proceso de restablecimiento y refundación de los vínculos fundamentales entre los peruanos, vínculos voluntariamente destruidos o deteriorados por el estallido de un conflicto violento». En ese sentido, plantea la reconciliación en tres niveles: a) político: una reconciliación entre el Estado y la sociedad; b) social: una reconciliación de las instituciones y los espacios públicos de la sociedad civil; de modo especial con los grupos étnicos secularmente postergados; y c) interpersonal: una reconciliación entre los miembros de comunidades o instituciones enfrentados a causa de la violencia.

La reconciliación se entiende como un proceso abierto y permanente; es de esperar que halle un reflejo en la educación, en la familia, en los medios de comunicación y en la propia vida cotidiana de todos los peruanos. En ese sentido, la CVR afirma que la política de reparaciones por parte del Estado, con el apoyo de la sociedad civil, es una condición necesaria para el proceso de reconciliación (2003, t. IX, p. 99). Entre ellas se encuentran las reparaciones de carácter simbólico, como los museos, los monumentos, las plazas, las publicaciones, así como instalaciones o emblemas conmemorativos.

---

<sup>10</sup> En Argentina y Chile se produjo el delito de desaparición forzada bajo responsabilidad de las dictaduras militares de Videla y Pinochet, respectivamente.

Del mismo modo, se plantea que la reconciliación debe ser multiétnica, pluricultural, multilingüe y multiconfesional; debe conducir a una integración de la población rural por parte del Estado. Esta debe tener componentes que remarquen la revaloración de las mujeres mediante el reconocimiento de sus derechos y de su participación plena y equitativa en la vida ciudadana; y dirigirse a la construcción de una ciudadanía solidaria (Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004). De esta forma, se comprenden las diferencias y desigualdades sociales desde aristas que involucran aspectos clave como el género, la edad y el nivel socioeconómico de las víctimas.

Según el PIR, el enfoque simbólico está anclado en el reconocimiento del sufrimiento de las víctimas durante el periodo de violencia. Entonces, al ser transversal, toda medida de reparación debería expresar una dimensión simbólica al ofrecer un reconocimiento de la dignidad y de los derechos de las víctimas, y así contribuir a la búsqueda o restablecimiento de la confianza entre los ciudadanos.

### **2.3. Las reparaciones simbólicas en el Perú**

Este tipo de reparación se expresa en acciones que reconozcan el dolor de las víctimas, representen lo que vivieron y se implementen acciones que ayuden a que estos hechos no se repitan. Las reparaciones simbólicas se manifiestan por medio de gestos públicos, actos de reconocimiento, recordatorios o lugares de la memoria y todos aquellos actos que conduzcan hacia la reconciliación en la sociedad.

Así, el Programa de Reparaciones Simbólicas de la CMAN se enfoca en acciones tangibles, como el apoyo a la construcción de lugares de memoria y santuarios ecológicos, en alianza con comunidades y/o organizaciones de víctimas; actos públicos de reconocimiento para víctimas civiles, policiales y militares; así como iniciativas de diálogo y sensibilización, como los concursos de historietas sobre derechos humanos y paz, realizados en colegios del ámbito rural; y la gestión para la asistencia técnica a Gobiernos locales para la implementación, aseguramiento y mantenimiento de lugares de memoria local, como el Santuario de la Memoria La Hoyada (Ayacucho), considerada una obra emblemática de la Agenda Bicentenario del Perú, donde el MINJUSDH ha impulsado un cofinanciamiento entre su sector y el Gobierno regional de Ayacucho con una inversión de más de 10 millones de soles asegurados para la primera etapa (CMAN, 2022b). Del mismo modo, la CMAN ha impulsado los Lineamientos para la construcción del Plan Nacional de Memoria, Paz y Reconciliación<sup>11</sup> (CMAN, 2018), aprobados por el MINJUSDH, que planteó como objetivo reconocer y respetar a las víctimas civiles, policiales y militares del periodo

---

<sup>11</sup> Lineamientos para una Política Nacional de Memoria, Paz y Reconciliación. Véase más en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2072511/LINEAMIENTOS%20para%20el%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Memoria%2C%20Paz%20y%20Reconciliaci%C3%B3n.pdf>.



de violencia de 1980 al 2000, considerando y poniendo en valor sus vivencias, y los esfuerzos y valores que permitieron defender la democracia y los derechos humanos, rechazar la violencia y las violaciones de derechos humanos; así como establecer pilares y garantías de no repetición, dignidad, verdad y reparación. Del mismo modo, se ha elaborado el *Manual de procedimiento administrativo para la formulación de proyectos destinados a la creación, construcción e implementación de memoriales o santuarios de la memoria*.<sup>12</sup> Y, desde el 2021, se viene impulsando la formulación de un Plan Nacional de Memoria,<sup>13</sup> que inicialmente contó con la participación de víctimas y familiares y otros actores involucrados, pero a la fecha no existe información pública sobre ello.

Justamente, han sido los procesos de memorialización los que mayor desarrollo han tenido en el país, pero básicamente desde iniciativas sociales impulsadas la mayoría de veces por organizaciones de derechos humanos, Iglesias y las propias víctimas. El estado ha respondido con cautela, tratando de sortear la disputa política que se mantiene en el país sobre el conflicto armado interno. A fines del 2016 se inauguró el LUM, cuya creación estuvo precedida por una serie de disputas políticas, alianzas impensadas y de una falta de consenso en la opinión pública frente a la necesidad de hacer memoria en el país (Silva, 2018). Mientras tanto, hasta el 2021, se habían registrado 133 lugares de memoria en todo el país, impulsados por diversos actores sociales, en diversos formatos y soportes (Jave y Hurtado, 2021), y el proceso continúa con nuevos lugares de memoria a partir de la restitución de restos o recuperación de sitios de entierro, como resultado del proceso de búsqueda de personas desaparecidas.

Aunque precedida de un debate público en torno a las memorias en disputa sobre el CAI, la creación del LUM se ha convertido en un claro ejemplo de cómo esa dimensión simbólica adquiere una utilidad y desarrolla una pedagogía de la memoria tanto para las víctimas como para la sociedad. Ello ocurre no solo por su institucionalidad estatal, sino también por el proceso de apropiación que han asumido organizaciones de víctimas en torno a este espacio. Se trata de un museo que alberga soportes materiales e inmateriales que recogen imágenes, videos, relatos y testimonios de las víctimas durante el CAI y que es alimentado por nuevas voces y narrativas de nuevas generaciones. Su rol incomoda a los actores políticos que buscan desconocer las responsabilidades estatales durante el CAI, pero, al mismo tiempo, se ve fortalecido con

---

<sup>12</sup> Manual de procedimiento administrativo para la formulación de proyectos destinados a la creación, construcción e implementación de memoriales o santuarios de la memoria como parte del PIR. Véase más en <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2824606-manual-de-procedimiento-administrativo-para-la-formulacion-de-proyectos-destinados-a-la-creacion-construccion-e-implementacion-de-memoriales-o-santuarios-de-la-memoria-como-parte-del-pir>.

<sup>13</sup> El IDEHPUCP contribuyó en una primera etapa con la metodología y organización de los espacios de diálogo con diversos actores en el 2021. Véase más en [https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/08/13212642/vf-Sist.-proceso-dia%CC%81logo-Plan-Nacional-Memoria\\_23julio1.pdf](https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/08/13212642/vf-Sist.-proceso-dia%CC%81logo-Plan-Nacional-Memoria_23julio1.pdf).

la acogida a nuevas audiencias que encuentran en este espacio un lugar de reflexión, historia y memoria. Para las víctimas, es un lugar de reconocimiento público en tanto ofrece una narración y documentación de sus afectaciones, las acoge para que realicen sus actividades y promueve un vínculo con nuevas generaciones.

El PIR también planteó la responsabilidad estatal a nivel regional y local. Así, al amparo de los primeros años posteriores a la CVR, las regiones más afectadas por el conflicto armado impulsaron una serie de normativas y ordenanzas orientadas a reconocer los hechos vividos durante el CAI y a conmemorar a las víctimas, incluso en temas que habían recibido escasa exposición, como el de violencia sexual. En Huancayo, la Ordenanza Municipal 018-2008/MPH dispuso que se llevaran a cabo dos medidas de reparación simbólica dirigidas a las víctimas de violencia sexual: a) establecer el 25 de agosto como «Día del reconocimiento simbólico a mujeres víctimas de violencia sexual»; y b) destinar un espacio dentro de la plaza Ramón Castilla del barrio Santa Ana para el sembrado de rosas que representen a cada mujer víctima de violencia sexual (Rodríguez y Soriano, 2017). En Huancavelica, el Decreto Regional 01-2006-GR-HVCA y el reglamento de la Ordenanza 012-2004-GR-HVCA/CR establecen que el Gobierno regional creará un Programa Especial de Registro y Reparación de Víctimas de la Violencia Política en esta región entre 1980 y el 2000, y establece sus funciones en la ejecución del PIR. Ambos reglamentos reconocen como víctimas a las personas o a los grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violen normas de los derechos humanos; entre ellos, la violencia sexual (Rodríguez y Soriano, 2017). En Ayacucho, la Ordenanza Regional 018-05-GRA/CR declaró a esta región zona de grave afectación del CAI entre 1980 y el 2000, y creó el Consejo Regional de Reparación y Reconciliación, responsable de definir los lineamientos de políticas e implementar las recomendaciones de la CVR (Rodríguez y Soriano, 2017).

La emisión de estas ordenanzas son parte de una reparación simbólica que, si bien no nacen del Gobierno nacional, emergen desde la política regional y tienen efectos directos sobre la población. Aunque algunas de las ordenanzas no incluyeron financiamiento local, dispusieron algunas de sus capacidades institucionales (oficinas o personal), como, por ejemplo, instalar una oficina para registrar a las víctimas o para proveer de información acerca de las reparaciones. La CMAN puso un mayor énfasis en el trabajo con los Gobiernos; sobre todo, las reparaciones colectivas, impulsadas desde el 2007.

### 3. ¿Cómo reparar lo irreparable?

En todo este panorama, la *dimensión simbólica* de las reparaciones queda relegada no solo en su implementación, sino también en la forma como estas pueden ser asumidas en la gestión estatal. Ello se puede explicar debido a su propio carácter en la

definición original, dado que las reparaciones simbólicas funcionan transversalmente a las demás formas de reparación; es decir, integran los sentidos de reconocimiento, dignificación y responsabilidad que debería asumir el Estado para responder a la afectación de las víctimas. Macher (2023, p. 138) ha puesto como ejemplo el caso de las personas que acuden a recibir reparaciones y que no reciben ninguna forma de reconocimiento de la institución a la que acudieron, porque los funcionarios que atienden en otras dependencias no están capacitados ni informados acerca del significado de las reparaciones y, menos aún, de su carácter simbólico. Algo similar ocurre con otras políticas que el Estado debe implementar para responder de forma específica a públicos vulnerables, como los pueblos originarios o, en este caso, las víctimas del conflicto armado interno. Las políticas no pueden elaborarse y hacerse efectivas solo en el sector que las formula —Cultura o Justicia—, sino que deberían ser transversales a toda la atención que presta el Estado.

Un segundo factor que explica la dificultad para incorporar la dimensión simbólica en el Estado peruano es la desarticulación de sus propias intervenciones en las políticas de justicia transicional. Las otras instancias del Estado que pueden complementar o coadyuvar a los procesos de reparaciones no logran incluir el sentido simbólico de reparar. Por ejemplo, el Ministerio Público organizó una ceremonia para entregar 79 ataúdes con restos óseos, prendas de vestir y hacer «entregas simbólicas» de las víctimas de Accomarca (Ministerio Público Fiscalía de la Nación, 2022), una comunidad andina donde 69 personas, entre mujeres, niños y personas de la tercera edad, fueron ejecutadas por las fuerzas del orden en 1985. Las entregas de los restos de las víctimas forman parte de la política de búsqueda de personas desaparecidas que viene implementando el Estado peruano desde el 2016, una demanda esperada desde hace cuarenta años por los familiares de personas desaparecidas y que puede perder su «efecto reparador» si se terminan convirtiendo en «ceremonias institucionales, vacías de contenido y con poco reconocimiento hacia las víctimas, y que al final no reparan» (Mujer adulta, lideresa de ANFASEP). Se implementan acciones dirigidas a responder a las afectaciones, pero no se logra incorporar en ellas «la reparación» en el sentido de reconocimiento como lo entienden y esperan las víctimas.

Las víctimas del CAI de la región de Ayacucho —participantes en la entrevista grupal— afirman que las reparaciones realizadas por el Estado «no han sido suficientes ni dignas».<sup>14</sup> Ellas plantean una búsqueda de dignidad cuando reclaman el reconocimiento de la afectación sufrida. Consideran que se han realizado avances en reparaciones, pero no logran resarcir la dignidad de sus vidas y sus pérdidas.

Se ha recibido muy poco, la reparación económica sí han recibido, pero no estamos conformes, pero se ha avanzado. En salud no hay, solo son programas sociales que no son reparación. En educación tampoco, porque solo son parte de programas sociales. Según el CVR, como reparación simbólica sería

<sup>14</sup> Entrevistas a lideresas de ANFASEP y la ANFADET en los meses de abril y junio de 2023, respectivamente.

el Santuario de la Memoria pero no hablan del resarcimiento [...] No es una reparación digna. Después de 20 años, el Estado no ha revisado el informe, sino se hubiera actuado diferente. Por ejemplo, el Congreso no saca un fondo nacional para resarcir a las familias que han sufrido en ese tiempo. (Mujer adulta, ANFASEP)

Asimismo, consideran que el monto que se brinda como reparación económica no les rinde para todos los familiares, no les alcanza ni para poder realizar sus estudios y se sienten humilladas por los funcionarios encargados de materializar las reparaciones: «En salud, también somos maltratadas en el SIS [...] las mamitas no son atendidas ni tratadas de manera humana, nos marginan y humillan. Es lo que yo he sentido, y prefiero irme a una clínica y pagar mi plata» (Mujer joven, ANFASEP).

Así, la comprensión de la *dimensión simbólica* al momento de implementar las políticas puede quedar reducida a formas y acciones de conmemoración, entre memoriales, placas y ceremonias, que pueden considerarse un gran esfuerzo del Estado, pero que a veces son decididas con escasa representación de las víctimas o aparecen como iniciativas desarticuladas de otros procesos en curso. El informe de la CMAN hasta el 2022 reporta la realización de 71 actos públicos de reconocimiento para víctimas civiles, policiales y militares, la construcción de 8 santuarios ecológicos y 10 espacios de memoria, así como el inicio de la construcción del Santuario de la Memoria de La Hoyada, con un avance del 4,51 % y una ejecución presupuestal de un millón de soles (CMAN, 2022a). Aunque se destaca el Santuario de la Memoria La Hoyada, impulsado desde la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), y ahora asumido por el Gobierno regional y nacional, no se explican los procesos de participación ni los criterios de selección de estos memoriales o por qué se realizan santuarios ecológicos en un territorio —igualmente afectado por la violencia— y no en otro. O por qué se decide implementar memoriales y no otras formas simbólicas de reparación.

Para la gestión estatal, estos avances son fundamentales, pero carecen de legitimidad si no se hacen en acuerdo o con participación de las personas afectadas. Saffon y Tacha (2018) examinan la participación de los familiares como un elemento clave para diseñar e implementar mecanismos y medidas de justicia transicional que tengan un nivel mínimo de legitimidad. La participación de los familiares y de las víctimas debe impulsarse para que intervengan activamente en todo el proceso y no solo como receptores de las medidas. Las autoras señalan que la participación de las víctimas en medidas de justicia transicional tiene tres dimensiones: a) como forma de expresar distintos puntos de vista, expectativas, necesidades y testimonios; b) como incidencia; y c) como transformación en las relaciones de poder.

Así, las víctimas que entrevistamos para este capítulo entienden el reconocimiento como gestos institucionales, pero también como mecanismos de información, participación y de relato, donde ellas puedan hablar y expresarse ante toda la sociedad; del mismo modo, si no están informadas, sienten que no se «hace nada», o, si no son

involucradas en las políticas, perciben que el Estado no las toma en cuenta, y buscan participar e incidir en los procesos de toma de decisiones. Es decir, la reparación simbólica, como reconocimiento, no se entiende solo como el gesto institucional, sino que atraviesa todas las dimensiones de su relación con el Estado.

Al mismo tiempo, en otro espacio social formado por la acción de víctimas y activistas de derechos humanos, la «dimensión simbólica» es muy valorada debido a los sentidos que les han ido otorgando y la apropiación que han hecho de ella, ante la lentitud o los vacíos que generaba la implementación de las otras reparaciones. El enfoque simbólico ha adquirido una diversidad de representaciones y formatos que le han ido convirtiendo en mecanismos más cercanos para promover el reconocimiento a las afectaciones sufridas, el contacto con nuevas generaciones y la posibilidad de concretar sentidos reparadores en el espacio público. Conmover, empatizar, pero, además, ser reconocidas en sus demandas ha llevado a que organizaciones de víctimas impulsen e implementen estas iniciativas simbólicas.

Algunas víctimas —participantes en la entrevista grupal con la ANFASEP— consideran que no se ha recibido ningún tipo de reparación y exponen su cansancio, debido a que son ellas quienes deben reclamar y gestionar las reparaciones que les corresponden sin la seguridad de que algún día logren la reparación digna: «Nosotras ya estamos muriendo y desapareciendo sin alcanzar justicia ni reparación digna» (Mujer adulta, ANFASEP). Reconocen que hay avances en las reparaciones, pero, al haber sido adscritas a programas sociales, perciben que no responden a sus afectaciones:

«Cuarenta años hemos luchado sin una reparación digna. Estamos reclamando el Santuario de la Hoyada, cuánto hemos sufrido, cuánto hemos luchado, y esto no queda para nosotras, sino esta reparación simbólica queda para el pueblo». (Mujer adulta, ANFASEP)

El contexto político aviva la sensación de lucha permanente sin respuestas satisfactorias. La creación del LUM en Miraflores (distrito con nivel socioeconómico alto); el memorial El Ojo que Lloro; los textos escolares del Ministerio de Educación, que incluyen algunas páginas sobre el pasado reciente, son solo algunos ejemplos que demuestran que la implementación de las reparaciones simbólicas no ha sido una tarea sencilla. Y es que, en medio de la polarización que genera el *Informe Final* de la CVR, el tratamiento del periodo de violencia de 1980 al 2000 sigue generando tensiones y estigmatización hacia las víctimas debido a la presencia de narrativas impulsadas por grupos sociales y políticos que intentan olvidar, negar o confrontar a quienes pretenden hablar de las afectaciones que dejó el periodo de violencia, aunque desde espacios académicos y artísticos se demuestre la necesidad de hablar sobre el tema.

Así, estos espacios que buscan representar el periodo de la guerra interna en el Perú han sufrido agresiones en el contexto de «terruqueo» y negacionismo. El monumento El Ojo que Lloro, creado por la artista Lika Mutal en el 2005, y reconocido como patrimonio cultural de la nación, ha tenido que hacer frente a numerosos ataques.

El hecho de que entre las laberínticas piedras con los nombres de las víctimas haya también nombres de víctimas que pertenecieron a grupos terroristas molesta a varios; sobre todo a simpatizantes del fujimorismo (Fowks, 2022). Eso demuestra que denominaciones como estas no han desaparecido. En marzo de 2023, el alcalde de Lima atacó al LUM y ofreció cederlo a las Fuerzas Armadas; aunque tomar esa decisión no forma parte de sus funciones. Expresó que estos museos de la memoria y reconciliación escriben una narrativa donde los propios guías mienten al poner a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional como agresores, quienes —en su opinión— han salido a defender a la patria (Infobae, 2023).

Dos meses después, la Municipalidad de Miraflores clausuró el LUM debido a una «falta administrativa» que se le imputó, lo cual no se hizo con otros museos del distrito que tampoco contaban con la documentación requerida (Simon, 2023). Tras las mejoras del edificio y numerosas protestas de organizaciones civiles y de derechos humanos y de la cooperación internacional, se reabrió el LUM al cabo de dos meses.<sup>15</sup>

El desconocimiento de los graves sucesos ocurridos durante las dos décadas de violencia contribuye a la desinformación y a una mayor visibilización de narrativas negacionistas. Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) (2023),<sup>16</sup> el 61 % de las personas encuestadas no tienen conocimiento sobre la CVR; mientras que del 38 % que declaró tener conocimiento al respecto, el 43 % proviene de Lima Metropolitana, el 51 % se encuentra en el rango de edad de 40 años a más y el 62 % pertenece al nivel socioeconómico A/B. La enseñanza del pasado reciente no ha logrado penetrar en la escuela de forma institucionalizada, y se ha convertido en una barrera para que nuevas generaciones puedan conocer lo ocurrido y comprender la importancia de construir una cultura de paz sobre la base del acceso y el reconocimiento de derechos, la tolerancia de la diversidad y la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Sin embargo, en un contexto donde el «terruqueo» y la polarización descalifican cualquier demanda social, las reparaciones simbólicas cobran un valor fundamental al narrar su propia historia, compartirla con la colectividad y ensayar acercamientos con nuevas generaciones. El Museo de la Memoria de la ANFASEP, construido entre el 2004 y el 2005 por las propias víctimas y no por el Estado, se convierte en una reparación social basada en las capacidades que las socias han ido aprendiendo, en su relación con diversos actores, incluido el Estado (Jave, 2021). Las propias víctimas se han organizado, han planificado y gestionado diversas iniciativas de conmemoración debido a que para ellas se acercan más al sentido que esperan de las reparaciones simbólicas. Una de las víctimas señala: «Para sentirnos reparadas hemos realizado este

<sup>15</sup> Véase la nota informativa en el siguiente enlace: <https://lum.cultura.pe/noticias/lum-reabre-sus-puertas-al-p%C3%BAblico>.

<sup>16</sup> Véase la encuesta elaborada por el IEP (agosto de 2023) en el siguiente enlace: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/08/IEP-Informe-de-Opinion-Agosto-2023.-Informe-completo.pdf>.

museo con el fin de difundir la violencia que hemos sufrido, damos conocimiento a otros países, nadie nos ha dado o construido» (Mujer adulta, ANFASEP).

Pero ello puede traer consigo una contradicción: el sentido reparador que le corresponde al Estado como una respuesta a la afectación sufrida y al reconocimiento de sus responsabilidades no se logra concretar. Para las víctimas entrevistadas, esta dimensión implica una incongruencia latente, porque es el Estado quien debe brindar las reparaciones como un reconocimiento en sentido social y político. En la construcción de este museo no han recibido ningún tipo de apoyo, ni económico ni un respaldo político; por lo tanto, algunas no lo consideran una reparación simbólica. Pero, al mismo tiempo consideran que, finalmente, han construido este espacio como una forma de reparación hacia ellas mismas, pues las representa en su búsqueda de la justicia, la verdad y la memoria. Se podría pensar, entonces, que se trata de una «autorreparación» entendida como una estrategia para lidiar con un pasado traumático, recuperar y fortalecer su memoria, buscar el reconocimiento y así «hablarle» a la sociedad. Ciertamente, el museo de ANFASEP es un espacio para difundir su propia historia y dejar un aprendizaje para que la sociedad no repita el pasado que les tocó a ellas; en ese sentido, asume un efecto terapéutico, de aliviar el dolor sufrido. Pero ellas esperan un sentido integral de reparación simbólica que recupere su efecto político, cívico, público, de afirmación de ciudadanía. Una ciudadanía que ellas han debido conquistar a través de sus luchas y que el Estado ha tardado en reconocer.

Según la CVR, las propuestas de reparación simbólica presentadas deben ser asumidas por el Estado, aunque ello no limita el desarrollo de otras iniciativas desde la sociedad civil, a las que el Estado debería brindar facilidades. Pero en la práctica esto no sucede; la sociedad civil, como es el caso de ANFASEP, ha buscado generar sus propios espacios de reparación.

Como señala una de las mujeres entrevistadas, la construcción del Museo de la Memoria en Ayacucho ha sido una lucha constante, las han catalogado de terroristas y las han denunciado por apología del terrorismo. Han sufrido constante marginación y humillación por parte de la sociedad, como parte de la corriente negacionista. Como una de ellas afirma, «reparación simbólica es voluntad política». Por lo tanto, la consolidación del Museo de la Memoria en Ayacucho ha sido gestión de las propias víctimas, quienes han enfrentado diversas limitaciones para poder contar su verdad e historia. Aunque este capítulo no se enfoca en lugares de memoria, cabe señalar que en el país se han desarrollado una diversidad de lugares de memoria de acuerdo a las identidades sociales y culturales, regionales e incluso por el tipo de afectación. La mayoría de ellos fue impulsado por víctimas con escasa intervención del Estado; no existe una mirada integral de cuántos funcionan a nivel nacional ni un apoyo técnico, o una entidad que los articule.

### 3.1. La dimensión simbólica de los lugares de memoria

En ese sentido, la creación de lugares de memoria ha sido una de las iniciativas de conmemoración más extendidas en el Perú tras el conflicto armado interno (1980-2000). Al 2020 se estimaba que existían 133 lugares de memoria, entre parques, mausoleos, plazas, placas, casas de memoria, entre otros memoriales (IDEHPUCP, 2020). Pero ha sido la sociedad civil organizada, entre organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de familiares y víctimas, quienes han impulsado la mayoría de iniciativas de memoria, exponiendo una narrativa propia del pasado desde sus propias afectaciones y sus propias identidades. Ello ha quedado plasmado tanto en lugares materiales como inmateriales, y han recibido una enorme exposición pública.

Por otro lado, hay que advertir que no todo se puede entender como reparación simbólica, dado que es al Estado a quien corresponde hacerla, pero también surgen otras formas de elaboración que las sociedades crean para procesar el impacto de las violencias. En nuestro país se ha elaborado en el campo de la cultura como la literatura, el cine y demás expresiones artísticas, donde la producción ha sido copiosa, en parte debido a que las representaciones componen un universo amplio y diverso que permite canalizar distintas posturas que en el poder político no es posible (Drinot, 2007; Milton, 2015). Ha sido en estos espacios, como la literatura, donde se pueden identificar algunos elementos vinculados a la restauración de lazos rotos entre diversos actores de la población, y aunque no se trata en explícito de reparaciones, contribuyen a exponer y expresar otros sentidos que pueden leerse como expresiones de reparación simbólica. Las contribuciones de José Carlos Agüero y Lurgio Gavilán, entre otras producciones, se inscriben en ese sentido. El libro *Memorias de un soldado desconocido*, escrito por Lurgio Gavilán, narra la historia de su vida en tres temporalidades, asumiendo diversas actorías durante el CAI en su propia experiencia, desde un relato afectivo que permita compartir su experiencia para él mismo y para los lectores. Las memorias restaurativas son asumidas por sujetos cuyas experiencias de vida son cercanas al conflicto armado, lo que puede ser leído como actos privados de reparación simbólica porque se enfocan en la restitución de los elementos de valor simbólico violentados (De Vivanco, 2018).

Pensar en las reparaciones simbólicas implica pensar en las víctimas, pensarlas como personas que han visto sus vidas transformadas al sufrir las afectaciones de la guerra, pero también al transitar un largo proceso de lucha por las reparaciones. Buscar la verdad y la justicia les ha cambiado la vida, les ha permitido desarrollarse y fortalecerse como personas; tejer redes y contactos, así como aprender del funcionamiento del Estado y las instituciones públicas. Más que las mismas reparaciones que ha realizado el Estado, las propias gestiones y luchas que han ejercido las víctimas ha impactado sus vidas, fortaleciendo su liderazgo y su organización, pero siempre con el dolor del largo camino recorrido, como señala una de las víctimas: «Mi cara está arrugada, pero mi corazón está fuerte, podemos reclamar nuestros derechos y donde están nuestros familiares» (Mujer adulta, ANFASEP).



La dimensión simbólica resulta más compleja de abordar cuando se comprende su sentido integral. No se refiere solamente al Programa de Reparaciones Simbólicas, establecido en el PIR y en las funciones de la CMAN, sino a todo el proceso de construcción de lucha, de construcción de agencia y de reconocimiento social y político como ciudadanas. En una sociedad marcada por la discriminación histórica, para peruanos y peruanas que sufrieron la violación de sus derechos más elementales, que les fueron quebrados sus proyectos de vida personal y comunitarios, buscar reconocimiento desde el Estado y la sociedad se convierte en un objetivo de restauración de derechos, de recuperación de ciudadanía y de convivencia social.

#### 4. Conclusiones

Si bien existe un gran avance en las acciones estatales y se ha cumplido con algunas de las recomendaciones de la CVR para las víctimas del CAI, estas acciones aún no logran transmitir un efecto *reparador* hacia las víctimas del conflicto. Las reparaciones simbólicas tienen como fin reconocer públicamente el dolor y el daño ocasionado hacia las víctimas del CAI, pero ese reconocimiento es político, en el sentido no solo institucional —el Estado reconoce la afectación—, sino que también busca generar una transformación y un impacto en la sociedad, de forma pedagógica y pública. Así, se trata de fortalecer —o generar— una ciudadanía activa, donde las víctimas sean reconocidas como ciudadanas. El reclamo más recurrente es el reconocimiento y el acto simbólico que vaya más allá de la entrega de bienes materiales como becas o dinero. Se trata de responsabilizarse por lo ocurrido y brindar soluciones que no se diluyan entre los programas sociales que buscan el desarrollo social y la lucha contra la pobreza.

Las reparaciones simbólicas no solo quedan relegadas desde su diseño e implementación, sino también en la forma en que pueden ser asumidas en la gestión estatal. Extender el carácter y enfoque transversal que poseen las reparaciones simbólicas hacia todo el Estado —no solo a los sectores desde donde se formula la política— mediante información, capacitación y actualización en torno a la implementación de los programas de reparación puede colaborar con la gestión estatal y, por lo tanto, ser más eficiente para responder a las personas beneficiarias. La reparación comienza desde el acercamiento del Estado a las víctimas, brindando accesibilidad, información y acompañamiento. Ello implica que las víctimas sean tomadas en cuenta dentro del proceso de reparación, desde el momento de diseñar e implementar las políticas y acciones estatales mediante su participación activa, siendo convocadas, escuchadas y consultadas. La reparación simbólica va más allá de un gesto institucional; debe atravesar todas las dimensiones y enfocarse en la relación de las víctimas con el Estado.

A pesar de los avances, las víctimas perciben que el Estado no ha asumido su responsabilidad y que no brinda la dignificación o el reconocimiento de los daños

ocasionados. Por ello, algunas perciben que tienen que seguir luchando y buscar su propia reparación («autorreparación») mediante las acciones y la agencia social que ejercen. Son las propias víctimas quienes toman la iniciativa y gestionan para poder recibir o acceder a ciertos programas de reparación por parte del Estado. Esto marca una narrativa compleja desde las víctimas y las organizaciones de derechos humanos: cuestionan al Estado por esa desatención, pero colaboran de manera fluida para que sus demandas logren ser institucionalizadas en políticas públicas. Esto puede generar lejanía en la vida cotidiana cuando tienen que gestionar las otras reparaciones y se encuentran con retrasos o ven que no se produce ningún cambio en sus vidas (vivienda, salud o educación) como se esperaba. El sentido reparador debe entenderse como un proceso integral que requiere información, capacitación y articulación con los otros sectores del Estado, y que no puede quedar solo como un plan de acciones, sino como una política que atraviesa las instancias nacionales, regionales y locales.

## Referencias

- Banco Mundial. (2020). Indicadores del desarrollo mundial. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Bunselmeyer, E. (2016). ¿Cómo reparar? El impacto de las reparaciones y el tejido social en once comunidades andinas. *Memoria*, (24), 22-29. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2018/01/03-articulo.pdf>
- Christian Aboriginal Infrastructure Developments. (2015). Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada (2015). <https://caid.ca/TRC.html>.
- Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN). (2021). Lineamientos de la Política Nacional de Memoria, Paz y Reconciliación. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2062161-lineamientos-de-la-politica-nacional-de-memoria-paz-y-reconciliacion>
- (2022a). Informe de avances en la implementación del Plan Integral de Reparaciones para las víctimas del periodo de violencia 1980-2000. Documento interno.
- (2022b). Informe Programa de Promoción y Facilitación al Acceso Habitacional de la Ley N.° 28592 del Plan Integral de Reparaciones. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3644047/Informe%20Programa%20de%20Promocio%CC%81n%20y%20Facilitacio%CC%81n%20al%20Acceso%20Habitacional%20de%20la%20Ley%20N%C2%B0%2028592%20del%20Plan%20Integral%20de%20Reparaciones.%202022.pdf.pdf>

- Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/11/hatun-willakuy-cvr-espanol.pdf>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. CVR. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (CNVR). (1991). Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/170>
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). (1999). *Guatemala: memoria del silencio*. <https://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/informeCEH.htm>
- Congreso de la República del Perú. (2005, 29 de julio). Ley 28592. Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. Diario oficial *El Peruano*.
- Correa, C. (2013). Reparaciones en Perú. El largo camino entre las recomendaciones y la implementación. ICTJ. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Peru-Reparations-Spanish-2013.pdf>
- Drinot, P. (2007). El Ojo que Llora. Las ontologías de la violencia y la opción por la memoria en el Perú. *Hueso Húmero*, (50), 53-74. <https://paulodrinot.files.wordpress.com/2012/02/6-drinot1.pdf>
- Fowks, J. (2022, 27 de enero). Perú reconoce un memorial de víctimas de la violencia como patrimonio cultural. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2022-01-27/peru-reconoce-un-memorial-de-victimas-de-la-violencia-como-patrimonio-cultural.html>
- González, E. (2021). Desarrollo local desde la justicia transicional. Balance sobre la política de reparaciones colectivas en el Perú a diez años de su implementación (2007-2017). En I. Jave (Ed.). *La humillación y la urgencia: políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 15-26). Fondo Editorial PUCP.
- Guillerot, J. (2008). Reparaciones en la transición peruana: ¿dónde estamos y hacia dónde vamos? En International Center for Transitional Justice (ICTJ). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado* (pp. 233-291). ICTJ.
- (2019). *Reparaciones en Perú: 15 años de reparaciones*. Reparations, Responsibility & Victimhood in Transitional Societies. <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/Peru-Report-ESP-LR.pdf>
- Guillerot, J. y Magarrell, L. (2006). Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana. APRODEH; ICTJ; OXFAM. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Memory-Process-year-2006-Spanish.pdf>

- Hurtado, E. (2021). Desarrollo local desde la justicia transicional. Balance sobre la política de reparaciones colectivas en el Perú a diez años de su implementación (2007-2017). En I. Jave (Ed.). *La humillación y la urgencia: políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 145-173). Fondo Editorial PUCP.
- Infobae. (2023, 28 de mayo). El día en el que Rafael López Aliaga atacó al LUM y propuso cederlo a las FFAA.: «Basta ya de estos museos». <https://www.infobae.com/peru/2023/03/28/lum-el-dia-en-que-rafael-lopez-aliaga-propuso-cederlo-a-las-ffaa/>
- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). (2020). Listado de lugares. Lugares de Memoria. <https://proyecto-lugaresdememoria.pucp.edu.pe/lugares-de-memoria/listado-de-lugares>
- Jave, I. (2021). *El proceso de construir una actoría política en las organizaciones de víctimas en el periodo posconflicto 2000-2019*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Jave, I. y Ayala, H. (2017). *La beca Repared: oportunidad y derecho en el Programa de Reparaciones en Educación*. IDEHPUCP.
- Jave, I. y Hurtado, E. (2021). Proceso de diálogo para el Plan Nacional de Memoria. Documento de sistematización. IDEHPUCP. [https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/08/13212642/vf-Sist.-proceso-dia%C-C%81logo-Plan-Nacional-Memoria\\_23julio1.pdf](https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/08/13212642/vf-Sist.-proceso-dia%C-C%81logo-Plan-Nacional-Memoria_23julio1.pdf)
- Jungbluth, W. (2021). Diversas deficiencias y graves limitaciones. Políticas de reparación en vivienda y realidad de dos barrios de afectados y víctimas del conflicto armado interno en Lima. En I. Jave (Ed.). *La humillación y la urgencia: políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 95-144). Fondo Editorial PUCP.
- Macher, S. (2014). *¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Instituto de Estudios Peruanos. [https://lum.cultura.pe/cdi/sites/default/files/libro/pdf/Macher\\_Hemos%20Avanzado.pdf](https://lum.cultura.pe/cdi/sites/default/files/libro/pdf/Macher_Hemos%20Avanzado.pdf)
- (2023). *Las recomendaciones de la CVR 20 años después*. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- Milton, C. (2015). Desfigurando la memoria: (des)atando los nudos de la memoria peruana. *Anthropologica*, 33(34), 11-33. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201501.002>
- Ministerio Público Fiscalía de la Nación. (2022, 20 de mayo). Vilcashuamán: Ministerio Público restituye restos de las víctimas de la masacre de Accamarca. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/608441-vilcashuaman-ministerio-publico-restituye-restos-de-las-victimas-de-la-masacre-de-accomarca>
- Patiño, A. (2010). Las reparaciones simbólicas en escenarios de justicia transicional. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 21(2), 51-61. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27292.pdf>

- Pino, P. del. (2017). *En nombre del gobierno. El Perú y Uchuraccay: un siglo de política campesina*. Universidad Nacional de Juliaca.
- Rivera-Holguín, M. y Velázquez, T. (2021). Las víctimas del conflicto armado interno y las reparaciones en salud mental. Propuestas desde lo comunitario. En I. Jave (Ed.). *La humillación y la urgencia: políticas de reparación posconflicto en el Perú* (pp. 61-94). Fondo Editorial PUCP.
- Robin, V. y Delacroix, D. (2016). Categorización étnica, conflicto armado interno y reparaciones simbólicas en el Perú post - Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). *Nuevo Mundo*. <http://journals.openedition.org/nuevomundo/71688>
- Rodríguez, M. y Soriano, E. (2017). *La aplicación del plan integral de reparaciones a las víctimas de violencia y violación sexual durante el conflicto armado interno*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Saffon, M. P. y Tacha, V. (2018). *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Dejusticia.
- Silva, G. (2018). *Prevenir antes que lamentar: luchas políticas y la formación de coaliciones promotoras en torno a la creación del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en el polarizado Perú posconflicto (2003-2015)*. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12361>
- Simon, G. (2023, 30 de marzo). Municipalidad de Miraflores clausura el LUM antes de evento de Amnistía Internacional. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2023/03/28/lugar-de-la-memoria-municipalidad-de-miraflores-clausura-el-lum-antes-de-evento-de-amnistia-internacional-2595824>
- Theidon, K. (2004). *Entre prójimos: el conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/590>
- Uprimny, R., Botero, C., Restrepo, E. y Saffon, M. P. (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Dejusticia.
- Vivanco, L. de. (2018). Tres veces muertos: narrativas para la justicia y la reparación de la violencia simbólica en el Perú. *Revista Chilena de Literatura*, (97), 127-152. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22952018000100127](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22952018000100127)

### **III. LA DEMOCRACIA PERUANA Y SUS CUENTAS CON EL PASADO**

# **DIVISIONES SIN SENDERO: IDENTIDADES RADICALES Y DEGRADACIÓN INSTITUCIONAL EN EL PERÚ CONTEMPORÁNEO**

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.008>

**Daniel Encinas**

<https://orcid.org/0000-0003-3078-5235>

*Northwestern University*

**Antonio Zúñiga**

<https://orcid.org/0000-0002-0206-3107>

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

## **Resumen**

El presente capítulo se enfoca en los efectos contemporáneos de dos identidades radicales de largo aliento: la identidad «tutelar-elitista», que refuerza las jerarquías tradicionales bajo la idea de «progreso», y la identidad «refundadora-popular» orientada a romper con la «dominación» reivindicando a los de «abajo». Ambas identidades no solo preceden y trascienden el conflicto armado, sino que fueron intensificadas por este a pesar de la derrota de Sendero Luminoso. El capítulo argumenta que estas identidades estructuran posiciones encontradas alrededor de tres patrones institucionales: a) el modelo económico, b) la geografía electoral y c) la conflictividad social. Asimismo, llama la atención sobre las tendencias desestructurantes de estas identidades y, en particular, su rol en generar enfrentamientos irreconciliables que contribuyen a una constante degradación institucional y al actual colapso social. El trabajo concluye que la supervivencia de estas identidades contradice las recomendaciones de la CVR referidas a construir un nuevo pacto social.

**Palabras clave:** crisis política, instituciones, identidades, nación, nacionalismo

## Introducción

Perú vive desde hace algunos años en una crisis perpetua. En un inicio, esta crisis se restringía al enfrentamiento entre dos poderes del Estado (Gobierno y Congreso) controlados por dos tipos de derecha (Peruanos por el Cambio y el fujimorismo), pero paulatinamente se complejizó y empezó a echar raíces en la sociedad. La crisis política se transformó, en palabras de José Carlos Agüero, en un colapso social.<sup>1</sup> Evidencia de ello son los estallidos sociales de gran envergadura, la represión de las fuerzas del orden y los discursos que apelan a antagonismos étnicos, culturales, territoriales y socioeconómicos.

El presente capítulo llama la atención sobre estos discursos antagónicos y su conexión con el conflicto armado interno (CAI). Argumentamos que el actual colapso social responde al enfrentamiento entre identidades nacionales de corte radical y de largo aliento en el Perú: lo que llamamos la identidad «tutelar-elitista», proclive a una posición desde las jerarquías tradicionales, y lo que podría denominarse la identidad «refundadora-popular», orientada a una visión de «los de abajo». Estas identidades —reconocidas, no sin matices, por diversos estudios en las ciencias sociales y humanidades— preceden al CAI. No obstante, este periodo de violencia parece haberse asentado en ellas y contribuido a reproducirlas, reforzarlas y complejizarlas. Asimismo, el posconflicto coincidió con el fin de varios otros procesos: hiperinflación, sistema de partidos y la democracia. Planteamos, siguiendo a Soifer y Vergara (2019), que el posconflicto inició hacia mediados de la década de 1990.

Estas identidades no son las únicas que pueden encontrarse (o construirse) en el Perú. Ciertamente, tampoco son masivas ni parecen seducir de forma mayoritaria a una población más fragmentada que unificada alrededor de discursos limpios y claros. Sin embargo, ambas tienen un peso sobredimensionado en el debate público con consecuencias devastadoras en la actualidad. Los efectos contemporáneos de estas identidades se pueden rastrear en los discursos y comportamientos contrapuestos en torno a la continuidad de tres patrones institucionales durante el posconflicto: a) el modelo económico, b) la geografía electoral y c) la conflictividad social. Estos discursos estructuran la competencia y disputa por el poder, establecen los «amigos y enemigos» en la política peruana. Pero otros de sus efectos son, más bien, desestructurantes. Al generar campos antagónicos y difícilmente reconciliables, estas identidades también contribuyen a la constante degradación de la institucionalidad democrática del país. El actual estallido social y la respuesta represiva desde el Estado son una manifestación contemporánea de estos efectos.

---

<sup>1</sup> Esta división entre lo político y social es discutible. Acaso una mejor caracterización sería referirnos al ámbito político en sentido restringido (lo institucional-formal) y al ámbito político en sentido amplio (incluyendo la política movimentista y contenciosa). Véase la entrevista realizada por Enrique Patriau (2022) a José Carlos Agüero.



Como consecuencia, planteamos que una manera de entender el colapso social contemporáneo es la desatención a las conclusiones y recomendaciones del *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) (2003) y, en particular, su llamado a construir un nuevo pacto social donde la violencia no sea vista como un mecanismo válido para generar cambios y disminuya la discriminación y el desprecio contra la población históricamente marginalizada. Eliminar, esto es, las identidades nacionales radicales que nos predisponen al conflicto violento y el autoritarismo. Se trata de divisiones profundas que —como indicamos en el título— no requieren de la persistencia de Sendero Luminoso como una amenaza objetiva y que subsisten obstinadamente pese a su derrota.

## 1. Identidades nacionales y violencia política

De acuerdo con la famosa definición de Benedict Anderson (1993), una nación es una comunidad imaginada. Se compone de personas que no se conocen, pero que se imaginan como parte de un colectivo con «un compañerismo profundo» y lleno de «fraternidad». En Perú, en cambio, nos hemos tenido que conformar con imaginar la futura creación de la nación desde el inicio de nuestra vida independiente; es decir, enfrentarnos a la llamada «cuestión nacional» (Vergara, 2022). Esta última consiste en una interpelación por el lugar que deben ocupar los sectores históricamente marginalizados: el contraste entre la promesa peruana de una «vida próspera, sana, fuerte y feliz» (Basadre, 2005) y la cruda realidad de una distribución de poder desigual basada en diferencias étnico-raciales, culturales, socioeconómicas y territoriales.

Tomando como punto de partida esta definición, presentamos a continuación dos ficciones, discursos, narrativas, imaginarios o — como preferimos llamarlas — identidades que responden a la cuestión nacional de forma radical. Asimismo, desarrollamos algunas ideas que permiten entender su relación con el CAI.

### 1.1. ¿Qué son las identidades nacionales?

Definimos una identidad nacional como un tipo de identidad social que se basa en un conjunto de ideas sobre quién es el sujeto nacional y cómo debe reorganizarse el país para lidiar con la cuestión nacional. [RR4] Por identidad social no hacemos referencia a características esenciales, supuestamente fijas, inmutables o innatas. Entendemos que son artefactos socialmente construidos que definen roles, relaciones interpersonales y significados compartidos (Mahoney, 2021). La pertenencia a estas identidades sociales se manifiesta —de forma más o menos explícita— a partir de los discursos y comportamientos de las personas. Además, no se limitan a criterios

de clase o socioeconómicos. Incluyen categorías sociales con elementos culturales, étnicos- raciales y territoriales de gran relevancia para entender el Perú.

La definición también hace referencia a un *conjunto de ideas*. Este concepto, ciertamente amplio, incluye a las ideologías, entendidas como un cuerpo normativo que «describe la naturaleza de los seres humanos y la sociedad, así como la organización y propósitos de la sociedad» (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2017, p. 6). Las ideologías «gruesas» (como el fascismo, liberalismo y marxismo) cuentan con un alto nivel de desarrollo teórico y ofrecen «respuestas complejas» y «comprehensivas a las preguntas» (2017, p. 6). En cambio, las ideologías «delgadas» carecen de estas respuestas y se asemejan más a mapas mentales que suelen tomar distintas formas de acuerdo a cómo se combinan con otras ideas. En ambos casos, sin embargo, estamos frente a descripciones y prescripciones.

Las identidades nacionales en las que nos enfocamos son radicales en el sentido de que tienen una proclividad al conflicto violento y el autoritarismo. Asimismo, se basan en ideologías delgadas.<sup>2</sup> Cargan, en consecuencia, con sobresimplificaciones acerca de la realidad porque trazan una línea maniquea entre lo que llamamos el *sujeto nacional* (el «verdadero» o «buen» peruano) y el *enemigo interno* (el «falso» o «mal» peruano). De esta manera, hacen un diagnóstico que culpa de los males del país al enemigo interno que supuestamente estanca o retrasa el potencial (histórico o futuro) del sujeto nacional. A la par, prescriben un país ideal dirigido por el sujeto nacional y donde el enemigo interno ha sido neutralizado o erradicado. En este sentido, responden a la cuestión nacional con una suerte de «altruismo parroquial» que es benevolente con los pares, pero que tiende al conflicto con aquellos que no son miembros del grupo (sobre el término, véase Bowles, 2008).

Si bien no negamos la existencia ni posibilidad de construir otras identidades nacionales, nos limitamos a analizar los efectos de dos de ellas que son de particular importancia en la actualidad: la identidad refundadora-popular y la identidad tutelar-elitista.

## 1.2. ¿Cuáles son las identidades nacionales radicales?

Los dos tipos de identidades en los que nos enfocamos son de largo aliento y cargan con respuestas radicales a la cuestión nacional. A partir de la revisión y síntesis de estudios previos, la Tabla 1 plantea una propuesta para describir los tres elementos constitutivos de cada una de las identidades: a) el sujeto nacional, b) el enemigo interno y c) los mecanismos y fines de la reorganización nacional.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> De esta manera, no negamos la posibilidad de identidades nacionales que (a) se basen en ideologías gruesas; b) reconocen un enemigo externo antes que interno; y/o c) no se señalan principalmente en un enemigo, sino en alguna otra construcción social del sentido de pertenencia («nosotros» versus «los otros»).

<sup>3</sup> Esta síntesis está particularmente inspirada en los planteamientos teóricos de Drinot (2011 y 2014) y

**Tabla 1**  
**Identidades nacionales radicales**

	<b>Identidad refundadora-popular</b>	<b>Identidad tutelar-elitista</b>
<b>Sujeto nacional</b>	El «verdadero Perú» o el pueblo principalmente de base indígena, andina y territorialmente periférica	El «buen peruano» o una élite predominantemente de base blanca/mestiza, costeña y capitalina
<b>Enemigo interno</b>	La élite representante del «legado colonial» y/o los abusos contra el sujeto nacional	La población que representa el «atraso» y/o los problemas que estancan al Perú.
<b>Reorganización nacional</b>	Revolución «desde abajo» que neutralice a la élite y reivindique un glorioso pasado precolonial y/o un futuro promisorio usualmente más igualitario	Disciplina «desde arriba» que recorte libertades para impulsar alguna noción de progreso, «modernización» y/o ruta «civilizatoria»

Elaboración propia sobre la base de estudios citados en el cuerpo del texto.

Para empezar, la identidad refundadora-popular puede remontarse al inicio de la «tradición radical» estudiada por el historiador José Luis Rénique (2018 y 2022). En concordancia con nuestros planteamientos sobre ideologías delgadas, el autor describe esta tradición como una instancia de aquello que Shumway (2002) llama «ficciones orientadoras» y que estaría presente en distintos proyectos políticos y corrientes de pensamiento intelectual (por ejemplo, el indigenismo, el aprismo, el socialismo, el populismo y el maoísmo de Sendero Luminoso).

Siguiendo a Rénique, planteamos que el sujeto nacional de esta identidad es el «verdadero Perú» descrito originalmente por González Prada (1987). Como otros autores también sugieren, se trata de una población caracterizada en términos étnico-raciales («indios») y territoriales («banda oriental de la cordillera») —pero también culturales— que ha persistido en los imaginarios colectivos hasta la actualidad. En su estudio sobre las escuelas peruanas de hace más de treinta años, por ejemplo, Gonzalo Portocarrero y Patricia Oliart encontraron que profesores y estudiantes compartían una «idea crítica del Perú» en la que el Imperio incaico era entendido

---

Rénique (2018 y 2022)

como «el logro más apreciable del país» (2021, p. 83). Para los autores, se trataba de un «tradicionalismo romántico de desconfianza hacia lo nuevo» (2021, p. 90). Esta misma visión centrada en un «Perú autóctono» (Mariátegui, 1924) de «serranos y campesinos» o «indios infelices» (Bustamante, 1959) también ha estado presente en discursos recientes.

Este sujeto nacional, entonces, contrasta claramente con un enemigo interno: la «sociedad enferma» de «criollos y extranjeros» (González Prada, 1987), los jefes «mistis» que hablan otras lenguas y abusan de su poder (Bustamante, 1959), los representantes de la «civilización occidental» impuesta (Mariátegui, 1924), el «depredador blanco» y los técnicos de cultura mestiza (Díaz Martínez, 1969), aquellos que velan por intereses extranjeros e imperialistas (Portocarrero y Oliart, 2021), las élites capitalinas egoístas y codiciosas (Asensio, 2021) y/o corruptas y abusivas (Barrenechea y Encinas, 2022), entre otras caracterizaciones que destacan el legado colonial y la dependencia en el sistema internacional.

De estos arquetipos de sujeto nacional y enemigo interno se desprenden los mecanismos y fines de la reorganización nacional que prescribe la identidad refundadora-popular. La definición que Rénique plantea de la tradición radical resulta reveladora en este sentido. Esta tradición indica que «para ser una nación moderna e integrada el Perú requeriría de una revolución [...] de base indígena que [...] significara recobrar los fundamentos de un pasado glorioso [y] la cancelación del legado colonial representado por Lima» (Rénique, 2022, p. 17). Los matices, sin embargo, no son ajenos. Como plantea Rénique, hay «corrientes y persuasiones» que generan «un efecto a veces moderador o el exactamente opuesto (2022, p. 17).

La segunda identidad que presenta la Tabla 1 es aquella que denominamos «tutelar-elitista». El sujeto nacional es una élite modernizante o civilizatoria que es blanca o mestiza en términos raciales, culturalmente criolla y se ubica predominantemente en la costa y, sobre todo, en la capital limeña. Los imaginarios colectivos en torno a este sujeto nacional se remontan a la época colonial y la temprana república peruana (Zapata y Rojas, 2013, p. 19).

Sin embargo, ha asumido diferentes formas y matices. Por ejemplo, Felipe Pardo y Aliaga aparece en el análisis de la historiadora Cecilia Méndez (1993) como la representación de una élite criolla, blanca, superior y civilizada en contra de Santa Cruz y el proyecto de la Confederación Perú-Bolivia (2000) expresada en poemas tan satíricos como racistas. Bartolomé Herrera (1929) hace referencia a una «soberanía de la inteligencia» donde aquellos que cultivan el conocimiento deben mandar y la plebe (urbana o rural) debe obedecer. Durante el Oncenio de Leguía y el posterior Gobierno de Benavides, el sujeto nacional es una población blanca y mestiza —no indígena— compuesta por una élite «modernizante» y trabajadores industriales «des-indianizados» (Drinot, 2011, p. 2). En años más recientes, la identidad tutelar-elitista se ha articulado alrededor de un «archipiélago conservador» compuesto por diversos tipos de élites que se agrupan en la defensa de la continuidad del modelo

económico y un país libre del terrorismo (Vergara y Encinas, 2016). En su discurso suele salir a flote su contraste con un enemigo interno racializado (Drinot, 2014).

Precisamente, la idea del «enemigo interno» que reconocemos en esta identidad —y hemos extrapolado a la anterior— proviene originalmente del trabajo de Paulo Drinot (2014). El historiador presenta una lectura del discurso del «perro del hortelano» durante el segundo Gobierno de Alan García (2006-2010) a partir de Foucault. Su argumento es que en este proyecto neoliberal primó la soberanía sobre la gubernamentalidad; en otras palabras, expresaba un «miedo primitivo» y, en consecuencia, el uso de la «disciplina» hacia un otro recalcitrantemente anticapitalista («comunistas», «proteccionistas» y «medioambientalista») que no sería sino la población indígena del Perú que representa el supuesto «atraso» (2014, p. 172).

Más allá de este Gobierno en específico, uno puede encontrar diversos discursos ligados a la identidad tutelar-elitista donde el enemigo interno son los sectores históricamente excluidos del país en términos étnico-raciales, territoriales, culturales y socioeconómicos. De esta manera, los medios y fines de la reorganización que prescribe tienen que ver con las ideas de Felipe Pardo y Aliaga referidas a recortar «el exceso de libertad» contra el «caos» y el «caudillismo» propio de estos grupos poblacionales (véase Zapata y Rojas, 2013, p. 51), usar la educación occidental para homogeneizar culturalmente y borrar las diferencias (Zapata y Rojas, 2013, p. 44), «desindianizar» a partir de una incorporación industrial que transforma a los indígenas en trabajadores (Drinot, 2011), continuar con el ímpetu de la «revolución capitalista» (De Althaus, 2007) y, en sus versiones más represivas y violentas, disciplinar a la población (Drinot, 2014).

Como veremos, ambos tipos de identidades nacionales jugaron un papel durante el CAI y se complejizaron a partir de los legados discursivos de este periodo de violencia. De esta manera, la etapa posconflicto en el Perú ha estado marcada por una continuidad actualizada de las narrativas de refundación y tutelaje que hemos descrito.

### **1.3. ¿Cómo contribuyó la violencia a su continuidad?**

La preexistencia de ambas identidades en el país sirvió como un terreno fértil para el despliegue de discursos y acciones de distintos actores durante el CAI. La tragedia nacional de las más de 69 000 muertes no puede entenderse en ausencia de estas narrativas y la manera en que la violencia política se sobrepuso sobre ellas, añadiéndoles capas de complejidad y permitiendo que tengan continuidad hasta la actualidad.

Por un lado, el discurso Sendero Luminoso se asentó sobre la identidad refundadora-popular y la llevó a un extremo (Rénique, 2022). Para esta organización terrorista, el enemigo interno es el «viejo Estado», los ricos, los gamonales y terratenientes que supuestamente combatía a partir de acciones sanguinarias (Degregori, 1999). Además, a diferencia de otros grupos de izquierda que también resaltaban el uso de

la violencia para generar cambios políticos, puso en práctica su «guerra popular» con acciones para «batir el campo» y dejar «un río de sangre» (Degregori, 1999, p. 142). Este grupo subversivo, en consecuencia, resultó ser el responsable del 54 % de las víctimas fatales durante el CAI (CVR, 2003).

De estas afirmaciones se desprende que la tradición radical de la identidad refundadora-popular incluye a Sendero Luminoso, pero no puede subsumirse a ella. No son uno y lo mismo, como se suele sugerir en varias oportunidades en el debate público. Aunque hay continuidades con otros discursos radicales anteriores y posteriores al CAI, la organización liderada por Abimael Guzmán es una visión extrema y particularmente cruenta de esta identidad nacional.

Por otro lado, la reacción desde el Estado tomó elementos de la identidad tutelar-elitista. Inicialmente, «el Perú moderno, urbano y limeño, trató con indiferencia a las regiones más afectadas por la violencia, las más alejadas y pobres» (Comisión de Entrega de la CVR, 2008, p. 19). Es decir, primó aquello que Patricia Heilman (2010) llama la «política del abandono» en la actuación del Estado. Pero los agentes del Estado también incurrieron en violaciones de derechos humanos, especialmente contra la población pobre, rural e indígena que era asemejada con las organizaciones terroristas de forma muchas veces indiscriminada e injustificada (CVR, 2003).

El llamado «terruqueo» o la práctica de identificar erróneamente a una persona o a un grupo con organizaciones terroristas sirvió desde los años ochenta para justificar crímenes contra la población civil (Aguirre, 2011). En concordancia con la identidad tutelar-elitista, el enemigo interno no era únicamente el terrorismo, sino los sectores de la ciudadanía históricamente excluidos. En los noventa, el «terruqueo» como versión de la identidad tutelar-elitista pasó a convertirse en un discurso que justifica la persecución contra los opositores al régimen autoritario liderado por Alberto Fujimori (Burt, 2011). Eran años en los que, como señaló el testimonio que da título al trabajo de Burt (2011), se consideraba que «quien habla es terrorista». Luego del CAI y la transición a la democracia, el «terruqueo» persistió ya no necesariamente para justificar las violaciones de derechos humanos —aunque su potencial para aquello, como se ha comprobado recientemente, sigue intacto—, sino para negar la diversidad de ideas en el país. En particular, como veremos, se empezó a asociar con terrorismo a grupos de izquierda y/o centro que no defendían la continuidad del modelo económico (Vergara y Encinas, 2019).

Es posible argumentar que la CVR (2003) llamó la atención sobre ambas identidades nacionales y su rol en el CAI. Para evitar que se repita un periodo de violencia como el vivido, la CVR indicó la necesidad de, por un lado, concretar medidas para reducir el espacio a la discriminación y el desprecio hacia sectores históricamente excluidos de la población. Es decir, algo que podría interpretarse como superar la identidad tutelar-elitista. Como indican sus conclusiones (numeral 9), la violencia hacia ellos «no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata [...] el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana

a casi dos siglos de nacida la República». La CVR también destaca, por otro lado, que inicialmente el PCP-Sendero Luminoso «fue uno de los muchos pequeños partidos de izquierda radical, que pugnaban por: a) la reconstrucción (o reconstitución) del Partido Comunista y/o b) el (re)inicio de la lucha armada» (2003, t. II, p. 17). En el posconflicto resultaba necesario, entonces, superar la noción —más asociada con la identidad refundadora-popular— de que la violencia desde abajo es una forma válida de llevar a cabo transformaciones.

Pese a estas recomendaciones, ambas identidades se han mantenido y complejizado. No es este el espacio para desarrollar un modelo teórico elaborado sobre cómo el conflicto violento ha contribuido a su reproducción. En la literatura especializada hay autores que destacan cómo la violencia puede generar grupos más cohesionados y antagonismos que dan paso a instituciones fuertes.<sup>4</sup> No es el caso peruano, donde las instituciones son generalmente reconocidas como débiles. Pero sí destacan, al menos, dos mecanismos que conectan el CAI con la reproducción de las identidades. Primero, una parte de la desinstitucionalización del país (particularmente la debilidad de los partidos políticos) y la afectación del tejido social son consecuencia del periodo de violencia. La deficiente representación democrática y el proceso continuo de degradación de la política o «vaciamiento democrático» (Barrenechea y Vergara, 2023) puede atribuirse parcialmente al CAI. Por otra parte, destaca la continuidad de las batallas discursivas alrededor de los legados del conflicto.<sup>5</sup> Estas batallas discursivas han servido para agregar complejidad a las identidades radicales. El mencionado «terruqueo», como claro ejemplo, no solo se asienta en las identidades radicales. También añade una capa de complejidad para señalar al «enemigo interno» de la identidad tutelar-elitista («terruco») o denunciar al «enemigo interno» de la identidad refundadora-tutelar («terruqueador»).

A continuación, mostramos cómo estas identidades radicales estructuran desde hace varios años las posiciones contrastantes en torno a tres patrones institucionales.

## 2. Los efectos estructurantes durante el posconflicto

### 2.1. El modelo económico

La década de 1990 significó la instauración del neoliberalismo en el país. La propuesta del Estado neoliberal consistía en que su tamaño sea mínimo y que vele por el cumplimiento del Estado de derecho, el libre mercado y la propiedad privada (Harvey, 2013). Uno de los principales cambios del aparato estatal en aquel periodo fue que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) incorporó un gran número de

<sup>4</sup> Por ejemplo, revisar Huntington (1968) y Levitsky y Way (2013).

<sup>5</sup> Por ejemplo, revisar Soifer y Vergara (2019).

expertos y se manejó bajo una lógica más técnica que política. Como señala Dargent (2008, p. 71), esa autonomía responde a tres orígenes: 1) los altos costos que implicaba si el sector no era dirigido de manera técnica; 2) el consenso sobre lo que significa una política económica prudente; y 3) la independencia de los expertos en economía.

Durante esos años se desarrollaron las llamadas «islas de eficiencia», que eran agencias estatales como la SUNAT, INDECOPI, etc. Probablemente, el caso paradigmático de este tipo de instituciones es el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Hasta el 2001, el presidente del BCRP que más años había durado en el cargo fue Germán Suárez, entre 1992 y el 2001, precisamente durante el periodo autoritario del Gobierno de Fujimori. Tras la recuperación de la democracia, en el Gobierno de Alejandro Toledo hubo tres presidentes del BCRP. Pero, desde el 2006, bajo el Gobierno de García, Julio Velarde sigue ininterrumpidamente al mando de dicha institución. Esta estabilidad de diecisiete años en el manejo de la macroeconomía contrasta con la inestabilidad política de los últimos años (seis presidentes en siete años). Además, que ha resultado en récords históricos de crecimiento económico y reducción de la pobreza bajo una sana política fiscal.

Según la Constitución de 1993, el Perú cuenta con una economía social de mercado; sin embargo, si bien hay una apertura económica y un marco regulatorio que la fomenta, el Estado no ha cumplido su rol de distribuidor. El «modelo» económico peruano termina siendo más cercano al mercantilismo que al libre mercado (Parodi, 2022). Y dado que la hiperinflación y el periodo definitorio del conflicto armado vinieron juntos (fines de la década de 1980 y principios de la de 1990), en el Perú cada vez que alguien propone cambiar el «modelo» hay una asociación con lo antisistema y, por tanto, con el terrorismo. Cambiar el modelo supone el «retraso», volver a la década de 1980. Por el contrario, continuar con el «modelo» sería lo moderno, lo propio de nuestros tiempos.

A los defensores del modelo los podemos ubicar en la identidad tutelar-elitista, y allí se encuentran los representantes de gremios empresariales, líderes de opinión y la mayoría de políticos que se ubican hacia la derecha del espectro político. Por su parte, los que se oponen al modelo suelen montarse en identidad refundadora-popular: representantes de la izquierda política y algunos sectores de la ciudadanía organizada. No se trata de ubicar a todos los que creen en la continuidad y el cambio en las identidades tutelar-elitista y refundadora-popular, respectivamente, sino de llamar la atención de que la defensa del cambio o la continuidad tiene la tendencia a tomar como recursos estas narrativas antagónicas de largo aliento. Los de la identidad refundadora-popular ven al modelo económico como problema y, más importante aún, su cambio como una solución prácticamente mágica a una serie de problemáticas que el crecimiento económico no ha logrado resolver. Por el contrario, aquellos adscritos a la identidad tutelar-elitista afirman que precisamente el sostenimiento del modelo ha impedido que el Perú caiga al peor de los mundos y que, a pesar de la



crisis política, haya esperanza de mejorar. Los problemas vendrían con el cambio, no con la continuidad.

En la sociedad, este punto no es particularmente polarizante. Según una encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP, 2021), el 58 % considera que debe mantenerse el modelo, pero con algunos cambios; mientras que el 33 % señala que debe cambiarse totalmente y 5 % indica que debe continuar igual. Es decir, casi el 90 % considera que se deben hacer cambios; la cuestión es de grado. Sobre ese punto, la mayoría no está en la línea de un gran cambio, se trataría de ajustes. La mayor parte de la población escapa a esta dicotomía entre refundación y tutelaje, apuestan por una vía reformista o moderada. No obstante, el debate público puede llegar a estar predominantemente enfocado en la defensa de la continuidad o del cambio desde las identidades radicales.

## **2.2. Los patrones geográficos del voto**

En la primera parte de la década de 1990, el sistema de partidos en el Perú colapsó (Mahoney, 1998). Desde entonces no tenemos un sistema de partidos, sino un sistema de competencia, donde participan «coaliciones de independientes» (Zavaleta, 2014)<sup>6</sup>, que se organizan para el periodo electoral sin mayor perspectiva de vida partidaria. En ese contexto, las elecciones se tornan bastante imprevisibles, y, ante la ausencia de partidos, como señala Muñoz (2010), la explicación al voto se encuentra más relacionada con el personalismo del candidato que con los factores ideológicos, programáticos o con dinámicas de clientelismo.

Es decir, la imagen y las cualidades personales del candidato serían más importantes que sus propuestas. Aunque, según Sulmont (2018), los vínculos personalistas podrían ayudar a construir conexiones programáticas. En ese escenario, la fragmentación del voto ha sido una de las características de los resultados electorales en las primeras vueltas. Sin embargo, esta fragmentación se ha desplomado en las últimas elecciones. Desde el 2001, en todas las elecciones nacionales en primera vuelta, la suma de los dos candidatos más votados supera el 50 % (el 2016 sumaban 60,8 %), pero, el 2021, Keiko Fujimori y Pedro Castillo juntos representaron el 32,3 %. No ha sido un declive progresivo en la agregación del voto, sino una caída acelerada.

Dado que nuestro sistema electoral exige tener más de la mitad de los votos para ser elegido presidente en primera vuelta, las segundas vueltas nos han llevado a polarizarnos. Por lo general, en las segundas vueltas hay una división territorial del voto: el centro y sur del país prefieren a un candidato; mientras que Lima y el norte eligen a otro. Si se hace el contraste del voto en la segunda vuelta entre Lima metropolitana y Puno desde el 2001, se observa que en Puno ganó Toledo (2001), Humala (2006), Humala (2011), PPK (2016) y Castillo (2021); mientras que en Lima ganaba el can-

<sup>6</sup> Sobre algunas críticas al estudio de Zavaleta, revítese Grompone (2016, p. 126).

didato contrario, salvo en el 2001 (Toledo). Solo en las elecciones inmediatamente posteriores al Fujimorismo Lima y Puno coincidieron.

Cabe precisar que estas categorías territoriales no son totalmente coherentes ni internamente homogéneas (Encinas y Fuentes, 2021), pero sí es posible encontrar esa tendencia. Esta división territorial en dos bloques también ha sido categorizada como preferencias «pro *stablishment*» frente a las «anti *stablishment*». El primer grupo podría estar más en la línea de lo que Vergara (2007) denomina «librecambismo»; mientras que el sur del país estaría en la línea de la intervención estatal.

Como se mencionó en párrafos anteriores, las segundas vueltas llevan a cierto clima de polarización; por ejemplo, a candidatos de izquierda como Verónica Mendoza (2016) y Pedro Castillo (2021) se los ha acusado de tener cercanías con Sendero Luminoso. No obstante, en el voto tampoco se observa que la sociedad peruana se encuentre dividida en dos bandos; la fragmentación es la constante, y en estas últimas elecciones ese proceso se ha agudizado más. Pero las segundas vueltas nos ofrecen un momento polarizante que recrea esa ficción en la que se inserta la tradición tutelar-elitista y la refundadora-popular. En la que algunos actores se atribuyen la defensa del *statu quo*; mientras que otros proponen cambiarlo todo.

### 2.3. La conflictividad social

Al mismo tiempo que teníamos una democracia (precaria), se reducía la pobreza y aumentaba el crecimiento económico; la conflictividad social era una constante en el país. Ante la ausencia o extrema debilidad de los partidos políticos como organizaciones canalizadoras de las demandas de la sociedad, los ciudadanos optaron por un mecanismo informal directo: la protesta social. En América latina, el Perú es uno de los países con los niveles más altos de participación ciudadana en protestas sociales; y esta dinámica se mantuvo desde hace varios años (Latinobarómetro, 2019).

Siguiendo ese vínculo entre conflictividad social y representación, Panfichi (2011) desarrolla el concepto de «representación contenciosa». Es decir, a diferencia de la representación política que surge de las elecciones, la representación contenciosa se basa en la identificación sociológica, en compartir una misma matriz sociocultural. Esta representación haría uso de los conflictos sociales para expresar y negociar sus demandas. A pesar de que las protestas sociales han sido parte del juego político desde fines de la década de 1990, estas en su mayoría han sido principalmente fragmentadas, y no se han llegado a conformar movimientos sociales propiamente.

Pero las protestas sociales han ejercido un poder de veto frente a las acciones gubernamentales, y, en muchas ocasiones, esto ha permitido que sobreviva la frágil democracia (Ilizarbe, 2022). El tipo de conflictividad más recurrente ha sido la denominada (por la Defensoría del Pueblo) «socioambiental», que se encuentra ligada a las industrias extractivas, las cuales se ubican principalmente en los departamentos de la sierra del país. El modelo económico peruano se sostiene en parte por el dinero

recibido de estas empresas mediante concesiones e impuestos; de ahí el incentivo por parte del Estado para que aumenten este tipo de proyectos.

La respuesta del Estado frente a la conflictividad social ha sido contradictoria, dado que, por un lado, ha desarrollado varias agencias y mecanismos de diálogo y, por otro, hubo muchos episodios de fuerte represión de las fuerzas armadas y policiales. Y, desde las élites políticas y empresariales, se produjo el denominado «terruqueo», que se ha convertido en una práctica común para referirse a los que protestan. Llamar «terroristas» a los ciudadanos les posibilita justificar la represión.<sup>7</sup> En determinadas coyunturas, se activan los discursos vinculados a las identidades tutelar-elitista y refundadora-popular; los usan determinados grupos que posibilitan el escalamiento del conflicto y la posterior violencia.

Sin embargo, en los últimos años, todos los ciudadanos que utilizan el recurso de la protesta social no necesariamente se ubican en la categoría de la identidad refundadora-popular, ya que grupos conservadores también han usado este recurso. Como en las marchas de «Con mis hijos no te metas», en contra de la incorporación del enfoque de género en los colegios, o «Por la paz», que estaban a favor de la continuidad de Boluarte en el ejecutivo y en contra de las protestas que pedían nuevas elecciones.

### **3. Los efectos desestructurantes**

Las identidades nacionales que hemos descrito generan campos antagónicos alrededor del modelo económico, la geografía electoral y la conflictividad social en el Perú contemporáneo. Dan, en este sentido, estructura a la política peruana. No obstante, también se trata de discursos políticos radicales que tienen una tendencia al enfrentamiento violento. En ellos no predominan valores democráticos ni una tendencia a la moderación que permita la convivencia armónica en la ciudadanía (Mainwaring y Pérez-Liñan, 2013; Levitsky y Ziblatt, 2018). Más bien, son narrativas que plantean un juego de suma cero donde prima la intransigencia, el cortoplacismo y los sesgos cognitivos (Weyland, 2021).

La importancia de estas narrativas ha aumentado a medida que el proceso de «vaciamiento democrático» se ha agudizado en el Perú y ha dado paso al predominio de actores cada vez más novatos en el país que circulan de forma acelerada en el poder y no tienen vínculos con la sociedad (Barrenechea y Vergara, 2023). Esta degradación institucional ha resultado recientemente en un momento pre-hobessiano de pura confrontación (Tanaka, 2022) en el que la «democracia por defecto» (Barrenechea y Encinas, 2022) que persistía en el Perú se ha desmoronado y ha dado inicio a un rumbo autoritario (Encinas, 2023).

---

<sup>7</sup> Zúñiga (2021) encuentra que hay miembros de Sendero Luminoso que participan en las protestas sociales, pero no son los líderes y constituyen una pequeña minoría en la movilización.

### 3.1. De la crisis política a las identidades nacionales

Desde 2016, el Perú enfrenta una crisis política marcada por el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que no estaba relacionada con las identidades descritas. Inicialmente era un conflicto institucional entre dos poderes del Estado controlados por distintos tipos de fuerzas políticas de derecha: Peruanos por el Cambio (PPK) y Fuerza Popular (el fujimorismo). El conflicto institucional empezó porque el fujimorismo se negó a aceptar los resultados de las elecciones presidenciales, en las que perdieron por escaso margen, y por su decisión de usar su abrumadora mayoría congresal para desestabilizar el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski. El uso cotidiano de mecanismos extremos de control dispuestos en la Constitución, propio de aquello que en inglés se denomina *constitutional hardball* (Paredes y Encinas, 2020), llegó a cambiar el sistema político peruano en la práctica al «parlamentarizarlo» (Dargent y Rousseau, 2020).

El resultado no solo fue la constante interpelación y censura de ministros, sino también la imposibilidad de que prácticamente cualquier presidente se sostuviera en el poder. En noviembre de 2020, la crisis política dio paso a un estallido social de gran envergadura que rechazó la vacancia del presidente Martín Vizcarra y el Gobierno sucesor de Manuel Merino, hasta entonces presidente del Congreso. La respuesta desde el Estado fue bastante represiva y ocasionó muertes. La crisis, sin embargo, continuó siendo predominantemente política a pesar de que ya involucraba a la calle como un componente central.

Las elecciones presidenciales de 2021 aumentaron la complejidad de la crisis y, eventualmente, resultaron en el colapso social contemporáneo. Luego de una primera vuelta marcada por una fuerte apatía y fragmentación, la presidencia se terminó de definir entre dos líderes de tendencias ideológicas opuestas, pero similarmente radicales y autoritarios (Barrenechea y Encinas, 2022). Ambos protagonizaron la segunda vuelta electoral más polarizante desde el regreso a la democracia. En nuestros términos, sus campañas reprodujeron las identidades nacionales que hemos descrito previamente.

Pedro Castillo, candidato del partido político Perú Libre de tendencia marxista-leninista, reivindicó exitosamente la identidad refundadora-popular. Aunque sus detractores insistieron en calificarlo de comunista, su principal característica política fue un discurso populista que exaltó el «mito del provincial redentor» (Asensio, 2021). Aparentemente inspirado en la idea crítica del Perú que le brinda su condición de maestro rural, Castillo se posicionó exitosamente como representante del «Perú profundo» y del pueblo históricamente victimado por las élites (Barrenechea y Encinas, 2022). Sus promesas electorales, aunque inconsistentes y poco desarrolladas en términos técnicos, incluían la transformación radical del Perú a partir de un cambio de la correlación de fuerzas a favor de «los nadies», destruir instituciones de control político y entes reguladores del Estado y una asamblea constituyente que permitiera un nuevo modelo económico.

Keiko Fujimori, lideresa de Fuerza Popular, montó su campaña de segunda vuelta sobre la identidad tutelar-elitista. Fujimori se centró principalmente en brindar un discurso que se oponía al supuesto comunismo de Castillo, pero también prometió «mano dura de madre» y «demodura». Es decir, ella y sus aliados parecían ofrecer un Leviatán anticomunista y antiterrorista que era —en el fondo— una plataforma de campaña racista y clasista que exaltaba un histórico «miedo blanco hacia la población que Castillo representaba (Encinas, 2021). El rival de Fujimori fue tildado de salvaje por un líder de la extrema derecha peruana. Asimismo, el premio nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa, lo caracterizó como un «pobre señor», «un idiota» y «un analfabeto». Cuando el fujimorismo finalmente perdió la elección, se inventó un fraude electoral e intentó que prestigiosos estudios de abogados capitalinos ayudaran a eliminar 200 000 votos provenientes principalmente de las zonas rurales donde ganó Castillo.

### **3.2. De la campaña electoral al colapso social**

Una vez en el poder, como señaló elocuentemente el politólogo Alberto Vergara, Castillo no impulsó un giro izquierdista sino carterista (Encinas, 2023). Es decir, no hubo esfuerzos sustanciales para avanzar el cambio de gran envergadura que había prometido y, más bien, incurrió en una lógica patrimonialista de acercamiento al Estado. El presidente incluso fue irregular en su nivel de radicalismo, pues optó por presidentes del Consejo de Ministros por momentos más moderados (Mirtha Vásquez) o alejados de una orientación ideológica de izquierda (Héctor Valer), y parecía haber dejado de lado las pretensiones de cambiar la Constitución. Una ruta más pragmática de su gobierno pareció iniciar, simbólicamente, con un abandono del característico sombrero que usó durante la campaña electoral. En palabras del escritor e historiador José Carlos Agüero (2022): «se alejó de todo programa, de toda idea, de toda aspiración de mediano o largo plazo que hiciera posible una reforma social y política».

No obstante, Castillo logró recuperar niveles de aprobación popular y apelar a su base electoral primigenia al confrontar nuevamente a las élites. En el debate público, la pregunta dejó de ser en qué momento cae el presidente; más bien, surgió la extrañeza de por qué duraba a pesar de sus múltiples debilidades y las denuncias en su contra. De acuerdo con el Ministerio Público, Castillo podría ser:

cabecilla de una organización criminal, tráfico de influencias, colusión agravada, delitos contra la administración pública bajo el delito de encubrimiento personal y contra la tranquilidad pública por los casos del Puente Tarata III, ascensos en las FF.AA., la fuga de funcionarios cercanos a su gobierno, la injerencia en la compra de Biodiesel a Heaven Petroleum Operators por parte de Petroperú y obras adjudicadas, al parecer de manera ilícita, en las provincias de Chota-Cajamarca y Cajatambo-Lima. (Infobae, 2022)

Parte de la respuesta radica en la manipulación de la cuestión nacional. En una oportunidad, Castillo preguntó a una multitud de simpatizantes: «¿Ustedes creen que un maestro rural le va a robar al país? ¿Ustedes creen que un campesino le va a robar al propio campesino?». Meses después quedó claro que era una pregunta retórica: «¡Un campesino no le puede robar a un campesino! ¡Un maestro no le puede robar a un maestro!», exclamó. Este razonamiento se basa, como puede notarse, en exaltar al sujeto nacional e insinuar el enemigo interno de la identidad refundadora-popular.

El presidente, sin embargo, logró apelar con mayor éxito a esta identidad en el acto que dio fin a su gobierno. El 7 de diciembre de 2022 se presentó en televisión nacional y anunció un golpe de Estado en el que se proclamaba dictador. Su retórica en ese anuncio regresaba a promesas de campaña como la Asamblea Constituyente. La medida fracasó por falta de apoyo popular, congresal y de las fuerzas del orden. La incierta votación por la vacancia presidencial programada para el día siguiente fue desplazada por la urgente decisión del Congreso de sacar del cargo a Castillo y permitir que fuera encarcelado antes de que se exiliara en una embajada.

Pese al fracaso del golpe de Estado, la identidad refundadora-popular persistió. Castillo logró, para decirlo con el título de una de las obras de Rénique (2018), incendiar la pradera. Su caída movilizó inicialmente solo a organizaciones cercanas al presidente, pero las encuestas de opinión mostraban la inclinación de la población a convocar a elecciones generales. La vicepresidenta y exministra de Castillo, Dina Boluarte, anunció en su primer mensaje a la nación que se quedaría hasta el 2026. Como se comprobó posteriormente, Boluarte y el Congreso se atrincheraron en el poder. Las protestas crecieron a partir de la movilización de la identidad refundadora-popular: «un profundo resentimiento, de la falta de reconocimiento de la república, llevando las relaciones entre región y Estado central a un punto extremo» (Rénique, 2022). La política de las calles se engrosó, pero también mostró mayores niveles de violencia.

En gran medida, la radicalidad de las protestas y la violencia que mostraron responden a las medidas represivas adoptadas por las fuerzas del orden. Estas medidas han costado la vida de docenas de personas, incluyendo menores de edad, y miles de heridos en un nivel que supera lo visto en Gobiernos peruanos previos y otros estallidos sociales en América Latina (Encinas, 2023). La justificación en la que se sustenta la cruenta represión no es otra que la identidad tutelar-elitista. Junto con discursos conspiranoicos que destacan la manipulación de agentes nacionales y extranjeros, la población movilizada ha sido señalada como un Otro peligroso que necesita disciplina debido a su composición predominantemente sureña, andina, indígena y popular. La retórica oficialista es anticomunista y antiterrorista, lo que destaca la superposición entre los legados del CAI y la identidad tutelar-elitista que le precede.

### **3.3. La coalición tutelar-elitista y su rumbo autoritario**

La pretensión de permanecer en el poder (pese al rechazo generalizado de la población en las encuestas y las protestas en las calles) y el uso de la represión como principal mecanismo para conseguirlo ha agrupado en una coalición de gobierno a Dina Boluarte y Alberto Otárola, supuestamente ubicados de la izquierda al centro, con las fuerzas de derecha más recalcitrantes del Congreso. Pese a la ausencia de vínculos institucionales, los une la identidad tutelar-elitista como pegamento que justifica la represión desplegada y el apoyo de las fuerzas del orden, algunos grandes medios de comunicación y sectores empresariales. Esta continuidad en el poder permite las ventajas que la perforación del Estado de derecho admite (Barrenechea y Encinas, manuscrito inédito), pero también evitar sanciones por los abusos cometidos en los últimos meses.

La justicia está en deuda. Las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la última ola de protestas no han sido sancionadas. Esto tiene algún correlato con el estancamiento en los últimos años de los procesos judiciales frente a los crímenes de lesa humanidad asociados al periodo del conflicto armado (Burt y Rodríguez, 2015, p. 136). También nos remite a las violaciones de los derechos humanos por parte del Estado que se produjeron de manera sistemática en algunos momentos y lugares durante ese periodo de violencia (CVR, 2003). En efecto, uno de los defectos del accionar represivo del Estado durante el CAI fue que no supo distinguir a los subversivos de la población civil. Algo similar se produjo en la respuesta estatal frente a las manifestaciones, pero al no diferenciar entre la violencia organizada y población movilizada. Asimismo, las protestas se concentraron en el sur del país, un espacio en el que la violencia del conflicto armado se había manifestado con mucha intensidad. Además de la masacre en Ayacucho, vale destacar que Puno ha sido el principal escenario de conflictividad social en estos últimos meses. En este último departamento es donde encontramos más muertos (33), heridos (246), movilizaciones, hechos de violencia, días de inmovilización social y bloqueos de vías terrestres (Observatorio de la democracia y gobernabilidad en el Perú, 2023).

Una señal de que este Gobierno se sostiene en una coalición tutelar-elitista es la persistencia de discursos y comportamientos que no calan en la mayoría de la población. En la encuesta del mes de julio de 2023 del IEP, el 70 % está de acuerdo con una Asamblea Constituyente, y un porcentaje aún mayor se unifica alrededor de la demanda de elecciones generales. También se destaca que cerca de 8 de cada 10 peruanos desaprueba a la presidenta; mientras que 9 de cada 10 lo hace con el Congreso.

Precisamente por esta impopularidad, la coalición tutelar-elitista está impulsando un acelerado rumbo autoritario. La represión ha mellado fuertemente el derecho a la protesta y hemos visto arbitrariedades como la intervención de universidades y detenciones injustificadas. No se trata de hechos aislados, sino de acciones sistemáticas que dan continuidad a los actores en el poder. El balance de poder entre el Gobierno

y el Congreso prácticamente se ha diluido por la alianza mencionada. También se ha neutralizado la actuación de instituciones estatales clave de control contra los abusos de poder como el Tribunal Constitucional, el canal del Estado y la Defensoría del Pueblo. Actualmente, el objetivo de la coalición de gobierno parece ser sancionar a la Junta Nacional de Justicia y, de este modo, atacar a los jefes de los organismos electorales. El riesgo es que la única arena de contestación que queda intacta —las elecciones democráticas— sea afectada con la intención de manipular los resultados. Como dice la canción, esta democracia ya no es democracia. Hasta dónde llegará la autocratización que vivimos es todavía materia incierta.

#### 4. Conclusiones

Si bien no hay una sola memoria sobre el CAI, durante el Fujimorismo se instauró una memoria hegemónica, bastante en la línea de la tutelar-elitista, donde los «héroes» de la pacificación serían Fujimori y las Fuerzas Armadas. Concordamos con aquellos que plantean que una memoria alternativa anclada en la democracia y los derechos humanos contribuiría a evitar caer nuevamente en ciclos de violencia. Pero también reconocemos que no basta simplemente con «recordar» y «saber», también se necesita poner en acción cambios sociopolíticos que remuevan los factores que posibilitaron la violencia en primer lugar (Ulfe y Málaga, 2015, p. 173). Aunque estos cambios suelen entenderse en términos materiales y objetivos, nuestro trabajo llama la atención sobre los imaginarios colectivos y las narrativas que preceden y sobreviven al CAI: la identidad tutelar-elitista y la identidad refundadora-popular.

La supervivencia de estas identidades radicales se puede entender como un fracaso en la atención de las conclusiones y recomendaciones de la CVR (2003). En su vigésimo aniversario, debe destacarse que el *Informe Final* invitó a concretar medidas para reducir el espacio de la discriminación y el desprecio hacia los sectores de la población históricamente marginalizados,<sup>8</sup> taras históricas de las que se alimenta la identidad tutelar-elitista. También rechazó la idea fuertemente arraigada en algunos discursos políticos de que la violencia es un mecanismo válido para generar cambios, una de las fuentes que da sustento a la también peligrosa identidad refundadora-popular.

El país no ha transitado en esta dirección en los últimos veinte años. Con el fin (o el declive) del conflicto armado<sup>9</sup> se instauró una determinada lógica del sistema político, con un modelo neoliberal y técnico en el aspecto económico, momentos

<sup>8</sup> En las comisiones de la verdad de Perú y Guatemala, a diferencia de las de Chile y Argentina, para calcular el número de víctimas se decidió hacer estimaciones, debido a que las estructuras coloniales opacaban aún más a las víctimas, que fueron en su mayoría indígenas (Stern, 2015, pp. 117-118).

<sup>9</sup> Aquí tomamos la periodicidad planteada por Soifer y Vergara (2019), el conflicto armado habría terminado a mediados de la década de 1990.



polarizantes —o, cuando menos, de antagonismos geográficos y los correlatos socio-culturales con los que cargan— en las segundas vueltas electorales y una alta conflictividad social durante los periodos de gobierno. En estas tres arenas se ha usado el lenguaje de la guerra, la manifestación de los legados discursivos del conflicto y las identidades discursivas más antiguas en las que se asentó el periodo de violencia y que hemos descrito.

La violencia del conflicto armado contribuyó a aumentar la fragmentación social y política (CVR 2003, p. 343). Como señalan varios trabajos recientes enfocados en Perú, el poder se encuentra diluido en nuestro país por este y otros motivos (Levitsky y Zavaleta, 2019; Barrenechea y Vergara, 2023; Barrenechea y Encinas, 2022). En este sentido, los persistentes discursos identitarios descritos previamente —tutelar-elitista y refundador-popular— no deben leerse necesariamente como aquello que hace particular al Perú. Lo que parece resaltar es la predominancia sobredimensionada de estos miedos primitivos, sesgos y odios —existentes también en otros países— a causa de la ausencia de instituciones que las envuelvan o moderen. Las identidades radicales, entonces, no son un fiel reflejo de las dinámicas sociales ni preferencias políticas mayoritarias, pero tampoco están desconectadas de la realidad. Son apropiados por pequeños grupos que los activan como una suerte de partitura que ya se encuentra escrita a lo largo de nuestra historia. Una que cambia de melodía y de ritmo, pero que sigue produciendo la misma canción de tendencia violenta y autoritario. Más que polarización, entonces, nuestro reconocimiento de la continuidad de identidades nacionales radicales es una manifestación de la degradación institucional del país y su reemplazo por posiciones extremas, no necesariamente masivas, pero sí suficientemente beligerantes para apropiarse de la imaginación política sin dar cabida a narrativas alternativas.

En la política peruana las reglas de juego son muy fluidas y los actores políticos — muchas veces novatos — son poco predecibles, pero lo que ha sido relativamente constante son los discursos basados en las identidades radicales descritas, sobre todo en escenarios y tiempos de crisis como el actual. Es imposible que en una sociedad no haya contraposiciones de intereses, visiones y proyectos políticos. No se trata de anular el antagonismo, sino de canalizarlo hacia una sociedad viable (Denegri y Hibbett, 2016, p. 35). El supuesto pragmatismo bajo el que se mueven los actores políticos en la actualidad —dispuestos al exaltar discursos radicales al par que avanzan intereses particulares— carece de sentido para avanzar en esa dirección. Están muy lejos de ser Maquiavelo, descrito acertadamente por Andrés Malamud como «un pragmático al servicio de un ideal».<sup>10</sup> Reconciliar el pragmatismo con la idea de mejora o cambio en la sociedad es una tarea necesaria.

---

<sup>10</sup> Véase Edwards (2021).

## Referencias

- Aguirre, C. (2011). Terruco de m... Insulto y estigma en la guerra sucia peruana. *Histórica*, 35(1), 103-139.
- Agüero, J. C. (2017). *Persona*. Fondo de Cultura Económica.
- Agüero, J.C. (2022, 13 de diciembre). Desprecio. *Noticias Ser*. <https://www.noticias-ser.pe/desprecio>
- Alvarado, M. (2014). El etnocacerismo como populismo radical. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), 115-129.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexión sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Asensio, R. (2021, 17 de febrero). Presidente sin sombrero. *Instituto de Estudios Peruanos*. <https://iep.org.pe/noticias/columna-presidente-sin-sombrero-por-raul-asensio/>
- Barrenechea, R. y Encinas, D. (2022). Perú 2021: democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 42(2): 407-438
- Barrenechea, R. y Encinas D. (manuscrito inédito). Dina y Castillo: lotería electoral, depredación estatal. En A. Vergara y R. Barrenechea (Eds.), *Vaciamiento Democrático*.
- Barrenechea, R. y Vergara, A. (2023). *El vaciamiento democrático en Perú... y más allá*. Nueva Sociedad. <https://nuso.org/articulo/Peru-democracia-vaciamiento/>
- Basadre, J. (2005). *La promesa de la vida peruana*. Constructores.
- Bowles, S. (2008). Being human: Conflict: Altruism's midwife. *Nature*, 456, 326-327. <https://doi.org/10.1038/456326a>
- Burt, J.M. (2011). "Quien Habla es Terrorista": The Political Use of Fear in Fujimori's Peru. *Latin American Research Review*, 41 (3), 32-62
- Burt, J.M. y Rodríguez, M. (2015). Justicia, verdad y memoria: el proceso penal para el caso de la masacre de Accomarca. En L. Huber y P. Del Pino (Comps.), *Políticas en justicia transicional: miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (pp. 135-168). Instituto de Estudios Peruanos.
- Bustamante, J. (1959). *Viaje al antiguo mundo*. Mercagraf.
- Comisión de Entrega de la CVR. (2008). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación - Perú*. CVR.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. CVR. [cverdad.org.pe](http://cverdad.org.pe).
- Dargent, E. (2008). *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y de Salud 1990-2008*. CIES. <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/islas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado.pdf>

- Dargent, E. y Rousseau, S. (2020). Choque de Poderes y Degradación Institucional: Cambio de Sistema sin Cambio de Reglas en el Perú (2016-2022). *Política y gobierno*, 29 (2).
- De Althaus, J. (2007). *La revolución capitalista en el Perú*. Fondo de Cultura Económica
- Denegri, F. y Hibbett, A. (2016). *Dando cuenta: estudios sobre el testimonio de la violencia política en el Perú (1980-2000)*. PUCP.
- Degregori, C.I. (1999). Cosechando tempestades. En S.J. Stern (Ed.), *Los Senderos Insólitos del Perú* (pp.133- 159). Instituto de Estudios Peruanos - Universidad Nacional San Cristobal de Huamanga.
- Díaz Martínez, A. (1969). *Ayacucho: hambre y esperanza*. Ediciones Waman
- Drinot, P. (2011). *The Allure of Labor*. Duke University Press.
- Drinot, P. (2014). Foucault in the Land of the Incas. En: P. Drinot (Ed.), *Peru in Theory* (pp.167-190). Palgrave Mcmillan.
- Edwards, G. (2021, 24 de abril). *ANDRÉS MALAMUD: "ARGENTINA no está condenada al ÉXITO, ni al FRACASO" - LA INQUIETUD* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=RnqOIZVdYwY>
- Encinas, D. (2021, 31 de agosto). El último juego sobre la mesa. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/politica/el-ultimo-juego-sobre-la-mesa/>
- Encinas, D. (2023, 01 de febrero). En Perú se ha impuesto el caos autoritario. *Letras Libres*. <https://letraslibres.com/politica/daniel-encinas-peru-caos-autoritario/>
- Encinas, D. y Fuentes, A. (2021). La geografía política de las elecciones presidenciales de 2021 en Perú. *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22), 231-282.
- González Prada, M. (1987). *Páginas libres*. Librería Studium.
- Grompone, R. (2016). Lo que queda del día: sobre partidos y sombras. En J. Aragón (Ed.), *Participación, competencia y representación política: contribuciones para el debate* (pp. 113-130). Instituto de Estudios Peruanos - Jurado Nacional de Elecciones.
- Harvey, D. (2013). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Heilman, P.J. (2010). *Before the Shining Path: Politics in Rural Ayacucho, 1895–1980*. Stanford University Press, 2010.
- Herrera, B. (1929). *Escritos y discursos* (Tomo 1). Librería Francesca Científica y Casa Editorial E. Rosay.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Ilizarbe, C. (2015). Memoria, olvido y negacionismo en el proceso de recomposición política en el Perú de la posguerra del siglo XXI. En L. Huber y P. Del Pino (Comps.), *Políticas en justicia transicional: miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (pp. 231-259). Instituto de Estudios Peruanos.

- Ilizarbe, C. (2022). *La democracia y la calle. Protestas y contrahegemonía en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Infobae (2022, 15 de agosto). Pedro Castillo: las seis investigaciones y acusaciones que la Fiscalía de la Nación ha iniciado en contra del presidente. <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/21/pedro-castillo-investigaciones-fiscalia-de-la-nacion-caso-tarata-ii-ascensos-ffaa-fuga-de-funcionarios/>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2021). *Informe técnico. Encuesta de intención de voto. Elecciones Generales 2021. Segunda vuelta (abril II 2021)*. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Tecnico-IEP-OP-Abril-II-2021.pdf>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2023). *Informe de Opinión-Julio 2023*. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/07/IEP-Informe-de-Opinion-Julio-2023-completoeste-si.pdf>
- Latinobarómetro. (2019). Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: tomándole el pulso a la democracia. Resumen ejecutivo. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2018-19-Peru-Resumen-Ejecutivo-Spa-Final-W-200811.pdf>
- Levitsky, S. y Way, L. (2013). The durability of revolutionary regimes. *Journal of Democracy*, 24(3), 5-17.
- Levitsky, S. y Zavaleta M. (2019). ¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú? Planeta.
- Levitsky, S. y Zibblat, D. (2018). ¿Cómo mueren las democracias? Ariel.
- Mahoney, J. (2021). *The logics of the social sciences*. Princeton University Press.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and dictatorship in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mariátegui, J.C. (1924). Lo nacional y lo exótico. *Mundial*.
- Méndez, C. (1993). *Incas sí, Indios no*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Muñoz, P. (2010). Análisis de resultados del perfil del elector peruano. En Jurado Nacional de Elecciones, *Perfil del elector peruano* (pp. 37-49). Jurado Nacional de Elecciones.
- Observatorio de Democracia y Gobernabilidad en el Perú de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. (2023). Estallido social en el Perú. <https://democracia-gobernabilidad.pucp.edu.pe/participaci%C3%B3n/estallido-social/tablero-de-datos>
- Panfichi, A. (2011). La representación contenciosa: la dimensión política de los conflictos sociales en el Perú. En Aula Magna, *Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad* (pp. 125-148). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/189012/8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Paredes, M. y Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política*, 40(2), 483-510.
- Parodi, C. (2022, 7 de enero). ¿Tiene el Perú algún modelo económico? *Gestión*. <https://gestion.pe/blog/economiaparatodos/2022/01/tiene-el-peru-algun-modelo-economico.html/?ref=gesr>
- Patriau, E. (2022, 18 de diciembre). José Carlos Agüero: «La gente suele decir que estamos en una crisis política, pero es otra cosa: es un colapso social» [Entrevista]. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2022/12/18/jose-carlos-aguero-la-gente-suele-decir-que-estamos-en-una-crisis-politica-pero-es-otra-cosa-es-un-colapso-social-congreso-dina-boluarte>
- Portocarrero, G. y Oliart P. (2021). *El Perú desde la escuela* (2.ª ed.). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Rénique, J.L. (2018). *Incendiar la pradera. Un ensayo sobre la revolución en el Perú*. La Siniestra Ensayos.
- Rénique, J.L. (2022). *La nación radical*. Siniestra Ensayos.
- Shumway, N. (2002). *La invención de la Argentina*. Ediciones Emecé.
- Soifer, H. y Vergara, A. (2019). Introduction: Leaving the Path Behind. En H. Soifer y A. Vergara (Eds.), *Politics after Violence: Legacies of the Shining Path Conflict in Peru* (pp. 1-16). University of Texas Press.
- Stern, S. (2015). Las verdades peligrosas: comisiones de la verdad y transiciones políticas latinoamericanas en perspectiva comparada. En Huber, L. y Del Pino, P. (Comp.), *Políticas en justicia transicional: miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (pp. 111-133). Instituto de Estudios Peruanos.
- Sulmont, D. (2018). ¿Existe el voto programático en elecciones con un sistema de partidos políticos débil? Un análisis de las elecciones presidenciales peruanas de 2016. *Revista de Ciencia Política*, 38(3), 429-457. <https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/4582/4250>
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2022, 13 de diciembre). Semana de Vértigo. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/semana-de-vertigo-por-martin-tanaka-noticia/>
- Ulfe, M. E. y Málaga, X. (2015). Los nuevos suplicantes del Estado peruano: las víctimas y el Programa Integral de Reparaciones (PIR). En L. Huber y P. Del Pino (Comps.), *Políticas en justicia transicional* (pp.169-190). Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Solar.

- Vergara, A. (2022). An eruption of history in Peru's Bicentenary. *Current History*, 121 (832), 57–62.
- Vergara, A. y Encinas, D. (2016). Continuity by Surprise. *Latin American Research Review* 51 (1), pp.159-180.
- Vergara, A. y Encinas, D. (2019). From a partisan right to a conservative archipelago. En H. Soifer y A. Vergara (Eds.). *Politics after Violence: Legacies of the Shining Path Conflict in Peru* (pp. 226-249). University of Texas Press.
- Weyland, K. (2021). *Revolution and reactions*. Cambridge University Press.
- Zapata, A. (2016). *Pensando a la derecha*. Planeta.
- Zapata, A. y Rojas R. (2013). *¿Desiguales desde siempre?*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Zúñiga, A. (2021). *Permanencia y abandono del PCP-SL: reintegración a la sociedad de los presos por terrorismo del PCP-SL en Lima*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]

UN DISCURSO FÚNEBRE IGNORADO  
EL *INFORME* DE LA CVR COMO PROPUESTA DE REFORMA  
ESTATAL DEMOCRÁTICA Y EL COSTO DE NO ESCUCHARLO

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.009>

**Eduardo Dargent**

<https://orcid.org/0000-0002-1844-246X>

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

Empecé afirmando que en este informe se habla de vergüenza y de deshonra. Debo añadir, sin embargo, que en sus páginas se recoge también el testimonio de numerosos actos de coraje, gestos de desprendimiento, signos de dignidad intacta que nos demuestran que el ser humano es esencialmente digno y magnánimo. Ahí se encuentran quienes no renunciaron a la autoridad y la responsabilidad que sus vecinos les confiaron; ahí se encuentran quienes desafiaron el abandono para defender a sus familias convirtiendo en arma sus herramientas de trabajo; ahí se encuentran quienes pusieron su suerte al lado de los que sufrían prisión injusta; ahí se encuentran los que asumieron su deber de defender al país sin traicionar la ley; ahí se encuentran quienes enfrentaron el desarraigo para defender la vida. Ahí se encuentran: en el centro de nuestro recuerdo. Presentamos este informe en homenaje a todos ellos.

Lo presentamos, además, como un mandato de los ausentes y de los olvidados a toda la Nación. La historia que aquí se cuenta habla de nosotros, de lo que fuimos y de lo que debemos dejar de ser. Esta historia habla de nuestras tareas. Esta historia comienza hoy.

SALOMÓN LERNER FEBRES. Discurso de presentación del *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (28 de julio de 2003)

## Resumen

Las oraciones fúnebres suelen dedicarse a los caídos en batalla; buscan rendir honores en ceremonias públicas a quienes sirvieron a la patria para mostrar al resto de la comunidad el valor de sus acciones. Pero las oraciones fúnebres no son solo laudatorias. Su carácter edificante puede ubicarse en el sentido contrario al elogio, al ser abiertamente críticas sobre las fallas y los quiebres nacionales, y al buscar, más bien, motivar un cambio hacia una sociedad mejor. En este texto «estiro» la figura de una oración fúnebre en este sentido crítico y propositivo para plantear dos ideas sobre el *Informe Final* (IF) de la CVR: a) al hacer un diagnóstico crítico sobre el tipo de violencia vivida en los años ochenta y noventa, este documento le habla a nuestros muertos de una violencia que pudo evitarse de haber sido nuestra sociedad más igualitaria y haber contado con un Estado distinto; y b) nos ofrece una propuesta de reforma democrática para modificar este estado de cosas injusto. Se concluye discutiendo brevemente dos casos que buscan aterrizar esta reflexión sobre el costo de no seguir las recomendaciones de la CVR: las muertes producidas durante la pandemia y la acción represiva estatal en las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte a fines del 2020 e inicios del 2021.

**Palabras clave:** comisión de la verdad, informe final, reparaciones, derechos humanos, democracia, Perú



## Introducción

Las oraciones fúnebres suelen dedicarse a los caídos en batalla; buscan rendir honores en ceremonias públicas a quienes sirvieron a la patria para mostrar al resto de la comunidad el valor de sus acciones. La más famosa, sin duda, es la Oración fúnebre de Pericles, recogida en la *Historia de la Guerra del Peloponeso* de Tucídides, donde, además de ese homenaje a los muertos en combate, se resalta la grandeza de Atenas en los momentos dolorosos de la guerra contra Esparta. Se trata del tópico «Dulce et decorum est pro patria mori», según la fórmula de Horacio. Como han señalado los estudiosos de este género de discursos, estos son valiosos tanto por lo que dicen como por lo que esconden, ignoran o justifican. Toca a los lectores sospechar de su tono celebratorio y edificante, pues con seguridad esconden claroscuros de algunos de los celebrados y problemas profundos de sus comunidades.<sup>1</sup> O también intenciones políticas al presentar la realidad de determinada manera. De hecho, una paradoja presente en el texto del propio Tucídides muestra posibles motivos ulteriores del autor para exagerar el tono laudatorio de su discurso e indica que este no sería una simple reconstrucción de lo señalado ese día por el Pericles histórico. Tucídides escribe su Oración tiempo después de la guerra, en una Atenas derrotada, con Pericles muerto por la peste que devastó la ciudad. Como ha sugerido Mark Vila (citando a Nietzsche), quizá el propósito de Tucídides era hacer recordar a sus contemporáneos aquellos valores que inspiraron la grandeza de la ciudad, exagerándolos, a fin de darles esperanza de un futuro mejor (Vila, 2000, p. 92).

Pero las oraciones fúnebres no son solo laudatorias. Su carácter edificante puede ubicarse en el sentido contrario al elogio, al ser abiertamente críticas sobre las fallas y los quiebres nacionales, y al buscar, más bien, motivar un cambio hacia una sociedad mejor. En estos discursos, más que celebrar, se demandan explicaciones en nombre de los muertos que se recuerdan. En el Perú, por ejemplo, tenemos la Oración de Bartolomé Herrera en las exequias de Agustín Gamarra en 1842, un discurso que presenta la muerte del caudillo y la derrota frente a Bolivia como una sanción divina por la desunión y la anarquía que cundían en la república. Su admonición conservadora para los vivos es construir un futuro de prosperidad desde el orden. Y, si bien no pronuncia una oración fúnebre propiamente, en su Discurso en el Politeama de 1888, Manuel González Prada les habla a los muertos para explicar nuestra derrota en la Guerra del Pacífico por los quiebres de nacimiento del Perú: la condición subal-

---

<sup>1</sup> «El estudio de los funerales de Estado nos permite comprender los usos y abusos de la memoria histórica, así como de los olvidos, de las amnesias colectivas, que recrean identidades políticas y/o nacionales. Los funerales públicos conmemoran las hazañas pasadas de índole militar o civil, las que, paradójicamente, forman parte de un proyecto a futuro. En efecto, al honrar a un muerto, se está honrando a un futuro deseado, aunque muchas veces la verdad histórica esté alejada de la imagen que proyecta el rito funerario y de la información que, posteriormente, se guarda en la memoria pública» (Aljovín, 2006, p. 206). Sobre estos funerales como fuente histórica también puede consultarse la introducción al volumen editado por Carmen McEvoy (2006) sobre funerales de Estado en América Latina.

terna y explotada de los indígenas. Este tono crítico puede llegar hasta la reversión del «Dulce et decorum» para mostrar la hipocresía de celebrar como héroes a quienes mueren por culpa de intereses muy alejados del bien común. En un poema titulado con el verso de Horacio, por ejemplo, Wilfred Owen narra la brutal muerte de un soldado británico por envenenamiento con gas en la Primera Guerra Mundial: «My friend, you would not tell with such high zest/ To children ardent for some desperate glory,/ The old Lie: Dulce et decorum est Pro patria mori».<sup>2</sup> Hablar a nuestros muertos, entonces, no solo consiste en celebrar su sacrificio por una sociedad virtuosa, sino también en resaltar los males nacionales que nos aquejan y que causaron esas muertes. Y, al hacerlo, plantear, como un horizonte futuro, un estado de cosas mejor, un proyecto nacional mejor.

En este texto «estiro» la figura de una oración fúnebre en este sentido crítico y propositivo para plantear dos ideas sobre el *Informe Final (IF)* de la CVR: a) al hacer un diagnóstico crítico sobre el tipo de violencia vivida en los años ochenta y noventa, este documento le habla a nuestros muertos de una violencia que pudo evitarse de haber sido nuestra sociedad más igualitaria y haber contado con un Estado distinto; y b) nos ofrece una propuesta de reforma democrática para modificar este estado de cosas injusto. Primero, el *IF* nos ofrece un diagnóstico sobre las causas de la violencia vivida y explica el alto número de muertes por características profundas e injustas de nuestra sociedad. La CVR propone que la particularidad y brutalidad de nuestra violencia se produjo tanto por fracturas profundas nacionales como por fallas en nuestro Estado; en parte determinadas por dichas fracturas históricas. Si bien, en primer lugar, considera que la violencia se debió al carácter totalitario y terrorista de Sendero Luminoso (SL), la CVR también deja en claro que fueron dos condiciones de nuestro país las que facilitaron tanto la aparición de SL como el tipo de violencia vivida: a) somos una sociedad que se caracteriza por la desigualdad y el racismo, los cuales dieron lugar a que se tolerara un altísimo número de muertes y víctimas; y b) el nuestro fue un Estado ausente en el territorio, débil al brindar servicios, construir una sociedad mejor y responder a los desafíos que planteó SL.

La segunda idea es que este diagnóstico nos conduce a lo que solemos encontrar en una oración fúnebre crítica: una propuesta de reparación que cambie esta realidad, aquello «que debemos dejar de ser», «nuestras tareas» pendientes. La CVR propone reformas que democratizen partes del Estado y que garanticen una relación distinta entre Estado y sociedad. Este cambio significaría el compromiso de que nunca más se repita lo vivido; no solo en un nuevo conflicto o evento excepcional como el de esos años, sino tampoco en las diversas formas de violencia y discriminación cotidianas que están en la base de estas tragedias. El *IF* dialoga con el trabajo de estudiosos de la democratización y el Estado en países en desarrollo (Linz y Stepan, 1996; O'Donnell, 1993 y 2010) que discuten cómo en estos países puede cambiar

<sup>2</sup> «Amigo mío, no volverías a decir con ese alto entusiasmo/ A niños ardientes desesperados por algo de gloria/ La vieja mentira: «Dulce et decorum est pro patria mori». (La traducción es nuestra).

el régimen político de uno autoritario a otro democrático en lo político, mientras que otras condiciones de fondo (desigualdad, racismo, clientelismo) se mantienen. Así, a pesar de los cambios políticos, seguiremos siendo una sociedad y un Estado con rasgos autoritarios, distantes de un Estado de derecho basado en la igualdad democrática. Habrá procesos democráticos electorales en los que se cumplen requisitos mínimamente aceptables, lo cual es sin duda positivo y justo, pero que no garantizan la construcción de un Estado que promueva y proteja de forma igual a ciudadanos y ciudadanas. Una democratización real implica trabajar en estas causas de fondo y hacer del Estado un agente transformador. Esta es la parte propositiva del discurso fúnebre de la CVR: postular que algo mejor es posible y necesario. Resaltar que, de haber sido una comunidad más democrática, se hubiera podido tomar otro camino frente a la agresión de SL, un camino que nos habría costado muchos menos muertos. Y se nos entrega la tarea de concretar ese nuevo camino.

Las siguientes dos secciones desarrollan estas ideas. En la conclusión se presentan brevemente algunos casos que buscan aterrizar esta reflexión, en particular, relacionando ese discurso que no se escuchó por las muertes producidas durante la pandemia con la acción represiva estatal en las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte a fines del 2020 e inicios del 2021. Este tono crítico no pretende minimizar los cambios positivos producidos en estas décadas; en especial, el fortalecimiento de ciertas instituciones democráticas, los cambios en algunas prioridades de la política pública y el mayor despliegue territorial del Estado. A veces, los demócratas le hacemos un flaco favor a la democracia al dejar la idea de que da lo mismo un tipo de régimen que otro. Estos años muestran avances democráticos que valorar. Pero sí pretendemos mostrar que pudo hacerse mucho más, y que el *IF* puso énfasis en aspectos clave no desarrollados en años en que el crecimiento económico permitió una mejor construcción estatal y más políticas de apoyo a los más vulnerables. Hechos recientes nos recuerdan esas fallas estructurales y cómo todavía explican el impacto diferenciado en muertes producidas tanto por las catástrofes naturales como por la violencia estatal.

La política comparada ayuda a evitar la exageración: no se trata de decir que por la CVR y sus propuestas el Perú pudo convertirse en Dinamarca, ni siquiera en Uruguay o Costa Rica. De hecho, abundante literatura nacional y comparada muestra que hay razones profundas para nuestra debilidad estatal. Se trata de razones que tienen que ver con el tipo de sociedad que se construyó en el siglo XIX y sus legados (Cotler, 1978; Paredes, 2012; Kurtz, 2014; Soifer, 2015; Mazzuca, 2021).<sup>3</sup> En general, las democracias en la región tienen límites considerables para construir Estados capaces de responder a las urgencias de nuestras sociedades, y es peor en un país que tiene legados de debilidad estatal, como es el caso del Perú (Mazzuca y Munck, 2020). Cambios a corto plazo no van a variar de forma radical estas tendencias. Pero sí se trata de resaltar que, teniendo como horizonte de comparación a nuestra

<sup>3</sup> Para discutir algunos de estos textos y sus argumentos, véase Urteaga (2017).

región, pudimos hacerlo mejor en cuanto a la protección de nuestros ciudadanos y ciudadanas. Era necesario un compromiso de reformas que beneficiaran a los más vulnerables, que atendiesen aspectos clave para el bienestar, así como oficinas puntuales del Estado que tuvieran un mejor desempeño, aspectos en los que estamos atrasados frente a países con iguales o incluso menores recursos que el nuestro. En particular, pudimos hacer mucho más en lo que respecta a la sanidad, la cual en el Perú está muy por debajo de lo que permitiría su nivel de desarrollo, como en cuanto a reformas para el control de la violencia estatal. Hay que resaltar que esa agenda íntimamente ligada a la muerte de los más vulnerables sigue pendiente y debe interpelarnos como sociedad.

## 1. El *Informe Final*: diagnóstico de la fractura

¿Qué diagnóstico presenta la CVR para explicar el tipo de violencia vivida en el país durante el conflicto armado interno? ¿Qué caracteriza a la violencia y a las muertes vividas en nuestro país? La desigualdad, el racismo de nuestra sociedad y, en particular, de nuestros funcionarios públicos, así como la debilidad estatal, son las razones que están en la base de estos resultados. Y que se hayan mantenido después de siglo y medio de república nos debería producir horror y vergüenza. Abusaremos de algunas citas largas para resaltar estas características.

En su presentación del *IF*, Salomón Lerner, quien fue presidente de la CVR, plantea que a los comisionados les ha tocado estudiar un momento horrendo de nuestra historia, comparable con lo que significó la derrota en la Guerra con Chile, pero incluso más deshonroso por las fracturas internas que nos muestra tras casi dos siglos de vida en común y en tiempos democráticos:

Hoy le toca al Perú confrontar un tiempo de vergüenza nacional. Con anterioridad, nuestra historia ha registrado más de un trance difícil, penoso, de postración o deterioro social. Pero, con seguridad, ninguno de ellos merece estar marcado tan rotundamente con el sello de la vergüenza y la deshonra como el que estamos obligados a relatar. Las dos décadas finales del siglo XX son —es forzoso decirlo sin rodeos— una marca de horror y de deshonra para el Estado y la sociedad peruanos.

Si queremos romper con esa tradición y cumplir con los ideales republicanos para ser de verdad «un país de seres humanos iguales en dignidad, en el que la muerte de cada ciudadano cuenta como una desventura propia», hay que enfrentar esa realidad que nos mostró el conflicto y buscar justicia y reparación. ¿Y qué nos muestra el conflicto según este diagnóstico?

La base de nuestra tragedia, según la CVR, está en la discriminación «cultural, social y económica persistente en la sociedad peruana» que facilitó estos hechos de horror. Para la CVR, este impacto distinto de la violencia debe entenderse no solo

por las brechas del Estado, que llega en forma diferenciada y débil al territorio, sino también por las *ideas* de los actores que lo conforman. Es un Estado permeado por esta realidad de desigualdad y racismo que dejará ver su cara más violenta en episodios como el del conflicto armado interno. Esta característica, por lo demás, ha marcado una y otra vez la relación del Estado con comunidades indígenas. Por mencionar dos ejemplos, la brutal represión a la revuelta de Juan Bustamante en el siglo XIX (McEvoy, 2013) o las masacres durante la explotación del caucho a inicios del siglo pasado (Chirif, 2009). Esta situación hizo posible y tolerable acciones como las descritas en el documento, tanto por parte de un movimiento totalitario que bebió de esos rasgos racistas como del Estado que incurrió en crímenes y abusos en su acción antisubversiva. Todo ello ocurrió, además, cuando la región y el mundo pasaban por una ola democrática que tenía como promesa enfrentar estas desigualdades y garantizar libertades básicas.

El tomo VIII del *IF* sobre los factores que hicieron posible la violencia pone especial énfasis en esta dimensión de discriminación étnica presente en la sociedad peruana. Las características de las víctimas del conflicto y el tipo de acción que ejerció el Estado, dependiendo de dónde y con quiénes actuaba, no dejan dudas sobre los determinantes racistas y clasistas de este impacto diferenciado de la violencia. Pero, además, añade en esta sección otro tema que también marcó de distintas maneras el conflicto y que explica su impacto diferenciado: el machismo, la violencia de género. Una idea central del *IF*, entonces, es que el conflicto tuvo un impacto diferenciado por estos factores económicos, étnicos y de género. Estas «desigualdades interseccionales», como las llaman las y los estudiosos del tema, son clave para entender la forma en que se implementan ciertas políticas, así como sus efectos diferenciados en el Perú; en este caso, en particular, las estrategias contrasubversivas adoptadas y que desencadenaron los actos de violencia estatal (Boesten, 2018).

¿Cuáles fueron las principales fallas del Estado que ayudan a entender la magnitud de esta tragedia? El *IF* dedica varios tomos a analizar en detalle la acción de las fuerzas de seguridad, del sistema educativo y las características del Estado en general, especialmente su débil presencia en el territorio. Sin embargo, cabe reiterar que no se trata solamente de un Estado ausente o débil: incluso cuando está presente no actúa como un Estado democrático, que garantiza el Estado de derecho, sino, con frecuencia, como uno autoritario, que tiene interiorizados el racismo y la exclusión. En varios de los casos narrados por la CVR, una mayor presencia estatal no significó, como debería, seguridad para los ciudadanos, sino más posibilidad de represión. Al hablar de la responsabilidad de los Gobiernos, se detallan estas fallas profundas del Estado, tanto en términos de su capacidad institucional como de los valores antidemocráticos que guían la acción de sus agentes. Así, la conclusión 70 indica:

70. La CVR es consciente de que todo este actuar de los gobiernos estaba condicionado, tanto en su debilidad como en su improvisación, por fallas profundas del Estado: i) su insuficiente cobertura territorial y densidad institucional;

- ii) su falta de preparación para enfrentar un conflicto de esas características;
- iii) la desconfianza que le provocaban significativos sectores de sus propios ciudadanos y;
- iv) una creciente incapacidad para someterse a los marcos constitucionales y legales de los que acababa de dotarse el país a través de la Constitución de 1979.

En esa misma línea, las conclusiones 10 y 11 inciden en esta dimensión estatal:

10. La CVR ha hallado que el conflicto puso de manifiesto graves limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar el orden público y la seguridad, así como los derechos fundamentales de sus ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático.

11. La CVR, asimismo, ha encontrado una precaria vigencia del orden constitucional y el Estado de Derecho, los que en esos tiempos de crisis fueron vulnerados.

Al hablar de los actores del conflicto, en particular en los tomos I (Actores armados) y II (Actores políticos e institucionales), se ofrece una mirada de largo plazo de las instituciones del Estado para mostrar cómo llegamos de un Estado no democrático y cargado de prejuicios al tipo de violencia vivida. Además, se analiza cómo no se combaten estos rasgos y valores antidemocráticos a través de nuestras instituciones educativas. Así, las fuerzas armadas y policiales distaban de tener una formación democrática y pluralista; el sistema de justicia no solo no protegió a sus ciudadanos de los abusos estatales, sino que en ocasiones coadyuvó a estos; el sistema educativo no difundió valores democráticos ni fue eficaz para enfrentar ideas racistas y totalitarias de SL; y, en general, el Estado no estuvo presente en el territorio como agencia democrática para proteger a una parte de la sociedad. En las historias y los casos representativos de la violencia, nos encontramos a estos actores estatales una y otra vez como ejemplos de la certeza de este diagnóstico general. Una vez más, vale la pena citar a Salomón Lerner al entregar el *IF*:

Existía un desafío desmesurado y era deber del Estado y de sus agentes defender la vida y la integridad de la población con las armas de la ley. El orden que respaldan y reclaman los pueblos democráticos amparados en su constitución y su institucionalidad jurídica sólo puede ser aquel que garantice a todos el derecho a la vida y el respeto de su integridad personal.

El *Informe* no pone en duda el valor y sacrificio de quienes desde el Estado defendieron la democracia ante un enemigo totalitario. Tampoco se minimiza la responsabilidad de actores políticos que dejaron en manos de las fuerzas de seguridad la conducción del conflicto. Incluso diríamos que aquellos episodios de heroísmo contra un enemigo totalitario pudieron resaltarse más al discutir el *IF* ante la opinión pública para mostrar que esos rasgos positivos también son parte de lo que somos como sociedad y lograr una mejor recepción de una parte de la ciudadanía que mira-

ba —y mira— con desconfianza a la CVR. Sin embargo, esos aspectos no eliminan la dura conclusión principal del *IF* sobre los rasgos nacionales que determinaron la acción estatal: la tragedia vivida, sus características se explican por el tipo de sociedad que éramos (todavía somos) y cómo ello determinó un Estado débil y cuyos representantes cargan con valores autoritarios, racistas y machistas.

En resumen, se trata de un diagnóstico que muestra cómo estos rasgos sociales y estatales dan lugar al tipo de violencia vivida y a muertes que debieron evitarse, incluso si enfrentamos un reto excepcional para cualquier país de ingreso medio. Había otro camino posible, más democrático y cuidadoso dentro de la firmeza y urgencia que requería la situación. A pesar de la letalidad del enemigo y la necesidad de responder con autoridad, el deber del Estado era respetar los valores fundantes de su Constitución. Valores, por lo demás, que estaban en las antípodas de los objetivos totalitarios de SL y que nos otorgaban una clara superioridad sobre este movimiento. Son valores que, sabemos, distan de materializarse en la realidad práctica, pero que cuando menos debieron establecer ciertos mínimos democráticos para guiar la acción estatal. Eso no sucedió y, por ello, los muertos nos deberían interpelar como sociedad. Documentar, recordar y, como veremos a continuación, reparar, es un deber hacia ellos.

## **2. Reparar: reforma estatal democrática**

Un objetivo central de la CVR es reconciliar y reparar, no solo diagnosticar y denunciar. Y, para que sea una reconciliación con justicia, los comisionados en línea con el trabajo de instituciones similares en el mundo tenían el encargo de plantear reformas de fondo de las estructuras que permitieron lo sucedido. En palabras de Carlos Thiebaut, clausurar este tipo de daño implica asumir el compromiso normativo de que dicho daño no se repita: «Ese compromiso normativo es el que solemos expresar en la forma imperativa del ¡Nunca más!» (2015, p. 74).

En línea con lo señalado al inicio respecto al objetivo transformador y normativo de un discurso fúnebre, las recomendaciones no solo apuntan a las necesarias reparaciones individuales y grupales de los afectados, sino también a un objetivo más holístico de reforma. El deber era impulsar reformas democráticas en las instituciones que aseguraran ese «nunca más». Así, en las recomendaciones (CVR, 2003, t. IX, p. 109) sobre reparaciones se apunta a cuatro grandes áreas en las que debía concentrarse la reforma del Estado:

Las propuestas de reforma institucional son muy diversas, y las agrupamos en cuatro grandes áreas:

A. Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la

organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana.

B. Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.

C. Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional.

D. Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales.

Es importante precisar que el *Informe* no pretende plantear una reforma de todo el aparato estatal. Por el mandato de la CVR, su objetivo se centra en las áreas relacionadas con el conflicto. Pero este plan de reformas es sin duda ambicioso, pues su diagnóstico holístico requería soluciones de la misma magnitud: fortalecer la presencia estatal territorial, garantizar el liderazgo civil y reformar las instituciones armadas y policiales, construir una nueva cultura de respeto y pluralismo desde la escuela y establecer instancias independientes, en particular fiscales y judiciales, que pudieran controlar a otros poderes. Demanda, entonces, un Estado presente en el territorio que se guíe y organice por estos principios democráticos. Un Estado que combata su debilidad, pero también el racismo a su interior y sus filtros discriminadores. Todo un reto para un país que, como dijimos antes, en toda la literatura comparada sobre el Estado ha sido calificado como un caso negativo de capacidad estatal, especialmente en su dimensión territorial (Urteaga, 2017). Más que solo una demanda de ejecución presupuestal, imposible de concretarse en el corto plazo, es una demanda para construir nuevas prioridades y valores igualitarios.

En esta línea, el *Informe* no está solo en esta caracterización antidemocrática de las fallas profundas del Estado en países en desarrollo, y en particular en América Latina. Dialoga con trabajos de las ciencias sociales sobre transiciones democráticas, calidad de la democracia y reformas del Estado, como los de Guillermo O'Donnell, en los que se resalta que los Estados en América Latina pueden ser democráticos sin modificar características autoritarias muy profundas (O'Donnell, 1993 y 2010). La democracia existe en términos electorales. Las reglas para competir por el poder pueden ser relativamente justas y garantizar la participación amplia de la ciudadanía. Al mismo tiempo, el Estado mantiene rasgos autoritarios en línea con valores sociales y formas de organización antidemocráticos, tanto porque por su debilidad no está presente en el territorio como porque otros poderes sociales fortalecen estos rasgos autoritarios. Una larga historia de desigualdad, de poderes no democráticos hacen



que buena parte del Estado actúe de esa manera. Aun cuando el Estado está presente, no actúa como un Estado de derecho, sino como uno que privilegia los intereses de unos sobre otros e incluso con violencia. Un Estado débil o fuerte puede cargar con estos rasgos autoritarios. Es más, estas desigualdades han marcado las prioridades y hasta la estructura del Estado a través de su historia. Una democratización real requiere comprender y enfrentar la profundidad de estos rasgos.

La lección general de esta literatura es que, si no se combaten estas características estructurales, será muy difícil que se avance hacia una sociedad realmente democrática. Los actores democráticos deberían ver en la reforma del Estado una agenda urgente de construcción democrática, tan o más urgente que la dimensión electoral. Hay rasgos autoritarios muy profundos en el Estado que harán imposible concretar los valores constitucionales igualitarios y liberales que supuestamente nos rigen. Esta descripción de Linz y Stepan (1996, pp. 14-22) sobre lo que implica ser un Estado de derecho (*Rechtsstaat*) parece un calco de los énfasis puestos en el IF al analizar la acción y las fallas del Estado peruano y su irrespeto del Estado de derecho:

A *Rechtsstaat* meant that the government and the state apparatus would be subject to the law, that areas of discretionary power would be defined and increasingly limited, and that citizens could turn to courts to defend themselves against the state and its officials. The modern *Rechtsstaat* is fundamental in making democratization possible, since without it citizens would not be able to exercise their political rights with full freedom and independence.<sup>4</sup>

El *Informe*, entonces, apuntaba a una reforma democratizadora haciendo especial énfasis en transformar aspectos fundamentales del Estado peruano que lo hacen permeable a actores y legados autoritarios, racistas y antipluralistas. ¿Era un objetivo irreal plantear estas reformas ambiciosas desde una mirada holística? No lo era, pues, como dijimos antes, servía como una hoja de ruta de reforma hacia el mediano plazo. No hay país de América Latina donde la pobreza, la desigualdad y las características autoritarias que marcan a nuestros Estados hayan desaparecido, menos aún en veinte años. Pero una mirada comparada también nos muestra que lo visto en el Perú no es normal; es peor que lo que se observa en sociedades vecinas con ingreso medio, incluso algunas de las cuales no gozaron como nosotros del *boom* de recursos tan positivos que se produjo en la primera década del siglo XXI. Y esa mirada también sugiere que las recomendaciones del IF habrían ayudado a compensar en parte estas carencias históricas de nuestro Estado en términos de debilidad estatal y de reformas democráticas.

---

<sup>4</sup> Un *Rechtsstaat* significa que el gobierno y el aparato del Estado está subordinado a la ley, que las áreas de poder discrecional están definidas y limitadas incrementalmente, y que los ciudadanos pueden pedir a las cortes que los defiendan del Estado y sus funcionarios. El *Rechtsstaat* moderno es fundamental en hacer posible la democratización, pues sin él los ciudadanos no podrán ejercitar sus derechos políticos con total libertad e independencia. (La traducción es nuestra).

Las experiencias de varios países en América Latina muestran que estos mínimos pueden alcanzarse o que, al menos, se puede avanzar bastante hacia ellos. Una mirada a la forma en que Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay —e incluso Colombia pese a todos sus problemas— han establecido fuerzas de seguridad más democráticas y mejores servicios sociales para sus habitantes muestra que el cambio es posible. La experiencia comparada indica que el esfuerzo por avanzar en estas dimensiones vale la pena. Las escuelas o universidades públicas pueden mejorar sustancialmente si se decide priorizar la educación. Los órganos de seguridad, en muchos de nuestros países, han aprendido a respetar cada vez más los derechos humanos y se han reformado para entender de otra manera la seguridad. Evidencia de ello es que, en varios países, los fallecidos en protestas son la excepción, lo cual dista mucho de la forma en que se lidiaba con la movilización social en el pasado. Los servicios de salud, por su parte, pueden dejar de ser un espacio clientelista, corrupto y llegar de mucho mejor manera a los más necesitados, así como desplegarse en el territorio.

En particular, este despliegue estatal, especialmente de servicios básicos de cierta calidad y no solo de infraestructura, se ha dado en la región en el contexto favorable del *boom* de materias primas de la primera década del nuevo siglo. Los programas sociales, por ejemplo, son más inclusivos que en el pasado, atienden a los más vulnerables y se preocupan por llegar a más puntos del territorio (Huber y Ponce de León, 2019). La región es otra en términos de atención y servicios para los más vulnerables. Sin duda, todavía está lejos de las promesas democráticas de nuestras Constituciones republicanas, pero ha experimentado cambios sustantivos en la provisión de servicios sociales y el control de las fuerzas de seguridad. Y, en especial, son varios Estados los que han avanzado en garantizar mejores estándares democráticos para toda la población, ofrecer servicios sociales a los más vulnerables y restringir más el uso de la fuerza, incluso ante protestas que devienen en violencia.

Es decir, si la CVR planteaba una agenda ambiciosa, esta se basaba en estándares básicos deseables sobre los cuales construir. O, en todo caso, demostrar el esfuerzo por profundizar en cambios a distintos niveles. En el Perú, algunos de esos cambios se han dado. El *boom* de materias primas permitió un despliegue territorial de infraestructura y de servicios sociales (Dargent, 2013; Dargent et al., 2017). El aumento de oficinas públicas y el alcance de programas sociales en el territorio ha sido importante. La reforma educativa impulsada por los Gobiernos democráticos, pero con mucha más claridad por el Gobierno de Ollanta Humala, permitió cambios importantes en la educación (Saavedra, 2021). Y las fuerzas armadas y policiales han establecido mejores procedimientos de formación, directrices para guiar su relación con la población civil y, en particular en las Fuerzas Armadas, mejores procesos logísticos y de cuidado a los miembros más vulnerables de la institución. De hecho, desde la primera década del siglo, cuando explotaron una serie de conflictos socioambientales, hubo una caída clara en las muertes en protestas y un mejor manejo de

estos eventos, aunque sin duda con un impacto diferenciado en el territorio, con más tolerancia a la violencia en zonas rurales que urbanas.

Sin embargo, cualquier observador del Perú, y más desde una mirada regional comparada, llegará a la conclusión de que las reformas en estas dimensiones no han estado en el centro de nuestro debate político nacional y mucho menos en la acción estatal. Nuestros limitados programas sociales, la reversión de las reformas educativas, el abandono del sector salud, la precariedad de las reformas policiales son evidencias de que, a pesar de los avances, estuvimos lejos de atender los mensajes centrales de esta suerte de discurso fúnebre que nos planteó la CVR. Tomar conciencia de algo es fundamental: el crecimiento económico en una sociedad que gozó de un impacto muy positivo en los precios de sus minerales es sin duda importante, pero sin políticas públicas de otro tipo no se logran todos los impactos igualitarios, educativos y de mejor atención a los más vulnerables, que es lo que planteaba la CVR. Con todo lo positivo que trajo dicho proceso en términos de reducción de la pobreza y construcción de infraestructura, estos cambios requerían políticas y reformas internas que mejoraran el Estado y combatieran la desigualdad y pobreza de forma más directa.

Porque, en particular, no ha existido claramente un discurso que ponga juntos el diagnóstico sobre la desigualdad y las reformas estatales, lo cual era el centro del mensaje de la CVR. Este discurso reivindicativo y constructivo no fue el que dominó entre élites políticas entre el 2001 y el 2021, cuando el crecimiento y la inversión tuvieron clara preeminencia en el discurso político, pero tampoco durante el reciente Gobierno de Pedro Castillo, en el cual vimos cómo se puede combinar la promesa reivindicativa e igualitaria en el discurso con el patrimonialismo más ramplón y corrupto en el cotidiano. Haber obviado estas propuestas de reforma y omitir un discurso nacional que pusiera el énfasis en cerrar estas brechas y responder a estas demandas facilitó que el *statu quo* se mantuviera. Y, asimismo, permitió que ese Estado débil e incompetente, pero también violento y discriminador, emergiera de forma brutal en situaciones de tensión, sin ignorar, además, sus consecuencias en la vida cotidiana.

### **3. Conclusión: pandemia y muertes por represión estatal**

Escapa a nuestro objetivo discutir por qué las recomendaciones de la CVR no se concretaron. Entre las respuestas obvias tenemos que no hubo partidos políticos fuertes que hicieran suyas las recomendaciones, o que los fallecidos y los más impactados por la violencia estaban lejos de contar con el poder en la sociedad para hacer efectiva esta agenda. Más bien, lo que queremos mostrar en esta sección final es el costo de que ello no haya sucedido.

Dos casos recientes sirven para aterrizar estas reflexiones generales y constatar que no seguir estas recomendaciones tiene un costo alto en nuestro proyecto nacional.

Utilizo el brutal impacto de la pandemia en el Perú, así como las recientes muertes producidas por acción estatal en el marco de las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte entre diciembre de 2023 y febrero de 2024, como ejemplos de situaciones que pudieron mitigarse de haberse atendido las recomendaciones de la CVR. En el primer caso, por la debilidad territorial del Estado y sus servicios de atención a los más vulnerables. En el segundo, por la ausencia de reforma de los cuerpos de seguridad y otros cambios institucionales. Y, en ambos casos, por la negación a ese llamado general del *Informe* para buscar ser una comunidad de ciudadanos donde las diferencias sociales sean menos determinantes y los más vulnerables una prioridad.

En el Perú han muerto cerca de 220 000 personas por COVID-19. Un número rotundo que resalta no solo por la cifra en términos absolutos, sino también en comparación con países similares al nuestro, pues es bastante mayor. Aunque hay que señalar que, a diferencia de otros Estados, hemos reconocido toda muerte en exceso como parte del impacto de la pandemia; se cuente como se cuente, nuestros muertos en términos relativos nos colocan en los primeros puestos en el mundo. Hemos pasado por situaciones que otros países como el nuestro, en medio de sus tragedias y carencias, pudieron resolver mejor.

En particular, la falta de oxígeno y de un sistema de atención primario de salud explican en parte importante el impacto en muertes en el Perú (Gianella et al., 2023). Pero durante la pandemia le vimos todas las costuras al país, y no solo al sistema de salud. Así tenemos: la alta informalidad, que dificultó llegar a proteger a los más vulnerables; un sistema de transporte desordenado y caótico; una planificación urbana inexistente, dejada de lado por décadas, que ha dado lugar a ciudades sin servicios básicos suficientes y espacios verdes. Lo que queremos resaltar es que esta debilidad en el despliegue territorial del Estado, y en particular en la atención a los más vulnerables, fue uno de los puntos en los que la CVR puso énfasis. La pandemia mostró que el impacto diferenciado de un evento natural también tiene mucho de político y olvido.

Por otro lado, la represión desplegada durante diciembre y enero por el Estado al responder a las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte nos recuerda de forma cruda el contenido del *IF*. A pesar de que existían mejoras en el manejo de la protesta en el país, como indicamos antes, en estos eventos se volvió a ver lo arraigado de ciertas teorías de seguridad, la carga racista de los funcionarios a cargo de la represión y lo rápido que pueden emerger estos rasgos en situaciones de tensión. La policía y las fuerzas armadas estuvieron otra vez en el centro de la tragedia, pues asumieron con facilidad discursos *macartistas* y no ejercieron un uso proporcional de la fuerza, lo cual causó más de cincuenta muertos, muchos de los cuales ni siquiera participaban en las protestas, como muestran informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Human Rights Watch o medios de comunicación como IDL Reporteros o *The New York Times*. Y una sociedad urbana que en gran medida toleró los hechos, resaltando que no solo se trató de una tolerancia de élites económicas o

políticas, sino también del desinterés o de la pasividad de una parte importante de la población. Se desaprueba al Gobierno y se critica al Estado por su acción, pero sin llegar a la indignación común que indicaría un mayor tejido nacional.

El impacto territorial diferenciado es innegable, y el racismo de la sociedad para tolerar las muertes también. Dos muertes en las protestas del 2020 en Lima produjeron una condena que hizo caer a un presidente. En esta ocasión, buena parte de las élites políticas y quienes apoyan al Gobierno desde la prensa y el empresariado toleraron muertos en la sierra sur. Además, magnificaron algunos actos vandálicos y la presencia de radicales para justificarlos. Como señaló Alberto Vergara en un evento del Diálogo Interamericano en mayo de este año:

¿Por qué a nuestras élites, lo que ocurre en Perú no les parece una barbarie? En Chile, en el estallido social se generaron veintitantos muertos que provocaron la dimisión del ministro del Interior. En Colombia, el estallido social generó alrededor de treinta muertos por una medida del ministro de economía y se tuvo que ir. En el Perú más de 60 muertos y al ministro de defensa lo ascienden a primer ministro y la presidenta, contra todo lo que se estaba viendo, sale, y llaman inmaculadas —en medio de la brutalidad de las Fuerzas Armadas— las llamaron inmaculadas, y se dieron bonos. Evidentemente una puesta en escena de respaldo a la brutalidad de las fuerzas del orden. ¿Por qué todo eso no nos parece una barbarie? (UNDiario, 2023).

La respuesta es, como hace cuatro décadas, por la desigualdad y el racismo. En otros países, esto ya no pasa, no puede pasar. Desde la política, y teniendo en cuenta lo vivido en varias tragedias nacionales, podemos darle otra connotación al horaciano «morir por la patria». Frente a la pandemia o, más aún, ante los muertos por la represión estatal, esa frase puede dar a entender que nuestros muertos lo fueron por vivir en nuestro país. En otro país, con mejores condiciones democráticas, se hubiesen salvado. Frente a esto, la CVR reaccionó y nos presentó un diagnóstico mediante el cual explicó qué es lo que nos daña como comunidad y una agenda de reformas para enfrentarlo. Era un discurso fúnebre por los muertos del pasado, pero también para evitar más muertos en el futuro. Esa agenda, como vemos, sigue siendo urgente y debería interpelarnos más de lo que lo hace.

## Referencias

- Aljovín de Losada, C. (2006). McEvoy, Carmen (ed.). *Funerales republicanos en América del Sur: tradición, ritual y nación, 1832-1896*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario/Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006, 258 pp. *Histórica*, 30(1), 206-209.
- Boesten, J. (2018). *Desigualdades interseccionales. Mujeres y política social en el Perú, 1990-2000*. Instituto de Estudios Peruanos.

- Chirif, A. (2009). Imaginario sobre el indígena en la época del caucho. En A. Chirif y M. Cornejo Chaparro (Eds.). *Imaginario e imágenes de la época del caucho: los sucesos del Putumayo* (pp. 10-35). CAAP; WGIA; UPC.
- Dargent, E. (2013). Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities. *Revista Argumentos*, 7(5), 66-75.
- Dargent, E., Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.
- Dietz, M. G. (2000). Arendt and the Holocaust. En M. Vila (Ed.). *The Cambridge Companion to Hannah Arendt* (pp. 86-110). Cambridge University Press.
- Eaton, K. (2012). El estado del Estado en América Latina: desafíos, desafiantes, respuestas y déficits. *Ciencia Política*, 32(3), 647-657.
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-563.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B.
- Gianella, C., Paredes, M. y Dargent, E. (2023). *El Estado peruano frente a la Covid-19. Lecciones de la región Ayacucho*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Económicas (Cisepa) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huber, E. y Ponce de León, Z. (2019). The Changing Shapes of Latin American Welfare States. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Kurtz, M. (2014). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7(2), 14-33.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State Formation: Political, Geography & Capacity Failure in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mazzuca, S. y Munck, G. (2020). *A Middle Quality Institutional Trap: Democracy and State Formation in Latin America*. Cambridge University Press.
- McEvoy, C. (Ed.). (2006). *Funerales republicanos en América del Sur: tradición, ritual y nación, 1832-1896*. Centro de Estudios Bicentenario/Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- McEvoy, C. (2013). No hay república sin indios: Juan Bustamante y su proyecto integrador. En C. McEvoy. *En pos de la república: ensayos de historia política e intelectual* (pp. 167-204). Centro de Estudios Bicentenario; Municipalidad de Lima; Asociación Antonio Raimondi.

- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.
- (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Prometeo.
- Paredes, M. (2012). *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*. [Tesis de doctorado, Universidad de Oxford].
- Saaverda, J. (2023). *Estamos tarde: una memoria para recobrar la educación en el Perú*. Planeta.
- Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Thiebaut, C. (2015). El perdón, la reconciliación y la justicia. En M. Giusti, G. Gutiérrez y E. Salmón (Eds.). *La verdad nos hace libres: sobre las relaciones entre filosofía, derechos humanos, religión y universidad* (pp. 73-96). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tucídides. (2013). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Crítica.
- UNDiario. (2023, 26 de mayo). Vergara: «Los negocios y los intereses más oscuros son los que prevalecen». <https://undiario.pe/2023/05/26/vergara-los-negocios-y-los-intereses-mas-oscuros-son-los-que-prevalecen>
- Urteaga, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina. *Política y Gobierno*, XXIV(2), 435-457.

# LA ESFERA PÚBLICA Y LA DESCOMPOSICIÓN DE LA POLÍTICA. EN TORNO A LA RECONSTRUCCIÓN DE LA MEMORIA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEMOCRÁTICA ACTUAL

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.010>

**Gonzalo Gamio**

<https://orcid.org/0000-0002-1573-1434>

*Universidad Antonio Ruiz de Montoya*

## Resumen

Este capítulo examina la grave crisis política que vive la sociedad peruana, considerando como clave de interpretación de la situación actual el debate sobre la memoria acerca del conflicto armado interno. La idea que subyace es que no hemos afrontado seriamente los retos que plantea una sociedad posconflictiva, tanto en el nivel de las estructuras sociales como en el de la cultura política. Las condiciones de exclusión y desigualdad económica, la discriminación étnica, cultural y sexual, así como la tradición autoritaria, se mantienen operativas en nuestro país. El *Informe Final* de la CVR asevera que dichas condiciones constituyen factores que propiciaron el conflicto armado interno. A veinte años de publicado el *Informe*, nuestra «clase política» no ha enfrentado estos males. El autor concentra su investigación en la sistemática desatención de la recuperación de la memoria en la *esfera pública*, tanto en los derroteros de la izquierda radical como en los de la derecha. Si nos atenemos al discurso de los actores políticos en la crisis actual, pareciera que ellos pretenden situarnos cínicamente en una situación previa a la entrega del *Informe*. El capítulo concluirá con una reflexión sobre la necesidad de reivindicar —desde los foros de la sociedad civil— la tarea de la construcción pública de la memoria sobre las condiciones de la violencia y las posibilidades de recuperar los lazos comunitarios.

**Palabras clave:** esfera pública, democracia, memoria, crisis política peruana, CVR, polarización, derechos humanos, ciudadanía



## **Introducción. Una sociedad posconflictiva y una «clase política» que cuestiona el trabajo de la memoria**

El 28 de marzo de 2023, autoridades de la Municipalidad de Miraflores decidieron clausurar el Lugar de la Memoria (LUM) (Escribano, 2023). Según declaraciones oficiales, la medida obedeció a que el local del LUM carecía de los certificados de seguridad que se exigen a las instituciones promotoras de la cultura. Aquella noche, Amnistía Internacional iba a presentar su informe anual en materia de derechos humanos desde las instalaciones del LUM; se esperaba que su evaluación sobre el Perú fuese particularmente severa, dada la durísima represión policial y militar desplegada durante las manifestaciones de diciembre y enero. Amnistía Internacional emitió su informe desde otro espacio, y el LUM permaneció cerrado pese a las críticas de numerosos ciudadanos e instituciones de la sociedad civil.

El alcalde de Miraflores pertenece a Renovación Popular, una organización política de extrema derecha. El día de su juramentación como burgomaestre, Rafael López Aliaga —alcalde de Lima y líder absoluto de su partido—, había compartido con la flamante autoridad del distrito y con el público su irritación frente al LUM. Instó a Carlos Canales —alcalde del distrito de Miraflores— a cerrar el lugar y a hacer las coordinaciones necesarias para que sea finalmente administrado por las Fuerzas Armadas.

Basta ya de estos museos de memoria y reconciliación [...]. Sí, te pido Carlos (Canales), coordinemos desde Lima, con el Ministerio de Cultura, con la embajada alemana para que este sea administrado por la Fuerzas Armadas, por la Policía Nacional, que nos cuenten la historia como es, como ha sido realmente [...]. (Escribano, 2023)

El cierre del espacio fue recibido con singular entusiasmo por un sector importante de la «clase política» peruana y por la prensa conservadora, que, desde la entrega del *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), ha desarrollado una actitud de abierta hostilidad hacia el trabajo de la memoria y los procesos de justicia transicional. Estos sectores han cultivado con el tiempo una suerte de *negacionismo*, la convicción de que las fuerzas militares y policiales no perpetraron crímenes contra los derechos humanos. Eso explica que López Aliaga —representante de esa derecha— plantee que las Fuerzas Armadas se ocupen de dirigir el LUM. Esta sugerencia resulta inaceptable para el sano sentido común. Los fundados cuestionamientos contra malos agentes del Estado que actuaron durante el conflicto armado, así como la renuencia del Ejército peruano a brindar información valiosa para judicializar casos de crímenes contra la vida en aquellos años, ponen de manifiesto la insensatez de la extraña propuesta del alcalde capitalino.

El propósito de este capítulo es mostrar cómo la supresión del trabajo de la memoria distorsiona gravemente la visión (o visiones) que una esfera pública democrática

puede construir sobre la situación de polarización y violencia que sufre la sociedad peruana. Vamos a examinar el concepto de esfera pública como el escenario de deliberación cívica y la acción política, discutiendo su relevancia para el desarrollo de la vida común en democracia; el sistema político y las instituciones de la sociedad civil —ambos escenarios constitutivos de la esfera pública— brindan el trasfondo para la *anamnesis* como una práctica social crucial para construir una cultura política democrática. Las posiciones extremas de izquierda y de derecha que protagonizan la crisis política han decidido eludir los retos de la memoria crítica en materia de derechos humanos y justicia social básica. La situación del LUM que acabo de describir constituye un síntoma más del rechazo de la memoria, que encubre —estoy convencido de ello— un retorcido repudio, más o menos clandestino, de la agenda del proceso de reconstrucción democrática en el país. Examinaré la relevancia de la participación directa del ciudadano al interior del sistema político y la sociedad civil para rescatar estos temas cruciales para la regeneración del tejido social en estos tiempos de tribulación política y social.

En una primera parte discutiré la situación del Perú como una sociedad posconflictiva, tomando en cuenta los problemas que atraviesa bajo esa condición, pero que la acompañan desde la fundación de la República. El país presenta altos niveles de desigualdad económica y social; las brechas entre los que tienen más y los que tienen menos no se han recortado ni siquiera a inicios del siglo XXI, en los años de «crecimiento económico». Este crecimiento no ha implicado desarrollo humano, en el sentido de que los peruanos pudiesen alcanzar el ejercicio de capacidades y libertades esenciales para cultivar una vida de calidad (Nussbaum, 2012, cap. 2). La pandemia de COVID-19, así como la crisis económica (y la convulsión política), han generado una sensible pérdida de puestos de trabajo que ha llevado a miles de peruanos a la extrema pobreza.

Pero la exclusión no solo es económica. Un sector mayoritario de peruanos es discriminado a causa de su color de piel, origen geográfico, clase social, cultura, sexo, género o estilo de vida. El *Informe Final* de la CVR denuncia que en el Perú ha imperado una «coexistencia inarmónica» entre diversos grupos, de tal manera que, en el país, las «élites» han sabido institucionalizar sus privilegios sobre la base del menosprecio, la concentración del poder y la invisibilización de las demandas de reconocimiento de los peruanos más vulnerables (Lerner, 2008, p. I). Se han preocupado por preservar un «orden jerárquico cuestionable» que ha naturalizado las formas de violencia estructural y simbólica que legitiman la exclusión y la estigmatización del otro. Esas formas de violencia estaban a la base de los crímenes contra la vida perpetrados durante el conflicto armado interno.

Como Alberto Flores Galindo ha argumentado en sus escritos, la «tradición autoritaria» ha tenido un lugar crucial en nuestra historia republicana. El anhelo de que las autoridades actúen recurriendo a la «mano dura» es todavía hoy moneda corriente en el Perú, tanto para la extrema derecha como para la izquierda más radical. Para

muchos peruanos, existen «instituciones tutelares» —generalmente, las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica— que tienen la responsabilidad de guiar y «poner orden» en la sociedad. Se trata de una creencia antidemocrática que ha asumido distintas configuraciones entre nosotros. En los últimos años —al menos desde el segundo gobierno aprista hasta la actualidad—, la desactivación de la agenda de la transición democrática ha fortalecido esta tendencia, debilitando las instituciones y las prácticas propias de la democracia liberal.

En una segunda parte me ocuparé del «silencio frente a la memoria», planteada en los diferentes espacios de la escena política, tanto en la extrema derecha como en la izquierda radical. La extrema derecha ha intentado ejercer control sobre la memoria, procurando edificar una «historia oficial» basada en una especie de «memoria de salvación» en la que se omite toda referencia a violaciones de los derechos humanos perpetradas por agentes del Estado. Esta versión del conflicto armado interno se ha impuesto a partir del bloqueo sistemático de toda iniciativa para incorporar la discusión del *Informe* de la CVR en el *currículum* escolar; en años recientes, se han formulado diversas acciones parlamentarias con el fin de sofocar cualquier intento de recuperación de la memoria bajo el registro de la justicia transicional. La izquierda más radical —presente en organizaciones como Movadef— ha propuesto una cuestionable «amnistía general» que beneficiaría a los perpetradores de crímenes contra la vida, incluidos los presos por terrorismo. Esta suerte de «consenso contra la memoria» solo es combatido por los sectores progresistas, presentes sobre todo en las instituciones de la sociedad civil.

En la última parte examinaré la posibilidad de que la esfera pública se convierta en un escenario deliberativo propicio para la recuperación de la memoria. El sistema político y las instituciones de la sociedad civil conforman la esfera pública. La discusión pública sobre la memoria en una sociedad posconflictiva constituye una condición básica para la afirmación de una ciudadanía democrática. El ejercicio del derecho a la verdad y a la acción de la justicia hacen posible que las víctimas vean restituidos los derechos que jamás debieron ser vulnerados. El trabajo de la memoria es un elemento fundamental para construir la identidad política de una comunidad. Es preciso señalar, asimismo, que si estamos dispuestos a considerar la *reconciliación* —la regeneración del tejido social— como una meta colectiva irrenunciable para superar el *manchaytimpu*, este propósito necesita enmarcarse en el cultivo de la memoria como una tarea de carácter público, que convoca a los ciudadanos a debatir en el espacio común.

## 1. Una sociedad posconflictiva. Las desigualdades y la tentación autoritaria

El Perú ha cumplido doscientos años de vida republicana en medio de una catástrofe sanitaria, una grave crisis económica y una profunda inestabilidad política. Según la información disponible, alrededor de doscientos mil compatriotas perdieron la vida a causa del COVID-19. Esta tragedia reveló la penosa situación del sistema de salud pública, que visiblemente no estaba preparado para enfrentar una pandemia. Muchos ciudadanos fallecieron en un estado de indefensión. Miles de empleos se perdieron durante aquellos dos años de pandemia; no se ha desarrollado luego una reactivación económica que beneficie a los más pobres. En el plano político, el Poder Ejecutivo y el Congreso han descubierto en la cuestión de confianza y en la vacancia presidencial herramientas cotidianas, no medidas de emergencia en circunstancias de extrema gravedad. En seis años, el Perú ha tenido seis presidentes de la República; dos de ellos fueron vacados por una decisión del Parlamento y dos se vieron forzados a renunciar. La mayoría de estos mandatarios están siendo investigados o enfrentan un proceso legal por corrupción. Existe un consenso generalizado entre los ciudadanos que apunta a señalar que nuestra sociedad enfrenta una profunda crisis que no solo compromete a su «clase política», sino que ha contaminado a un sector amplio de la ciudadanía, que tiende a asumir una actitud de condescendencia frente a casos de eventual enriquecimiento ilícito de algunas autoridades, o que incluso está dispuesto a tolerar la supresión del régimen democrático a cambio de «orden», «eficacia» y «seguridad».

Estos años de inestabilidad política y económica han puesto sobre el tapete problemas recurrentes en nuestro país. Una mayoría de peruanos permanece excluida de la dinámica de los espacios de deliberación, de los fueros de la economía de mercado y del sistema político. En realidad, el desdén de las élites frente al Perú indígena y mestizo, campesino o migrante es tan antiguo como la fundación misma de la República. El Perú independiente convivió durante varias décadas con la esclavitud y con el tributo indígena, instituciones incompatibles con un imaginario político fundado en la idea de una sociedad de ciudadanos libres e iguales. Los años de relativa prosperidad no implicaron emprender algún proceso de modernización institucional, o el acceso universal a servicios públicos de salud y educación de calidad. No se implementaron políticas de redistribución del ingreso o inversión pública para acortar la brecha entre los que más tienen y los sectores más vulnerables. Esos periodos de crecimiento económico no han producido desarrollo humano ni justicia social básica.

Las profundas desigualdades imperantes en el Perú convirtieron a aquella población empobrecida en el sector más golpeado por la violencia durante el conflicto armado interno. La CVR ha señalado que, de los aproximadamente 69 280 muertos y desaparecidos por la violencia, una apabullante mayoría procedía del mundo rural.

La CVR ha constatado que la población campesina fue la principal víctima de la violencia. De la totalidad de víctimas reportadas, el 79 por ciento vivía en zonas rurales y el 56 por ciento se ocupaba en actividades agropecuarias. Estas cifras contrastan con las del censo de 1993 según el cual el 29 por ciento de personas vivían en zonas rurales y el 28 por ciento de la PEA nacional estaba ocupada en el sector agropecuario. (CVR, 2004, conclusión 5)

Junto a las desigualdades sociales y económicas hemos de considerar la discriminación cultural. La Comisión ha mostrado que tanto el insulto racial como el menosprecio por razones culturales han estado presentes en prácticamente todas las violaciones de derechos humanos contra la población civil. Las víctimas del conflicto, mayoritariamente, no tenían el castellano como lengua materna.

La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno. Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comparte esa característica constituye solamente el 16 por ciento de la población peruana de acuerdo con el censo nacional de 1993. (CVR, 2004, conclusión 6)

El Perú es un país que afronta una seria crisis política de antigua data. Aun en periodos en los que un sector importante de la ciudadanía ha impulsado procesos de reconstrucción democrática, la «tradición autoritaria» no se ha debilitado. La promesa de solución de los problemas del país a través de la apelación a la «mano dura» ha formado parte del discurso político desde los albores de la República. Desde aquellos años, las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica fueron concebidas como «instituciones tutelares» que, en situaciones de inestabilidad e incertidumbre, podrían conducir los destinos del país por el rumbo del orden y el progreso (Flores Galindo, 1999). El conflicto armado interno se desató precisamente en 1980, cuando el Perú retornaba a la democracia. El Gobierno recién elegido recurrió a la creación de los comandos político-militares en las recién decretadas «zonas de emergencia»; de este modo abdicó de su obligación de enfrentar a los grupos alzados en armas en el marco del respeto de la ley y los derechos humanos. En el plano de los hechos, dicha decisión supuso la suspensión de las reglas democráticas en los lugares más convulsionados del país (CVR, 2004, conclusión 74). En las zonas bajo el comando militar, los delitos de tortura se convirtieron en faltas asociadas a la función de los efectivos militares, faltas castigadas con algunos días en el calabozo para el infractor. La democracia recién recuperada se sacrificó a sí misma en nombre de una controvertida seguridad.

El régimen de Fujimori extendió esa disposición hacia el autoritarismo en una escala nacional. Un sector de la población aplaudió la cancelación de la legalidad y las libertades centrales en nombre del «orden». Se negoció la libertad en nombre

de la seguridad. Fuimos testigos de lo que sucede cuando se concentra el poder en pocas manos. El golpe de Estado del 5 de abril estableció una alianza entre las fuerzas armadas y policiales y el Gobierno. El Servicio de Inteligencia Nacional y el propio Ejército peruano se convirtieron en verdaderos órganos de control político del régimen. El Gobierno ejerció un control omnímodo sobre todas las instituciones, incluidos el Congreso, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la SUNAT, etc.; asimismo, compró las conciencias de los dueños y los operarios centrales de ciertos medios de prensa y de no pocos actores políticos. Fujimori y Montesinos produjeron formas de clientelismo político entre los más pobres con el propósito de preservar el poder. Al doblegar toda resistencia política externa, los actos de corrupción y las violaciones de derechos humanos —perpetradas por comandos militares de aniquilamiento— no se hicieron esperar. El gobierno autoritario de Fujimori suele ser recordado como el más corrupto de la historia republicana (Quiroz, 2013; Neyra, 2001).

La CVR concluye que el golpe de estado del 5 de abril de 1992 significó el colapso del Estado de Derecho y mostró además la debilidad del sistema de partidos; el golpe contó con el apoyo de la mayoría de la opinión pública. En medio de la ofensiva urbana del PCP-SL, sectores importantes de todos los estratos sociales se mostraron dispuestos a trocar democracia por seguridad y a tolerar las violaciones a los derechos humanos como el costo necesario para terminar con la subversión. (CVR, 2004, conclusión 99)

La tradición autoritaria ha contaminado sistemáticamente la política peruana. La herencia del régimen de Fujimori permanece entre nosotros a pesar de que han pasado más de veinte años desde el inicio de la transición. Lamentablemente, la promesa de «orden y autoridad» planteada desde el Gobierno de Fujimori y Montesinos se mantiene vigente en la mente y en el corazón de muchos ciudadanos, en medio de los escándalos de corrupción que comprometen a casi todos los presidentes que llegaron a Palacio luego de los ocho meses de la gestión de Valentín Paniagua. De aquel tiempo a esta parte, seis expresidentes han sido investigados, procesados o condenados por la presunta comisión de esos delitos contra el erario público. Al día de hoy, tres exmandatarios afrontan prisión y están reclusos en el penal de Barbadillo.

Esta tentación autocrática está asociada, asimismo, con la condescendencia de un sector de la población frente a lesiones a los derechos humanos perpetrados por agentes del Estado. Así fue durante el conflicto armado interno y así ha acontecido entre diciembre de 2022 y enero de 2023 durante las protestas en Apurímac, Ayacucho, Puno y Lima. Un número significativo de peruanos —mayoritariamente habitantes de las zonas urbanas lejanas al epicentro del conflicto— respaldaban la represión y el recurso a la fuerza como única estrategia para restablecer el orden allí donde fuera necesario restaurarlo. Ellos tienden a apoyar «una solución militar sin control civil» para garantizar aceleradamente la seguridad en el país, aceptando que dicha medida podría producir considerable daño a los pobladores del campo (CVR, 2004, conclusión 77). La criminalización de la protesta, la acusación infundada de terrorismo a

los manifestantes y la lesión de derechos de los manifestantes en los últimos meses ha contado con la anuencia y el apoyo de buena parte de la «clase política» y de una facción de la opinión pública.

## 2. El silencio frente a la memoria. Derechas e izquierdas

El *Informe Final* de la CVR fue entregado a la ciudadanía el 27 de agosto de 2003. Fue recibido con desconfianza y animadversión por la autodenominada «clase dirigente». Desde el 2001, numerosos líderes de opinión del sector conservador de la política peruana señalaron que la inconveniencia de los proyectos de justicia transicional residía en que este tipo de trabajo tiene el efecto de «reabrir heridas», que resultaría pertinente olvidar aquellos tiempos de dolor y muerte. Llama la atención la estrechez de miras de este punto de vista, que considera sin sentido crítico que las heridas del *manchaytimpu* están «cerradas» y que los ciudadanos —en particular las víctimas— no pueden o no deben emitir un juicio sobre el *estado de nuestras heridas*. Muchos peruanos que han sufrido la pérdida de sus seres queridos durante el conflicto se ven atrapados en un «pasado que no pasa», una situación que solo podría superarse a través del ejercicio del derecho a la verdad y de la acción de la justicia.

Probablemente, la expresión más radical (y a la vez extraña) de la actitud conservadora contra el trabajo de la memoria la encontramos en la pluma del periodista Federico Prieto Celi. En su libro *El trigo y la cizaña* (a la sazón, una biografía apolo-gética del cardenal Cipriani), este autor desarrolla una defensa del olvido político que resume muy bien la nula disposición de nuestra derecha —mercantilista, antiliberal y autoritaria— a escuchar la voz de quienes han padecido la violencia y a reformar las mentalidades y las estructuras sociales para reformular los cimientos de nuestra convivencia comunitaria. En sus aseveraciones confluyen las fuentes religiosas y políticas del conservadurismo criollo.

Hubiera sido mejor que el Perú no sufriera el drama del terrorismo en esos años, y una vez ocurrido, *hubiera sido mejor que nadie confrontara a los actores*, más allá de las irrenunciables funciones policiales y judiciales. Todo suceso importante de la historia nacional requiere su seguimiento y su escritura. Son valiosos los protagonistas, los hechos, y el análisis histórico. Todo ello debe darse en la vida de la sociedad y en la vida de la Iglesia, *de mano de los historiadores*. No es dable un silencio cómplice, que oculte la verdad objetiva. Pero frente al dolor de los pueblos, dicho en su momento lo que es debido, es viable, asimismo, como acompañamiento a la verdad, el silencio respetuoso a los que sufren, el silencio que acompaña con claridad y con cariño. No la manipulación exhibicionista. Ya lo dijo Neruda: «Me gustas cuando callas porque estás como ausente / Distante y dolorosa como si hubieras muerto. / Una palabra entonces y una sonrisa bastan». Es un silencio que además tiene un valor singular para el cristiano, porque es el clima natural de la contemplación divina, que hubiera

purificado con el tiempo los corazones de los hombres. (Prieto, 2007, p. 81; las cursivas son nuestras)

En este pasaje titubeante y bizarro, Prieto Celi considera que la reconstrucción del pasado es tarea de la ciencia histórica, no del debate cívico en la esfera pública. De hecho, considera que no debería haberse «confrontado a los actores», lo que lleva a pensar que no debería cuestionarse las acciones de los agentes del Estado durante el conflicto armado interno. Ante el dolor de las víctimas, a su juicio, lo mejor es guardar silencio. Silencio frente a la memoria crítica. Las alusiones a Neruda son extravagantes. «Me gustas cuando callas *porque estás como ausente / Distante y dolorosa como si hubieras muerto*»; estos versos, aplicados a la supresión de la memoria, ponen de manifiesto el deseo de la «ausencia de la verdad» (aparentemente, una ausencia similar a la muerte).

Las reflexiones de Prieto Celi son incompatibles con la idea misma de una esfera pública abierta, simétrica y pluralista. El autor reserva las tareas de la memoria a los historiadores, no a los ciudadanos que estén dispuestos a examinar nuestro pasado trágico con el fin de superarlo. La esfera pública es un espacio deliberativo en el que los ciudadanos discuten y actúan juntos en nombre de lo que les concierne como agentes políticos, el curso de los asuntos comunes. Qué hicimos y qué renunciamos a hacer con nuestros compatriotas, así como qué podemos hacer con nuestras vidas e instituciones, son cuestiones importantes que involucran el ejercicio de la memoria como una práctica social y política en los escenarios públicos, tanto el sistema político como la sociedad civil. Prieto Celi apela a una *autoridad externa*, la de los expertos en la ciencia histórica. Desconoce así el irrenunciable *derecho* de los ciudadanos a construir argumentos y a confrontarlos en público para orientar sus vidas de cara a una comprensión perspicaz de nuestro pasado y de nuestro presente.

Los conservadores acusan a los defensores de derechos humanos de asumir un «sesgo político» a la hora de elaborar sus análisis sobre las situaciones de violencia y la terapia social que proponen para enfrentarla y resolverla. Se trata, fundamentalmente, de una forma de descalificación, en la medida en que la mayoría de censores del trabajo de la memoria no han estudiado a conciencia los documentos que ellos mismos intentan objetar o impugnar, como el *Informe* de la CVR o recientemente la investigación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre las violaciones de derechos durante las protestas de diciembre y enero. El conocimiento de indicios y evidencias no constituye una prioridad para los conservadores peruanos; tampoco están particularmente interesados en construir un argumento para generar una corriente de opinión pública. Lo suyo es diseñar una «narrativa alternativa» recurriendo a la estigmatización del otro, la apelación al prejuicio y el uso de etiquetas.

Hace algún tiempo el congresista Alejandro Cavero solicitó la derogatoria de la declaración del memorial y la escultura El Ojo que Lloro como patrimonio cultural de la nación (Caretas, 2022). El argumento del parlamentario es especioso y cuestio-



nable. «Los peruanos le debemos respeto a las víctimas del terrorismo. Es inaceptable que en el monumento el «Ojo que Lloro» se equipare a las víctimas de la delincuencia terrorista con los propios perpetradores de la violencia» (Cavero, s. f.). Se trata de un juicio clamorosamente falso. La alameda de la Memoria —construcción que contiene la escultura— no plantea ninguna clase de equiparación. El memorial es un espacio de reflexión acerca de la tragedia que vivió el Perú y sobre las decisiones que debemos tomar para que ella no se repita. Los nombres de las víctimas consignados allí provienen del Registro Único de Víctimas (RUV), que expresamente no considera víctima a ningún militante de las organizaciones subversivas. Cavero planteó esta iniciativa desde la ignorancia, la mala fe o la estrechez de miras.

Rafael López Aliaga se ha expresado duramente sobre el reciente informe de la CIDH, que establece que en las marchas de protesta en diciembre y enero se perpetraron delitos contra los derechos humanos. El burgomaestre capitalino señaló que la Comisión aplicaba un «doble rasero» al condenar las acciones del Estado peruano para reprimir a los manifestantes, pero sin alzar la voz frente a las violaciones de derechos cometidas en Venezuela, Cuba y Nicaragua. Admitía, no obstante, no haber leído el documento que era tema de discusión (Vásquez, 2023). En otras palabras, emitía declaraciones a la prensa sin contar con un mínimo conocimiento en la materia. La situación se agrava si se toma en cuenta que la CIDH sí se había pronunciado oportunamente sobre los abusos cometidos por los Gobiernos de aquellos países. Incluso, la presidenta de la Comisión tuvo que intervenir para aclarar el asunto.<sup>1</sup> En cualquier democracia respetable del mundo, el penoso espectáculo de una autoridad política que emite juicios severos sobre cuestiones importantes sin apoyarlos en información fidedigna generaría inevitablemente una gran controversia en los espacios de opinión pública (y tendría graves consecuencias políticas).

El caso de la izquierda no es diferente. El 1 de julio de 2022, la Comisión permanente del Congreso de la República ratificó la protección irregular (el «blindaje») a Manuel Merino, Ántero Flores Aráoz y Gastón Rodríguez, sindicados como responsables de la represión policial en las marchas juveniles en noviembre de 2020 (Infobae, 2022a). Esta decisión se vio respaldada por los votos de Waldemar Cerrón y Guido Bellido, congresistas de Perú Libre. Aunque se atribuye falta de cuidado al informe de Cavero, esta decisión se revela sospechosa de ser fruto de oscuras componendas. El argumento de Bellido quedará registrado para el juicio ciudadano:

La comisión incompetente de Cavero, no identificó responsables en muerte de Inti y Bryan y queda en manos del MP dicha tarea. Por más enemigos políticos que sean, la verdad y la objetividad debe imponerse a cualquier subjetivismo. Una falsa acusación exime a los responsables. (Infobae, 2022b)

---

<sup>1</sup> Véase el video producido por Epicentro y *La República* en el que se informa sobre este punto: <https://www.youtube.com/watch?v=hQpaWY5Jzts>.

La posición de la izquierda que llegó al poder en julio de 2021 frente al conflicto armado interno no ha estado libre de polémicas de carácter ético y político. Pensemos en las declaraciones de algunos candidatos de Perú Libre sobre las acciones de Sendero Luminoso, que resultaron poco severas y que propiciaron la inaceptable acusación de terrorismo practicado por sus rivales en el otro extremo del espectro ideológico.<sup>2</sup> Una vez llegado al poder, el Gobierno de Castillo designó como autoridades de su primer gabinete a personajes presuntamente vinculados al Comité Nacional de Reorientación del SUTEP (CONARE), una organización sindical del magisterio peligrosamente cercana a Movadef. Por su parte, algunos políticos oficialistas se mostraron «tibios» a la hora de emitir juicios sobre las acciones de Sendero Luminoso. Poco más tarde, la controversia acerca de la muerte de Abimael Guzmán y el destino de su cadáver se manejó con nerviosismo y con una débil convicción por la nueva administración del Poder Ejecutivo (Olmo, 2021). Finalmente, primó la propuesta del ministro de Justicia, y los restos del líder de Sendero Luminoso se colocaron en un lugar no revelado.

Esta situación retrata muy bien una de las consecuencias más graves producidas por el bloqueo de la memoria perpetrado por nuestra «clase política». Guzmán fue capturado en 1992, así como otros dirigentes de Sendero luminoso, pero nuestra sociedad no dedicó los años siguientes a pensar en el futuro y plantearse preguntas importantes acerca de qué hacer cuando los reos condenados por terrorismo hayan cumplido sus condenas —ofrecer o no alternativas de reinserción social— o incluso qué decisiones tomar a la muerte de Guzmán con respecto a sus restos mortales. La obvia preocupación era que la tumba del cabecilla de Sendero se convirtiera en un lugar de culto para grupos extremistas; la decisión fue tomada con improvisación y sin pasar por un debate público elemental para una nación que ha sufrido un conflicto armado tan doloroso. El encono contra el trabajo de la memoria impidió que los ciudadanos pudiesen debatir honestamente estas difíciles pero importantes cuestiones. Examinar esta clase de problemas hubiese sido un factor relevante en el proceso de maduración ético-política de nuestra sociedad. Se trata de otra valiosa oportunidad perdida para el país.

---

<sup>2</sup> Véanse las declaraciones de Guido Bellido en la entrevista que le hizo Karerina Bayona durante la campaña electoral: <https://www.youtube.com/watch?v=h7k2ahVd46k>.

### 3. La esfera pública y la recuperación de la memoria como vía para defender la democracia liberal

#### 3.1. El concepto de esfera pública

La democracia es un régimen político —y, más allá de ello, una forma de vivir— que se basa en el *autogobierno*. Los ciudadanos pueden —y deben— participar de la toma de decisiones de la sociedad, convertirse en coautores u objetores de la ley, así como generar formas de vigilancia política frente a las acciones de los poderes constituidos. La idea del autogobierno nos remite a los usos de la vida pública en la *pólis* griega, pero lo cierto es que las actividades mencionadas pueden llevarse a cabo en el seno de las democracias modernas, regímenes liberales de carácter eminentemente representativo. Para ello se requiere de la existencia de espacios deliberativos en los que el ciudadano pueda pronunciarse sobre el rumbo que toman nuestras instituciones sociales y políticas.

La esfera pública está conformada por dos escenarios claramente distinguibles, el *sistema político* y la *sociedad civil*. El primero está compuesto por el Estado —el sistema de instituciones y leyes que estructura la vida social— y los partidos políticos. Los partidos se edifican alrededor de una visión de la sociedad —un programa de acción, un conjunto de ideas políticas— y se proponen construir un proyecto para la acción gubernamental o legislativa. Tanto el Estado como los partidos políticos responden a la lógica de la representación, en la medida en que los actores que intervienen en los asuntos políticos desde estos escenarios lo hacen por encargo de los ciudadanos. Así, las autoridades actúan temporalmente en nombre de sus electores. El encargo ciudadano —la manifestación de su voluntad a través del sufragio— es la fuente de su legitimidad ético-política.

Las instituciones de la sociedad civil son escenarios abiertos a la deliberación pública y a la formación del juicio del ciudadano independiente. Las universidades, los colegios profesionales, los gremios, los sindicatos, las Iglesias, los organismos no gubernamentales, etc., pertenecen a estos espacios. Las discusiones llevadas a cabo en sus fueros apuntan a incorporar en la agenda política las ideas y los cuestionamientos que se conviertan en focos de consenso cívico. Esta clase de argumentos pueden llevar a los agentes a la movilización para ejercer modos democráticos de presión política. Aunque algunas de estas organizaciones formulan ideas e imágenes sociales de amplio espectro que pretenden trascender lo político —la Iglesia es el ejemplo más obvio, pero no el único—, el debate público que se evoca versa estrictamente sobre lo social y político, como las consideraciones sobre la justicia y el desarrollo comunitario. Esta discusión debe ser simétrica; es decir, la producción y el examen crítico de los argumentos tienen que gestarse en un marco de horizontalidad, ya que ninguna perspectiva tiene garantía de lucidez ni cuenta con privilegios de carácter epistémico.

Los pragmatistas norteamericanos han sostenido que la dinámica del diálogo político (y, en general, de cualquier clase de conversación) entraña el cuidado de una actitud ética e intelectual que describían como *falibilismo*. Se trata de una perspectiva práctica que postula dos normas básicas: a) en el proceso de la discusión, los participantes han de defender su posición mientras cuenten con argumentos sólidos; b) si en el curso del debate los argumentos se agotan o son refutados, los participantes deben ser capaces de abandonar tal posición y cambiar de punto de vista. Esta disposición constituye un *hábito* que manifiesta apertura al otro y honestidad frente a las ideas propias y ajenas. La intervención en la conversación *exige* que los interlocutores admitan que es *posible* que estén equivocados (Menand, 2010). De este modo, la «verdad» o la «rectitud» constituyen una aspiración, un propósito, una meta del diálogo, nunca un punto de partida.

El pensamiento de Hannah Arendt concibió los espacios públicos de la vida contemporánea como una forma de reeditar el ágora entre nosotros. Se trata de escenarios de encuentro entre los ciudadanos en los que se pueden forjar consensos y expresar razonablemente desacuerdos. La discrepancia es uno de los terrenos más notables del ejercicio de la libertad. El poder es, a juicio de Arendt, «la capacidad de actuar en concierto» y solo *acontece* cuando nos reunimos para deliberar y actuar coordinadamente (2009, cap. V). Esta es una noción de poder cívico que solo puede entenderse a cabalidad desde la práctica política cotidiana. La autora toma distancia del concepto de poder en términos de Maquiavelo, la mera «capacidad de hacer» que puede «concentrarse», «dividirse» y «perdersé» como si fuese un recurso más (Gamio, 2022, sec. I, cap. 2). Ella asevera que el poder solo puede *extinguirse* cuando los agentes dejamos de reunirnos en el espacio común.

Jürgen Habermas ha contribuido decisivamente al debate sobre el concepto de esfera pública con la redacción de su importante obra *Historia y crítica de la opinión pública*. En sus páginas, el autor examina los diversos lugares de lo público: el parlamento, los cafés del siglo XVIII, los primeros órganos de prensa. El propósito de los espacios de opinión pública era la difusión de la «nuevas ideas» de la era ilustrada, principalmente la idea de autonomía (Habermas, 1982). El ejercicio de la ciudadanía se comprende desde estos escenarios como el cultivo de la autonomía política, asociada con la emergencia y la expresión de opinión pública. Discute el concepto de publicidad en el contexto de la cultura de la modernidad. «“Públicas” llamamos a aquellas organizaciones que, en contraposición a sociedades cerradas, son accesibles a todos» (Habermas, 1982, p. 41), sostiene como una primera intuición fundamental. Concentra su atención luego en los espacios de opinión pública —los nacientes medios de comunicación— cuyas acciones y producciones a menudo se contraponían a las actividades e intereses de los «poderes públicos» (el sistema político, en particular los poderes del Estado) (Habermas, 1982, p. 42). Tales escenarios han experimentado transformaciones sustanciales; se han ubicado inicialmente en los fueros de sociedad

civil, pero los medios también han asumido la forma de sociedades mercantiles.<sup>3</sup> Hoy enfrentan esta tensión estructural que define su ambivalencia frente a la construcción del sentido de lo público y de la publicidad (Taylor, 1997, cap. 12).

Lo que caracteriza a la esfera pública es su diversidad de escenarios, en la medida en que cada uno cuenta con una naturaleza específica y con metas distintas. Lo que las vincula es la preocupación compartida por el ejercicio de los asuntos comunes. Con frecuencia hemos estrechado la mirada frente al concepto de esfera pública, centrándola exclusivamente en el sistema político. Por su parte, los politólogos han mostrado con claridad meridiana cómo en el Perú no existen propiamente partidos políticos, sino asociaciones electorales meramente coyunturales, carentes de un genuino ideario y de una organización de alcance nacional.<sup>4</sup> Han desarrollado argumentos contundentes sostenidos en datos y evidencias. Han puesto de manifiesto que esta es una grave limitación de nuestra democracia. Están en lo cierto cuando aseveran que una sociedad democrática requiere de partidos políticos sólidos; pero también es cierto que una democracia liberal precisa de una sociedad civil organizada. Necesitamos organizaciones sociales en las que ciudadanos independientes puedan elevar su voz y actuar juntos para fiscalizar las acciones de nuestros representantes en el ejercicio de la función pública. La sociedad civil se mueve, así, bajo la racionalidad de la *participación cívica*.

La esfera pública es uno de los espacios básicos de encarnación de la libertad. La expresión latina *res publica* alude precisamente a aquello que nos concierne como agentes políticos, aquello que es *nuestro*. Una democracia liberal se basa en el imperio de un sistema de derechos y libertades individuales, así como en el cuidado de mecanismos de representación que garanticen la expresión de la voluntad de los ciudadanos y el equilibrio de poderes. La vigencia de los principios y los procedimientos democráticos son necesarios para edificar y preservar un régimen libre. Son necesarios, pero no son suficientes; la democracia liberal requiere de la participación de los ciudadanos. Las instituciones de la sociedad civil son (o pueden convertirse en) lugares de encuentro y de acción política. De tal manera que el ejercicio del poder no es monopolio ni prerrogativa de los políticos de oficio. Es preciso devolver lo público al terreno del juicio y de la acción del ciudadano.

### **3.2. La cultura del cinismo, la ciudadanía y la recuperación pública de la memoria**

El cultivo de la *práxis* cívica encuentra graves obstáculos en los problemas persistentes que hemos discutido líneas arriba. Las desigualdades sociales y económicas, así como

---

<sup>3</sup> Sobre los medios de comunicación en el Perú bajo Fujimori, véase más en Gamio (2002, pp. 293-306).

<sup>4</sup> Consúltese, por ejemplo, Tanaka (2005).

la amenaza de la cultura autoritaria, conspiran contra la construcción de la ciudadanía activa en el Perú. Por supuesto, no escasean las propuestas políticas —tanto desde la derecha como desde la izquierda— que aseguran que un episodio autocrático constituye un paso «necesario» para llegar luego a edificar la democracia «sobre bases sólidas». Tanto la izquierda radical como la derecha conservadora prometen a la sociedad un futuro de justicia y libertad a cambio de un tiempo de «mano dura», en el que se atacarían con éxito los problemas estructurales. Sería un «tiempo de preparación», un trago amargo hasta llegar a la meta. Por supuesto —en el nivel de los hechos— esa etapa autoritaria se prolonga indefinidamente. Se trata de una «trampa autoritaria» propia de posturas extremistas. El cuidado de la *vita activa* no es un «acto segundo»: debemos ocuparnos de ambos asuntos, el de la «justicia estructural» y el de la forja de una cultura política democrática (Gamio, 2022, sec. I, cap. 3).

Vivimos en tiempos en los que la formulación de aquella «trampa autoritaria» tiene plena vigencia, a ambos extremos del espectro político. Nuestro país está afrontando, desde hace unos meses, una suerte de «fujimorismo sin Fujimori» en el que el Congreso de la República está logrando capturar, a menudo con malas artes, las instituciones más importantes del país, poniendo en serio peligro el principio del equilibrio de poderes. La conformación del Tribunal Constitucional se definió a partir de los propios intereses de los parlamentarios, que asimismo lograron desmontar la reforma universitaria sin pudor alguno. Han colocado en la Defensoría del Pueblo a un personaje que no cuenta con las credenciales académicas, ni con una experiencia mínima en la defensa de los derechos humanos que requiere el puesto. No han convocado para tal designación a un concurso de méritos. Han pisoteado cualquier atisbo de meritocracia con el objetivo de hacer prevalecer los intereses de facción y la concentración del poder, concebido como recurso. Ahora pretenden capturar los organismos electorales y la Junta Nacional de Justicia. Es preciso señalar que estos movimientos no son fruto exclusivo de las componendas de los grupos de derecha. Se trata de acciones que son resultado de la «alianza conservadora» que reúne a la derecha con la izquierda representadas en el Parlamento.

La revista *The Economist* ha señalado recientemente que el Perú ya no es más una débil democracia, sino que puede ser descrito como un «régimen híbrido», es decir, un régimen que combina formas y prácticas democráticas con usos claramente autoritarios (Yun, 2023). Su estudio sobre la realidad política del Perú abarca todo el 2022, así que incluye tanto el Gobierno de Castillo como el de Boluarte (Redacción Gestión, 2023). Efectivamente, el sistema vigente en el país reconoce una diversidad de organizaciones políticas que compiten por acceder al poder y se celebran periódicamente elecciones; estos son rasgos que podrían calificarse como democráticos. No obstante, también podemos identificar prácticas contrarias a la democracia como vulneraciones al principio de balance de poderes, la sustitución de cuadros técnicos en el aparato estatal por «funcionarios de confianza», la tolerancia frente a la corrupción y a la violencia desde el poder, etc. El incremento del poder del Congreso

de la República —que, como hemos visto, está extendiendo su control sobre otras instituciones públicas— constituye un indicio firme de que nos encaminamos hacia políticas cada vez más autoritarias.

Una de las características de un «régimen híbrido» es la escasa disposición de las autoridades políticas a rendir cuentas acerca de sus actos a la ciudadanía y ante los medios de prensa. A menudo se pretende establecer restricciones a la libertad de prensa y de expresión del pensamiento en nombre de la defensa del «derecho al honor personal», incrementando las penas del delito de difamación. En estos días los parlamentarios discutirán la llamada «ley mordaza»,<sup>5</sup> que precisamente determina las sanciones contra quienes desde la prensa formal o desde medios informáticos lesionen la imagen de personajes públicos. Según los especialistas, esta cuestionable iniciativa pretende promover la autocensura de periodistas que investiguen irregularidades en el ejercicio de la función pública. Esta clase de medidas procura vulnerar los espacios de opinión pública, que constituyen un lugar de formación del juicio ciudadano.

La represión de las marchas de protesta de diciembre y enero ha producido cuarenta y nueve muertos. Muchos de los fallecidos estaban haciendo uso de su derecho a protestar e incluso, entre ellos, algunos eran transeúntes que ni siquiera formaban parte de la movilización. Los informes de Human Rights Watch, Amnistía Internacional y la CIDH documentan el uso inmoderado de la fuerza por parte de las fuerzas militares y policiales, así como la renuencia del Estado a investigar y denunciar a los perpetradores. Un amplio sector del Congreso se ha manifestado en contra de estos documentos y ha denunciado un presunto «sesgo ideológico» en el trabajo de las organizaciones que los han elaborado. Sin embargo, las pruebas y los testimonios respaldan la validez del informe. Como era de esperarse, la derecha parlamentaria ha cerrado filas en favor del Gobierno peruano. Se ha impuesto aquella funesta actitud que la estudiosa del psicoanálisis Fryné Santisteban llama «la cultura del cinismo» (2022); nuestros políticos de oficio *saben* lo que ha ocurrido con esos compatriotas muertos, *pero actúan como si no hubiese sucedido*, o atribuyen a otros actores la responsabilidad por esas muertes. Ese cinismo se está ramificando de distintos modos en la escena política y se promueve su práctica institucionalizada a partir de cuestionables medidas, como el caso de la incorporación de una materia escolar sobre los años de la violencia, concebida solamente desde los criterios de una «historia oficial».

Nuestra extrema izquierda también cultiva este cinismo. El expresidente Pedro Castillo intentó perpetrar un golpe de Estado (siguiendo el inquietante guion del régimen fujimorista), anunciándolo por televisión y en cadena nacional. Al no contar con el apoyo de las fuerzas armadas y policiales, intentó huir a la embajada de México, pero fue detenido por su propia escolta. Numerosos políticos de izquierda han pretendido negar la comisión de este atentado contra el Estado de derecho y a la vez procuraron victimizar al exmandatario. Sin embargo, todos vimos a Castillo declarar

<sup>5</sup> La denominada «ley mordaza» hace alusión al Proyecto de Ley 02862/2022-CR.

la disolución del Congreso, la reorganización de las instituciones que estructuran el sistema de justicia, y comunicar que en adelante ejercería el poder a partir de la publicación de decretos ley. Esta extravagante iniciativa naufragó casi de inmediato, pero su naturaleza autocrática está fuera de toda discusión.

En medio de esta polarización política, la aspiración a la verdad ha perdido toda significación. A juicio de la derecha conservadora, el grupo de ciudadanos que se movilizó pacíficamente para protestar contra el Gobierno peruano estuvo coludido con la minería ilegal, el narcotráfico y los remanentes del terrorismo, pese a que no existen pruebas que justifiquen esta acusación. Para un sector de la izquierda, la convulsión social no implicó la comisión de actos de vandalismo ni se perpetraron atentados contra edificios públicos. Algunos analistas de izquierda aseveran que se está gestando en el Perú una genuina «revolución popular», que se está librando una importante batalla contra un sistema injusto que ha sido descrito como una suerte de «*Apartheid* peruano». No existen argumentos sólidos para establecer tan estrecho paralelo entre la situación del Perú y el régimen segregacionista que padeció Sudáfrica. Para unos y para otros, el papel aguanta todo.

El Perú experimenta un agudo proceso de descomposición de la política. Una facción de nuestros políticos consideró que la mejor forma de defender la democracia suponía desconocer los resultados electorales, razonamiento que entraña una sonora contradicción. En la otra orilla se invocaba la necesidad de promover mecanismos de «democratización», acción que para sus defensores no implicaba el cuidado de los principios y procedimientos democráticos, aunque se tratase de los parámetros éticos y legales que precisamente pretenden afianzar y asegurar las políticas de inclusión. Unos y otros no parecen ser capaces de comprender los alcances de su propia incoherencia. No es casualidad que en tiempos de polarización y de populismo florezca también el cultivo de la llamada posverdad.<sup>6</sup> Los políticos de oficio suelen estigmatizar y caricaturizar los juicios y actitudes de quienes piensan diferente apelando a narrativas falsas o difundiendo medias verdades acerca de la conducta de sus rivales. Sin embargo, esta actitud no constituye un impedimento para que estos mismos actores celebren acuerdos bajo la mesa con sus adversarios políticos con el fin de ver satisfechos sus intereses en el manejo de los asuntos de Estado.

La ciudadanía parece estar tan dividida como la «clase política». Los ciudadanos experimentan un claro sentimiento de impotencia respecto de su capacidad para solucionar problemas comunes. Charles Taylor ha descrito este fenómeno en un estudio reciente como *el declive de la eficacia ciudadana*, la situación según la cual cada vez más personas sienten «que no tienen un poder real en relación con las élites» (Taylor, 2022, p. 23). Esto puede llevar a las personas a desarrollar una retorcida actitud de condescendencia frente a los actos de corrupción que cometan sus representantes, pretextando que se trata de un comportamiento ineludible cuando se trata de la Administración Pública o del ejercicio de la política a tiempo completo.

<sup>6</sup> Debo este planteamiento a Juan Antonio Guerrero, S. J.



No solo la desigualdad y la tradición autoritaria conspiran contra el ejercicio de la agencia cívica; el propio desaliento del ciudadano inhibe su capacidad de acción y transformación de su entorno y condición.

Este sentimiento de impotencia puede reforzar la cultura del cinismo que practican nuestra «clase política» y no pocos ciudadanos. Las autoridades del Poder Ejecutivo, así como un número significativo de representantes y políticos de oficio saben lo que ha pasado con las vidas de más de sesenta peruanos, vidas trucadas prematuramente en situaciones de violencia y desamparo estatal; saben que deben investigar esas muertes y rendir cuentas sobre estos hechos ante la comunidad nacional e internacional. No obstante, el discurso y el comportamiento de estos actores simula que estas violaciones de derechos humanos no tuvieron lugar. Esta actitud debería mover al ciudadano peruano —al menos al ciudadano de cierta edad— a reconocer la repetición de un viejo patrón de conducta, común a algunos políticos y agentes del Estado durante el conflicto armado interno, consistente en negar o encubrir los hechos de violencia. Se construyó entonces una narración en la que se había suprimido toda referencia a torturas, ejecuciones extrajudiciales, fosas comunes. Una «historia oficial» basada en el silencio y en la distorsión de la memoria. Con el tiempo se reveló la verdad, se descubrieron los hornos y se develaron los lugares de entierro indebido. Muchas víctimas elevaron su voz, contando su historia en el espacio público.

Situaciones como esta hacen manifiesto el decisivo valor de la memoria como herramienta para combatir la cultura del cinismo y la vocación por la impunidad. Reconstruir el pasado trágico pone en evidencia la profunda irresponsabilidad y la falta de escrúpulos de nuestros políticos de oficio, que prefirieron mirar hacia otro lado, negándole a las víctimas el derecho a la justicia y la reparación. La actitud de los políticos de oficio obstruyó el acceso de los ciudadanos a su derecho a vivir en una sociedad pacificada y reconciliada consigo misma. El trabajo realizado por la CVR en las audiencias públicas, así como su análisis de los hechos a partir de los indicios y las pruebas materiales disponibles, reveló la comisión de crímenes contra la vida tanto como la indolencia de muchos funcionarios públicos, que cerraron las puertas de municipios, cuarteles y comisarías cuando muchas personas indagaban infructuosamente por el paradero de sus seres queridos. Hoy la historia se repite.

El compromiso con la búsqueda de la verdad acerca del sufrimiento de nuestros conciudadanos se mantiene vigente. La recuperación de la memoria es una tarea *pública*, que concierne no solamente al sistema político, sino especialmente a la sociedad civil. A través de nuestras instituciones, los ciudadanos examinamos y discutimos qué acontecimientos, procesos y circunstancias *no debemos olvidar*, con el propósito de reorientar nuestra vida común y corregir los errores que hemos cometido como sociedad y como Estado. El *Informe* de la CVR, así como la importante literatura especializada y testimonial sobre el conflicto armado interno, constituyen un material de debate cívico y académico de enorme valor. Pensemos en las reflexiones de Carlos Flores Lizana, José Carlos Agüero y Lurgio Gavilán sobre el conflicto armado y el

predicamento de las víctimas. En todos estos esfuerzos de reflexión y reconstrucción narrativa, el esclarecimiento de la memoria constituye la base no solo de la acción de la justicia sancionadora y reparadora, sino que se convierte en una actividad ineludible para edificar un proyecto común.

#### **4. Reflexiones finales. Reconstruir el tejido social. ¿Debemos reconsiderar el *proyecto de Reconciliación*?**

Uno de los factores cruciales de la descomposición de la política es, precisamente, la ausencia de un proyecto colectivo. Resulta penoso constatar que la discusión de ideas ha abandonado la escena política; de hecho, impera una suerte de desprecio por el conocimiento. La contrarreforma universitaria y la desactivación *de facto* de la Sunedu constituyen signos de esta penosa desatención frente a la producción científica y al cuidado del argumento. Sin debate ni intercambio de razones resulta imposible edificar un conjunto de propósitos comunes que orienten el curso de la vida pública. De hecho, la idea misma del bien común inevitablemente se debilita o desaparece. La política peruana actual se basa, fundamentalmente, en la gestión de los intereses particulares de las organizaciones representados en el Congreso y de los grupos de poder que actúan detrás de ellos (vinculados, como se sabe, a universidades no licenciadas o al transporte informal, etc.). La convulsión social de diciembre de 2022 y enero de 2023 no llevó a que el Gobierno y los líderes de la protesta se sentaran alrededor de una mesa a discutir y negociar una solución para el conflicto. De hecho, las partes consideraron el diálogo como un mecanismo raquítrico y devaluado para resolver esta clase de desencuentros graves. No se percibió como una opción ni una salida razonable a la crisis. La consigna de uno y otro lado parece ser no negociar con el otro.

La polarización y el uso oficial de la violencia evocan los peores días del conflicto armado interno. Solo autoridades estatales que desconocen el pasado o se muestran indiferentes ante sus dolorosas lecciones pueden considerar seriamente la medida de enviar a las Fuerzas Armadas a reprimir la protesta en Ayacucho u ordenar que entren a la fuerza a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tales acciones constituyen un duro golpe a los cuerpos de las víctimas, así como una afrenta a las almas de la población ayacuchana y de la comunidad sanmarquina. Es, además, una ofensa contra toda la comunidad nacional, que recuerda lo sucedido en los años ochenta y noventa. Los ciudadanos tenemos aún viva la memoria de aquellos luctuosos años. Como en aquellos tiempos, hoy nuestras autoridades guardan silencio ante la muerte provocada de compatriotas en el sur del Perú. La cultura del cinismo llama a la imposición de políticas de impunidad en favor de los perpetradores.

La CVR señala cómo el «insulto racial» solía acompañar el ejercicio de la violencia física contra las víctimas durante el conflicto armado interno. Ahora bien, la discri-

minación racial sigue siendo una realidad que parece legitimar la aniquilación del otro. Si los peruanos asesinados pertenecen al sur andino y tienen ancestros indígenas, la situación, para muchos ciudadanos, no resulta realmente escandalosa; incluso puede convertirse en una realidad «tolerable» si es el precio a pagar a cambio de la promesa de «seguridad» o de «estabilidad económica». Esa parece ser la opinión de un sector importante de nuestras «élites». La muerte de más de sesenta ciudadanos no hace temblar un músculo a prácticamente el grueso de nuestra «clase política». En otras zonas de la región, la pérdida de vidas humanas provoca la reorganización de gabinetes ministeriales; aquí propicia la estigmatización de la protesta. Quien se opone es un «terruco», un enemigo del orden.

Nada hemos aprendido de un proceso de violencia que ensangrentó el país durante dos décadas. No hemos aprendido porque nuestros dirigentes se encargaron de bloquear el trabajo de la memoria. De hecho, siguen comprometidos con su supresión. Solo bajo ese registro puede entenderse el cierre temporal del Lugar de la Memoria o que el flamante defensor del pueblo le solicite a la presidenta Boluarte que «redefina los derechos humanos». En medio de aquella situación de ignorancia, completamente incompatible con el cargo que Josué Gutiérrez ostenta, este personaje considera que los derechos humanos pueden reformularse o ajustarse según los requerimientos del poder constituido. Presupone además que la Presidencia de la República posee las potestades de las autoridades del Antiguo Régimen, para «hacer y deshacer» aun en materia de derechos básicos. Bajo esa clase de oscuridades, el futuro de nuestra democracia es incierto.

El cultivo de la rememoración y de la acción cívica al interior de la sociedad civil constituye el único remedio frente a las políticas de amnesia moral e impunidad que buscan imponer nuestros políticos de oficio y otros miembros de nuestras «clases dirigentes». El olvido se plantea como una presunta «salida pragmática» frente a esta crisis. No obstante, el olvido forzoso entraña una forma de encubrimiento y de desprecio frente al predicamento de las víctimas. Como asevera Reyes Mate, «no es lo mismo el olvido en el sentido del desconocimiento, que el olvido en el sentido de no dar importancia al pasado. En el primer caso, el olvido es ignorancia, y, en el segundo, *es injusticia*» (Mate, 2009, p. 19, las cursivas son nuestras). Resulta claro que la opción por un olvido deliberado manifiesta el segundo de estos sentidos.

Es evidente que, en el tiempo que va desde la entrega del *Informe Final* de la CVR y la hora presente, nunca hemos estado tan lejos de la meta de lograr alguna forma razonable de reconciliación. Desde luego, no han faltado los políticos que han apelado a la meta de la «reconciliación nacional» para ponerle paños fríos a los conflictos sociales de diciembre y enero. Apelaban entonces a una pacificación en medio del silencio, de la ausencia de autocrítica y de la impunidad cuando se trata de los agentes del Estado. Esa espuria «reconciliación» solo es el disfraz de las «políticas de punto final» que han llenado de impunidad a tantas democracias de la región. Por ello, resulta pertinente retomar la concepción de la reconciliación como *proceso ético*

y *político*, en la línea de reflexión formulada por la propia Comisión. La reconciliación constituye un camino histórico-social edificado sobre la base del ejercicio de la verdad y el trabajo de la justicia.

La CVR entiende por «reconciliación» el restablecimiento y la refundación de los vínculos fundamentales entre los peruanos, vínculos voluntariamente destruidos o deteriorados en las últimas décadas por el estallido, *en el seno de una sociedad en crisis*, de un conflicto violento iniciado por el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso. *El proceso de reconciliación es posible, y es necesario*, por el descubrimiento de la verdad de lo ocurrido en aquellos años —tanto en lo que respecta al registro de los hechos violentos como a la explicación de las causas que los produjeron— así como por la acción reparadora y sancionadora de la justicia. (CVR, 2004, p. 63, las cursivas son nuestras)

¿Debemos renunciar a afrontar este proceso de reencuentro? No lo creo. Se trata de un proceso de largo aliento, que no solo implica deponer actitudes violentas, sino reconocer que todos los habitantes del país son ciudadanos de una misma comunidad política, cuyo derecho a gozar de los bienes propios de una vida de calidad es una prerrogativa irrenunciable, así como el derecho a ser identificados como agentes políticos e interlocutores válidos en el debate público y en los mecanismos para la toma de decisiones en materia social y política. La reconciliación está asociada a la tarea de construir una ciudadanía democrática fundada en las exigencias de la justicia redistributiva y el desarrollo humano. Es una meta que configura un horizonte capaz de orientar nuestras prácticas e instituciones.

Es un trasfondo que convoca a la ciudadanía a actuar en coordinación desde los foros del sistema político y los escenarios de la sociedad civil. Ello implica luchar porque los agentes recuperemos la fe en la política como una práctica cotidiana generadora de sentidos. Establecer las bases de una sociedad reconciliada requiere enfrentar los problemas señalados, las desigualdades de carácter estructural y la amenaza de la cultura autoritaria, disposición que ahora asume la figura de los «populismos», tanto de derecha como de izquierda, que prometen engañosamente revertir los efectos del declive de la eficacia ciudadana (Taylor, 2022, p. 25). Enfrentar estos problemas constituye una prioridad si queremos defender y configurar un régimen libre. Nuestra «clase política» no parece compartir la percepción de que se trata de una prioridad para el país. No existe hoy en la escena política un «consenso democrático» que articule una propuesta de tal naturaleza; más bien abundan los extremismos ideológicos de una y otra orilla. Necesitamos reagrupar las fuerzas democráticas —ciudadanos que crean en un proyecto sensato de democracia liberal con el que valga la pena comprometerse—. El *locus* de aquella convocatoria y compromiso es sin duda la esfera pública.

## Referencias

- Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós.
- Caretas. (2022, 31 de enero). Congresoista Alejandro Cavero plantea derogar resolución que declara a «El Ojo que Lloro» como patrimonio cultural de la Nación. <https://caretas.pe/politica/congresista-alejandro-cavero-plantea-derogar-resolucion-que-declara-a-el-ojo-que-llora-como-patrimonio-cultural-de-la-nacion/>
- Cavero, A. (s. f.). <https://twitter.com/alejandrocavero/status/1488512507505426436?lang=ar-x-fm>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2004). *Informe Final* (t. I). CVR.
- Escribano, P. (2023, 29 de marzo). El Lugar de la Memoria cerrado por la intolerancia. *La República*. <https://larepublica.pe/cultural/2023/03/29/lum-el-lugar-de-la-memoria-cerrado-por-la-intolerancia-ministerio-de-cultura-municipalidad-de-miraflores-renovacion-popular-349508>
- Flores Galindo, A. (1999). *La tradición autoritaria: violencia y democracia en el Perú*. APRODEH; SUR.
- Gamio, G. (2002). Crisis de la democracia, ciudadanía y medios de comunicación. Aproximaciones éticas al caso peruano. En P. Diezhandino, J. Marinas y N. Watt (Eds.). *Ética de la comunicación: problemas y recursos* (pp. 293-306). Edipo.
- (2022). *La crisis perpetua. Reflexiones sobre el bicentenario y la baja política*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Habermas, J. (1982). *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gili.
- Infobae. (2022a, 1 de julio). Perú Libre: Waldemar Cerrón y Guido Bellido votaron a favor de blindar a Manuel Merino, pese críticas de Vladimir Cerrón. <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/01/peru-libre-waldemar-cerron-y-guido-bellido-votaron-a-favor-de-blindar-a-manuel-merino-pese-criticas-de-vladimir-cerron/>
- (2022b, 2 de julio). Guido Bellido defiende blindaje de Manuel Merino: «La verdad y la objetividad debe imponerse». <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/02/guido-bellido-defiende-blindaje-de-manuel-merino-la-verdad-y-la-objetividad-debe-imponerse/>
- Lerner, S. (2008). Prefacio. En Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2004). *Hatun Willakuy*. Versión abreviada del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2.ª ed., pp. I-X). Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

- Mate, R. (2009). Historia y memoria. Dos lecturas del pasado. En I. Olmos y N. Keilholz-Rühle (Eds.). *La cultura de la memoria. La memoria histórica en España y Alemania* (pp. 19-28). Iberoamericana Vervuert.
- Menand, L. (2010). *El club de los metafísicos*. Ariel.
- Neira, H. (2001). *El mal peruano 1990-2000*. SIDEA.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades*. Paidós.
- Olmo, G. (2021, 14 de septiembre). Abimael Guzmán: el debate en Perú sobre qué hacer con el cadáver del líder de Sendero Luminoso. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58553633>
- Prieto, F. (2007). *El trigo y la cizaña. Radiografía de una conjura contra el cardenal Cipriani*. s. e.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos; Instituto de Defensa Legal.
- Redacción Gestión. (2023, 3 de febrero). The Economist: calidad democrática de Perú retrocede. <https://gestion.pe/peru/the-economist-calidad-democratica-de-peru-retrocede-tras-el-fallido-autogolpe-de-pedro-castillo-dina-boluar-te-democracia-en-peru-noticia/>
- Santisteban, F. (2022). Notas sobre la reconciliación. *Sílex*, 12(1), 182-193.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Taylor, Ch. (1997). *Argumentos filosóficos*. Paidós.
- (2022). Degenerations of Democracy. En C. Calhoun, D. Gaonkar y Ch. Taylor. *Degenerations of Democracy* (pp. 18-47). Harvard University Press.
- Vásquez, L. (2023, 4 de mayo). Rafael López Aliaga opina sobre informe de la CIDH pese a que afirma no haberlo leído. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/05/04/rafael-lopez-aliaga-opina-sobre-informe-de-la-cidh-pese-a-que-afirma-no-haberlo-leido-mml-nvb-370348>
- Yun, H. (2023, 2 de febrero). The Economist Intelligence Unit: Perú dejó de ser considerado una «democracia» y pasó a un «régimen híbrido». *Semana económica*. <https://semanaeconomica.com/legal-politica/politica/eiu-la-democracia-peruana-paso-a-ser-considerada-un-regimen-hibrido-por-crisis-e-inestabilidad-politica>

**IV. REFLEXIONES FINALES:  
EL HORIZONTE DEL  
RECONOCIMIENTO**

# LA RECONCILIACIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE UN IDEAL ÉTICO NACIONAL

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.011>

**Miguel Giusti**

<https://orcid.org/0000-0002-9837-9981>

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

## Resumen

La «reconciliación» fue una noción anexada al nombre originario de la Comisión de la Verdad poco después de su creación, lo que trajo consigo no pocos equívocos sobre sus metas y sobre las expectativas que le correspondía generar. La CVR no cedió a las presiones políticas o ideológicas y ofreció más bien una definición ética de la reconciliación de gran calado, que analizaremos con detalle. Veremos igualmente que, tras la insistencia en recurrir a este concepto, se expresa una visión negacionista que pretende encubrir responsabilidades o evitar los cambios sociales profundos que serían indispensables para una reconciliación genuina. Una de las dimensiones que, según la propia CVR, es constitutiva de la reconciliación, es la idea de un «reconocimiento recíproco» entre los peruanos. Desarrollaremos esta idea, muy presente en la ética contemporánea, por ser especialmente fecunda para expresar lo que podría llamarse, en el marco de la reconciliación, la «larga lucha por el reconocimiento» en el Perú.

**Palabras clave:** reconciliación, reconocimiento, verdad, justicia, nación peruana



## Introducción

Que la CVR lleve, en su nombre mismo, la palabra «reconciliación», es sabidamente resultado de las controversias que se produjeron en el momento de su creación. Controversias que revelan, a su vez, las fisuras ideológicas que atravesaban, y aún atraviesan, a la clase política peruana y a su percepción sobre las tareas o los resultados que debían esperarse de un grupo de trabajo de esta naturaleza. La Comisión se creó, recordémoslo, por un decreto supremo emitido por el presidente Valentín Paniagua el 4 de junio de 2001<sup>1</sup> con el nombre de «Comisión de la Verdad», pero su denominación y su composición fueron luego sorpresivamente modificadas por un decreto supremo emitido por el presidente Alejandro Toledo el 31 de agosto del mismo año, mediante el cual se establecía que el nombre pasaba a ser «Comisión de la Verdad y Reconciliación».<sup>2</sup> Llama la atención, naturalmente, que en apenas un par de meses se produjera un cambio de tal magnitud, que asignaba a la Comisión una tarea prioritaria sumamente problemática, sobre cuyo significado o alcance el nuevo decreto no ofrecía prácticamente ninguna explicación. Como veremos a lo largo de este capítulo, ello no fue fruto de una reflexión azarosa ni, menos, de un propósito bienintencionado de complementar las tareas por realizar, sino que fue más bien el resultado de un compromiso con tendencias negacionistas de la sociedad que pretendían desviar así el rumbo ya trazado de la Comisión.

Es cierto que aspirar a una «reconciliación», en sus diferentes formas y en sentido genérico, pasa por ser una meta encomiable en la sociedad, como lo atestigua el empleo positivo del término en nuestro lenguaje habitual. No solo en su uso cotidiano, sino incluso en el que se hace de él de modo más técnico en los dominios de la teología, el derecho internacional o la filosofía. Pero en esa aspiración puede anidar también un señuelo, naturalmente encubierto, que consiste en transmitir por su intermedio, bajo un manto de legitimidad, el propósito de mantener las relaciones de inequidad preexistentes en la sociedad, es decir, de obstaculizar la meta principal de la Comisión, que era investigar la «verdad» de lo ocurrido, en sentido *histórico* y en sentido *ético* —no solo, pues, elaborar un registro de hechos, sino ofrecer igualmente una explicación de las causas próximas y remotas que los produjeron—, así como contribuir a la labor de la justicia, estableciendo responsabilidades y proponiendo medidas de reparación para las víctimas o reformas institucionales. La reconciliación es un concepto equívoco, que se presta a interpretaciones muy diferentes y que puede

---

<sup>1</sup> Decreto Supremo 065-2001-PCM, que acogió el proyecto presentado por un Grupo de Trabajo Interinstitucional ad hoc creado mediante la Resolución Suprema 314-2000-JUS. Véase <https://www.cverdad.org.pe/lacomision/cnormas/normas01.php>. El *Informe Final* de la CVR será citado como «CVR-IF», usando como referencia el sitio web: <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>, con las especificaciones del caso.

<sup>2</sup> Decreto Supremo 101-2001-PCM. Véase <https://www.cverdad.org.pe/lacomision/cnormas/normas04.php>.

tener usos ideológicos ilegítimos, como se expondrá ampliamente en las siguientes reflexiones.

Precisamente por ello, la CVR se vio obligada a precisar en qué sentido concebía la idea de «reconciliación», consciente del terreno semántico pantanoso en el que se hallaba. Al proceder así, eludió por lo pronto deliberadamente el significado más inmediato de la palabra —la idea de un acuerdo entre dos o más partes para retornar a la situación precedente en la que se encontraban—, y propuso una definición de más largo alcance, de gran calado ético, que incorporó en su contenido el vínculo a la búsqueda de la verdad y la justicia que exigía el mandato de su creación.

Propondremos en este capítulo una relectura del concepto de reconciliación empleado por la CVR que tome en cuenta este complejo panorama, en el que confluyen factores de naturaleza política, histórica, ideológica y coyuntural. Recordaremos, en primer lugar, el marco conceptual en el que situó la Comisión la definición de este concepto, no solo presionada por las eventuales distorsiones de su significado a las que hemos hecho alusión, sino sobre todo con la intención de otorgarle un sentido ético congruente con el proyecto global que inspiraba sus tareas, y aun cuando ello supusiera tomar distancia de algunos usos habituales del término. Conviene traer a la memoria dicha definición, no solo porque suele ser ignorada en los debates acerca del tema, sino además porque ella es una muy elaborada y lúcida concepción del complejo proceso ético que trae consigo la tarea de la reconciliación. En segundo lugar, nos referiremos a algunos casos emblemáticos en que se invocó en el país a la reconciliación, como si se tratase de un anhelo nacional, pero con el propósito precisamente de ignorar las reformas estructurales que la propia CVR consideraba indispensables para evitar que se mantuviesen las relaciones seculares de inequidad o para que la historia de la violencia no se repita. La demanda de reconciliación fue utilizada en esos casos como un «señuelo ideológico», con un fin benéfico aparente, pero con un fin último de contribuir al negacionismo en nuestra percepción histórica. En tercer lugar, tomaremos uno de los hilos que forman parte del tramado conceptual de la definición de la reconciliación de la CVR, el concepto de «reconocimiento recíproco», con la intención de analizarlo con más detalle, pues nos remite a una teoría ética contemporánea que puede ser muy relevante para el tratamiento de nuestro tema. Dicho concepto nos permitirá evitar algunos de los malentendidos que se asocian habitualmente a la reconciliación, en la medida en que el «reconocimiento», técnicamente hablando, exige la vigencia o la instauración de relaciones igualitarias y de justicia en los diferentes ámbitos de la vida social (interpersonales, jurídicos, políticos) e incorpora en su definición la relevancia ética de las «luchas sociales» por la conquista de tales derechos. Poniendo el acento en las condiciones exigidas por el proceso del reconocimiento recíproco, y teniendo en cuenta la dimensión reivindicatoria de justicia que le subyace, propondremos finalmente, a modo de conclusión, una interpretación de la propia historia del Perú como una *larga e inconclusa lucha por el reconocimiento*. Deseamos así iluminar un aspecto esencial de la definición de

la reconciliación de la CVR, una definición que debería seguir siendo, para los peruanos, un referente ético fundamental en la comprensión de nuestra historia como nación, de las causas de su aun dolorosa fragmentación y de la difícil, pero necesaria, meta que deberíamos perseguir.

## 1. La reconciliación en el *Informe Final* de la CVR

En la Introducción de su *Informe Final*, la CVR presenta una muy valiosa reflexión sobre el marco jurídico y conceptual que orienta su trabajo, así como sobre el sentido específico en que entiende las nociones centrales de las que se ocupa, entre ellas precisamente también la de «reconciliación». Se trata de un documento de suma importancia, al que lamentablemente no se le ha prestado la debida atención y cuya sola lectura serviría para desmontar muchos de los infundios que se han levantado en contra de la Comisión. Aunque sabemos, claro está, que tras ellos puede haber no simplemente una desatención, sino también otras intenciones políticas y éticas.

Ya en las páginas iniciales de aquella Introducción, refiriéndose a los decretos supremos que le dieron origen, la CVR hace un primer deslinde en relación con una posible interpretación del concepto de «reconciliación» que implicase alguna forma de justificación de la impunidad. Se nos recuerda allí que el propio decreto supremo que corrigió el nombre de la Comisión, si bien sostenía que «uno de los fines esenciales de la CVR es sentar las bases para un profundo proceso de reconciliación nacional» (CVR, 2003, t. I, p. 27), precisaba al mismo tiempo que dicho proceso debía realizarse «a partir del esclarecimiento de los hechos, así como el restablecimiento de la justicia» (CVR, 2003, t. I, p. 27). Era indispensable, se nos dice enfáticamente, «excluir una interpretación del concepto de reconciliación que la hiciese equivalente a la extinción de la responsabilidad penal de los perpetradores de los graves crímenes contemplados en el mandato», como había ocurrido pocos años antes, cuando el Gobierno de Alberto Fujimori utilizó el concepto de «reconciliación nacional» para justificar la aprobación de leyes de amnistía que consagraban la impunidad. Se trata de una referencia explícita en el *Informe Final* de la Comisión (CVR, 2003, t. I, p. 27).

Es significativo, y revelador, que la CVR se viera en la necesidad de hacer deslindes de este tipo con respecto al concepto de reconciliación desde el inicio de sus reflexiones, porque ya hemos comentado que la noción tiene un significado escurridizo, aunque en líneas generales positivo. En efecto, en su uso cotidiano, nadie parece objetar en principio el valor de una reconciliación, y más bien es frecuente lamentar que ella no se produzca, en nuestra vida social o interpersonal. Y en lo que respecta a su sentido más técnico, o más rigurosamente conceptual, bastaría con recordar que esa palabra da nombre a uno de los sacramentos de la Iglesia católica. Pero, en cualquiera de los casos, para que la palabra «reconciliación» tenga sentido, en su acepción más genérica, se debe presuponer la existencia de al menos tres condiciones: a) ella

se debe producir entre dos (o más) partes que se encuentran momentáneamente en conflicto; b) ella invoca al retorno a una situación precedente en la que las partes se hallaban supuestamente *conciliadas* (por eso justamente se emplea el prefijo «re»); c) la situación precedente de conciliación debe haber sido de algún modo beneficiosa o justa para las partes. Por lo mismo, cuando hablamos de reconciliación, es preciso identificar a las partes entre las cuales ella se debe producir, evaluar si merece la pena restaurar la relación precedente entre ellas y, finalmente, analizar si la situación de partida era verdaderamente justa o beneficiosa para las partes en conflicto.

Ya con estas especificaciones semánticas, es claro que vemos restringirse mucho el ámbito de aplicación del término. Si alguna de las condiciones indicadas no se cumpliera, entonces el empleo de la palabra, sin mayores especificaciones, resultaría inapropiado, lo que obligaría, como fue el caso, a proponer una definición éticamente más precisa, al mismo tiempo más compleja y más restrictiva. No era posible, por lo pronto, ni siquiera en la intención de quienes propusieron la introducción del término, interpretarlo como una forma de acuerdo entre «dos partes», una de las cuales hubiese sido el grupo subversivo Sendero Luminoso. Ha habido, como bien se sabe, conflictos armados en otros países, en los que el término se ha aplicado en ese sentido. Tampoco era imaginable la simple restauración del estado de cosas o de los vínculos sociales precedentes a la irrupción del conflicto armado en nuestro país, aunque al respecto pueda haber ya algunos indicios en sentido contrario, tal como acabamos de reseñar. Estrictamente hablando, al menos en sentido ético, no es razonable hablar de reconciliación, por ejemplo, entre una víctima y un victimario. Como tampoco lo es denominar así un arreglo entre explotadores y explotados, o entre privilegiados y excluidos, porque la situación inicial que se pretende restaurar no era justa o era ventajosa solo para una de las partes. No obstante, las cosas pueden ser aún peores, porque es posible además aprovecharse políticamente del sentido positivo del concepto y usarlo de manera estratégica, contrariando principios éticos o jurídicos, tal como lo comenta la propia CVR en el caso citado, o tal como lo veremos, en la segunda parte, al hablar del «señuelo» de la reconciliación en nuestro país.

Ante el desafío que implicaba el empleo de una noción tan ambigua, la CVR propone una definición propia: «La CVR entiende por ‘reconciliación’ la puesta en marcha de un proceso de restablecimiento y refundación de los vínculos fundamentales entre los peruanos», y añade que dicho proceso «es hecho posible, y es hecho necesario, por el descubrimiento de la verdad [...], así como por la acción reparadora y sancionadora de la justicia» (CVR, 2003, t. I, pp. 36-37). No es aún una definición completa, porque ella será precisada en varios sentidos poco más adelante, pero está claro que, ya con lo dicho, y aun a riesgo de contrariar el significado habitual que le es propio al término, lo que se quería evitar era la interpretación que sugiere restaurar una relación social previa, sin importar cómo esta fuese. Y, por si quedaran dudas, se lee un poco más adelante: «Para que la reconciliación tenga sentido, deberán mo-

dificarse las condiciones en que se restauren los vínculos entre los peruanos» (CVR, 2003, t. I, p. 37).

Las precisiones que siguen son de una importancia decisiva. Las enumero primero, resumiéndolas, para que se perciba su complejidad y amplitud. De la reconciliación se dice que es: a) un *proceso*, b) que implica una *toma de conciencia* de la complejidad y gravedad de las causas del conflicto (incluyendo el «vínculo social precedente»), c) que nos lleve a *asumir nuestra responsabilidad*, a cada quien según corresponda, y d) a «refundar», es decir, a corregir y reestructurar las condiciones de vida de nuestra sociedad. Estos rasgos se derivan de la vinculación anunciada de la «reconciliación» con la «verdad» (una «verdad», como se ha dicho ya, entendida también en sentido ético). Pero, como la reconciliación ha de vincularse igualmente a la «justicia», entonces el proceso mencionado: e) debe conducir a la implantación y la consolidación de la justicia (en su cuádruple dimensión: moral, judicial, reparadora y político-social), f) debe comprometer a la entera sociedad peruana, g) debe instaurar en ella relaciones de reconocimiento recíproco, h) debe conducir al arrepentimiento y a la petición de perdón de parte de los responsables y, finalmente, i) debe entenderse como un proceso abierto y permanente que se convierta en una meta de nuestra convivencia común (CVR, 2003, t. I, pp. 36-38).

Esta es la definición de la «reconciliación» que nos ofrece la CVR. Difícil imaginar una concepción más lúcida o más completa de ella, y más difícil aún explicarse, a la luz de lo allí expresado, la ligereza con la que tantos detractores de la Comisión le reprochan no haber contribuido a su promoción o a su puesta en práctica. Lo que ocurre es más bien que tras las críticas anida una interpretación de la reconciliación que está muy lejos de lo que propone la CVR y que se acerca más bien a los equívocos que ya hemos evocado y que desarrollaremos más adelante.

La enumeración resumida de las dimensiones de que se compone la reconciliación no debe llevarnos a pensar, sin embargo, que se trata de un conjunto inconexo de rasgos colocados simplemente como un listado de deberes éticos. Es, sí, por supuesto, una concepción ideal, normativa, de la reconciliación, que, por lo mismo, se nos ofrece como una instancia de evaluación de una de las grandes metas encargadas a la Comisión. El razonamiento que allí se expresa es el siguiente: no debemos entender la reconciliación como la restauración de las condiciones sociales imperantes en el pasado, causantes en buena medida de los conflictos posteriores, sino como un proceso de reflexión ética, llevado a cabo por todos los miembros de la sociedad, que nos haga recapacitar sobre la gravedad de lo ocurrido en los años de violencia, sobre sus causas próximas y remotas, y que no solo nos conduzca a asumir la responsabilidad que nos corresponda, sino además a comprometernos a instaurar (a «refundar») relaciones más justas y equitativas entre todos los peruanos, que hagan posible un nuevo tipo de convivencia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Es enriquecedor, al respecto, el debate multidisciplinario que se produjo en el coloquio internacional de la Confederación Mundial de Instituciones Universitarias Católicas de Filosofía (COMIUCAP) en

Quisiera detenerme un momento en el concepto de «reconocimiento» que aparece en la definición, porque, como se ha anunciado, será luego materia de una reflexión de mayor alcance. En la definición ofrecida por la CVR, se dice, a la letra, que la reconciliación exige que «se instauren relaciones de reconocimiento recíproco que corrijan la discriminación social, económica, racial, cultural y de género, y cualquier otra forma de postergación, relaciones que hagan posible la refundación del acuerdo social entre todos» (CVR, 2003, t. I, pp. 36-37). Aunque no se ahonda en los alcances del concepto, queda claro, por un lado, que la CVR considera que el «reconocimiento» es una condición necesaria de la reconciliación y que consiste en la instauración de relaciones intersubjetivas de reciprocidad, en las que, por definición, queda excluida cualquier forma de trato inequitativo, discriminatorio o injusto. Volveremos sobre este punto en la tercera parte del capítulo.

## 2. El señuelo de la reconciliación en la historia reciente

Como lo advirtió la propia CVR, puede haber no solo un uso inapropiado del término, sino también una estrategia intencional e ideológica que lo motiva o explica. Ocurre que, precisamente porque el sentido positivo de la reconciliación es ampliamente difundido, se puede recurrir a él para simular una relación beneficiosa entre las partes, pero con el propósito de encubrir una situación inicial de injusticia o una conducta ética reprobable. Es en este caso que el llamado a la reconciliación equivale a un señuelo. Se la invoca para atraer a las partes involucradas, a la opinión pública en general, hacia una situación ideal ética o política, pero distrayéndola así de la causa principal del conflicto que se halla en sus orígenes.

Decíamos que en el Perú hemos visto aparecer con fuerza este señuelo en las últimas décadas al menos en tres situaciones emblemáticas. Una de ellas fue la irrupción, a fines del siglo pasado, de la «Teología de la Reconciliación» con el propósito de contrarrestar el impacto creciente en la sociedad de la «Teología de la Liberación». No era la «liberación» —se sostenía— lo que debía considerarse el núcleo de la interpretación adecuada del sentido de la vida cristiana, sino la «reconciliación». Naturalmente, este es un debate teológico complejo en el que no se puede entrar aquí. Pero era claro que aquel llamado específico y circunstancial a la «reconciliación», que es lo que aquí nos interesa, tenía la intención de desautorizar la búsqueda de justicia social y la condena moral de la opresión o de la falta de solidaridad que estaban implícitas en la concepción de una Teología de la Liberación. Se trataba de un señuelo, porque se pretendía encubrir y legitimar la injusticia estructural de la sociedad bajo el manto de una reconciliación meramente superficial que equivalía a la restauración del orden

---

torno al tema del «perdón», coorganizado con el Instituto de Democracia y Derechos Humanos y el Centro de Estudios Filosóficos de la PUCP, que ha quedado consignado en el volumen *Rostros del perdón* (Lerner y Giusti, 2021).

jerárquico e inequitativo imperante. Por cierto, uno de los principales promotores de la Teología de la Reconciliación en aquellos años fue el Sodalicio, que organizaba con regularidad congresos internacionales sobre el tema.

La segunda situación emblemática a la que queríamos referirnos ha sido ya comentada, a saber, la decisión extemporánea del Gobierno de Alejandro Toledo de añadir el nombre de «Reconciliación» a la muy poco tiempo antes creada «Comisión de la Verdad». Por entonces, cabe recordarlo, el concepto había adquirido carta de ciudadanía en la reflexión jurídica sobre justicia transicional con la idea de tipificar procesos de resolución de conflictos entre grupos enfrentados de una misma nación. Pero, en el caso del Perú, aquella decisión generó confusión (o expectativas impropias), en primer lugar, porque, como ya se ha dicho, en sentido estricto lo que parecía lógicamente estarse sugiriendo era una propuesta de reconciliación entre el Estado y Sendero Luminoso, cosa a la que nadie aspiraba, y, en segundo lugar, porque se imponía a la CVR una tarea, o bien irrealizable, o bien destinada a *dar vuelta a la página*, es decir, a cubrir con un manto de olvido e impunidad la gravedad de los daños ocurridos y sobre todo de sus causas.

La verdadera razón por la que se introdujo extemporáneamente aquel término fue el intento de silenciar los crímenes de Estado y de calmar la crispación de las Fuerzas Armadas y del fujimorismo, que se resistían a admitir su responsabilidad. La reconciliación fue, nuevamente, un señuelo: bajo el ropaje de un entendimiento ficticio, se encubría la pretensión de ocultar la verdad y de impedir el reconocimiento de las causas y los remedios de la violencia que había asolado el país. La reconciliación a costa del negacionismo. Así se explica el desinterés con el que el presidente Toledo recibió el *Informe Final* de la CVR, y la poca atención que tanto él como el presidente Alan García prestaron a sus recomendaciones, incluso las referidas a la reparación de las víctimas. Ambos desenmascararon además sus reales intenciones al poner todo tipo de trabas a la construcción del Museo de la Memoria que estaba siendo promovido y financiado en gran medida por la cooperación internacional.

En fin, la tercera «coyuntura» en la que se pretende imponer en la agenda pública el objetivo de la «reconciliación» es la de la hora presente, que se distingue de las anteriores quizás solo por la crudeza de sus propósitos negacionistas. Ya los diferentes Gobiernos a lo largo de estos veinte años intentaron tomar distancia de la honda reflexión ética que proponía el *Informe Final* de la CVR, pusieron trabas a la política de reparaciones que había sido propuesta, desdeñaron su papel en la historia del país e hicieron, una y otra vez, invocaciones a la «reconciliación», entendiéndola por ella un mero «borrón y cuenta nueva» que relegase al olvido las investigaciones puntuales llevadas a cabo por la Comisión, así como su pretensión de asignar responsabilidades a unos u otros, a todos los peruanos, en realidad. Si ya durante el Gobierno de Alberto Fujimori, como se ha recordado, se utilizó el término para consagrar la impunidad de los responsables de crímenes conocidos por la opinión pública, en los Gobiernos posteriores se pretendió emular esa conducta a fin de simular un acuerdo

nacional que desconociese las causas profundas de la tragedia social vivida durante décadas y que dejase inalterado el estado de cosas en el país. La estrategia del señuelo de la reconciliación ha seguido aplicándose, o incluso haciéndose más desenfadada y con ataques más directos al trabajo de la CVR. El costo de esa ficción es ya no solo el negacionismo de la verdad de nuestra historia reciente, sino además el de la corrupción, cuya metástasis en el tejido social y político se ha extendido hasta límites nunca antes vistos. ¿Cuáles serían las partes entre las que, se supone, debería producirse una reconciliación?<sup>4</sup> Difícil responder a esa pregunta, cuando lo que vemos es una crispación generalizada, la exacerbación de los ánimos entre las autoridades políticas y las demandas sociales, una alianza bochornosa entre todas las tendencias ideológicas con el único propósito de defender sus privilegios malamente habidos, una alarmante parálisis de la política nacional. En ese contexto, la reconciliación es una cáscara vacía, un valor que no suscita adhesión alguna.

### 3. El concepto de «reconocimiento»

Pero decía que convendría tomar un hilo —la referencia al «reconocimiento»— de esa densa y valiosa madeja que es la definición de la reconciliación en el *Informe Final* de la CVR, porque me parece que puede esclarecer una de sus más importantes dimensiones. El concepto de reconocimiento ha adquirido en las últimas décadas una sorprendente y amplia difusión en los debates de la ética y la filosofía política, ya sea como visión alternativa o complementaria al concepto liberal clásico de «justicia distributiva», o ya sea, en su versión más ambiciosa, como nuevo paradigma de comprensión de la ética (Giusti, 2017 y 2022)<sup>5</sup>. Si bien se trata de un concepto acuñado a inicios del siglo XIX en el marco de la crítica del idealismo alemán a la interpretación moderna, individualista, de la libertad, muy pronto desapareció del horizonte hermenéutico de la discusión y solo ha hecho su reaparición a fines del siglo XX, cuando la concepción liberal o universalista dominante era sometida a un cuestionamiento generalizado. La recuperación del concepto de reconocimiento está marcada por un interés en satisfacer las carencias de la reflexión moral y política de la actualidad.

<sup>4</sup> En fecha reciente se ha sugerido un empleo inusual de la expresión, con el propósito de apuntalar la tesis del «fracaso» de la CVR, a saber, que la «reconciliación» debería haber sido entre las dos partes «vencedoras» del conflicto, es decir, entre las fuerzas del orden y los defensores de los DDHH. Véase, por ejemplo, Jaime de Althaus (2023). Destaco el caso de J. de Althaus, porque en diferentes ocasiones ha defendido una tesis que me parece muy aguda sobre la lectura global del conflicto de parte de la CVR. Sostiene que fue un error considerar al campesinado como una «víctima», en lugar de considerarlo como un protagonista o un «héroe», dado que finalmente venció al grupo subversivo. La tesis es aguda, porque resalta el papel proactivo o la perspectiva combativa del campesinado o de la sociedad, pero ello no puede conducir a restar importancia al sufrimiento de gran parte de dicha población. Se podría así incluso correr el peligro de encubrir el daño bajo una visión romantizada de la victoria política.

<sup>5</sup> Véanse también Rasmussen (1990); Acosta (2010); Giusti (2017).



La amplitud de su difusión habla, sin duda, a favor de la pertinencia del concepto, porque eso significa que con él se ha logrado identificar una dimensión del problema moral que estaba siendo desatendida en los debates anteriores, en particular el que enfrentó por algunos años a comunitaristas y liberales. Eso fue precisamente lo que destacaron, de manera directa o indirecta, las dos publicaciones ya ahora clásicas sobre el tema del reconocimiento que aparecieron simultáneamente en 1992, aun proviniendo de tradiciones diferentes: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* de Charles Taylor (1993) y *La lucha por el reconocimiento* de Axel Honneth (1997). En ambos textos se hace hincapié en una deficiencia fundamental de los debates sobre el universalismo moral, a saber: que en ellos no aparece tematizada una fuente continua de discriminación, o una motivación persistente de carácter reivindicatorio, asociadas a la identidad y los derechos de los individuos como miembros de una cultura, una subcultura o un colectivo. La persistencia de estos patrones de exclusión obligaba a buscar conceptos alternativos en la tradición y para el caso parecía fructífero desempolvar y reactivar el viejo concepto de reconocimiento procedente del idealismo alemán.

Pero las posiciones de estos autores, aun coincidiendo en lo esencial, no se desarrollan en la misma dirección. En el caso de Taylor, lo que se sugiere es reintroducir la noción de «reconocimiento» con el propósito de conceptualizar adecuadamente el reclamo de las comunidades o los grupos culturales cuyas diferencias parecen perder relevancia en el marco de la concepción liberal o universalista. Es la demanda del multiculturalismo la que esta noción quiere atender. No es, por cierto, una novedad que Taylor, como comunitarista, mantenga una polémica con el universalismo acerca de cuestiones fundamentales referidas a la definición de la vida buena (Thiebaut, 1992; Taylor, 1997; Rosenblum, 1998). Lo novedoso aquí es más bien que recurra a la noción del «reconocimiento» para, al menos en principio, ofrecer una nueva perspectiva de conciliación entre las posiciones contrapuestas, es decir, para terciar en este debate.

Siendo un buen conocedor de la obra de Hegel, Taylor advierte que el tema del reconocimiento adquiere carta de ciudadanía al menos desde la *Fenomenología del espíritu* (Hegel, 1966), pero, en contra de lo que acaso podría esperarse, no parece interesarle mucho la interpretación hegeliana del concepto. Sus fuentes principales son más bien Rousseau y Herder. En ellos, específicamente en la idea rousseauniana de una voz interior de la naturaleza que anida en cada individuo, y en la concepción expresivista herderiana de la originalidad del sujeto, cree encontrar Taylor una clara tendencia moderna de subjetivización, que él caracteriza globalmente como «el ideal de la autenticidad» (Taylor, 1993, p. 47).<sup>6</sup> El ideal de la autenticidad no es la única forma de subjetivización que experimenta la cultura en la Modernidad; a su lado, y en paralelo, se produce, en palabras suyas, el reemplazo de la cultura medieval del

---

<sup>6</sup> En torno a este tema giran, como se sabe, varias obras importantes del mismo autor (Taylor, 1994 y 1996).

«honor», sobre la cual se levanta una sociedad jerárquica, por la cultura de la «dignidad», que sirve de fundamento a una sociedad igualitaria y que está, naturalmente, asociada a la noción de autonomía y a la filosofía de Kant. Sobre la base de estas consideraciones, puede Taylor plantear luego una contraposición genérica entre, por un lado, la «política del universalismo», centrada en la concepción igualitaria sobre la dignidad del ser humano y en la noción de autonomía y, por otro lado, la «política de la diferencia», centrada en la nueva noción de autenticidad, es decir, en la idea apenas esbozada de reconocimiento. Él mismo aboga, evidentemente, por la *política de la diferencia*, y cree que esta nueva interpretación podría o debería permitirnos corregir nuestra comprensión de la sociedad liberal, es decir, debería ayudarnos a superar la contradicción artificial sobre la que se alza la controversia entre culturalistas y liberales. En su visión del problema, el reconocimiento puede ser el núcleo integrador de una concepción liberal, pero solo si se toma distancia de aquella otra versión del liberalismo que se apoya sobre el paradigma de la autonomía.

Muy diferente es la posición de Axel Honneth, quien, por cierto, plantea el problema desde una perspectiva que bien podríamos considerar universalista. En su libro *La lucha por el reconocimiento*, publicado igualmente en 1992, lo que nos propone es retomar, esta vez sí de modo explícito, el concepto de «reconocimiento» del joven Hegel con la finalidad de emplearlo sistemáticamente como clave de lectura moral de la historia de las reivindicaciones políticas o, en sus palabras, como «gramática de los conflictos sociales» (Honneth, 1997, p. 2). La demanda que allí se expresa es doble: es, por un lado, la necesidad de ofrecer una explicación más convincente de la motivación moral que anima las protestas ciudadanas o culturales, y es, por otro lado, la necesidad de corregir el excesivo formalismo de la posición universalista de la que él mismo se siente deudor (Habermas, 1984). A diferencia de Taylor, sin embargo, Honneth retoma el concepto de reconocimiento del propio Hegel, convencido de que hay allí una rica intuición sistemática que ha permanecido, nos dice, «infecunda hasta hoy» (Honneth, 1997, p. 13), y que él va a tratar de hacer fecunda a la luz de las investigaciones sociológicas, filosóficas y psicoanalíticas de fecha reciente. Ya en su obra temprana, Hegel concibió el reconocimiento como un proceso intersubjetivo de constitución progresiva de la identidad en el marco de sucesivas y cada vez más complejas formas de socialización: la familia, el derecho, la comunidad ética (Honneth, 1997, p. 42). Más adelante, en su obra de madurez, dicho proceso adoptará el nombre de «eticidad» o «vida ética», pero manteniendo el mismo dinamismo y la misma estructura. Un texto decisivo sobre el tema será el capítulo «El señor y el siervo», de su *Fenomenología del espíritu* (Hegel, 1966, p. 113 y ss.) al que nos referiremos un poco más adelante.

Escribe Honneth:

Para Hegel, la estructura de la relación de reconocimiento recíproco es siempre la misma: en la medida en que un sujeto se sabe reconocido por otro en algunas de sus facultades y cualidades, y [se sabe] por ello reconciliado con éste,

llega también a conocer facetas de su propia e irremplazable identidad y, con ello, a contraponerse nuevamente al otro como un particular. (1997, p. 28)

Así como está aquí formulada, esta estructura compleja comprende diversos momentos enlazados entre sí en un mismo movimiento: el momento del reconocimiento no solo no se contrapone al momento de la autonomía, sino, paradójicamente, la necesita y la promueve. La necesita como instancia previa para que pueda producirse una relación igualitaria y, por ende, conflictiva entre los sujetos; y la promueve porque, aun siendo de naturaleza integradora, tiene sobre el individuo el efecto de fortalecer y enriquecer su identidad, es decir, su autonomía. Mientras más exitosa sea la experiencia del reconocimiento, es decir, mientras más sólidos sean los lazos que unen al individuo con su comunidad, más posibilidades tiene él mismo de diferenciarse y de adquirir conciencia de su particularidad. Se trata de una formulación muy sugerente del problema, que puede poner además de relieve otro aspecto de la estructura del reconocimiento que es esencial: la posibilidad de entender qué ocurre en el individuo cuando este no ve cumplidas sus expectativas normativas de reconocimiento, es decir, cuando su desconocimiento se percibe como una experiencia de menosprecio o de negación de su propia identidad. Gracias a semejante planteamiento, se hace posible no solo adjudicarle a la experiencia del reconocimiento una dimensión normativa, sino explicar además por su intermedio cuáles son las fuentes de motivación moral de los individuos implicados en las luchas sociales.<sup>7</sup>

#### **4. A modo de conclusión: la lucha por el reconocimiento en el Perú**

Para volver a la situación del Perú, quisiéramos valernos de otro concepto de origen hegeliano, en cierto modo el reverso del reconocimiento, que utilizó en su momento el filósofo Augusto Salazar Bondy para caracterizar los males que nos aquejan de tiempo atrás como país: el concepto de «alienación». El concepto (*Entfremdung*) nos es conocido principalmente a través de los análisis de Marx, pero este lo toma del entorno filosófico del idealismo alemán, y de él circulan al menos dos traducciones razonables en español: «alienación» y «extrañamiento». Literalmente significa «volverse ajeno a uno mismo (o a una misma)», ya sea en el sentido más realista, que sería el caso del esclavo o del siervo que es, él mismo o su trabajo, propiedad de otro,

---

<sup>7</sup> Una mirada interesante, crítica del *mainstream* de la interpretación sobre justicia transicional, la ofrece el libro de Fidèle Ingiyimbere, *Virtues from Hell: Survivors of Conflicts and the Reconstruction-Reconciliation Processes* (2022), centrando su atención especialmente en las experiencias trágicas («infernales») vividas por las víctimas de los conflictos armados y en las esperanzas (en las «virtudes») que podrían servirles para reconstruir de manera realista sus lazos nacionales. Dicha mirada es sugerente, pero requiere de un marco ético más general como el que venimos comentando, presente en el *Informe Final* de la CVR.

o ya sea en un sentido más ideológico, de no reconocerse como uno es, sino solo de manera distorsionada o ficticia. Pues bien, lo que Salazar Bondy sostiene, en su ya clásico ensayo sobre «La cultura de la dominación» (1969, pp. 53-77), es que existe en nuestro país, desde tiempos remotos, una *cultura de la alienación*, debido a la cual todos los peruanos vivimos alienados, en uno u otro sentido. Las grandes mayorías de la población sufren la alienación en la forma que hemos llamado «realista», es decir, padecen de una pérdida de su condición humana por ser explotados económicamente o por no tener acceso a las condiciones mínimas de subsistencia que les permitirían tener igualdad de oportunidades o ser parte de un colectivo solidario. Pero también las clases adineradas viven alienadas, según Salazar Bondy, porque están persuadidas de que su verdadero lugar, o su identidad, se hallan fuera del Perú —en Miami, en París, en Madrid o en cualquier otra capital colonial— o porque están convencidas de que poseen una superioridad racial, cultural y económica sobre el resto o sobre la mayoría de los demás peruanos.

El diagnóstico de la cultura de la alienación, sin embargo, no se detiene allí. Las clases medias, agrega Salazar Bondy, viven alienadas también a su modo, porque son las grandes consumidoras de los mitos nacionalistas, es decir, de aquellas narrativas que ensalzan el criollismo, la tradición hispánica, la gesta del Imperio incaico, la picardía o la viveza del emprendedor peruano, a lo que se podría agregar, en fecha más reciente, la apología de la llamada «Marca Perú». Las Fuerzas Armadas, por su parte, cultivan un relato no menos distorsionado de sus peripecias e intervencionismos en la historia del país, convirtiendo todo ello en una serie de hazañas ilusorias, entre las que se cuentan también, por cierto, el triunfo sobre los movimientos terroristas y el negacionismo de los crímenes que cometieron contra amplios sectores de la población en el conflicto armado interno. Concluye Salazar Bondy:

Unos porque lo rechazan, otros porque lo ignoran y otros porque no tienen la más mínima posibilidad de alcanzarlo, todos estos sectores y grupos se hallan alienados con respecto al ser nacional, que es su propia entidad. Semejante suma de alienaciones no puede dar sino un ser enajenado total: he allí la fuente de la alienación peruana. (1969, p. 63)

Traemos a colación este diagnóstico de Salazar Bondy por razones que serán comprensibles para todos en el contexto en que nos encontramos. No solo es palmaria la desintegración nacional —la ausencia de un *nosotros* o de un proyecto colectivo—, sino que salta a la vista además la confluencia de las formas diversas de alienación y la sorda pugna entre las visiones ideológicas que las encubren y legitiman. Aunque quizás habría que añadir que esta pugna se ha convertido actualmente en una alianza a favor de la impunidad de la corrupción, que es sin duda el mal que afecta de manera más palmaria a nuestra clase política.

En sentido estricto, el reconocimiento podría y debería entenderse como el reverso de la alienación. Si, como recordamos, esta última, la alienación, se refiere a

la experiencia de la negación de sí mismo y a la adopción de una identidad ajena, el reconocimiento —el reconocimiento recíproco— consiste, por el contrario, en la afirmación o la recuperación de lo que nos es propio, ya sean nuestros derechos o nuestra identidad. Ambos conceptos proceden de la concepción antropológica de Hegel, y el reconocimiento, en particular, alude al proceso paulatino de superación de la alienación por medio del establecimiento de relaciones de equidad y de sinceramiento de lo que nos define como individuos y como sociedad. Nos acercamos, pues, paulatinamente al sentido en que la historia del Perú podría interpretarse como una *larga e inconclusa lucha por el reconocimiento*.

La ventaja de esta concepción del reconocimiento —que, como recordamos, ha sido incorporada como una dimensión constitutiva de la definición de la «reconciliación» de la CVR— es que ella exige la vigencia de condiciones de equidad y de justicia, y está además necesariamente asociada a la «lucha» (Honneth, 1997; Taylor, 1993), porque encarna una aspiración moral por la que combaten quienes sufren condiciones de discriminación o, en los términos que hemos venido empleando, de alienación. Es por eso una buena clave de lectura ética de las reivindicaciones sociales, políticas e identitarias en la historia de la humanidad. Un documento particularmente significativo de esta visión de las cosas es el texto ya legendario de Hegel titulado «Independencia y sumisión de la autoconciencia: señorío y servidumbre» (Hegel, 1966, p. 113 y ss.), más conocido como «la dialéctica del amo y el esclavo» (Kojève, 1982), texto que fuera decisivo para la interpretación marxista de la revolución. Por cierto, la historiadora estadounidense Susan Buck-Morss escribió hace unos años un libro titulado *Hegel y Haití. La dialéctica amo-esclavo: una interpretación revolucionaria* (2005), en el que sostiene la tesis, un tanto temeraria, pero relevante para nuestra argumentación, de que Hegel habría escrito su texto inspirado en las revueltas de los esclavos de aquellas colonias en busca de su independencia. Sea como fuere, lo interesante del caso es que el concepto de reconocimiento es desarrollado por Hegel a partir, justamente, de las relaciones de dominación que ejerce el señor sobre el siervo, y el proceso que analiza es el de la legítima lucha del siervo por poner fin a esa condición y reconquistar su libertad, no por cierto con la idea de invertir los roles, sino con la de instaurar un sistema de relaciones en el que se respeten la igualdad y los derechos de todos, es decir, precisamente, un sistema de reconocimiento recíproco.

Habría mucho más que decir sobre las implicancias de esta clave de lectura, pero en el contexto de nuestra argumentación quisiéramos resaltar solo dos puntos más. En primer lugar, como es previsible, la lucha por el reconocimiento tiene un efecto decisivo en la percepción de la propia identidad de los combatientes, porque así las clases sometidas se liberan de la imagen denigratoria que tienen de ellas, así como de sus lenguas y de sus hábitos, las clases dominantes, imagen que, como bien decía Frantz Fanon en su obra *Los condenados de la tierra* (2018),<sup>8</sup> se ha impuesto con el tiempo como una autoimagen negativa. En segundo lugar, la construcción de un

<sup>8</sup> El propio Charles Taylor se refiere al tema en su libro aquí ya citado sobre el reconocimiento, p. 105.

sistema de relaciones de reconocimiento recíproco que echa sus raíces en el proceso histórico de las luchas emancipatorias de un colectivo puede servir como un proyecto común e inspirador de una sociedad más solidaria.

Volvamos, sin embargo, al crudo escenario de las múltiples formas de alienación que nos caracterizan y que, como somos testigos, se han agudizado a raíz de las sucesivas crisis políticas de los últimos años, o ya décadas. Por desgracia, muchas de las formas de expresión de la gran fractura nacional no son nuevas, sino que se remontan al pasado colonial. El Perú es uno de los países menos integrados de la región latinoamericana, quizás el que exhibe la peor conjunción de racismo e ignorancia, lo que se muestra de forma grotesca en el insólito desprecio que la clase dominante tiene, y que ha logrado imponer por siglos a toda la población, de sus lenguas originarias, que fueron cuna de una rica civilización. El racismo que ha vuelto a aflorar en la crisis actual es quizás la prueba más clara de que seguimos atados al acontecimiento traumático que dio origen a nuestra cultura, a la Conquista, y a las secuelas de la dominación colonial que imperó por siglos en estas tierras. La Independencia, cuyo bicentenario ha pasado casi desapercibido en medio de la crisis, fue ciertamente un episodio de la lucha por el reconocimiento, porque puso fin a un tipo de servidumbre, pero no alteró en lo sustancial otras formas de dominación económica, étnica, cultural y hasta geográfica en nuestro suelo, formas que se han reproducido persistentemente en estos doscientos años a través de los diferentes modelos políticos o económicos que se han sucedido en el tiempo. Hemos vivido, por cierto, muchas otras luchas sociales —de la clase obrera, los campesinos, las mujeres, los movimientos regionales—, logrando por su intermedio algunas conquistas de derechos que han corregido parcialmente la falta de reconocimiento en nuestra sociedad. Pero ello no ha bastado, al parecer, para revertir esa gran fractura que escinde al país y que le impide no solo implantar relaciones sociales más equitativas, sino sobre todo encontrar una narrativa más solidaria que nos aleje de los discursos ideológicos que falsifican nuestra identidad colectiva.

El *Informe Final* de la CVR sigue siendo —lo hemos dicho ya— un referente ético fundamental en la comprensión de nuestra historia como nación, de las causas de su aun dolorosa fragmentación y de la difícil, pero necesaria, meta que deberíamos perseguir. El desdén del que ha sido objeto de parte de la clase política en estos veinte años, últimamente incluso con medidas negacionistas desvergonzadas, no es sino el reflejo del deterioro ostensible de las relaciones entre los peruanos y de la criminalidad organizada que se ha enquistado en muchas de las instancias de gobierno del país.

La definición que dicho *Informe* nos ofrece de la reconciliación, en particular, mantiene su plena vigencia como ideal normativo, pese a que nos hallemos tan lejos de haberla comprendido a cabalidad o de haber intentado ponerla en práctica. Como bien se sabe, los valores éticos no pierden vigencia porque dejemos de seguirlos o aplicarlos. Hoy más que nunca nos haría falta recapacitar sobre las causas profundas que explican las fracturas sociales de nuestro país, asumir la responsabilidad que

nos corresponde, aplicar la justicia en todas sus dimensiones e instaurar relaciones genuinas de reconocimiento recíproco entre los peruanos. Semejante reconciliación puede parecer una empresa ilusoria, pero es la única vía para construir un proyecto verdaderamente nacional.

La CVR tuvo la lucidez de sostener, en fin, que el proceso de la reconciliación es *abierto y permanente*. Es mucho lo que nos hace falta para lograr relaciones de reconocimiento recíproco en el Perú, y siempre debe ser posible aspirar a corregir el rumbo.

## Referencias

- Acosta, M. R. (Ed.). (2010). *Reconocimiento y diferencia. Idealismo alemán y hermenéutica: un retorno a las fuentes del debate contemporáneo*. Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.
- Buck-Morss, S. (2005). *Hegel y Haití, la dialéctica amo-esclavo: una interpretación revolucionaria*. Norma.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final*. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- De Althaus, J. (2023, 2 de septiembre). «No hubo reconciliación». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/cvr-sendero-luminoso-terrorismo-ffaa-no-hubo-reconciliacion-por-jaime-de-althaus-columna-noticia/>
- Fanon, F. (2018). *Los condenados de la tierra*. Fondo de Cultura Económica.
- Giusti, M. (2017). Reconocimiento. En C. Pereda (Ed.). *Diccionario de justicia* (pp. 455-460). Siglo XXI Editores.
- (2022). Falta de reconocimiento. En C. Pereda (Ed.). *Diccionario de injusticias* (pp. 332-336). Siglo XXI Editores; UNAM.
- Giusti, M. (Ed.). (2017). *El paradigma del reconocimiento en la ética contemporánea. Un debate en curso*. Fondo Editorial PUCP.
- Habermas, J. (1984). Trabajo e interacción. En J. Habermas. *Ciencia y técnica como ideología* (pp. 11-51). Tecnos.
- Hegel, G. W. F. (1966). *Fenomenología del espíritu*. (W. Roces, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica. (Obra publicada en 1992).
- (2014). *El derecho de la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*. Katz.
- Ingiyimber, F. (2022). *Virtues from Hell: Survivors of Conflicts and the Reconstruction-Reconciliation Processes*. Springer.

- Kojève, A. (1982). *La dialéctica del amo y del esclavo en Hegel*. La Pléyade.
- Lerner, S. y Giusti, M. (Eds.). (2021). *Rostros del perdón*. Fondo Editorial PUCP.
- Rasmussen, D. (Ed.). (1990). *Universalism vs. Communitarianism*. The MIT Press.
- Rosenblum, N. (Ed.). (1989). *Liberalism and the Moral Life*. Harvard University Press.
- Salazar Bondy, A. (1969). La cultura de la dominación. En J. Matos Mar et al. *Perú Problema 1* (pp. 53-77). Moncloa-Campodónico; Instituto de Estudios Peruanos.
- Taylor, Ch. (1993). *El multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*. Fondo de Cultura Económica. (Obra publicada en 1992).
- (1994). *La ética de la autenticidad*. Paidós.
- (1996). *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*. Paidós.
- (1997). Equívocos: el debate liberalismo-comunitarismo. En Ch. Taylor. *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad* (pp. 239-267). Paidós.
- Thiebaut, C. (1992). *Los límites de la comunidad (Las críticas comunitaristas y neoaristotélicas al programa moderno)*. Centro de Estudios Constitucionales.



## COLABORADORES

### **María Rosa Alayza Mujica**

Doctora en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); cuenta además con estudios de doctorado en la Fordham University (Estados Unidos). Magíster en Ciencia Política por la New School for Social Research (Estados Unidos). Directora de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP. Docente principal en Ciencia Política y Gobierno del Departamento de Ciencias Sociales de la misma casa de estudios. Directora del Instituto Bartolomé de las Casas (2001-2010); actualmente es miembro de su Asamblea de socios. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran «Tejer alianzas frente y junto al Estado peruano del posconflicto: coalición prorrepificaciones de las organizaciones de víctimas aya-cuchanas» (en coautoría con Gianfranco Silva, 2023); «Memorias que conviven con el presente: elaboraciones y usos de las memorias del conflicto armado interno en el Perú contemporáneo (2022); «Iglesia peruana: Francisco dejó la pelota en nuestra cancha» (2018); y «La implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en reparaciones y memoria desde el enfoque de coaliciones promotoras en Perú» (2017).

### **Eduardo Dargent**

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin (Estados Unidos); máster en Filosofía Política por la Universidad de York (Reino Unido); y abogado por la PUCP. Sus temas de investigación son la política de las políticas públicas, economía política, el Estado en América Latina y partidos políticos. En el 2009 publicó *Demócratas Precarios* (Lima, IEP); en el 2012, *El Estado en el Perú: una agenda de investigación* (Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP); y, en el 2021, *El páramo reformista. Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar en el Perú* (Lima, PUCP). Su libro *Technocracy and Democracy: The Experts Running Government* (Nueva York, CUP) fue publicado en el 2015.

### **Pablo de Greiff**

Graduado por la Universidad de Yale (Estados Unidos) y doctor en Teoría Política por la Universidad de Northwestern (Estados Unidos). Entre el 2001 y el 2014 fue director de investigación en el Centro Internacional para la Justicia Transicional; y entre el 2012 y el 2018 fue el primer relator especial de las Naciones Unidas para la promoción de la verdad, justicia, reparación y no repetición. Desde el 2014 es *senior fellow* y director del Programa de Justicia Transicional del Centro de Derechos Humanos y Justicia Global de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York.

En el 2023 fue designado miembro de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre Ucrania por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

### **Daniel Encinas**

Magíster y candidato a doctor en el programa de Ciencia Política de la Universidad de Northwestern (Estados Unidos). Actualmente se desempeña como consultor de investigación en ciencia de datos en la misma casa de estudios. También es politólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde se ha desempeñado como docente y jefe de prácticas. Asimismo, cuenta con publicaciones académicas sobre regímenes políticos a nivel nacional y subnacional, violencia política y metodología en ciencias sociales.

### **Gonzalo Gamio**

Doctor en Filosofía por la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid (España) y licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es profesor en la especialidad de Ciencia Política y Gobierno del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, así como en la sección Filosofía de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Es autor de los libros *La crisis perpetua* (2022), *La construcción de la ciudadanía* (2021), *El experimento democrático* (2021), *Tiempo de Memoria* (2009) y *Racionalidad y conflicto ético* (2007). Sus áreas de especialidad son la ética, la filosofía política, los derechos humanos y las ciencias de la religión. Ha publicado ensayos sobre filosofía práctica, justicia y ciudadanía en volúmenes colectivos y revistas especializadas de Perú y España.

### **Jemima García-Godos**

Doctora en Geografía Humana por la Universidad de Oslo (Noruega), y profesora en el Departamento de Sociología y Geografía Humana de la misma universidad. Sus temas de investigación abordan las relaciones entre Estado-sociedad en sociedades posconflicto y la justicia transicional; en particular, los derechos de las víctimas y los programas de reparación a estas, así como la restitución de tierras. Cuenta con publicaciones en revistas especializadas como *International Journal of Transitional Justice*, *Journal of Latin American Studies*, *Journal of Human Rights Practice*, *Human Rights Review*, *Nordic Journal of Human Rights* y en varias antologías. Es coautora de *Exploring Truth Commission Recommendations in a Comparative Perspective* (Intersentia, 2022) y coeditora de *Transitional Justice and Peacebuilding on the Ground. Victims and excombatants* (Routledge, 2013); *Transitional Justice in Latin America. The Uneven Road from Impunity towards Accountability* (Routledge, 2016); y *Latin American Experiences with Truth Commission Recommendations* (Intersentia, 2022).

### **Julie Guillerot**

Titular de la Maestría en Protección Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad París X (Francia) y del posgrado en Derechos Humanos y Procesos de Democratización de la Universidad de Chile. Integró el equipo técnico de reparaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Como consultora especializada en justicia transicional, reparaciones y género, ha brindado asesoría y asistencia técnica a organizaciones de la sociedad civil, comisiones de la verdad y formuladores de políticas para organizaciones como el ICTJ, ASFC, Oxfam, la Fundación Mukwege, el OHCHR, la OEA-CIDH y el relator especial de la ONU para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Actualmente colabora con el Global Survivors Fund. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Reflections on the Collective Dimension of Reparations: Where we are? Where to go?* (Queen's University of Belfast, 2022); *Beyond Silence and Stigma: Crafting a Gender-Sensitive Approach for Victims of Sexual Violence in Domestic Reparation Programmes* (en coautoría con S. Gilmore y C. Sandoval, Queen's University of Belfast, 2020); y *Reparations in Peru: 15 years of Delivering Redress* (Queen's University of Belfast, 2019).

### **Miguel Giusti**

Profesor principal del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en donde ha ejercido, entre otros, los cargos de director del Centro de Estudios Filosóficos, jefe del Departamento de Humanidades y director del Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) de la misma casa de estudios. Hizo estudios de Filosofía y Ciencias Sociales en la PUCP y en universidades de Italia, Francia y Alemania. Se doctoró en Filosofía en la Universidad de Tubinga (Alemania). Se ha especializado en ética contemporánea y filosofía del idealismo alemán, temas sobre los que versan sus publicaciones. Sobre derechos humanos, cuenta con los siguientes libros: *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad* (coeditado con Francisco Cortés, 2007); *Tolerancia. Sobre el fanatismo, la libertad y la comunicación entre culturas* (2015); *El paradigma del reconocimiento en la ética contemporánea* (2017); *Rostros del perdón* (coeditado con Salomón Lerner Febres, 2021); y *La travesía de la libertad. Ensayos sobre Hegel* (2021).

### **Iris Jave**

Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú y licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es autora de diversas publicaciones sobre migración, derechos humanos, memoria y participación política. Asimismo, ha desarrollado políticas de comunicación y derechos humanos en diversas instituciones del Estado, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y la Comisión de la Verdad y Reconciliación, así como en Gobiernos locales y agencias de cooperación. Entre sus últimos libros se

encuentran *La humillación y la urgencia. Políticas de reparación posconflicto en el Perú* (2021); *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia. Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas* (2018); y *La Beca REPARED. Oportunidad y derecho en el Programa de Reparaciones en Educación* (2017). Es también autora de diversos artículos especializados.

### **Salomón Lerner Febres**

Doctor en Filosofía por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue rector de la PUCP durante dos periodos (1994-1999 y 1999-2004). Actualmente es rector emérito, presidente del Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) y profesor de Filosofía, Educación, Ética y Metodología de la misma universidad. Además, es presidente de la Filmoteca (PUCP) y de la Sociedad Filarmónica de Lima. Fue presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (2001-2003). Asimismo, es autor de diversas publicaciones sobre derechos humanos, filosofía, educación superior, globalización y gobierno.

### **Valeria Reyes**

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Máster *summa cum laude* en Justicia Transicional, Derechos Humanos y Estado de Derecho por la Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (Suiza). Ganadora del premio Best MTJ Paper otorgado a la mejor tesis del referido programa de maestría. Miembro del Programa de Becas de las Naciones Unidas sobre Derecho Internacional (2016) y seminarista del International Law Seminar de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (2017). Profesora de la Facultad de Derecho de la PUCP. Ha trabajado como consultora externa de la Corte Penal Internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras organizaciones de derechos humanos en Suiza, Estados Unidos y Perú. Es especialista en temas sobre justicia internacional aplicable a casos de graves violaciones de los derechos humanos.

### **Elizabeth Salmón**

Doctora en Derecho Internacional por la Universidad de Sevilla (España). Profesora principal de Derecho Internacional en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y directora ejecutiva del Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) de la misma casa de estudios. Actualmente es la relatora especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea. Ha sido miembro del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y experta consultora de la Jurisdicción Especial para la Paz de Colombia. También ha sido consultora para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y el

Comité Internacional de la Cruz Roja. Es autora de varias publicaciones sobre derecho internacional público, derecho internacional de los derechos humanos, derecho penal internacional, derecho internacional humanitario y justicia transicional.

### **Gianfranco Silva Caillaux**

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudiante de la Maestría en Estudios de Género de la misma universidad. Ha sido asistente del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y predocente del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Entre sus publicaciones recientes se encuentra «Tejer alianzas frente y junto al Estado peruano del posconflicto: coalición prorrepaciones de las organizaciones de víctimas ayacuchanas» (en coautoría con Rosa Alayza, 2023) y «La memoria del pasado en la política del presente: luchas políticas en la construcción, los/as visitantes y las propuestas estéticas de los memoriales peruanos en un mundo globalizado» (2022). Actualmente se encuentra terminando su tesis de maestría sobre los discursos del matrimonio igualitario en un grupo de jóvenes gays limeños.

### **David Sulmont**

Doctor en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Sociología por l'École des Hautes Études en Ciencias Sociales de París (Francia). Profesor principal y jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Especialista en sociología política. Ha publicado investigaciones sobre comportamiento electoral, opinión pública, racismo y discriminación en América Latina, violencia política y derechos humanos. Entre sus publicaciones más recientes figuran «Desarrollo, modernización y cambio social: ¿qué piensan los latinoamericanos al respecto?» (2022); «Political polarization, voting and democratic representativeness: Too much or too little?» (2021); y «To be or not to be? Material incentives and indigenous identification in Latin America» (en coautoría con René Flores, 2021).

### **María Eugenia Ulfe**

Doctora en Human Sciences por la Universidad George Washington (Estados Unidos). Máster en Arts of the Americas, Oceania and Africa por la Universidad de East Anglia (Sainsbury Research Centre) de Inglaterra. Profesora principal e investigadora en antropología del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Dirige el Grupo de Investigación Interdisciplinario en Memoria y Democracia de la PUCP. Es profesora honoraria visitante en la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (Perú) y profesora honoraria en la University of East Anglia (Reino Unido, 2022-2027). Ha sido directora del Festival de Cine de Latin American Studies Association en el 2020 y 2021. Su última publicación, en coautoría con Ximena Málaga Sabogal, *Reparando mundos. Víctimas*

*y Estado en los Andes peruanos* (Fondo Editorial PUCP, 2021), recibió la mención honrosa del premio Flora Tristán al mejor libro de la Sección Perú de LASA 2022.

**Antonio Zúñiga**

Licenciado y magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde actualmente se desempeña como docente. Es también profesor en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Cuenta con publicaciones y reseñas relativas a temas como el conflicto armado interno y la microcorrupción. Asimismo, ha trabajado en instituciones estatales y de cooperación internacional enfocadas en la seguridad ciudadana y la lucha anticorrupción.

**María Rosa Alayza Mujica**  
**Eduardo Dargent**  
**Pablo de Greiff**  
**Daniel Encinas**  
**Gonzalo Gamio**  
**Jemima García-Godos**  
**Miguel Giusti**  
**Julie Guillerot**  
**Iris Jave**  
**Salomón Lerner Febres**  
**Valeria Reyes**  
**Elizabeth Salmón**  
**Gianfranco Silva Caillaux**  
**David Sulmont**  
**María Eugenia Ulfe**  
**Antonio Zúñiga**

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) fue establecida en el 2001 con el mandato de investigar los crímenes y las violaciones de los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado interno desarrollado entre los años 1980 y el 2000. La creación de la CVR fue un elemento crucial en el proceso de transición hacia la democracia que experimentaba el país a inicios del siglo XXI. En el 2003, después de dos años de arduo trabajo investigativo, la CVR presentó su *Informe Final* ante la sociedad y el Estado peruanos. En este Informe se detalla que cerca de 70 000 personas resultaron muertas o desaparecidas como consecuencia del periodo de violencia en un contexto profundamente marcado por la exclusión y la desigualdad. Además, la CVR realizó un análisis exhaustivo de los factores subyacentes al conflicto y formuló un conjunto de recomendaciones con el objetivo de que el país enfrentara adecuadamente el pasado violento.

Este libro es una iniciativa del Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) orientada a revalorar el trabajo realizado por la CVR y promover la reflexión al respecto con ocasión del vigésimo aniversario de la presentación del *Informe Final*. Por un lado, constituye un ejercicio de recordación en torno al diagnóstico proporcionado por la CVR en relación con la sociedad peruana y el Estado. Por otro, propone indagar cómo lo expuesto en aquel Informe contribuye a comprender el estado actual de la vida pública del país en diversas dimensiones.

