



**El incierto camino de la transición: a dos años del  
Informe final de la Comisión de la Verdad y  
Reconciliación**

---

**El incierto camino de la transición: a dos años del  
Informe final de la Comisión de la Verdad y  
Reconciliación**

---

**DOCUMENTOS DE TRABAJO  
SERIE RECONCILIACIÓN N.º 1**



**idehpucp**

Instituto de Democracia y  
Derechos Humanos

Pontificia Universidad Católica del Perú

Con estos DOCUMENTOS DE TRABAJO el IDEHPUCP busca contribuir al enriquecimiento del debate público sobre asuntos cruciales para la consolidación de la paz y de la democracia en el Perú. Los DOCUMENTOS DE TRABAJO presentan puntos de vista elaborados con sustento académico y abiertos a la discusión. Constituyen, así, antes que expresión de una posición institucional, una invitación de IDEHPUCP a entablar un diálogo creativo.

IDEHPUCP  
Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Tomás Ramsey 925  
Lima 17 – Perú  
Telf.: 261-55859, 261-3433  
Telefax: 261-3433  
Correo electrónico: [ideh@pucp.edu.pe](mailto:ideh@pucp.edu.pe)

*El incierto camino de la transición: a dos años del Informe final  
de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*

Prohibida la reproducción de este documento de trabajo por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso del IDEHPUCP.

Impreso en el Perú – Printed in Peru  
Primera edición, octubre de 2005

# Índice

---

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
Salomón Lerner Febres	
<b>Batalla contra la memoria: instrucciones para liquidar una transición</b>	<b>13</b>
Félix Reátegui Carrillo	
<b>Señales, avances, resistencias. Escenarios de cumplimiento de las recomendaciones de la CVR</b>	<b>25</b>
Javier Ciurlizza Contreras	
<b>Violencia, verdad... ¿reconciliación en el Perú?</b>	<b>37</b>
Rolando Ames Cobián	
<b>Ética cívica y políticas transicionales. Reflexiones sobre el tiempo y los espacios de la reconciliación</b>	<b>61</b>
Gonzalo Gamio Gehri	
<b>Anexo</b>	
<b>Estado de avance de las recomendaciones de la CVR</b>	<b>77</b>

## Presentación

---

Cuando se presentó el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en agosto del año 2003, fue claro que tal acto no marcaba el final sino el inicio de un proceso largo y dificultoso. Es cierto que las investigaciones de la CVR habían significado un trabajo muy arduo que demandó el concurso de muchas inteligencias y voluntades; sin embargo, puestas las cosas en perspectiva, era evidente que lo más difícil estaba por empezar. Me refiero a la faena de lograr que la historia ahí recuperada fuera aceptada por el Estado y la sociedad y que, siendo consecuentes con ella, se cumplieran las recomendaciones efectuadas por la Comisión, tanto las más específicas y circunscritas cuanto aquellas que implicaban un replanteamiento —mejor aun: una refundación— de nuestra democracia.

Los dos años transcurridos desde entonces han dado la razón a esas previsiones. Persuadir a amplios sectores de la sociedad de que las dos décadas de violencia nos exigen un cambio profundo, y convencer al Estado y sus autoridades de actuar decididamente al respecto, ha resultado sumamente laborioso, una tarea demandante de esfuerzos sostenidos que no siempre —que pocas veces, en realidad— han conseguido la respuesta que se esperaba. Sin embargo, esta inevitable comprobación no debería impulsarnos a una apreciación enteramente negativa ni, mucho menos, a una fácil actitud de desesperanza. Por el contrario, lo poco que se ha conseguido —casi siempre gracias a la participación entusiasta y comprometida de grupos de ciudadanos organizados— obliga a renovar compromisos de acción, a buscar nuevas vías y nuevos lenguajes para comunicar un mensaje de paz y reconciliación con justicia, y a multiplicar las propuestas y medios de acción para inducir —y para ayudar— al Estado a poner manos a la obra.

En efecto, sería inexacto afirmar que no se ha hecho nada en los veinticuatro meses transcurridos desde el cierre de las actividades de la CVR. También constituiría un error de apreciación realizar un balance de lo actuado sin tomar en cuenta otras experiencias nacionales. Si el Perú no ha avanzado en la medida deseable en materia de hacer justicia —en el sentido de recuperar la memoria, imponer sanciones y dar reparaciones— tampoco ha conocido los escandalosos retrocesos verificados en otros países antes, durante o después de un proceso de búsqueda de la verdad: leyes de amnistía u otras fórmulas para otorgar impunidad; *secuestro* del *Informe final*; *rehabilitaciones* de funcionarios que estuvieron detrás de masivas violaciones de derechos humanos, y otras formas de decir *no* a la justicia y a la memoria. Como se recuerda en algunos de los trabajos recogidos en esta

publicación, eso no ha ocurrido en el Perú, y hay que permanecer vigilantes para que no suceda.

Aunque tímidos y en algunos casos reticentes, algunos ligeros avances se han efectuado en materia de procesamiento judicial de las violaciones de derechos humanos cometidas durante los años de violencia. No es suficiente, ni mucho menos. A veces tampoco es lo óptimo desde un punto de vista técnico. Pero hay que tomar en su justa medida esas iniciativas perfectibles —reconociendo a los magistrados que hubieren tomado su misión con valentía y sentido ético— para exigir, desde la sociedad, que nuestras instituciones funcionen sin ambages.

La recomendación de dar reparaciones a las víctimas —que la CVR presentó desarrollada en un Plan Integral de Reparaciones – no ha sido cumplida todavía, pero podría estar en vías de cumplimiento si se logra conciliar las distintas iniciativas— organizaciones y normas legales —surgidas desde el Estado con ese fin. El panorama es todavía confuso. La Comisión Multisectorial de Alto Nivel creada para efectuar el seguimiento de las recomendaciones de la CVR ha realizado un interesante trabajo. Se ha dado, por otra parte, una reciente ley que crea el plan integral de reparaciones. Faltan, sin embargo, todavía muchas cuestiones por afinar para que estas iniciativas no queden atascadas en un lodazal burocrático —exigencias formales impertinentes a las víctimas, vacíos organizativos, deficiencias de financiamiento, etc.— y para que no se conviertan en una defraudación de legítimas expectativas y reclamos de una población con la que el país está en deuda. La creación de un Consejo Nacional de Reparaciones en la perspectiva integradora propuesta por la CVR, y la inexcusable inclusión de las reparaciones económicas individuales, son elementos clave para el tratamiento de este tema. La ciudadanía debe permanecer atenta al respecto.

Como se sostiene en algunos de los textos que incluye esta publicación, la más desatendida de las recomendaciones de la CVR es la relativa a las reformas institucionales. Poco o nada se ha hecho ni se ha anunciado al respecto. Y ello es grave, porque significa no solamente ignorar los deberes de la reconciliación en el sentido amplio y profundo propuesto por la Comisión, sino también renunciar a una genuina transición política orientada a la construcción de la democracia en el Perú.

En esta publicación, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) comparte con la comunidad académica y con la ciudadanía interesada en general un balance y un conjunto de reflexiones sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CVR, sobre lo que cabe esperar y hacer al respecto, y sobre el puesto que esas tareas y problemas ocupan en la construcción de una democracia y de una ética pública en el Perú. Esta contribución se suma a otros esfuerzos en la misma dirección realizados por IDEHPUCP en los últimos dos años, siempre dentro del ámbito académico que le es propio: capacitación de jueces y fiscales, desarrollo de un Diplomado de Postgrado en Derechos Humanos (pronto a transformarse en maestría), realización de seminarios para la discusión de problemas y propuestas, organización de foros públicos en diversas ciudades del país para someter a discusión pública problemas cruciales de nuestra sociedad. Todas esas actividades están ligadas con una misión que está muy presente en la identidad original de nuestro Instituto como es la de

ayudar a que el legado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación —esa introspección que produjo verdades amargas pero aleccionadoras— sirva para transformar y mejorar nuestra sociedad. Y ello implica no solamente el cumplimiento de las recomendaciones específicas, sino también la incorporación de la memoria histórica de lo ocurrido en nuestra visión del país y de sus problemas.

Existen, naturalmente, diversas formas de aproximarse al destino que está siguiendo y puede seguir el legado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Hay que contar, por una parte, con la responsabilidad oficial de hacer un recuento y una evaluación de lo avanzado, tareas que desempeña con esmero la Defensoría del Pueblo; en concurrencia con ello, y de acuerdo con su identidad y misión, las organizaciones de derechos humanos llevan adelante una meticulosa tarea de fiscalización que tan importante fue y será para el avance de una paz con justicia en el Perú. En cuanto institución universitaria, el IDEHPUCP hace una aproximación a estos temas con un interés primordial en el debate razonado de ideas. El balance de lo actuado que aquí se presenta tiene, así, la función de proveer el terreno para una discusión crítica —a veces severamente crítica— de lo realizado y para situar esos avances —y el legado de la CVR en conjunto— en un contexto mayor, que es el de la consolidación de la democracia en el Perú. Confiamos en que los textos aquí presentados ayuden a mantener vivo y alentar ese debate que es indispensable para el saneamiento de nuestra vida política.

Salomón Lerner Febres  
Presidente de IDEHPUCP

## Batalla contra la memoria: instrucciones para liquidar una transición

Félix Reátegui Carrillo  
IDEHPUCP

La transición política a la democracia que se inició en el año 2000 no contó con una arquitectura definida y explícita. Como para dar la razón a la tesis de la *nariz de Cleopatra* que alguna vez enfrentó a Edward H. Carr con Isaiah Berlin, la transición fue hija de la contingencia: la exhibición de imágenes grabadas de la compra de parlamentarios para sostener a Alberto Fujimori por cinco años más en el gobierno. Antes de que ello ocurriera, la suerte ya estaba echada para los demócratas peruanos. Buen número de los gobiernos vecinos —ostensiblemente Chile y Brasil— se habían apresurado a dar su pláceme a la reelección ilegal y fraudulenta de Fujimori. El lenguaje untuoso de las cancillerías prestaba todos los subterfugios necesarios para desconocer los compromisos por la democracia suscritos en foros interamericanos. El gobierno de España —país que es citado con frecuencia como ejemplo de transición pacífica y exitosa— también se ponía del lado de la reelección. Y en el Perú los gremios empresariales y algunos líderes políticos de relevancia, como Lourdes Flores Nano, también se manifestaban conformes, cuando no contentos, con que Fujimori continuara en Palacio de Gobierno.<sup>1</sup>

En ese contexto, es natural que la transición tomara la forma de un problema principalmente electoral. Se trataba de recuperar ese *grado cero* de la democracia que es la alternancia pacífica y legal en el poder mediante elecciones libres y competitivas. El gobierno de transición de nueve meses que presidió Valentín Paniagua cumplió cabalmente el cometido de asegurar una transición ordenada custodiando, al mismo tiempo, la estabilidad económica y política del país. Pero ello —administración prudente y recuperación de las formas democráticas elementales— no fue todo lo que ocurrió en ese lapso. También se produjeron los arrestos de los principales funcionarios del régimen anterior involucrados en corrupción, se realizaron consultas de escala nacional en procura de un nuevo consenso sobre la educación, y se llevaron a cabo conversaciones entre las fuerzas políticas, autoridades y miembros de organizaciones de derechos humanos para la creación de una comisión de la verdad. Sin embargo, no se organizó de manera

---

<sup>1</sup> Sobre la manera en que se iba estabilizando el escenario político después de la tercera elección de Alberto Fujimori en el 2000 es muy interesante el análisis que hacía Martín Tanaka antes del desenlace precipitado por la videograbación que se menciona. Véase TANAKA, Martín. «Perú. Elecciones-2000 y los conflictos poselectorales». *Nueva Sociedad*, n.º 169, septiembre-octubre 2000.

deliberada y con vigor comunicativo una retórica de la transición que abarcara ese proceso en toda su complejidad. No se difundió la idea de la transición como un proceso multifacético y de mediana duración cuya realización cabal sería responsabilidad del próximo gobierno electo e, incluso, del subsiguiente.

Así, no es de extrañar que una vez iniciado el gobierno del presidente Alejandro Toledo, en julio de 2001, éste enfocara su futuro quinquenio como un periodo para hacer política corriente y no como un plazo para cumplir responsabilidades históricas. Esa ha sido la tónica general del periodo, a pesar de que en ocasiones el jefe de Estado o el presidente del Consejo de Ministros se hayan referido a su régimen como uno de transición. 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 ni los diversos sectores sociales y políticos las percibieran como tales. Reforma constitucional, sistema electoral, lucha contra la corrupción, Acuerdo Nacional y Comisión de la Verdad y Reconciliación podrían contarse entre los componentes estrictamente políticos de ese proceso; a él sería posible añadir, con una concepción más amplia del mismo, entidades como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el Consejo Nacional de Descentralización y el Consejo Nacional de Educación. Todas ellas tienen en común su carácter *extra-ordinario*, es decir, de entidades creadas y concebidas para inducir cambios de gran envergadura. Sin ser efímeras, tampoco son instituciones o actividades permanentes: están dirigidas a tender los puentes entre una situación sociopolítica de partida y otra de llegada, lo cual debería incluir no solamente la transición sino también la consolidación de una democracia sostenible. En los hechos, sin embargo, han existido y funcionado como piezas distintas, y también dispares, que nadie ha llegado a concebir con una mentalidad de arquitectura democrática.

En medio de esa dispersión, es natural que las grandes decisiones públicas que podrían resultar del trabajo de algunas de esas organizaciones caigan en el vacío. No existe la trama que las pueda recibir e integrar en una gramática transicional más amplia; los sectores involucrados en cada una de ellas no alcanzan a constituirse, todos juntos, en una comunidad política que pueda acumular fuerzas para reproducirse, y las autoridades y sectores más poderosos de la sociedad sólo esperan que cada una termine su trabajo para archivarlo en ese gran museo de las transiciones que es nuestra vida política republicana.

## 1. ¿Operación Lampedusa?

En este contexto, que sería apenas exagerado denominar una transición fracasada, cobra sentido el curso que está siguiendo el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación presentado hace dos años a los presidentes de los tres poderes del Estado. Conviene, sin embargo, situar el problema en perspectiva. Un aspecto de la cuestión es qué y cuánto de lo recomendado por ese informe tiene oportunidades de ser cumplido en los próximos años. Otro ángulo del problema es si el cumplimiento de las recomendaciones —cumplimiento gradual y hasta ahora muy escaso y

selectivo— será emisario de una forma más completa y exigente de concebir las instituciones de la democracia en el Perú; esto es, si tendrá un significado transicional en algún sentido relevante. ¿Serán los específicos actos de reparación que eventualmente realice el Estado las señales del nuevo pacto social que la CVR proponía a modo de reconciliación? ¿O constituirán, más bien, por su desconexión de un lenguaje político más amplio y demandante, microcirugías destinadas a sostener el cuerpo desvencijado de un Estado excluyente y discriminatorio, un Estado que —para recordar a Manuel Vásquez Montalbán— de tanto en tanto se hace un *lifting* cuando lo que necesita es un cambio de piel?

Planteada así la cuestión, el inevitable balance de lo realizado al cabo de dos años de la presentación del *Informe final* puede situarse en dos planos distintos, ambos igualmente pertinentes. Uno de ellos tiene la forma de un recuento y de una interpretación y se pregunta cuánto se ha hecho y por qué. El otro habrá de tener un aire necesariamente más especulativo y preguntarse en qué plano de la discusión pública se ha situado, hoy por hoy, el debate sobre lo que *hay que hacer*. ¿en el de la política corriente, sujeto en el mejor de los casos a la verificación de indicadores de cumplimiento? ¿O en el de la controversia ideológica de amplio alcance, tan indispensable para una transición que no quede postrada por esa enfermedad del *hacer para no hacer*, el mal del *gatopardismo* que inventó o descubrió Giuseppe Tomasi di Lampedusa?<sup>2</sup>

Para abordar esta discusión, conviene tener presente el arco completo de cuestiones planteadas por el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Dicho informe constituido por nueve tomos y voluminosos anexos contiene varias cosas a la vez, las que tal vez pueden ser resumidas en las siguientes categorías: una clasificación y una explicación de los crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos; la explicación exhaustiva de varias decenas de casos en la perspectiva de individualizar responsabilidades y contribuir a que se haga justicia penal; recomendaciones sobre los diversos tipos de reparaciones que se debe a las víctimas; recomendaciones de reforma institucional a manera de garantías de no repetición y también como expresión concreta de la reconciliación buscada; y, finalmente, rodeando a todo ello, un veraz relato histórico de lo ocurrido. Este relato incluye el análisis del proceso político y de los actores involucrados; la exposición minuciosa de los años de violencia según fueron vividos en distintas regiones del país; la reconstrucción de más de veinte escenarios trágicos donde la violencia se enseñoreó en esos años; una interpretación del papel que las diversas desigualdades históricas del país jugaron en el desarrollo de la violencia atroz, y un estudio de las secuelas de esa violencia en el mundo social y mental de las víctimas.

Clasificadas de otro modo o miradas con una distancia más grande, esas distintas piezas del *Informe final* remiten a dos tipos de cuestiones. Unas plantean al Estado y a ciertos sectores de la sociedad *obligaciones de hacer*: juzgar, reparar, reformar. El grueso de las recomendaciones se aloja en este casillero. Otras postulan

---

<sup>2</sup> Este problema tiene como correlato evidente la discusión sobre la reforma del Estado en el Perú. Hasta hoy ésta consiste en la búsqueda de mayor eficiencia; en esa aproximación técnica al problema, la discusión ideológica —eficiencia ¿para hacer qué?— ha quedado cancelada. Así, en la discusión sobre la reforma del Estado concebida tecnocráticamente, los medios se han convertido en fines.

algo muy diferente y mucho más difícil de ser asimilado ordinariamente por un régimen político: está aquí el juicio que, por la simple reconstrucción del proceso, hace la CVR sobre la historia contemporánea del país, de sus instituciones, de sus elites y de sus diversas organizaciones sociales. Es una historia —mejor todavía: una memoria histórica— que no hace transacciones ni admite acomodos fáciles. Y así, cuando la CVR, además de efectuar recomendaciones para juzgar, reparar y reformar, hace la recomendación de *recordar*, está hablando un lenguaje transicional mucho más exigente: el de la política como una instancia donde se fabrican identidades y donde se deciden fines de gran envergadura. Plantea, hablando con la voz del propio Estado peruano, un mandato de autorreconocimiento y de replanteamiento general de sus fines y medios. La transición a la democracia, mirada desde esa atalaya, no se sostiene como simple juego electoral y de creativos pactos institucionales sino que reclama una reorganización de la política alrededor de un nuevo núcleo de sentido. Y ese núcleo es la instalación de una nueva memoria histórica sobre la violencia, no porque ella haya sido todo lo que ha ocurrido políticamente en el Perú en las últimas décadas, sino porque —tesis fuerte de la CVR— ella lo condensa y lo pone en acto de la manera más ominosa. Para decirlo más sencillamente: si se toma en serio el relato reconstruido por el *Informe final* de la CVR, no se puede seguir administrando ni gobernando el país como se ha hecho hasta ahora. Así, el destino de la memoria histórica de la violencia aparece ligado al destino de la transición a la democracia en el Perú.

## 2. El derecho de no hacer

Las obligaciones de hacer han tenido pocos avances en los dos años transcurridos desde el 28 de agosto de 2003. No obstante, sería ligero inferir de esa circunstancia que el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR se encuentra definitivamente estancado. La mirada comparativa autoriza a cierta expectativa e inclusive a un moderado optimismo. Por un lado, no se han dado las leyes de amnistía u otros mecanismos de impunidad que sí conocieron países como Guatemala, Argentina y Chile. Por otro lado, se vienen dando normas y creando instituciones para atender a las víctimas, si bien de manera todavía confusa y que hay que mantener en constante vigilancia.

Así, en un recuento muy apretado, se tendría que mencionar los escasos avances en materia de procesamiento de casos de violaciones de derechos humanos señalados por la CVR, pero gravados por una limitación de fondo. Ésta consiste en que no se ha constituido un sistema adecuado a la tarea. Tras un periodo de incertidumbre, se terminó por constituir un subsistema especializado mediante la ampliación de las facultades de la Sala Nacional para Delitos de Terrorismo de manera que viera también los casos de víctimas de violaciones de derechos humanos. El Ministerio Público hizo algo equivalente al transformar la Fiscalía Superior Especializada en Delitos de Terrorismo en una Fiscalía Superior Penal Nacional. Sin embargo, se han señalado diversas falencias del sistema especializado tal como ha sido conformado (con claras diferencias respecto de lo propuesto por la

CVR), tales como los desajustes de jurisdicción territorial que dejan algunos casos en tierra de nadie, la falta de más fiscalías especializadas, la ausencia de previsiones para evitar la evasión de los presuntos perpetradores, la falta de medidas de protección a los testigos y, sobre todo, la inexistencia de una ley del Congreso que ordene sistemáticamente las partes y funciones.

Mencionar estas deficiencias orgánicas equivale a constatar que no se ha adoptado una verdadera política de Estado en la materia. Y ello es muy significativo cuando se tiene presente que, si bien los casos dejados por la CVR en manos del Ministerio Público son 47, las tareas de la justicia penal son mucho más amplias. Las casi 25 mil víctimas registradas, y las casi 70 mil que constituye el número más probable de pérdidas humanas, sitúan, en efecto, el problema en otra escala numérica. Aquí converge otro esfuerzo pendiente de gran envergadura como son las intervenciones antropológico-forenses requeridas para un total de casos que la CVR coloca por encima de los 4 mil. ¿Qué van a hacer las instituciones judiciales del Estado peruano al respecto? Y si no piensan hacer nada, ¿qué explicación pueden dar al país de manera que su desinterés o su incapacidad se concilie de algún modo con su pretendida legitimidad? Y si no piensan ofrecer ninguna explicación al país al respecto, ¿quién está ahí para demandársela?

Al lado de la justicia penal, está la recomendación de dar reparaciones a las víctimas. Se trata, en cuanto sus destinatarios, de reparaciones individuales y colectivas. Y, en cuanto al bien que debe ser entregado, se trata de reparaciones simbólicas, reparaciones en la forma de acceso a educación, reparaciones en la forma de acceso a servicios de salud, reparaciones en la forma de restitución de derechos ciudadanos, reparaciones económicas y reparaciones colectivas.

Después de un primer intento del gobierno de diluir esta obligación en un Plan de Paz y Desarrollo, se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las recomendaciones, y se ha dado, muy recientemente, una ley que fija el marco para actuar en reparaciones. El panorama permanece, sin embargo, todavía incierto, sobre todo en lo que concierne a cómo estarán distribuidas las responsabilidades específicas y qué recursos serán destinados para ello. La Comisión de la Verdad y Reconciliación propuso, en comunicación reservada al Presidente de la República, un Plan Integral de Reparaciones cuyo cumplimiento requeriría alrededor de seiscientos millones de soles. El marco programático elaborado por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel sitúa esa cifra en doscientos cincuenta millones de soles. Por otro lado, la Ley del Plan Integral de Reparaciones no toma en cuenta las reparaciones individuales de carácter económico.

La sistemática exclusión de las reparaciones monetarias individuales evidencia las resistencias del Estado a aceptar el problema de fondo.<sup>3</sup> El hecho de que la gran mayoría de los posibles titulares de reparaciones sean personas en situación de pobreza y localizadas en áreas económicamente deprimidas, invita al Estado a cultivar una conveniente ambigüedad: las reparaciones, aun si llevan ese nombre,

---

<sup>3</sup> Las reparaciones económicas fueron excluidas del esquema de Plan de Paz y Desarrollo propuesto por el presidente Toledo en noviembre de 2003. Estuvieron ausentes también de los términos de creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, si bien ésta tomó la decisión de tenerlas en cuenta. Finalmente, la ley 28592, que crea el plan integral de reparaciones, insiste en ignorarlas, aunque es factible que éstas sean recogidas en la elaboración del reglamento correspondiente a dicha ley.

pueden quedar entendidas como ayudas para el desarrollo o contra la pobreza extrema y no como obligaciones del Estado hacia quienes fueron víctimas de violencia y sufrieron por acción o por omisión la violación de sus derechos fundamentales. Es como si, desde el punto de vista de lo que es concebible como retórica y como identidad política del Estado peruano, el lenguaje del desarrollo resultara más *normal*, más asimilable, que un lenguaje que implique, aunque sea tácitamente, reconocimiento de faltas ante una población que, por costumbre histórica, no tiene derechos y ante la que no cabe tener deberes ni mucho menos culpas.<sup>4</sup>

Finalmente, los distintos balances coinciden en señalar que, de las tres recomendaciones *de hacer* planteadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la que menos, si alguna, atención estatal ha recibido es la de llevar a cabo indispensables reformas institucionales.<sup>5</sup>

Las reformas fueron propuestas en cuatro ámbitos: (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.<sup>6</sup>

Traducidas a un lenguaje sectorial, estas recomendaciones reclaman reformas institucionales en algunos sectores y organizaciones estatales específicos, principalmente: fuerzas armadas, policía nacional, sistema judicial, sistema educativo, y, en una categoría más compleja, sistema de representación (presencia de las autoridades civiles del Estado en el territorio nacional, pero también mayor y mejor representatividad de los partidos políticos a nivel nacional).

---

<sup>4</sup> Véanse algunas bases para esta línea de reflexión en TAVUCHIS, Nicholas. *Mea Culpa. A Sociology of Apology and Reconciliation*. California: Stanford University Press, 1991. Sobre la *normalización* del lenguaje del desarrollo, véanse las reflexiones críticas de Arturo ESCOBAR en su influyente libro *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma, 1996.

<sup>5</sup> Entre diversos balances cabe citar, entre los realizados a un año y a un año y medio de lanzado el *Informe final*, los siguientes: CNDH. *Balance de las acciones del Estado en la implementación de las recomendaciones del Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Documento presentado en el seminario taller «Memoria y Justicia para la Inclusión» del 21 y 22 de febrero de 2004 organizado por DFID, Oxfam, CNDH, PCS e ICTJ; DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *A un año de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Serie Informes Defensoriales, n.º 86, 2004; TORRES SEOANE, Javier. *Balance a nivel regional y local de los procesos en relación a las recomendaciones de la CVR. Mirando hacia adentro*. Documento presentado en el seminario taller «Memoria y Justicia para la Inclusión» del 21 y 22 de febrero de 2005 organizado por DFID, Oxfam, CNDHH, PCS e ICTJ, y REÁTEGUI CARRILLO, Félix. *Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CVR*. Documento presentado en el seminario «La CVR y el Debate Político e Intelectual en el Perú» organizado por el Instituto de Estudios Peruanos, marzo de 2005. Entre los realizados a dos años del *Informe final*, cabe citar CNDH. *Análisis general de la implementación de las recomendaciones de la CVR*, agosto de 2004 a agosto de 2005, así como el balance presentado por Javier Ciurlizza Contreras en la presente publicación del IDEHPUCP.

<sup>6</sup> Se reproduce en esta parte fragmentos de un texto elaborado por encargo del Instituto de Estudios Peruanos. Agradezco a Carlos Iván Degregori su autorización para hacerlo.

Una revisión somera de lo ejecutado en estos ámbitos conduce a señalar, principalmente en los casos de las fuerzas armadas y de la policía nacional y de los ministerios correspondientes, un cierto agotamiento del impulso de reforma que, en grado mayor o menor, pudo surgir del momento de la transición. Algunas instituciones que han tenido vínculos con los Ministerios del Interior o de Defensa, como el IDEHPUCP e IDL, para, entre otras cosas, fortalecer la formación en derechos humanos y/o derecho internacional humanitario han sido testigos de ese agotamiento. Esto, en el caso del Ministerio de Defensa, coincide por otro lado con un problema sustancial como es la insuficiencia de personal experto civil en que se puedan apoyar los conductores del sector para llevar adelante reformas significativas, en un contexto en el que los objetos directos de la reforma – institutos armados – oponen mayores resistencias según nos vamos alejando de la crisis política y de imagen que estos experimentaron en los momentos inmediatos a la transición. Esto se traduce, también, en la ausencia de cooperación con los requerimientos judiciales de información para hacer justicia en casos que involucran a personal militar.<sup>7</sup>

En el ámbito del sistema judicial, algunos progresos parciales como el avance en el nombramiento de jueces titulares no llegan a compensar la falta de un esfuerzo más integral, tanto de índole normativa cuando jurisdiccional y organizativa. En el primer caso, por ejemplo, todavía no se precisa explícitamente el rango constitucional de los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Perú; en el segundo caso, sigue sin resolverse la situación de la justicia militar en el sistema de justicia en general.

El sistema educativo, por último, es el que ha desplegado más planes para cumplir lo planteado por la CVR en la línea de una «educación para la democracia». Éste enfrenta, sin embargo, un desafío mayor para la realización de sus planes en el problema del magisterio. Es un problema que, como es sabido, no se agota en el problema de la calidad de la enseñanza, sino que, más críticamente, se prolonga en el tema central de una dirigencia resistente al cambio y acantonada en un «pensamiento arcaico», según la síntesis del problema propuesta por Nicolás Lynch.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, y sin desdeñar la valiosa intención mostrada por las autoridades del sector, cabe indicar que no se ha hecho explícita, todavía, una política sistemática e integral para la difusión de los contenidos y mensajes del *Informe final* de la CVR en el sistema educativo nacional.

Tenemos, pues, tres áreas —justicia penal, reparaciones y reformas institucionales— en las que los tímidos avances, si bien dignos de ser tomados en cuenta, no disipan una verdad de fondo. Y ésta es que la aproximación a ellas, si existe, está más cercana a una concepción de política corriente —la interesada ilusión del *lifting*— que a una comprensión más amplia de las recomendaciones de la CVR como requisitos de consolidación de una democracia a largo plazo en el Perú. Las élites estatales, políticas y económicas se han reservado el derecho de no hacer nada que

---

<sup>7</sup> En un plano algo distinto, es forzoso resaltar que, mientras que una de las recomendaciones más claras de la CVR fue distinguir y separar el sistema de defensa nacional de la custodia del orden interno, el gobierno dictó una norma que autoriza el ingreso de las fuerzas armadas para controlar el orden interno sin necesidad de que se declare el estado de emergencia.

<sup>8</sup> LYNCH, Nicolás. *El pensamiento arcaico en la educación peruana*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

implique una alteración sustancial de los arreglos sociales e institucionales existentes antes, durante y después de la violencia en el país.<sup>9</sup>

### 3. «Nunca cometemos errores»

Casi hacia el final de su trabajo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación llevó a cabo el tercer tipo de audiencias públicas que se había propuesto realizar. Fueron las *audiencias institucionales*, a las que acudirían los representantes de los partidos políticos que gobernaron o estuvieron presentes en el Congreso durante los años de violencia para ofrecer al país una reflexión —que debía ser una reflexión sincera, y por tanto autocrítica— sobre su actuación durante ese proceso. La Comisión, que siempre tuvo lúcida conciencia de las circunstancias políticas en que operaba, parece haber querido realizar, así, uno de esos actos de suprema ironía que tanto gustaban a los poetas surrealistas: fingir candidez para propiciar que, al cebarse en ellos con pequeñas perversidades, los otros revelaran su propia e insuperada mezquindad y la chatura de su imaginación moral.

Los líderes políticos que allí se presentaron revelaron sin ambages que no eran ellos los indicados para llevar adelante una verdadera transición a la democracia. La postura emblemática, por categórica, fue la que llevó a las audiencias Valentín Paniagua encabezando a la representación de Acción Popular. Mientras que durante el gobierno de Fernando Belaunde se produjo la mayor cantidad de víctimas causadas por agentes del Estado, los representantes de Acción Popular negaron haber tenido conocimiento de que se estaban cometiendo masivas violaciones de derechos humanos como resultado de la política implantada por Belaunde. Después de la entrega del *Informe final*, Valentín Paniagua ha mantenido una consistente postura de desinterés u hostilidad hacia los resultados y los problemas expuestos por éste.

La posición del Partido Aprista Peruano, llevada por Alan García, fue algo más matizada. Ella consistió en la *racionalización* de las estrategias puestas en práctica entre 1985 y 1990 y en la cautelosa admisión de ciertos errores. Cuando se presentó el *Informe final*, y se encontró que la Comisión no atribuía responsabilidad penal al ex presidente Alan García por el caso de la matanza de presos en 1986, el PAP se declaró conforme con que *sólo* se le atribuyera responsabilidad política y moral, pero no extrajo las consecuencias naturales de ese aserto como podría ser una abstención política del así hallado responsable.

Tampoco se encontró una autoevaluación crítica de parte de las organizaciones de izquierda, mientras en el otro extremo, los seguidores de Alberto Fujimori se negaron a participar. Ellos y su caudillo desde Tokio han sido en los últimos años un emblema de la negación a reconocer responsabilidad alguna por los crímenes cometidos.

---

<sup>9</sup> Esta misma reflexión tiene que ser trasladada al tema del modelo de desarrollo en el Perú. La complacencia por casi cuarenta meses de crecimiento continuo sobre la base de las exportaciones mineras cierra la puerta a debates más incómodos sobre la pertinencia de este modelo para remediar problemas de hondo arraigo como la exclusión y la pobreza. Véase al respecto la reciente publicación del profesor Jürgen SCHULDT. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2005.

Por su parte, el empresariado más poderoso del país congregado en la Confiep puso un veto formal e irreducible a la incorporación de los resultados de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en las discusiones del Acuerdo Nacional y se dedicó, por medio de voceros individuales, a mantener viva la tesis de que las decenas de miles de campesinos muertos durante la violencia no constituían otra cosa que el costo social que había que pagar para mantener el orden y la democracia.

Conviene imaginar los nexos históricos, culturales o estratégicos que existen entre estas posturas —representativas de una elite todavía muy vigente— y la *insignificancia* del tratamiento que se viene dando a las recomendaciones de la CVR desde el punto de vista de la transición y la consolidación de la democracia, según lo que se sugiere en estas páginas. El punto de contacto no es otro que la batalla contra una memoria histórica de la violencia emprendida de manera más o menos resuelta por distintos grupos de la elite política, económica y estatal peruana. Se trata, por un lado, de cerrar el paso a una memoria que corrija, desafíe y sustituya la *memoria salvadora*<sup>10</sup> implantada por el gobierno de Fujimori y compuesta por las siguientes ideas básicas: la derrota del PCP-Sendero Luminoso significó la implantación de la paz en el Perú; esto fue mérito exclusivo de las fuerzas armadas; todo lo anterior legitima el uso de métodos autoritarios para gobernar el país. Por otro lado, se trata de poner atajo a una memoria que, al rescatar la historia de miles de atrocidades cometidas por las organizaciones subversivas y por fuerzas del Estado peruano, llama la atención sobre las intolerables brechas sociales y económicas del país y sobre sus desigualdades fundadas en diferencias étnicas y de género, y convoca a una revisión integral de nuestros arreglos simbólicos, políticos, normativos, institucionales, económicos y de otros tipos.

La preservación y difusión de esa memoria, su incorporación en las formas oficiales de reproducción cultural del Estado, y su asimilación por el lenguaje público forman parte de las obligaciones planteadas por el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Desde una mirada de sociología política más penetrante, cabría buscar en ella el sustrato cultural —la fuente del *carisma*, por así decirlo— para crear una arquitectura de transición democrática más firme. El hecho de que ella no esté ganando terreno, sino, acaso, perdiéndolo, es un factor que ayuda a afirmar y a reflexionar sobre el bloqueo de esa transición.

¿Qué papel puede jugar, en efecto, la memoria histórica en una transición a la democracia?

Una discusión interesante sobre esto puede ser enfocada desde el punto de vista de cómo esa memoria histórica, adecuadamente difundida, modifica una *episteme* social, entendida aquí como una cierta forma de imaginarse las relaciones sociales.<sup>11</sup> Las comisiones de la verdad, se señala en un estudio sobre Chile y El Salvador:

---

<sup>10</sup> La expresión es utilizada por Carlos Iván Degregori en diversos textos. Véase, por ejemplo, DEGREGORI, Carlos Iván (ed). *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Memoria y violencia política en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Social Science Research Council, 2003, introducción.

<sup>11</sup> Tomo estas consideraciones de David Gairdner quien a su vez trabaja a partir de la «teoría del cambio epocal» de John Gerard Ruggie: «Ruggie refers to these in their collectivities as social epistemes, the basis on which societies imagine themselves, create symbols and identities “and conceive of appropriate orders of rule and exchange”». GAIRDNER, David.

[...] tienen la capacidad potencial de apoyar la transición en la medida en que crean nuevos campos de conocimiento y nuevas formas de *imaginar* las relaciones sociales. Esto implica la construcción de sistemas de valores, símbolos e identidades que configuren la interacción entre la sociedad y el Estado y, a nivel personal, entre los propios individuos de la sociedad.<sup>12</sup>

Existen dos maneras fundamentales en las que una comisión de la verdad puede actuar en cuanto a *epistemes* sociales. Primero, las comisiones constituyen un organismo autorizado que actúa para fortalecer y legitimar los valores de los derechos humanos fundamentales en el desempeño del gobierno, el discurso público y la imaginación. Esto construye las bases sobre las que se puede idear nuevas formas de relaciones sociales y alternativas frente a reglas autoritarias. Segundo, por medio de lo anterior, las comisiones obtienen un recuento autorizado del pasado.

En resumen, la transformación de esa *episteme*, que a su vez procede de la difusión de la memoria histórica de la violencia, debe ser un factor de la voluntad política de reparación, o de ejercicio de la justicia penal o de reforma institucional dentro del propio Estado, y es un factor necesario, también, para la configuración de una demanda pública organizada o de un estado de la opinión pública que se convierta en presión a favor de las reformas.

El notorio déficit de difusión de la memoria histórica a dos años de entregado el *Informe final* de la CVR se expresa en diversas falencias derivadas. Estas constituyen, al menos, hipótesis de investigación para entender el bloqueo de la transición.

En primer lugar, está la negación o la ignorancia de los rasgos de sociedad de posguerra propios de la sociedad peruana actual que se expresan, hoy, de la manera más visible y publicitada en diversas formas de conflictividad, pero también en una particular configuración de la arena política como escenario de lucha sin ningún espacio para la negociación y la transacción: una lucha «hasta las últimas consecuencias» que llega a ser autodestructiva. La ignorancia de este aspecto de la sociedad peruana actual permite que el Estado siga haciendo planificación rutinaria, con omisión de las variables relativas a la violencia. En última instancia, esta vía de reflexión se conecta con las necesarias investigaciones sobre la racionalidad de la reforma del Estado en el Perú y la necesidad de ir más allá del paradigma de la eficiencia.

En segundo lugar, el déficit señalado se conecta con un ángulo del problema general no tratado en este documento: las omisiones o insuficiencias de la sociedad misma como productora de transformaciones o como agente de presión efectiva para el cumplimiento de las recomendaciones. La invisibilidad de las víctimas, la poca resonancia de las iniciativas y demandas hechas por organizaciones locales o por organizaciones de involucrados, la persistencia de un sentido común que todavía demanda «mano dura» e intervención militar ante crisis sociales, y, por último, la fuerte posibilidad de que las recomendaciones de la CVR no estén presentes en el debate electoral que se avecina, constituyen expresiones de una misma, persistente

---

*Truth in Transition. The Role of Truth Commissions in Political Transition in Chile and El Salvador.* Bergen, Chr. Michelsen Institute, 1999.

<sup>12</sup> GAIRDNER, David. *Op. cit.*, pp. 24–25. Traducción propia.

*episteme* convencional, *pre-transicional*, que no ha sido desafiada ni menos aun desestabilizada, todavía, por el *Informe final* de la CVR.

\* \* \*

Por ahora, lo que tenemos es un gobierno que considera a regañadientes su responsabilidad en la transición democrática alegando que, en todo caso, no fueron sus errores los que provocaron la tragedia de los años 1980-2000. A su alrededor, los sobrevivientes de los partidos políticos que gobernaron se atrincheran repitiendo, en diversas formulaciones, el santo y seña de toda pesadilla autoritaria: «nunca cometemos errores». La memoria oficial se exhibe impermeable a las verdades contadas por el *Informe final* de la CVR y en este tema, como en el del manejo macroeconómico y el de la construcción de la democracia en el Perú, las cuestiones de fondo, desprovistas de su contexto más significativo, pueden quedar sustituidas por el conteo burocrático de cosas por hacer y razones por las que no se hicieron.

# Señales, avances, resistencias: escenario de cumplimiento de las recomendaciones de la CVR

Javier Ciurlizza Contreras  
IDEHPUCP

El 28 de agosto del 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación presentó al Estado y a la sociedad peruanos su *Informe final* el cual incluía un conjunto de recomendaciones destinadas a preservar la memoria histórica de la Nación, propiciar la justicia, impulsar las reparaciones a las víctimas y promover reformas y procesos que permitieran sentar las bases de lo que se entendió como reconciliación nacional.

La CVR peruana fue la vigésimo segunda entre diversos órganos que, bajo distintas denominaciones y con diverso énfasis, han trabajado en función de esos mismos objetivos alrededor del mundo. Después de la experiencia peruana, más comisiones de la verdad han sido creadas o están bajo estudio en otros países del mundo.<sup>1</sup> El análisis comparativo de las experiencias internacionales muestra que el proceso de seguimiento e implementación de las recomendaciones de las comisiones de la verdad es por lo general más complejo y lento que el funcionamiento de la comisión misma.

En este ensayo se examina el proceso peruano de seguimiento de las recomendaciones de la CVR a partir del cuadro analítico que le sirve como anexo. No pretendemos agotar el universo de las recomendaciones sino tan sólo proponer pistas para reflexiones posteriores.

A partir del análisis comparativo de la experiencia internacional y tomando en cuenta los análisis más recientes sobre la materia,<sup>2</sup> se puede afirmar que el grado de seguimiento de las recomendaciones de una comisión de la verdad depende de las siguientes variables:

- a. La fortaleza, persistencia e influencia de los sectores que apoyan el proceso, así como su capacidad de generar alianzas y ampliar de esta manera la coalición de los *convencidos*.
- b. El impacto de las recomendaciones en la agenda política nacional a partir de la evolución política y social de la nación luego del informe.
- c. La estabilidad política, económica y social de la nación.

<sup>1</sup> Paraguay, Ghana, Kenya, Sierra Leona, Timor Oriental, Indonesia, Marruecos, Colombia, Argelia, RPD Congo.

<sup>2</sup> Véase el texto de BERISTAIN, Carlos. «Reconciliación y democratización en América Latina: un análisis regional» En *Verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social*. IDEA e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005 y GONZÁLEZ, Eduardo. «Perspectivas teóricas sobre la justicia transicional». En [www.aprodeh.org/sem\\_verdad/documentos](http://www.aprodeh.org/sem_verdad/documentos). Véase también de HAYNER, Priscilla. *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. Londres: Routledge, 2001, cap. 4.

- d. La legitimidad y fortaleza de las instituciones públicas, en particular la influencia que tengan los gobiernos para canalizar procesos sociales.
- e. La capacidad de generar propuestas técnicas y sostenibles que permitan traducir la *agenda del Informe final* en políticas públicas concretas incluyendo su componente presupuestal.

Esta lista de factores no es exhaustiva, pero señala algunos elementos útiles para explicar los avances o retrocesos del proceso. A ello hay que agregar, ciertamente, un factor constante: la calidad del informe de la CVR y sus recomendaciones. Esto quiere decir que no puede haber un solo *modelo* de seguimiento de recomendaciones teniendo en cuenta que cada país ha tenido que lidiar con especificidades nacionales diferentes.

Así, por ejemplo, en Argentina la agenda legada por la Comisión Nacional de Personas Desaparecidas (1983) en su conocido y seminal informe *Nunca Más* estuvo estrictamente asociada a la consecución de la justicia y la ubicación de las miles de personas desaparecidas por la dictadura militar. En ese propósito, Argentina ha transitado todas las opciones,<sup>3</sup> incluyendo amnistías, las leyes de obediencia debida y punto final y juicios a altos mandos. Recientemente, la Corte Suprema de Argentina ha dado un sustancial paso en la lucha contra la impunidad al declarar la inconstitucionalidad e invalidez de las leyes que dictó el mismo ex presidente Raúl Alfonsín en la parte final de su gobierno.

Por su parte, Chile sostuvo una transición sesgada por una pesada herencia de la dictadura militar expresada en un sistema político de control sobre la naciente democracia. Además, el poder y la influencia personales del general Augusto Pinochet impidieron la apertura de cualquier proceso penal. La detención de Pinochet en Londres en 1998 y el reciente hallazgo de cuentas bancarias personales en los Estados Unidos han provocado un punto de inflexión y un salto adelante que pocos podían predecir. Sin embargo, si la justicia chilena ha necesitado más de diez años para empezar a funcionar eficazmente en estos casos, el resto de la transición chilena avanzó a buen ritmo.

En América Central se crearon comisiones de la verdad como parte de acuerdos de paz entre gobiernos y guerrillas. Tanto en El Salvador como en Guatemala esta marca de nacimiento influyó profundamente sobre el tipo de informe que se produjo. Si bien los procesos fueron interesantes y levantaron enormes expectativas en la población, y particularmente en las víctimas, el cumplimiento de las recomendaciones ha sido de los más pobres. En El Salvador, ningún proceso penal interno ha sido iniciado en los últimos diez años, salvo aquellos vinculados con procesos jurisdiccionales internacionales. Similar situación se vive en Guatemala, en donde únicamente la presión internacional y la persistencia interna permitieron la primera condena en una guerra que dejó más de 200 mil víctimas. Estas sociedades no parecen reconciliadas y la violencia urbana es rampante.

Observada bajo esta luz, se ve que la Comisión de la Verdad del Perú tiene algunas ventajas comparativas y, al mismo tiempo, algunos obstáculos particulares.

---

<sup>3</sup> Véase VALDEZ, Patricia. «El pasado, un tema central del presente: la búsqueda de la verdad y justicia como construcción de una lógica democrática». En *Verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IDEA Internacional, 2005.

Entre las ventajas podemos mencionar que el proceso de creación y funcionamiento de la CVR en el Perú permitió atenuar una polarización similar a la que se vivió en otros países. Ciertos entendimientos básicos propiciaron esta situación. Por un lado, la propia CVR se concibió como un ente estatal que debía condenar los métodos y la existencia de organizaciones terroristas al mismo tiempo que denunciar toda violación a los derechos humanos, cualquiera fuera su procedencia.<sup>4</sup> Asimismo, las audiencias públicas y otros procedimientos permitieron incorporar las víctimas en el proceso, generando alianzas importantes. Finalmente, el enlace que hace el informe de la CVR con la reforma del Estado y el sistema político nacional permitió vincular la agenda del *Informe final* con planes y proyectos que ya habían sido discutidos en el país, y que se seguirían debatiendo.<sup>5</sup>

Al mismo tiempo, el proceso peruano ofrece obstáculos particulares algunos de los cuales son de especial importancia. Quizás lo más importante tiene que ver con el perfil de víctimas encontrado en el informe. Muchas personas e instituciones se resisten hasta ahora a aceptar que en el Perú más de 69 mil personas murieron o desaparecieron. No pueden entender cómo fue posible que la cifra formalmente aceptada de 25 mil muertos (cifra que por lo demás nunca fue sustentada científicamente) aumentara de esa manera. Esto tiene que ver con un aspecto trágico de la sociedad peruana, quizás solo comparable con Guatemala: en el Perú un campesino pobre y ayacuchano puede desaparecer sin que el sistema político y legal tenga que responder o preocuparse por el hecho.

Detrás de esta paradoja de cifras se encierra el profundo racismo y la discriminación que la CVR puso al descubierto. En cierto sentido, el informe de la CVR termina afirmando que la violencia en el Perú no fue indiscriminada, como retóricamente se dijo por muchos años, sino que seleccionó a un perfil determinado de población para convertirla en *cliente* frecuentes de la muerte y la desaparición. Ser campesino, ayacuchano y tener entre 18 y 25 años implicaba tener 14 veces más posibilidades de ser detenido, torturado y desaparecido que un joven de la misma edad de la ciudad capital.

La concentración de víctimas entre los más pobres y segregados del país forzó a la CVR a una conclusión útil para entender las brechas sociales de las que habla, pero difícilmente aceptable en todas sus consecuencias por muchos, incluyendo a sectores empresariales y partidos políticos.

Esta circunstancia, sumada a una intensa campaña orientada a presentar al informe como *prosenderista*, permitió a voces usualmente escuchadas por los medios de comunicación acaparar el discurso en los días posteriores a la presentación. A ello se sumaron las resistencias de los políticos a incorporar en sus agendas temas de envergadura nacional de cuyo planteamiento no habían sido partícipes.

---

<sup>4</sup> La diferencia entre violaciones a los derechos humanos (que sólo eran atribuidas al Estado) y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (que debían ser atribuidas a todos, incluyendo a las organizaciones subversivas), si bien tiene cierto sustento procesal y jurídico, demostró ser un obstáculo formidable para que el movimiento peruano de derechos humanos entrara en mayor sintonía y diálogo con amplios sectores de la población, que simplemente no comprendían por qué a los subversivos no se les denunciaba por violar derechos humanos. Este obstáculo fue finalmente superado por el *Informe final* de la CVR. Véase COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe final*, Lima, 2003, t. I, cap. 4, p. 7.

<sup>5</sup> La relación entre las recomendaciones de la CVR y las políticas del Acuerdo Nacional es muy importante y es un tema pendiente. Los intentos por incorporar las recomendaciones en las políticas adoptadas por el Acuerdo se vieron frustrados por la oposición de algunos partidos y los grupos empresariales. Debido a la naturaleza consensual de este mecanismo, la discusión de los hallazgos de la CVR se dio en comisiones temáticas específica.

Otro factor por considerar es la progresiva debilidad del gobierno, al cual le correspondía impulsar políticamente las recomendaciones. El muy bajo apoyo popular a la gestión del presidente Alejandro Toledo y cierta tendencia a calcular excesivamente la relación costo-beneficio de sus decisiones llevaron a parálisis y decisiones contradictorias. Vista desde lejos, buena parte de los problemas de implementación de las recomendaciones tiene como base la inconsistencia de las políticas gubernamentales y los anuncios contradictorios del Presidente de la República.

## 1. El balance

El espacio político para las recomendaciones de la CVR no ha crecido espectacularmente, pero tampoco es más pequeño de lo que era antes. Reducidos pero importantes pasos se han producido por la apropiación de un discurso que vincula intrínsecamente el lenguaje de los derechos humanos con el discurso y la agenda políticos. Las coaliciones de los que se mostraron a favor y en contra de la CVR son básicamente las mismas que las que ahora se enfrentan en torno a la implementación de sus recomendaciones. Lo nuevo en estos dos años es un proceso contradictorio frente a lo que fue la CVR y lo que representan sus recomendaciones en el contexto político y social actual.

El proceso peruano enfrenta dificultades que lo hacen singular, la ubicación de los partidos políticos en el *Informe final* y su puesta a la defensiva, el papel del fujimorismo y de cierto autoritarismo *desde abajo* y *desde arriba*, la debilidad política y la falta de liderazgo moral del gobierno del presidente Toledo, el desprestigio del discurso ético-político. Si bien algunos de estos obstáculos tienen conexión directa con el informe de la CVR, la mayoría está relacionada con problemas estructurales de la democracia en el Perú.

Parte de esta estructura tiene que ver con la naturaleza y el perfil de las víctimas de la violencia y las dificultades que enfrentan para articularse en la agenda política nacional. El Perú vive la paradoja de contar con uno de los movimientos más activos y eficaces del continente y, al mismo tiempo, la menor visibilidad de las organizaciones de víctimas.

A pesar de múltiples obstáculos y amenazas se han conseguido avances considerables, y estos son relevantes aun sabiendo que no son irreversibles. Para un país en donde los consensos éticos y políticos son difíciles de alcanzar y en donde los diagnósticos caen en el olvido o en la manipulación coyuntural, el informe de la CVR – o quizás algunas de sus ideas centrales – demuestra una resistencia que podría ser interesante de analizar en un espacio mayor del que podemos darle aquí.

La promulgación de la ley que crea el marco para el Programa Integral de Reparaciones (Ley 28592), el pasado 29 de julio, cierra un primer capítulo intenso. Algunos indican que esto fue posible porque no fue el pleno del Congreso sino su Comisión Permanente la que lo aprobó, y también porque los congresistas se sentían culpables y en deuda por haber aprobado antes una ley procesal muy cuestionada en los medios de comunicación. Se señala, también, que se han dejado

pasar dos años para producir al cabo una ley simple. Incluso podríamos agregar que la ley no es muy clara en sus procedimientos de aplicación y desarrollo institucional, o que las exclusiones señaladas son cuestionables. No obstante, como ha sido también argumentado, es precisamente cierta *politización* de las recomendaciones del informe las que permiten avances sustantivos.<sup>6</sup>

## 2. Mecanismos de seguimiento

El camino seguido en el nivel de mecanismos de seguimiento de las recomendaciones de la CVR merece ser analizado. El informe de la CVR propuso un camino integrado por tres etapas: (a) un mecanismo de transición para cerrar actividades y transferir bienes y documentación; (b) un grupo de trabajo interinstitucional que funcionara de manera similar al grupo de trabajo que diseñó la CVR; y (c) un mecanismo de seguimiento creado por ley del Congreso con amplios poderes y un plazo determinado. El mecanismo propuesto se denominó Consejo Nacional de Reparación y Reconciliación, sobre el cual la CVR entregó un anteproyecto de ley.

Una vez presentado el informe, la única parte de la propuesta que se consideró fue el mecanismo de transición, para lo cual se crearon comisiones de transferencia (entrega y recepción) en un pequeño equipo de lo que había sido la CVR, así como en la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros. Estas comisiones concluyeron sus actividades en diciembre del 2003.

La creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) en abril del 2004 estuvo precedida por dos hechos importantes, pero contradictorios. El primero fue el discurso del presidente Toledo de noviembre del 2003 en el cual se refirió específicamente al informe de la CVR y enlazó el seguimiento de sus recomendaciones con el Plan de Paz y Desarrollo. El segundo fue el marco legal establecido para la ejecución de ese plan, que había sido diseñado con anterioridad al *Informe final* de la CVR; la ejecución del mismo fue confiada al Consejo Nacional de Descentralización. Se abre con estos anuncios un período de confusión y parálisis. El Plan de Paz y Desarrollo tenía de por sí muy poco que ver con la lógica central de las recomendaciones de la CVR y, lo que es peor, empezó tarde, desordenadamente y sin fondos financieros suficientes. Similar riesgo corrió la confusión de las reparaciones con el programa de subsidios directos a la extrema pobreza (Programa Juntos). En Palacio de Gobierno no hubo mucha claridad sobre la utilidad específica del *Informe final* de la CVR, más allá de una retórica presidencial cada vez menos creíble y de la simpatía de algunos asesores presidenciales.

No obstante este entorno legal e institucional confuso, la CMAN avanzó en diagnósticos y documentos que sirvieran de puente entre las recomendaciones de la CVR y la adopción de políticas públicas específicas y de presupuestos técnicamente elaborados. El problema es y ha sido la desconexión entre lo que planea hacer el Poder Ejecutivo y la agenda política nacional y la desconfianza que expresó respecto al terreno legislativo.

---

<sup>6</sup> Promulgada la ley 28592, corresponde a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel diseñar y proponer su reglamento.

### 3. Memoria histórica y compromiso social

En el ámbito de la memoria histórica, vale decir, del grado de *apropiación* del informe por parte de la sociedad peruana, hay luces y sombras. El informe en sí mismo fue difundido en grado insuficiente, lo que lleva a que ciertas afirmaciones sean tomadas a veces de manera segmentada. Al mismo tiempo, las encuestas y sondeos revelan que si bien el informe no es recibido con entusiasmo por todos, tampoco enfrenta grandes resistencias. En todo caso, aquí sí podemos decir que las resistencias son menos visibles que el 28 de agosto del 2003. En una encuesta a diferentes líderes políticos y sociales, sólo dos de los 15 encuestados se mostraron radicalmente en contra de las recomendaciones de la CVR. Ello incluye a líderes políticos nacionales que, a pesar de algunos reparos, expresan por lo menos en su discurso cierto apoyo a que dichas recomendaciones sean estudiadas e implementadas.

A pesar de las dificultades, el movimiento peruano de derechos humanos contribuye de manera decisiva para que las recomendaciones de la CVR formen parte de la agenda pública. Ayuda a esta actitud el hecho de que, salvo algunos temas específicos, hubo acuerdo básico entre el diagnóstico presentado en el *Informe final* y las aproximaciones que sobre el tema tenían la mayor parte de las ONG. De igual manera, la Defensoría del Pueblo ha asumido formalmente las recomendaciones de la CVR como parte de su estrategia aún cuando en algunos temas y procesos ha expresado su desacuerdo o ha planteado observaciones.<sup>7</sup>

El Movimiento Cívico Para Que No se Repita constituye una amplia alianza social que busca crear espacios colectivos de debate y propuesta. Dentro de él se agrupa la mayor parte de organizaciones sociales concernidas con la implementación de las recomendaciones de la CVR. Junto con este Movimiento, la mayor parte de las organizaciones no gubernamentales asumen las recomendaciones de la CVR.

Es importante anotar también que las recomendaciones de la CVR han sido mencionadas en debates políticos y diálogos institucionales. Así, por ejemplo, fueron tomadas como referente para la elaboración del Acuerdo Nacional por la Educación, el Libro Blanco para la Defensa Nacional, la Hoja de Ruta de la Presidencia del Consejo de Ministros, la estrategia integral en salud humana, entre otros documentos. En donde no fue posible que fueran incorporadas explícitamente fue en el acuerdo nacional. Los tímidos intentos de incorporarlas como política específica del Acuerdo Nacional chocaron con la resistencia de algunos partidos políticos y la enemistad vociferante de los representantes empresariales.

De hecho, llama la atención la militante hostilidad a la CVR de algunos representantes del empresariado, oposición mucho más fuerte que la de los propios militares o partidos políticos. Esta actitud amerita un mayor análisis, que no es posible hacer aquí, para dilucidar si estamos ante una actitud generalizada del este

---

<sup>7</sup> Se trata de desacuerdos fundamentalmente adjetivos como la resistencia de la Defensoría a difundir los nombres de los presuntos perpetradores tal como fue recomendado por la CVR así como divergencias sobre el papel que le corresponde a la Defensoría en los mecanismos institucionales de seguimiento. Se conoce también de ciertas observaciones de la defensora adjunta sobre el uso de las cifras del *Informe final*; no obstante, estas observaciones aún no han sido difundidas.

sector o si, por el contrario, se trata tan solo de actitudes individuales de empresarios muy vinculados con el régimen de Alberto Fujimori.

#### **4. Justicia y judicialización**

En el ámbito de la justicia, los avances son tímidos, lentos y contradictorios. Sin embargo, un análisis comparativo muestra que en el Perú se ha avanzado bastante más que en los otros países latinoamericanos en propiciar que los responsables de violaciones de derechos humanos sean sometidos a la justicia y eventualmente sancionados. Los problemas que representaron para guatemaltecos, salvadoreños, argentinos y chilenos las leyes de amnistía, no son al menos por ahora relevantes para el Perú, merced a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en el caso Barrios Altos, declaró incompatibles dichas leyes con las obligaciones internacionales del Estado. Al mismo tiempo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha permitido afirmar esa obligación incluyendo precedentes obligatorios en materia del derecho la verdad, la naturaleza continuada de la desaparición forzada de personas, la proscripción de que la justicia militar vea casos de derechos humanos y cierto avance hacia la afirmación de la imprescriptibilidad de determinados crímenes.

La propia Corte Suprema de Justicia ha variado una penosa jurisprudencia establecida durante los ochenta y noventa mediante la cual abdicó de manera sistemática de sus funciones a favor de tribunales militares. En el caso de Indalecio Pomatanta (uno de los casos remitidos por la CVR al Ministerio Público) afirmó que la justicia militar no podía tener jurisdicción en ningún caso en que se alegara la vulneración de derechos fundamentales. Por su parte, después de algunas dudas, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial resolvió asignar funciones específicas a la ahora denominada Sala Penal Nacional para ventilar casos de delitos contra los derechos humanos, incluyendo entre ellos a los casos estudiados por la CVR.

La constitución de un sistema especializado de justicia en casos de violación de derechos humanos fue una de las recomendaciones más importantes de la CVR. Este sistema debía estar compuesto por procuradores, fiscales y jueces especializados al mismo tiempo que era deseable que el sistema fuera dotado de cierto soporte legal y financiero. La decisión del Poder Judicial cumple parcialmente dicha recomendación. Por su parte, el papel del Ministerio Público ha sido contradictorio. Su papel es esencial pues sólo por medio de los fiscales pueden llegar casos a conocimiento de los jueces, y en cierta medida los fiscales se inclinaron inicialmente por cuestionar la validez de los testimonios recogidos por la CVR o simplemente descalificar el proceso. De hecho, la relación con la Fiscalía de la Nación había sido intensa y en ciertos momentos conflictiva mientras existió la CVR. Al mismo tiempo, la Fiscalía Especializada de Ayacucho ha demostrado un compromiso muy importante y las acusaciones y gestiones que algunos políticos del Partido Aprista Peruano han vertido o desarrollado contra ella han encontrado en la Fiscal de la Nación un legítimo obstáculo.

En el terreno de la justicia, hasta el momento el Poder Ejecutivo simplemente se ha lavado las manos dejando el tema al Poder Judicial y al Ministerio Público. Si bien esta conducta puede tener sustento en razón de la necesaria independencia de poderes, es cierto también que la ausencia de procuradores públicos especializados ha llevado a cierta parálisis en los procesos. A pesar de anuncios diversos, la oferta de nombrarlos nunca se cumplió. Los únicos casos que tienen un sistema completo, por tanto, son aquellos vinculados a los crímenes atribuibles a Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos (caso Colina) ventilados en el marco del sistema anticorrupción.

## 5. Los dilemas de la reparación a las víctimas

En el ámbito de las reparaciones se han producido importantes avances como los ya reseñados en párrafos anteriores. Vale la pena sin embargo dar cuenta de los principales debates que caracterizaron el tema en estos dos años, y que probablemente se repitan en el futuro inmediato.

Apenas entregado el *Informe final*, el tema de las reparaciones motivó un debate sobre su procedencia o no. Más allá de cierto acuerdo en que algunas reparaciones tienen que ser impulsadas, no hay acuerdo todavía sobre si las reparaciones pueden ser colectivas o individuales. En realidad este debate puede ser simplificado si tomamos en consideración que varias de las reparaciones que el gobierno ha considerado (marco programático) y que ahora forman parte de la ley del PIR tienen un carácter eminentemente individual, como las prestaciones en salud y educación. De hecho, el programa que el Ministerio de Salud desarrolla en Ayacucho tiene a los individuos como beneficiarios directos. Lo que estamos discutiendo en realidad es la posibilidad de otorgar indemnizaciones monetarias directas a las víctimas.

El Estado peruano ha pagado diversas indemnizaciones como consecuencia de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por acuerdos de solución amistosa en el marco de dicho sistema regional. Las sumas que ha tenido que pagar el Estado son mucho mayores que aquellas que la propia CVR estimó y que fueron entregadas en carta adicional al Presidente de la República, a su pedido. En atención a esta relación entre las políticas de reparación y los eventuales costos, se ha discutido en la Presidencia del Consejo de Ministros algunas fórmulas de indemnizaciones que sin embargo no han llegado todavía a ser incorporadas en prescripción normativa clara.

La discusión entre las dimensiones colectiva e individual del daño fue ya abordada por el propio informe de la CVR. En él se precisaba que la *integralidad* de la reparación pretendía dar cuenta precisamente de la vulneración de derechos individuales pero también de las repercusiones de los daños de las estructuras sociales, económicas y culturales de las poblaciones afectadas, además de la violación directa de derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos.

Tanto el marco programático del Programa de Reparaciones elaborado por la CMAN como la ley que aprueba dicho programa buscan atender ambas

dimensiones con exclusión provisional de las indemnizaciones. Los problemas entonces se traducen más en la manera concreta en que se pueda individualizar a la víctima y al futuro y potencial beneficiario y ya no la pertinencia política, jurídica y ética de reparar.

Para establecer el universo de personas y colectividades que deberían recibir reparaciones falta mucho camino por recorrer. De hecho, el informe de la CVR sólo presenta algunas pistas preliminares que deben ser analizadas y desarrolladas con mayor profundidad. El camino que la ley ha escogido es el de la constitución de un Registro Nacional de Víctimas que requerirá de mayores precisiones para su implementación. Frente a la cuestión del método, las discusiones giran en torno a la aproximación que el Programa de Apoyo al Repoblamiento hizo en el denominado Censo por la Paz o la creación de registros individualizados. El Censo por la Paz formuló un importante estudio sobre las percepciones que dirigentes comunales tenían respecto al impacto de la violencia y optó por una aproximación eminentemente colectiva a los daños. Los registros permiten individualizar a la víctima y al beneficiario. Se han creado registros para personas privadas de libertad, desplazados y desaparecidos, pero sólo el primero existe realmente (y está actualmente en manos del Ministerio Público).

Tal parece que la solución al problema del registro deberá estar a mitad de camino entre el enfoque de daños colectivos y el registro individual, pues privilegiar sólo uno de los dos llevaría a ignorar importantes dimensiones de las secuelas de la guerra interna.

Otro problema por resolver es el de la institucionalidad y procedimiento que deberán seguir las reparaciones y, eventualmente, las indemnizaciones. La experiencia internacional, escasa por cierto, muestra programas centralizados en el Poder Ejecutivo en Chile y Argentina mediante el otorgamiento de pagos únicos o pensiones vitalicias. El camino peruano será necesariamente más complejo y enfrenta el obstáculo de que hasta el momento no hay un órgano público con capacidad de ejecución que se haya hecho cargo de las recomendaciones de la CVR. La propia ley del PIR es ciertamente confusa, puesto que por un lado señala que la CMAN coordinará la ejecución de los distintos programas del PIR y por otro anuncia que un *Consejo de Reparaciones* tendrá a su cargo el Registro Nacional de Víctimas, el mismo que deberá subsumir a los registros de desplazados y al de ausencia por desaparición forzada.

Un problema ha sido la resistencia de la Defensoría del Pueblo a asumir mayores tareas que las que ya tiene, alegando que no le corresponde ejecutar programas públicos debido a las funciones que la Constitución y su ley orgánica le otorgan. Aunque problemática, su reserva resulta fundada frente a un programa de reparaciones que aún no cuenta con un claro esquema financiero.

Los documentos que sustentan el marco programático del PIR señalan un costo aproximado de 235 millones de soles para ejecutar los distintos aspectos del programa. Diversos indicios permiten afirmar que en realidad el cálculo ha sido extremadamente conservador y que quizás ha prevalecido la intención de no sobresaltar al Gobierno con la proyección de gastos que implicaría el PIR. La CVR, en la comunicación reservada que envió al presidente Toledo sobre este mismo

tema, había estimado el gasto en alrededor de 600 millones de soles, incluyendo indemnizaciones individualizadas. En ambos casos se propuso un esquema progresivo de reparaciones que llegaba hasta diez años de ejecución.

El financiamiento de las reparaciones es todavía un tema no resuelto. El gobierno asignó diez millones de soles como fondo inicial para el año 2005 y se espera que en el presupuesto del 2006 se incorpore una cantidad superior. No queda claro, sin embargo, cuál es la distribución del gasto a pesar de algunos anuncios confusos en el discurso presidencial. Lo que sí queda claro es que el Estado deberá sufragar una parte considerable de las reparaciones, pues la cooperación internacional se muestra reacia a asumir directamente una función que considera de responsabilidad primordialmente estatal. Al respecto, cabe indicar que el gobierno ha avanzado con timidez y lentitud en aprovechar ciertas oportunidades de la cooperación internacional, en particular en los esquemas de canjes de deuda por inversión que están vigentes con distintos países. Así, por ejemplo, el Fondo Ítalo Peruano ha invertido hasta el momento cerca de tres millones de dólares en programas asociados con reparaciones por medio de gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales. Asimismo, el Fondo Peruano Alemán ha anunciado que sus próximas convocatorias tendrán como eje las reparaciones. No obstante, el gobierno no aprovechó una oferta de la Ministra de Cooperación de Alemania de acelerar las negociaciones para ampliar la cooperación en este campo.

## **6. Reformas institucionales: la gran ausencia**

El informe de la CVR consideró de gran importancia el desarrollo de reformas en el Estado y en la relación que éste sostenía con la sociedad civil como lógica consecuencia del concepto de reconciliación que asumió. La naturaleza del conflicto, sus profundas causas estructurales, las brechas sociales y de otro tipo que dividían a los peruanos y un enfoque de derechos ciudadanos, llevaron a la CVR a desarrollar propuestas específicas en diversos campos temáticos que permitieran lo que denominó «la refundación del pacto social entre todos los peruanos».

Este ha sido, lamentablemente, el capítulo menos atendido y debatido de las recomendaciones de la CVR. Es cierto que en algunos temas la CVR fue necesariamente genérica y que algunas de sus recomendaciones requieren desarrollos conceptuales y operativos mayores, pero no es menos cierto que el estudio de la violencia situó a la CVR en una posición privilegiada para observar la manera en que la administración pública en general requería *cirugía mayor* si es que queríamos prevenir la emergencia de un nuevo ciclo de violencia. Por otro lado, hay en el informe de la CVR un llamado general y urgente a un cambio de actitud y a la asunción de la ética pública y privada en las relaciones sociales.

A dos años del informe, y a menos de un año del cambio de gobierno, es poco lo que se puede mostrar en términos de cambios sustanciales. La Constitución no ha podido ser reformada y las importantes políticas del Acuerdo Nacional o las propuestas de comisiones especiales caen en la indiferencia ciudadana y la inercia de los sectores políticos.

Un aspecto particularmente importante de las recomendaciones de la CVR se refirió a la presencia del Estado en todo el territorio nacional desde una perspectiva de construcción de mayor democracia y mejor ciudadanía. Los eventos producidos en estos dos años demuestran que la brecha sigue vigente y que los conflictos sociales (algunos de ellos muy violentos) siguen encontrando al Estado a la defensiva y sin canales orgánicos de atención. El Perú es una sociedad de posguerra y pocos parecen entender que en ese contexto hay que poner recursos y voluntad política concreta en el fortalecimiento de instancias locales de mediación y promoción de la democracia.

No obstante, vale la pena resalta que en medio de múltiples limitaciones, el proceso de descentralización política del Estado ha sido importante. Los gobiernos regionales y locales tienen hoy más recursos y facultades que antes y en la medida en que algunas gestiones regionales resulten eficaces, los ciudadanos podrán sentir al Estado como un agente útil para su propio desarrollo.

Otro aspecto que se consideró en el informe fue la reforma del sistema político, en particular el fortalecimiento de los partidos políticos. Un avance sin duda importante fue la adopción de la Ley de Partidos Políticos y las propuestas adoptadas al respecto en el Acuerdo Nacional. Sin embargo, el Congreso se ha encargado en tiempo reciente de relativizar algunas de esas reformas y todo parece indicar que el próximo proceso electoral será sumamente disperso, lo que restará gobernabilidad al país.

En la dimensión de la seguridad y la defensa nacional, aspectos medulares de la reforma, podemos hablar con claridad de reformas inconclusas o incluso paralizadas. Luego de un empuje inicial importante, la reforma policial se encuentra virtualmente detenida e incluso algunas de las medidas adoptadas para hacerla más eficaz, democrática y transparente han sido revertidas o simplemente dejadas de lado por un manejo del Ministerio del Interior circunscrito a consideraciones circunstanciales. Por otro lado, la reforma de la defensa alcanzó productos importantes como la publicación del *Libro Blanco de la Defensa Nacional* y las leyes de situación militar y orgánica del sector. Sin embargo, los aspectos centrales de la reforma en este sector permanecen en la agenda pendiente. Los institutos militares conservan un poder que no se condice con el papel conductor del Ministerio mientras que la conducción civil no es del todo clara. Por otro lado, al no ser posible reformar la Constitución, sigue vigente la confusión entre defensa nacional y seguridad interior.

La educación y formación democrática de las fuerzas armadas sigue siendo una tarea pendiente. Hay avances interesantes en la formación de nuestros institutos militares en Derecho Internacional Humanitario a través de un Centro de alcance regional, pero la educación en derechos humanos sigue pendiente de ser implementada de manera sistemática. Asimismo, el esquema educativo de los institutos militares sigue siendo eminentemente castrense, sin que haya habido nada más que cambios superficiales.

Finalmente, no se ha avanzado en la adopción de un Código de Ética Militar o en el establecimiento de una oficina de Ombudsman que permita proteger a los reclutas de eventuales abusos de sus superiores.

Ya hemos mencionado algunas evoluciones positivas del sistema judicial en el procesamiento de casos de violación a los derechos humanos. No obstante, a dos años del informe de la CVR, es poco lo que se ha avanzado en la reforma judicial o en mejorar el acceso a la justicia para los sectores más pobres del país. A nivel general, las importantes recomendaciones formuladas por la Comisión Especial para la Reforma de la Justicia (CERIAJUS) y las emitidas por el Acuerdo Nacional por la Justicia, siguen durmiendo en los anaqueles del Poder Judicial y el Congreso no ha sido capaz de enfrentar una agenda legislativa urgente sobre la materia, salvo la próxima entrada en vigencia del Código Procesal Penal.

Por último, las recomendaciones formuladas por la CVR en el ámbito educativo han encontrado parcial reflejo en algunas iniciativas sobre educación rural y en la adecuación de los programas educativos secundarios. La crisis estructural del sistema educativo impide mayores desarrollos por el momento.

# Violencia, verdad... ¿reconciliación en el Perú?

Rolando Ames Cobián  
IDEHPUCP

Los hechos y los traumas que deja una guerra interna pueden reconocerse después dependiendo de los niveles de conflictividad política y del avance que cada país haya tenido en el curso de su historia, el nivel de inclusión social y la construcción de un Estado democrático. Esos condicionantes parecen influir en el grado en que los procesos de reconciliación cobran consistencia, se rechazan o se desvanecen. Este texto presenta las particularidades de la violencia política en el Perú, lo que ella ha revelado de los rasgos básicos de la sociedad peruana y lo ocurrido con las propuestas de reconciliación que contiene el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) de agosto de 2003.

## 1. La historia del conflicto armado

### 1.1. Peculiaridades del conflicto armado y la creación de la CVR

La CVR se crea en un proceso de transición a la democracia en el año 2001. Es el intento más radical del breve Gobierno de Valentín Paniagua, por reformar el Estado heredado de la dictadura de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Paniagua fue elegido por el Congreso en noviembre de 2000 y gobernó nueve meses, luego de la huida de Fujimori a Japón. La decisión de nombrar una comisión de la verdad fue producto del acuerdo entre un sector muy articulado pero no numeroso de la sociedad civil, donde coincidieron defensores de los derechos humanos y demócratas radicales, con el ala política de ese gobierno que era afín a esas mismas causas.

El primer antecedente que debe tomarse en cuenta para entender bien el caso peruano es que Sendero Luminoso (SL) fue un movimiento poco comparable a otros grupos subversivos latinoamericanos. Por su ideología totalitaria, justificó el hecho de declarar la guerra a todos los otros sectores políticos, incluidos los de la izquierda marxista, por el solo hecho de participar en un escenario legal que era, en 1980 en el Perú, totalmente abierto. La acción de Abimael Guzmán tuvo como referencia principal y directa las pugnas de ese momento dentro del movimiento comunista mundial más que los términos de la política nacional. Esa misma ideología cerrada autojustificó la extrema violencia y el terror que utilizaron con

mucha frecuencia en sus acciones cotidianas. Finalmente Sendero Luminoso fue derrotado prácticamente ya en 1993, a partir de la detención de su líder el año anterior. Esa derrota fue saludada con alivio por la inmensa mayoría de la desigual y heterogénea sociedad peruana, en cuyos márgenes sí tuvo grupos de apoyo activo cuando inició su *guerra popular* en 1980. Pero la guerra interna no dividió a la sociedad por el débil apoyo social que tuvo.

En segundo lugar, se debe señalar que la decisión de revisar lo ocurrido durante los años del conflicto era una exigencia ética elemental para las poblaciones afectadas y para quienes sabíamos que a la crueldad de la guerra habían contribuido también los agentes militares y policiales del Estado; sin embargo, no era en el año 2001 una demanda mayoritaria. La propaganda psicosocial del gobierno de Fujimori, que se sustentó durante la década de los noventa en las Fuerzas Armadas, había presentado insistentemente y con éxito, sólo las bondades de la *derrota del terrorismo*. Fue la evidencia de la corrupción en toda la cúpula del fujimorismo, documentada en los *videos* grabados por Vladimiro Montesinos, la que desencadenó en la prensa el recuerdo de hechos gravísimos de violaciones a los derechos humanos por las fuerzas del orden y por tanto hizo factible la creación de la CVR en un momento de fuerza para los sectores partidarios de la transformación radical del Estado autoritario.

Una tercera particularidad del caso peruano es que esta investigación sobre las violaciones a los derechos humanos implicaba poner bajo la lupa el comportamiento de los dos gobiernos políticamente democráticos de la década de los ochenta y que eran soportes del naciente proceso de transición en los primeros años de 2000. Fernando Belaunde, (1980-1985) fue el fundador del propio partido de Paniagua, Acción Popular; y Alan García (1985-1990), líder de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), tuvo 40 por ciento en la segunda vuelta de las elecciones de 2001, en las que perdió estrechamente ante Alejandro Toledo, justamente cuando se creaba la CVR. Estos hechos prefiguran las dificultades que encontrará luego no sólo la Comisión sino también la sociedad peruana en conjunto para reconocer las duras verdades que el informe contiene.

Una premisa importante, antes de comenzar la historia misma y sobre la cual es necesario insistir constantemente, es que la brecha fundamental que la CVR encontró en el fondo de todos los hechos de violencia de la guerra interna, era la más antigua y difícil de aceptar en el Perú; aquella que separa, a través de discriminaciones diversas y pese al desarrollo actual de las comunicaciones, a la sociedad más occidentalizada y urbana de Lima y de la costa, de las poblaciones quechuas, aimaras y de las comunidades nativas de la sierra y de la selva, al otro lado de la cordillera de los Andes. La guerra ocurrió fundamentalmente donde viven estos últimos, no en el hábitat del Perú moderno, letrado y oficial.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación fue creada por iniciativa del gobierno de Valentín Paniagua en julio de 2001 y modificada por Alejandro Toledo en septiembre. El primero nombró siete comisionados; el segundo la amplió con otros cinco y añadió al nombre de la comisión el término «reconciliación».<sup>1</sup> Esta creación fue el objetivo central del movimiento de derechos humanos y su papel

---

<sup>1</sup> Decreto supremo N.º 065-200 I-PCM y N.º 10 1-2001-PCM.

fue decisivo en el proceso. Las organizaciones de derechos humanos se habían formado desde el comienzo del conflicto, el cual adquirió intensidad a partir de 1983; ya en 1985 se constituye una Coordinadora Nacional con la convergencia de redes y grupos que trabajaban en las zonas donde comenzó el conflicto. Intelectuales, periodistas, ONG, autoridades y comunidades de base de sectores de las iglesias cristianas fueron particularmente activos en esta causa. La Coordinadora unificó a todos a nivel nacional. En el plano político sólo contó con el apoyo del Frente de Izquierda Unida, con gran fuerza entre 1983 y 1989, pero que se rompió posteriormente por discrepancias internas. Hasta abril de 1992, en que estuvieron vigentes las libertades democráticas, el trabajo de la Coordinadora permitió la acumulación de una información pública importante sobre lo que ocurría y que los gobiernos y las fuerzas del orden presentaban sólo desde su punto de vista.

Desde el llamado *autogolpe* de Alberto Fujimori, en abril de 1992, la Coordinadora fue la vanguardia de la resistencia social en el campo de los derechos civiles y políticos. El movimiento denunció los crímenes y violaciones a los derechos humanos cuando muchos medios de comunicación eran ya hostiles al tema por su apoyo al nuevo Gobierno. Sustentada en más de 50 organizaciones a nivel nacional, apoyó a las víctimas, familias campesinas y urbanas, pobres en su gran mayoría, que eran fácil objeto de maltrato impune. Muchos de sus casos pudieron salir a luz pública e incluso acceder a organismos internacionales para denunciar y presionar al Estado peruano frente a sus acciones. Hay 114 casos presentados por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que se encuentran actualmente en el sistema interamericano. La Coordinadora fue acusada por las autoridades del gobierno de defender terroristas, a pesar de que había decidido, sentando un precedente internacional en la materia, enfrentar y denunciar también las acciones terroristas de Sendero Luminoso. La tenacidad de estos activistas y sus hábiles prácticas de cabildeo en foros internacionales, supieron ganarles legitimidad y respeto.

## **1.2. Desigualdad, racismo y proceso de democratización**

Para explicar cómo se entiende la reconciliación en el informe de la CVR, y las dificultades de aceptación de su mensaje, se debe aludir a dos rasgos y procesos que estructuran al país. Primero, mencionado ya en el apartado anterior, la desigualdad y el racismo. La CVR encontró cinco brechas superpuestas pero identificables por separado entre el territorio y las poblaciones que Sendero Luminoso escogió para plantear su guerra popular, y el resto del país: socioeconómica, geográfica, urbano-rural, étnico-cultural y educativa. Son distancias vivas pero que en parte se han hecho invisibles en la sociedad.

Se halló la existencia de una relación directa entre la condición de pobreza y exclusión, y la probabilidad de ser víctima de violencia. Esta dimensión socioeconómica se articula con las siguientes escisiones. La brecha geográfica expresa cómo son principalmente los departamentos más pobres del Perú, los que fueron más afectados por la violencia. Si se suman las víctimas de Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, 6 de 24 departamentos, se llega al

85 por ciento de las víctimas totales del conflicto. Por otro lado, la brecha urbano-rural, muestra cómo el 79 por ciento de las víctimas vivía en el campo. La dimensión étnico-cultural es puesta en evidencia cuando se observa que un 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno, cuando el promedio nacional es del orden de 15 por ciento. Finalmente, la brecha educativa se refleja en el siguiente dato: mientras el censo nacional de 1993 indica que el 40 por ciento de la población nacional no tiene educación secundaria, en el territorio afectado el 68 por ciento de las víctimas se encontraba en esa situación.

La contundencia de estas cifras llevó a la CVR a explicar por qué la tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua o asháninka, campesino, pobre, con poco acceso a la educación, no fue sentida ni asumida por el resto del país como una tragedia propia. Y destacó entonces la presencia del racismo y el desprecio que subsiste en la sociedad peruana a casi dos siglos de nacida la República. Estos factores operan hoy más discreta que abiertamente, pero siguen siendo muy fuertes. No se produjo una reacción nacional a la escala de lo que estaba pasando. La cifra probable de muertos y desaparecidos que se citaba con anterioridad al trabajo de la Comisión fluctuaba entre las 25 mil y 30 mil personas. Al terminar su labor, la proyección que tuvo que hacer la CVR, basada en métodos consistentes y reconocidos, llevó ese estimado al orden de las 69.280 personas. Si Sendero Luminoso hubiese planteado su lucha armada y terrorista desde las zonas urbanas o rurales de la costa, o aun desde las ciudades de la sierra y del oriente, la reacción pública hubiese sido inmensamente mayor y esta ignorancia de años no hubiese sido posible. La guerra no hubiera transcurrido como telón de fondo, coexistiendo paralelamente con la democracia política que marcaba la vida pública en el resto del país y que incluso se expresaba distorsionadamente en las mismas regiones en conflicto.

Quien sí tuvo, lamentablemente, uno de sus escasos aciertos importantes en la previsión del curso de los acontecimientos, fue Abimael Guzmán, el líder de Sendero Luminoso. Ellos caracterizaban al Estado peruano como burocrático y semifeudal, y negaban las importantes conquistas democráticas alcanzadas a lo largo del siglo XX. La verdad profunda, decían, era que el Estado era una «máquina de guerra» y había que provocarlo para que «se quite la careta». La presencia del desprecio al campesino como factor que ocultaría la magnitud de la violencia hasta que la guerra se hubiese extendido en el territorio, fue un factor de su estrategia. Por ello no organizó militarmente columnas guerrilleras según el modelo castrista sino una milicia clandestina especializada en emboscadas, acciones de terror y punición, con la intención de imponer a la población rural el formar parte de «las bases del nuevo Estado» y colocarla en el centro de las acciones de represión. El *partido* hacía huir o ajusticiaba a los explotadores locales y nombraba autoridades entre personas simpatizantes de su causa. Las fuerzas militares cayeron, así, a lo largo de los primeros años, sobre poblados donde la mayoría no tenía ninguna relación con Sendero Luminoso.

Las brechas que dividen el Perú y el peso del racismo vienen de la historia colonial y están insertas en mentalidades e instituciones. Sobre este rasgo debemos dar cuenta de un proceso contradictorio con aquel, el de la democratización social, que sin haberlo hecho desaparecer, sí lo ha modificado. En 1940, Lima concentraba el 26 por ciento de los habitantes urbanos y la población rural era aproximadamente el 64 por ciento del total del país. En 1981 Lima acumulaba el 42 por ciento de la población urbana y la población rural había descendido a un 34 por ciento del total del país. Se produjo una intensa migración a la costa y a las ciudades con todas las consecuencias asociadas a este aumento demográfico, en los niveles de educación, acceso a los servicios públicos del Estado y mayor gravitación de los sectores populares sobre la política y los espacios públicos. En términos de cultura política, adquirió hegemonía nacional una visión que leía nuestro presente como un proceso de lucha contra la oligarquía y de conquista de la justicia social y la independencia económica.

Fueron esas las banderas del primer partido peruano de masas, el APRA, fundado en México en 1924 por Víctor Raúl Haya de la Torre. Fueron retomadas por nuevos partidos civiles, Acción Popular por ejemplo, en los cincuenta; finalmente trataron de ser puestas en práctica, para sorpresa general, por el llamado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada que derrocó a Fernando Belaunde en 1968. Entre ese año y 1975, bajo el liderazgo del general Juan Velasco Alvarado, se promulgó una reforma agraria radical en cuanto a redistribución de la propiedad aunque no del modelo de gestión, el cual pasó del control privado a la administración por técnicos del Estado de unidades de propiedad campesina asociativa. Se puso en marcha una reforma en la propiedad, se modificó el funcionamiento de las empresas industriales para introducir la cogestión obrera y se inició una reforma progresista de la educación. Velasco legalizó los sindicatos sin distinciones de su orientación política y generó nuevas redes de organizaciones de base en torno a sus reformas. Quiso controlarlas sin lograrlo; menos aún cuando fue reemplazado del gobierno por el general Francisco Morales Bermúdez y el proceso de cambios se paralizó.

El proceso migratorio y de democratización social dio lugar, así, a una ampliación del escenario político y al avance de fuerzas de izquierda nacionalistas o marxistas de distinta orientación, pero que se apoyaban en bases sociales y cambios institucionales significativos. El retiro de los militares del gobierno se canalizó a través de una Asamblea Constituyente en 1978, en que la izquierda dividida alcanzó a tener el 30 por ciento de representantes. Al mismo tiempo, el movimiento sindical centralizado a escala nacional organizó paros nacionales efectivos contra las medidas de ajuste de la economía que diera Morales Bermúdez entre 1977 y 1979.

Paradójicamente, Sendero Luminoso no participó en esos años de intensa emergencia popular y de izquierdas, pues su opción ideológica les hizo leer ese proceso como negativo. No sólo el gobierno militar sino también la oposición popular de izquierda eran para ellos sectores que engañaban al pueblo. Por eso inició la lucha armada en abril de 1980, víspera de las elecciones en las que el poder político volvía a los civiles y las izquierdas aún dispersas alcanzaban presencia importante en el Congreso Nacional.

La principal conclusión de lo anterior es que la insurrección de Sendero Luminoso no surge como radicalización de las luchas sociales y su represión, sino por fuera de ellas y políticamente contra sus direcciones. El proceso democratizador había alcanzado a grandes capas de la sociedad, pero no a las más pobres y distantes; y fue en nombre de estas últimas, pero con escasa participación autónoma de su parte, que Sendero Luminoso impuso progresivamente su guerra al Estado y deformó y arrinconó a la política toda. Hoy está claro que tal guerra y la forma como el Estado respondió contribuyeron a la crisis de la democracia peruana y facilitaron el cierre, luego de doce años, de la apertura político cultural y de su sentido crítico, y debilitaron a los partidos y, más drásticamente aún, a las organizaciones sociales populares que ya habían alcanzado presencia pública. El ciclo democratizador y democrático abierto en los años cincuenta se cerraría en 1992 con la excusa, tolerable entonces a primera vista, de «vencer al terrorismo».

El Partido Comunista del Perú, Sendero Luminoso (PCP-SL), como era su nombre completo, no tuvo experiencia de participación en luchas masivas de alcance nacional, salvo una movilización departamental «en defensa de la gratuidad de la enseñanza» en 1968. Significativo sólo en el departamento de Ayacucho, permaneció al margen en parte físicamente, del proceso de cambios y emergencia popular organizada que sacudió al resto del país, por y contra la política del gobierno de Velasco a lo largo de los años setenta. Eso explica quizás por qué pudo centrarse tanto en la referencia a lo que ocurría en el Partido Comunista chino a la muerte de Mao Tse Tung. Prácticamente su primera acción de propaganda en Lima a fines de 1980 fue la aparición de perros colgados en algunos postes con un letrero que los identificaba con Deng Xiao Ping, «el traidor».

Fue otro grupo armado, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) el que intentó, en la pauta de la guerrilla latinoamericana, autoerigirse en la expresión militar de los sectores de izquierda. Sus dirigentes venían del APRA Rebelde, grupo escindido del Partido Aprista en 1958, y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria, que tomó las armas en 1965 y fue derrotado después de pocos meses de acción por grupos velasquistas y marxistas en los años setenta. El MRTA, fundado en 1982, inició sus acciones en 1984 pero concedió una tregua al nuevo gobierno de Alan García en 1985. Resulta evidente la diferencia no sólo de estrategias e ideología, sino de concepción de la política existente entre ambos grupos. Cuando el MRTA empezó su acción, sin embargo, los términos del conflicto armado interno ya estaban puestos por Sendero Luminoso y en el escenario político empezaba más bien el ciclo de fortalecimiento del antiaprisismo y el antiizquierdismo. La debilidad de los sectores a los que pretendía apoyar y la suya propia, aislaron también al MRTA que cayó en acciones terroristas en un intento desesperado de impactar tanto como Sendero Luminoso.

### 1.3. Proceso político y conflicto armado en la década de los ochenta

Debemos intentar ahora una síntesis del proceso político y del conflicto armado en esta década. El presidente Belaúnde, escamado por sus malas relaciones anteriores, se resistió al envío de las fuerzas armadas a la represión del imprevisto foco de violencia política. Cuando lo hizo a fines de 1982, pensó que el triunfo sería fácil y rápido e instó en ese sentido a los mandos militares.

No se conocía quién era este pequeño grupo y las fuerzas armadas entraron a ciegas al combate. Creían que luchaban contra «el comunismo internacional», confundiendo a todo dirigente izquierdista de base con presuntos senderistas, sin saber que Sendero Luminoso tenía como enemigo, justamente, al comunismo internacional de entonces y que también estaba contra los otros grupos izquierdistas nacionales. Fueron desconocimientos mutuos y mortales. El apoyo popular que Sendero Luminoso ganó en sus años iniciales en sectores de la población de Ayacucho, por su imagen justiciera, terminó de confundir los términos. En el segundo período<sup>2</sup> de la guerra interna, «militarización del conflicto» (1983-86) y pese a la existencia de la democracia política amplia, el Gobierno declaró *zonas de emergencia* y bajo control militar esas provincias apartadas sin sustentarse en una ley específica que sólo se aprobaría en 1985. El diseño de la estrategia antisubversiva corrió a cargo de las fuerzas armadas y estuvo definida por la doctrina de seguridad nacional aprendida en las academias norteamericanas, asociada aún con reflejos nacionalistas heredados del tiempo de Velasco Alvarado.

Es 1985, el año del triunfo de Alan García, joven y carismático líder del APRA, que cautiva al país los primeros dos años. La izquierda reunida ya como Frente de Izquierda Unida (IU), resulta segunda fuerza y confirma el éxito de su debut en 1983, cuando ganó la alcaldía de Lima y una cuarta parte de los municipios del país. García toma distancia de la estrategia antisubversiva cuyas violaciones de derechos humanos eran descritas por la prensa y denunciadas por los parlamentarios de IU. Este intento dura sólo hasta mayo de 1986, cuando Sendero Luminoso amotina a sus militantes en tres penales de Lima para denunciar la naturaleza criminal del Estado. Lamentablemente, García parece querer confirmar esa tesis y ordena acabar el motín en el más breve plazo, abriendo al menos las condiciones para el asesinato de centenares de presos rendidos. Allí acaba el intento aprista de reformular la estrategia estatal y hacerla más social y respetuosa de los derechos humanos.

Para la CVR el tercer período, 1986-89, es el del «despliegue nacional de la violencia». Sendero Luminoso, perseguido en su hábitat de la sierra del centro-sur, se dispersa y a la vez gana adeptos al convertirse ya en una opción nacional conocida por jóvenes radicalizados provenientes, en su mayoría del magisterio y de las universidades más abandonadas. Inicia acciones en la sierra del sur (Puno), en la sierra central (Junín), en la selva central (Huallaga) y se hace sentir con actos terroristas en Lima y otras ciudades. El MRTA por su parte, suspende la tregua dada a García y se hace presente en la selva norte con milicias uniformadas, pero sin éxito militar y con alcance político restringido. En 1988 el PCP-SL desarrolla su primer

---

<sup>2</sup> En el primer período o período «de los inicios», de abril de 1980 a diciembre del 1982, Sendero Luminoso fue enfrentado sólo por las fuerzas policiales.

congreso en la clandestinidad y sale con la siguiente consigna: «Que el equilibrio estratégico remezca al país», con la que fuerza la realidad con fines propagandísticos. No es en términos efectivos, sino *estratégicos*, en los que se dice que ya se alcanzó la igualdad de fuerzas con el Estado. Esta imagen es alimentada por el retraimiento ante el terror, justamente cuando, por su parte, las fuerzas armadas culminan la formulación de nuevas directivas. Estas ahora ya sólo apuntan a Sendero Luminoso y al MRTA —incluyendo violaciones selectivas pero premeditadas a los derechos humanos— y cuidan más su relación con la población. El MRTA tiene acciones aisladas de importancia y sufre una masacre por parte del Ejército de guerrilleros rendidos en 1989.

En el plano político en esos años, de 1987 a 1989, se agota la ofensiva político ideológica del sector de centro izquierda que venía desde fines de los sesenta. García intenta estatizar la banca, fracasa y estalla una inflación que se sale del control gubernamental. La IU no logra perfilar una identidad propia fuerte y termina dividiéndose en 1989. La ofensiva política pasa ahora a un liberalismo liderado por dos figuras de prestigio, Mario Vargas Llosa y Hernando de Soto; y en las fuerzas armadas, en términos discretos,<sup>3</sup> al abandono del modelo nacionalista por la apertura económica, en este caso combinada con mano dura anticomunista a la manera de Pinochet y aprovechando el temor a Sendero Luminoso. La hiperinflación, el descontento y el terror campean. Pese a ello, en las elecciones municipales de 1989 los ciudadanos van masivamente a las urnas, confirmando su interés político y que en términos militares —no psicológicos— la fuerza de Sendero Luminoso estaba muy lejos de haber alcanzado equilibrio alguno.

#### **1.4. Desenlace y victoria de un autoritarismo neoliberal civil militar**

En las elecciones de abril de 1990, el país prefiere a un *outsider*, Alberto Fujimori, que a un Vargas Llosa que con franqueza promete el ajuste radical para controlar la hiperinflación. Sin compromiso partidario alguno, el nuevo presidente decidirá luego hacer esto mismo, culpando al APRA de la crisis y sin perder su apoyo social. Para el conflicto armado, el dato clave es la alianza que Fujimori establece con los militares y sobre todo el modo en que lo hace: a través de Vladimiro Montesinos, ex militar expulsado del Ejército, agente de la CIA y abogado de narcotraficantes. Montesinos negocia informalmente el apoyo con sus compañeros de los órganos de Inteligencia y comienza a conformarse así el binomio que gobernará toda la década. En el aspecto militar, se refuerza la búsqueda de Guzmán, que vivió en Lima durante toda la guerra y a quien ya se comenzaba a detectar. Lo específico del aporte de Montesinos será entonces el enlace entre lucha -y para ellos ya previsible victoria sobre Sendero- y legitimación del proyecto de gobierno de largo aliento que los militares veían indispensable para salir de las crisis acumuladas. A fines de 1991, el gobierno envía al Congreso varios proyectos de ley que daban poderes extremos a los mandos militares. Los partidos aceptan la idea de leyes especiales pero dentro de la Constitución y buscan un acuerdo con el Gobierno. Sin embargo, Fujimori

---

<sup>3</sup> En el segundo semestre de 1988 se rumoreó sobre la posibilidad de un golpe de Estado contra el presidente García con esta nueva orientación y se conoció luego un llamado *libro verde* documento militar con esta misma orientación.

presentará como razón central del *autogolpe* del 5 de abril de 1992, la no aceptación de sus proyectos originales, los que serán puestos en vigencia de inmediato.

La CVR, en su periodización del conflicto, llama a la cuarta etapa 1989-1992, «Crisis extrema: Ofensiva subversiva y contraofensiva estatal». En efecto, la voluntad de Sendero Luminoso de presentarse como «en equilibrio estratégico» lo lleva a multiplicar acciones de terror y a hacerse presente en zonas donde no había desarrollado un trabajo previo. Por eso la imagen de su fuerza corre pareja con la caída de sus cuadros, ya sea que fueran detenidos o eliminados. La sociedad civil y los partidos que propiciaron valientes y masivas marchas por la paz en distintas ciudades a partir de 1989, pierden espacio ante la política económica y el autoritarismo del gobierno. Por su parte Sendero Luminoso intensifica el asesinato de dirigentes sociales y acciones de terror a gran escala, como la que ocurre en un barrio residencial de Lima en julio de 1992. Ese es el momento de clímax del temor.<sup>4</sup> Sólo dos meses después, la persecución a Guzmán culmina con su captura debido a una acción de inteligencia que se realiza con toda limpieza desde el punto de vista legal. En ese momento la gran mayoría del país respira aliviado. Se vislumbra que un grupo tan cerrado y fanatizado sería muy afectado por la captura de su líder. Es lo que ocurrió y más rápidamente de lo previsto.

«Declive de la acción subversiva, autoritarismo y corrupción (1992-2000)» es el quinto y último período del conflicto según la CVR. En sentido estricto su investigación pudo terminar en una fecha anterior porque Sendero Luminoso negocia con el gobierno un *acuerdo de paz* y Guzmán y la dirigencia son fotografiados firmándolo en octubre de 1993. Guzmán explicará luego a la CVR que las condiciones para la lucha armada no existían ya por los cambios internacionales de un lado y por su propia detención de otro, pues el rol de la *jefatura* era central y su organización no pudo resolverlo de otro modo. Por su parte, el MRTA logra sobrevivir unos meses más, especialmente en el oriente del país, pero su recurso a secuestros de empresarios y la muerte de algunos agudiza las disputas en su interior. Una ley de arrepentimiento dada por el gobierno para obtener información y capturar a los últimos reductos, resulta muy efectiva. Un pequeño núcleo de dirigentes, al asaltar la Embajada de Japón en diciembre de 1996 y tomar centenares de rehenes, realizó el esfuerzo postrero orientado a lograr el canje y liberación de sus líderes. El final de esa aventura es conocido. Y este compendio es la historia que se encargó investigar a la CVR.

---

<sup>4</sup> La situación peruana suscitó preocupación internacional. El Secretario de Estado de los Estados Unidos, Bernard Aronson, alertó en una conferencia pública sobre el peligro que representaba Sendero Luminoso.

## 2. La Comisión de la Verdad. El mandato, el proceso y el *Informe final*

### 2.1. El encargo recibido y el esquema del informe

Para analizar el trabajo de la CVR, su *Informe final* (IF) y las reacciones que ha producido, debe comenzarse por conocer el mandato legal que recibió. El decreto supremo de creación le asigna como objetivos en su artículo 2º: Analizar las condiciones políticas, sociales y culturales que contribuyeron a la trágica situación de violencia. Contribuir al esclarecimiento por los órganos jurisdiccionales «de los crímenes y violaciones de los derechos humanos por obra de las organizaciones terroristas o de algunos agentes del Estado, procurando determinar el paradero y situación de las víctimas, e identificando, en la medida de lo posible, las presuntas responsabilidades». Elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares. Recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras, como garantías de prevención y establecer mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones. El artículo 3.º añade que la CVR

enfocará su trabajo sobre los siguientes hechos, siempre y cuando sean imputables a las organizaciones terroristas, a los agentes del Estado o a grupos paramilitares: asesinatos y secuestros; desapariciones forzadas; torturas y otras lesiones graves; violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país; otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas.

Finalmente, precisa, «la Comisión no tiene atribuciones jurisdiccionales, por tanto no sustituye en sus funciones al Poder Judicial y al Ministerio Público».

Después de dos años de trabajo, el 29 de agosto de 2003, la CVR entregó al Presidente de la República el *Informe final*, documento de nueve tomos y más de 4 mil páginas. Se basa en 17 mil testimonios recogidos por los equipos de la Comisión organizados en una sede central, cuatro regionales y equipos móviles. El informe hace una exposición general del proceso, donde incluye la periodización de la guerra y el esquema de análisis jurídico de los hechos (Tomo I); analiza a los actores armados del conflicto, grupos subversivos y fuerzas armadas (Tomo II); los Gobiernos y partidos políticos, los Poderes del Estado y organismos de la sociedad civil (Tomo III); los escenarios regionales diferenciados de la violencia (Tomo IV). El informe describe veintitrés historias representativas (Tomo V); nueve patrones en la perpetración de crímenes y violaciones de los derechos humanos (Tomo VI); y da cuenta de setenta y tres casos investigados (Tomo VII), de los cuales cuarenta y tres tuvieron el nivel de pruebas suficiente para ser presentados aparte a la Fiscalía de la Nación.

El análisis de los factores que hicieron posible la violencia y de sus secuelas, que responde a la explicación de condiciones o causas y consecuencias (Tomo VIII), y la propuesta de «Recomendaciones de la CVR: Hacia la Reconciliación» (Tomo IX), completan el *Informe final*. Luego de establecerse los fundamentos, se proponen las reformas institucionales del Estado, el Plan Integral de Reparaciones, el Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forenses y los mecanismos de seguimiento. Entre los anexos entregados en un *CD-Rom*, donde se consignan bases de datos, se informa por ejemplo de las audiencias públicas que realizó la CVR o se

incluye una lista de víctimas, entre otros aspectos de la investigación. Tuvo especial impacto la proyección del número total de víctimas fatales que llegó a las 69.280 personas, contra los estimados previos que se quedaban en menos de la mitad de esa cifra. Finalmente los comisionados elaboraron un documento de treinta páginas de conclusiones generales con 171 proposiciones sobre las cuales se generó lo principal de un intenso debate público en la prensa tras la entrega del informe.<sup>5</sup>

## 2.2. El proceso de la CVR y la agresividad frente al informe

La Comisión, al recibir el respaldo institucional del gobierno,<sup>6</sup> pudo gozar de autonomía para realizar su trabajo. A lo largo de los dos años, el gobierno de Alejandro Toledo y la legitimidad que el proceso de transición a la democracia tuvo en su origen se habían deteriorado mucho. Ello afectó a la Comisión, pues provenía de este gobierno; además, el silencio en que desarrolló casi todo el primer año de trabajo no permitió que la opinión pública nacional la conociera en su identidad propia y que pudiera diferenciarla con claridad incluso de una comisión investigadora del Congreso. Cuando arreciaron los ataques, antes y en torno a la entrega del IF, la Comisión gozó también de apoyos importantes pero su imagen más amplia fue construida principalmente por sus adversarios, mejor situados en los medios de comunicación, sobre todo en los canales de señal abierta, decisivos para formar las imágenes gruesas en la sociedad.

El mandato amplio que hemos reseñado obligaba de hecho a la CVR a juzgar, además de Sendero Luminoso y el MRTA, a un conjunto plural de actores, la mayoría con mucho poder; por ejemplo, jefes militares en retiro que temían su detención personal por crímenes contra los derechos humanos, y jefes u oficiales en actividad que igualmente promovieron el apoyo corporativo de su institución. La CVR actuó con discreción a través de los Ministros de Defensa, conscientes del apoyo gubernamental e internacional al mandato de la Comisión. Sin embargo, varios jefes en retiro se convirtieron en críticos que descalificaban todo. También estaban allí los líderes del APRA y Acción Popular, gobiernos responsables de las estrategias antisubversivas cuestionadas por las investigaciones. Alan García vio amenazada la continuidad misma de su carrera política. Los líderes del fujimorismo se sumaron en pleno a esta posición y fueron los más virulentos, pues su prestigio político estaba construido sobre la victoria contra Sendero Luminoso, la heroicidad, según ellos intocable, de los jefes militares y la negación de las evidencias de crímenes que la prensa había denunciado y que los comprometían directamente. Sectores ideológicos conservadores vieron en la Comisión, además, el regreso al escenario político de una izquierda que, por muy débil que sea, siempre les infunde temor, y lo mismo ocurrió con importantes empresarios politizados, marcados sin duda por el recuerdo de los crímenes de Sendero Luminoso. Finalmente, en esta misma posición coincidieron actores dispares y poderosos lo que facilitó que

---

<sup>5</sup> Las conclusiones son ya de por sí muy sintéticas. A su vez, con fines de difusión, se han formulado síntesis o ejes de las conclusiones.

<sup>6</sup> El Estado peruano financió el 50 por ciento del presupuesto de la Comisión y el otro 50 por ciento fue cubierto por la Cooperación internacional.

tuvieran de su lado a importantes medios de comunicación televisivos y de la prensa sensacionalista cuyos propietarios habían sido, además, socios de la dictadura. La idea-fuerza para la descalificación de la CVR, incluso previamente al conocimiento del informe, fue que la Comisión, al evaluar críticamente a quienes vencieron a Sendero Luminoso, estaba defendiendo a éste.

Después de una década de propaganda oficial triunfalista y de la antipatía masiva que Sendero Luminoso se había ganado, la venta de tal argumento no fue difícil. Los blancos escogidos para el ataque fueron entre tres y cinco comisionados, personas de prestigio profesional en los temas que la CVR iba a abordar pero que habían sido dirigentes públicos de izquierda, tres de ellos parlamentarios y una dirigente de la Coordinadora de Derechos Humanos.<sup>7</sup> La campaña no tuvo reparo alguno en caricaturizarlos. Los otros miembros de la Comisión, y entre ellos su presidente, el filósofo Salomón Lerner Febres, rector de la Universidad Católica, no tenían sin embargo esa trayectoria; una comisionada había sido diputada con el fujimorismo mientras que otro era un aviador retirado, alto mando militar en los años setenta.<sup>8</sup> Un comentario *a posteriori* es que una composición distinta seguramente no habría cambiado mucho el informe, pues el trabajo fue realizado con rigor y mística no sólo por los comisionados sino también por un equipo que llegó a las quinientas personas entre profesionales y voluntarios. Y los hechos básicos están allí.

Los lugares donde se concentraron la guerra y las víctimas, así como el mayor sufrimiento de poblaciones inocentes, fueron visitados por la Comisión que se desplazó a esas regiones y apareció por ejemplo en audiencias públicas que, pese a no contar con difusión televisiva, tuvieron gran impacto. Se escuchaba en silencio el testimonio impactante de familiares que narraban los crímenes cometidos y además el maltrato sufrido al querer denunciarlos, la ausencia mínima de garantías que se supone debe tener todo ciudadano, en fin, el olvido total en su propio país. «Ojalá podamos ser tratado un día como peruanos» fue una frase representativa de esta situación considerada, sin embargo, como natural hoy mismo. No es casual, quizá, que fueran las audiencias las que despertaron la primera ola de ataques a la Comisión.

La diversidad de sus objetivos exigió a la CVR desarrollar tareas de recolección de testimonios, análisis histórico social, evaluaciones jurídicas, análisis político y filosófico, cuidado de factores psicológicos en la relación con los familiares de las víctimas, estudios económicos y sociales para el plan de reparaciones; asimismo tuvo que atender cuestiones de comunicación y de análisis de la opinión pública entre otros, trabajando además con la exigencia de avanzar lo más posible en un tiempo que por definición era sumamente corto. Integrar ese conjunto de dimensiones en un discurso y una línea de comportamiento institucional no fue fácil. Pero,

---

<sup>7</sup> Los comisionados Enrique Bernal y Rolando Ames habían sido senadores de Izquierda Unida, mientras que el comisionado Carlos Tapia fue diputado de la misma organización, todos por un período de al menos cinco años entre 1980 y 1992. El comisionado Carlos Iván Degregori había sido dirigente de un partido de izquierda que formó luego parte de IU, y la comisionada Sofía Macher fue secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos incluso hasta el 2001.

<sup>8</sup> Aparte del presidente Lerner Febres, los otros comisionados fueron la doctora Beatriz Alva Hart, monseñor José Antúnez de Mayolo, el teniente general en retiro Luis Arias Grazziani, el padre Gastón Garatea, el pastor Humberto Lay y el ingeniero Alberto Morote.

claramente, fue el juicio ético que surgía de aplicar los criterios universales y legales de los derechos humanos a la situación estudiada lo que primó en los momentos decisivos. Se trató de transmitir la indignación ética ante el sufrimiento de seres humanos, en su mayoría inocentes, que transcurrió y transcurre en el silencio oficial. El siguiente fragmento del discurso de Salomón Lerner Febres al entregar el informe al Presidente de la República da cuenta de los términos de ese tenso diálogo entre la Comisión, la institucionalidad oficial y la sociedad misma.

El informe que hoy presentamos expone, pues, un doble escándalo: el del asesinato, la desaparición y la tortura masivos, y el de la indolencia, la ineptitud y la indiferencia de quienes pudieron impedir esta catástrofe humanitaria y no lo hicieron.

[...] es una de las verdades con las que el Perú de hoy tiene que aprender a vivir si es que verdaderamente desea llegar a ser aquello que se propuso cuando nació como República: un país de seres humanos iguales en dignidad [...].

Asumir las obligaciones morales que emanan de este informe -la obligación de hacer justicia y de hacer prevalecer la verdad, la obligación de cerrar las brechas sociales que fueron el telón de fondo de la desgracia vivida- es tarea de un estadista, es decir, de un hombre o una mujer empeñado en gobernar para mejorar el futuro de sus conciudadanos.

### 2.3. Aportes del texto y de la acción de la Comisión

El mérito principal en todo el proceso de la CVR es sin duda la existencia misma de esta institución, siempre excepcional y transitoria. El que surgiera del propio proceso político autónomo del país ilustra sobre los claroscuros de nuestra realidad social y estatal. El que ella haya sido atacada y que, como veremos, muchas de sus recomendaciones no se hayan puesto en práctica a los dos años de la presentación de su *Informe final*, no quita que todo el debate y los conflictos actuales se sigan produciendo dentro de una precaria institucionalidad democrática, pero con márgenes de libertad que no pueden desvalorizarse.

Entre los hitos del análisis de la realidad y de los comportamientos de los actores que hizo la Comisión, antes de hablar de sus recomendaciones, se pueden resaltar cinco:

a. Confirmó que el inicio por parte del PCP-SL de la lucha armada se dio «a contracorriente con la mayoría abrumadora de peruanos y peruanas» y del movimiento social de la época. Adoptó una lógica de violencia tal que terminó siendo el principal perpetrador de crímenes según la constatación de los testimonios recibidos.

b. La CVR encontró lo que llamó *patrones* o formas recurrentes de comportamiento de las fuerzas del orden que, en lugares y momentos determinados, incurrieron en violaciones de los derechos humanos no sólo producto de excesos individuales y aislados, como sostienen aún algunos hasta hoy, sino de maneras - en esas circunstancias, no siempre —*sistemáticas y generalizadas*. El recurso a las más avanzadas teorías del derecho penal llevó además a señalar las responsabilidades tanto de los ejecutores directos como de los jefes, cuando tenían bajo su control el *dominio del hecho*. Las exigencias de justicia independiente para romper la impunidad y la atención a las denuncias presentadas a la Fiscalía de la Nación cobran por ello una importancia emblemática. El diagnóstico de los patrones ha abierto el camino a

centenares de juicios, ya en curso o por venir, y hay avances en esa dirección que están siendo trabajados con ahínco por los organismos de derechos humanos y la propia Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.<sup>9</sup> Las resistencias son sin duda muy fuertes y los riesgos para humildes testigos que viven en el desamparo son grandes, pero el proceso va: lento, pero va.

c. El informe ha permitido documentar la facilidad con la que los líderes políticos nacionales pueden guarecerse, aún hoy, en la distancia, para no involucrarse en los hechos de crisis social y de violencia que ocurren principalmente en las zonas rurales y alejadas, y su tendencia a delegar ese tipo de responsabilidades en las fuerzas armadas. Una consecuencia positiva del *Informe final* a mediano plazo es que los militares ahora estén más prevenidos sobre no jugar este juego, sabiendo que la capacidad de información y denuncia de violaciones a los derechos humanos ha aumentado en el país.

d. En un solo rubro se pueden situar el avance que el *Informe final* implica en el conocimiento no sólo de la trama concreta de la violencia sino también de la sociedad andina o del oriente en sí mismas. Por ejemplo, la forma en que las tensiones y enfrentamientos entre comunidades o líderes locales representaron un factor que atizó el fuego de la subversión y la represión, al buscar manipular a ambas para resolver sus propios conflictos; este es un tema hasta ahora poco trabajado. Otro ejemplo es el estudio de universidades, sindicatos y barrios urbanos, entre otros. La CVR ha dejado una suerte de banco de información fundamental para el conocimiento de un país con tantas distancias internas.

e. Uno de los aportes más significativos de la CVR es, quizá, la visión de conjunto o el retrato global del país que, sin buscarlo, emergió en la descripción de la violencia que se investigaba.

La muestra fotográfica Yuyanapaq —visitada por ciento veinte mil personas durante el año y medio que estuvo abierta— es, por eso, un símbolo doble: de la realidad y del trabajo de la Comisión. El informe en sí mismo es muy extenso y aún poco conocido, pero el ángulo de mirada que escogió entró ya a la conciencia de grupos importantes como los jóvenes universitarios. El país ha sido notificado de que una cuarta parte de compatriotas vive en mayor discriminación y abandono de lo que se reconocía, y en un mayor anonimato, literalmente hablando, pues en ese momento quizás el 10 por ciento de toda la población no tenía documento de identidad. Se sabe también que en situaciones de crisis el racismo surge entre nosotros con agresividad extrema. Sabemos también que el Estado no está presente en buena parte del territorio, incluso ahora, y que las relaciones de autoridad, más aún en esas regiones, siguen siendo las de la subordinación o el clientelismo, sea tradicional o híbrido.

---

<sup>9</sup> En los últimos meses ha aumentado en algo la atención por parte de la Fiscalía a los casos planteados por la CVR. Véase informe de la Defensoría del Pueblo y otro de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) sobre el estado del conjunto de los casos.

#### 2.4. Perspectiva de género. El impacto diferenciado de la violencia en hombres y mujeres

En el Perú hay un sistema de poder simbólico —abarca la dimensión política, social, jurídica e incluso psíquica— que atraviesa las relaciones de género en la sociedad peruana. Se trata de un sistema de género caracterizado por la desigualdad, la jerarquía y la discriminación; en el caso de la población afectada por la violencia, marcó también una forma específica de dominación y exclusión. El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación consideró necesario incorporar una perspectiva de género.<sup>10</sup>

De acuerdo a las cifras recogidas por la CVR, los hombres representan el 80 por ciento del total de muertos y desaparecidos, y las mujeres el 20 por ciento. Ello se debe a que ellas no eran combatientes directas, aunque existen casos en que el porcentaje se incrementa. Si bien hay una diferencia numérica en cuanto a muertes y desapariciones reportadas, el perfil de las mujeres víctimas es bastante similar al encontrado en los varones.

##### *Aspecto repentino y vulnerabilidad*

Al ser detenidos los varones o reclutados por el PCP-SL, la población femenina quedó en una situación de fragilidad particular. El abandono repentino en el que se encontraron modificó radicalmente su situación económica y sus responsabilidades familiares se duplicaron. Tuvieron que hacerse cargo de la economía familiar, asumiendo todas las tareas del campo o buscando trabajo en las ciudades y, en último caso, desplazándose con los hijos a otras ciudades sin recursos económicos, en condiciones de temor, desarraigo cultural y estigmatización social. Al abandono, se sumó una mayor vulnerabilidad y riesgo. Ser familiar de un detenido, o solamente vivir en una zona de conflicto, donde generalmente ellas se quedaban, las convertía ya en sospechosas, sujetas a maltratos que significaron importantes transgresiones a sus derechos humanos. A la vez, muchos testimonios revelan un sentimiento de culpa de las mujeres por no haber podido proteger aún más a sus familias o no haber sabido resolver todos los problemas que tuvieron que enfrentar. Esta aparente contradicción revela hasta qué punto, en la división de los encargos sociales, las mujeres se *sobreexigen* respecto al cuidado de la familia.

Por otro lado, la sensación de impotencia ante lo ocurrido y las barreras para exteriorizar los sentimientos a las que está sujeto el rol masculino afectó también profundamente, pero en forma diversa a los hombres víctimas del conflicto.

##### *Violencia sexual*

Un rasgo persistente de las situaciones de conflicto armado es que el cuerpo de la mujer es particularmente violentado. En el caso del Perú, las mujeres fueron objeto de violencia sexual tanto por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas como de los grupos armados del PCP-SL. De acuerdo al informe se reportaron 538 casos de violación sexual de los cuales 527 corresponden a víctimas mujeres. La experiencia traumática de la violencia sexual se dio en el contexto de subordinación

---

<sup>10</sup> Véase COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe final*. Lima, 2003, t. VIII, cap. 2: «El impacto diferenciado de la violencia», acápite «Violencia y desigualdad de género», pp. 59-118.

por parte de las mujeres en el que la dominación y el maltrato son habituales. Por ello, en muchos de los testimonios recogidos no se declaraban las violaciones de las que fueron víctimas, pues eran vividas como forma acostumbrada de intercambio sexual entre hombres y mujeres.

#### *La participación de las mujeres en el escenario de la violencia*

La presencia de la mujer en medio del conflicto armado no sólo fue pasiva. Potenciando los roles de género en tanto responsables de su núcleo familiar, o rompiendo con los encargos tradicionales, las mujeres fueron participantes activas en el escenario de la violencia, en la defensa de la paz desde su experiencia organizativa y desde su participación en la defensa de los derechos humanos. Cabe resaltar, sin embargo, que su grado de participación no es proporcional a la visibilidad del mismo. Se mantiene invisibilizada su capacidad participativa mientras que aún es dominante en la sociedad peruana la percepción de las mujeres como víctimas. Sin embargo, las mujeres se organizan para defender los derechos de los detenidos, proteger la vida de los desaparecidos o pedir que se haga justicia; participan en los Comités de Autodefensa, en la Federación Provincial de Clubes de Madres de Huamanga Ayacucho y en la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA) para hacer frente a los problemas derivados de la violencia.

Es preciso señalar que las mujeres también participaron a favor de la guerra como integrantes del PCP-SL principalmente, y en menor medida en el MRTA. Esta presencia da cuenta de que las mujeres no son siempre mediadoras o cuidadoras y que pueden participar igualmente de actitudes y comportamientos violentos y crueles.

En conclusión, se puede señalar que desde una perspectiva de género, las condiciones en las que se desarrolló la violencia no fueron ajenas a las condiciones que caracterizan las relaciones de hombres y mujeres en la sociedad peruana. Pero el conflicto armado también produjo una crisis en el orden de género vigente. En este sentido el informe concluye: «En este escenario se exacerbaban las diversas versiones de masculinidad guerrera, agresiva y violenta abandonando así la función pública de representación de la familia. Los códigos de guerra invaden el escenario social y el íntimo. La mujer se convierte en la proveedora y en la responsable de la salud y bienestar colectivo sin contar con los medios para ello».<sup>11</sup>

## **2.5. El planteamiento de la reconciliación y las recomendaciones en el informe**

Como se explicó con anterioridad, el término reconciliación fue añadido en el segundo momento de creación de la CVR. La noción evoca un universo conceptual religioso que es familiar en el país, pero no pertenece al uso público común y en este caso, además, resulta imprecisa y es fuente de malos entendidos. Por eso el *Informe final* es contundente al aclarar que no usa el término con esa connotación sino en su

---

<sup>11</sup> COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Op. cit.*, p. 104.

sentido literal de invitación ética abierta y con las referencias que a continuación se indican.

La propuesta de la CVR es «que el gran horizonte de la reconciliación nacional es el de la ciudadanía plena» (conclusión 170). Y que ella «debe ocurrir en el nivel personal y familiar, en el de las organizaciones de la sociedad y en el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto [...] [para] [...] la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe» (conclusión 171). Por las características halladas en el proceso de violencia, la noción de reconciliación, reconocida también como problema crítico en los planos interpersonales y locales, queda principalmente referida a la exigencia de superar aquellas brechas de discriminación que, viniendo desde la época colonial, marcan el presente mucho más de lo que es actualmente aceptado. Esa referencia y las alusiones a una refundación de la República en el discurso de entrega, por ejemplo, pueden aparecer irrealizables, pero su sentido y oportunidad se plantean en el nivel de la ética cívica más elemental, la que obliga a reconocer la igualdad del otro o de la otra sin discriminaciones ni racismo aquí y ahora, en las relaciones cotidianas. En el informe se enfatiza que las carencias de la democracia van más allá de la simple necesidad de políticas específicas para implementarla; se insiste en las prácticas culturales y no sólo en la mejor administración. Se trata de ir a la raíz de los problemas nacionales.

El proceso de reconciliación es materia del último tomo del informe y es usado como contexto para dar sentido al conjunto de las recomendaciones tituladas «Hacia la reconciliación». Sin embargo, en la explicación del concepto desarrollada en el primer capítulo de ese tomo, y sobre todo en el discurso cotidiano de la Comisión, la noción de reconciliación está ubicada después de la noción de justicia. La CVR se atuvo con toda nitidez a esa secuencia, no esquivable sin abrir un atajo a la impunidad aún dominante, que es precisamente materia de denuncia central.

Conviene hacer constar además que cualquiera fuese el motivo que llevó a los redactores del segundo decreto supremo de creación a añadir esta noción, incluso el considerando respectivo dice literalmente: «Que uno de los fines esenciales de la Comisión es sentar las bases para un profundo proceso de reconciliación nacional, a partir del esclarecimiento de los hechos así como el restablecimiento de la justicia[...]». La Comisión fue, pues, libre para actuar y establecer los sentidos de esta noción como aquí se presentan. «Si la verdad es una condición previa de la reconciliación, la justicia es al mismo tiempo su condición y su resultado» se dice en la página primera del capítulo «Fundamentos de la Reconciliación». Es precisamente la firmeza en la secuencia *verdad-justicia-reconciliación* la que motivó la agresividad hacia la Comisión y el informe del modo ya descrito. En el texto y en el trabajo con los familiares de las víctimas, además, la CVR recalcó también que «la justicia es también reparadora en tanto se esfuerza por compensar a las víctimas por los daños infligidos. Y ella es en fin justicia política y social pues debe contribuir a la redistribución del acceso al poder y a los bienes de la sociedad [...]».<sup>12</sup>

Las recomendaciones específicas del informe empiezan por el planteamiento de las llamadas *reformas institucionales* dirigidas a cambios en el Estado. Se trata de

---

<sup>12</sup> COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Op. cit.*, t. IX, pp. 23-24.

cambios fundamentales, y por tanto difíciles, marcados por la visión democrática del país que subyace a todo el informe. Las líneas de reforma son cuatro y en cada una de ellas se precisa alrededor de diez medidas o políticas específicas.

La primera línea de reforma es «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 [...]». Es la réplica al hallazgo de esa ausencia del Estado democrático que, con la huida de un maestro o dos policías amenazados por Sendero Luminoso, prácticamente desapareció de las zonas en conflicto.

La segunda línea de reforma se orienta «a afianzar una institucionalidad democrática en la conducción de la Defensa Nacional y del orden interno», es decir, en la dirección civil y políticamente responsable de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Este tema crítico tiende a ser omitido de la agenda de la reforma del Estado en nuestros países con mucha frecuencia.

La tercera línea de reforma es «la del sistema de administración de justicia» a fin de que pueda ofrecer garantías efectivas de defensa de sus derechos ciudadanos a toda la población sin exclusiones. Se incluyen propuestas de reforma del sistema carcelario para que recupere, si lo tuvo alguna vez, el objetivo de rehabilitación del interno para la sociedad. La Comisión, que realizó un amplio trabajo de entrevistas con los presos por acciones de terrorismo, percibió la urgencia de esta política.

La cuarta y última línea son «recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad que promueva valores democráticos [...] y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana especialmente en las zonas rurales». La CVR reacciona así ante la constatación de cómo una educación tradicional autoritaria ofreció una base de cultura acrítica para la recepción de otra explicación del mundo tan reduccionista y vertical como la de Sendero Luminoso.

Después de las reformas institucionales, el segundo rubro de las recomendaciones del informe está constituido por el Plan Integral de Reparaciones (PIR). La CVR diseñó la propuesta de un programa integral que no se dirigiera sólo a lo económico, a la recomposición de infraestructura física o a los asuntos de salud. El objetivo era, también aquí, generar un proceso que construyese relaciones de ciudadanía, lo que implicaba asumir la dureza de la situación previa a la violencia y el tema de la multiculturalidad, entre otros.

El PIR consta de seis programas. Los tres primeros son: reparaciones simbólicas orientadas a enfrentar la desconfianza y el maltrato; reparaciones en salud con especial énfasis en salud mental; reparaciones en educación para brindar acceso escolar al menos a los hijos de quienes vieron interrumpidos sus estudios por la violencia y el desplazamiento. El cuarto programa es el de restitución de los derechos ciudadanos, que tiene que ver con los problemas de indocumentación, agravados por la guerra; los de los *requisitoriados* y la regularización de la situación jurídica de los desaparecidos, entre otros. El quinto programa es el de reparaciones económicas. La CVR, después de un detallado estudio, consideró indispensable un beneficio de indemnización a los familiares de muertos o desaparecidos, discapacitados física o mentalmente, presos injustamente o víctimas de abuso sexual

y los hijos resultantes de la violación sexual. Además se propuso una compensación no monetaria en los programas de vivienda y empleo del Estado.

El último programa es el de reparaciones colectivas, dirigido a los agrupamientos que fueron afectados como comunidad para contribuir a compensar los daños sufridos en cuanto a consolidación institucional o en cuanto a recursos institucionales, infraestructura colectiva, servicios básicos y generación de ingresos. Finalmente, la CVR propuso la creación de un ente nacional de coordinación y supervisión para el desarrollo del PIR con participación de la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil, dada la complejidad de poner en marcha este proceso. Propuso igualmente la creación de un Fondo Nacional de Reparaciones y un importante Plan Nacional de investigaciones antropológico- forenses para la exhumación de los más de 4 mil sitios de entierro denunciados, de los cuales se alcanzó a realizar una primera verificación en alrededor de la mitad.

## **2.6. La relación con el mundo de las personas afectadas por la violencia**

La relación entre la CVR y las poblaciones afectadas, sobre todo con los familiares de las víctimas, fue compleja. Algunas pocas, las relativamente más organizadas, fortalecieron o reiniciaron con fuerza un trabajo anterior. Otras muchas se formaron y empezaron el propio camino de afirmación de sus derechos a verdad, justicia y reparación, como parte de la respuesta al ofrecer sus testimonios a la CVR, aunque no todas se han mantenido. Por vivir en ese mundo de abandono, los datos sobre ellas no son precisos, pero indican una tendencia: había menos de treinta organizaciones de familiares de víctimas cuando la CVR empezó su trabajo; hoy superan las ciento diez.

El campo de actividad de las organizaciones de familiares se reduce generalmente a los caseríos y distritos donde habitan, aunque las hay que se proyectan más allá. Geográficamente se ubican donde estuvo la violencia y también en Lima, o más bien en los distritos pobres de la periferia. Este hecho plantea el delicado tema de saber diferenciar, sin aislarlos, sus derechos en cuanto víctimas que deben tener una reparación individual, y sus demandas como pobladores que luchan contra la pobreza y buscan ayuda para el desarrollo comunal de sus lugares, cuando no literalmente para sobrevivir en situaciones de miseria.

En ocasiones aisladas pero importantes, las organizaciones de víctimas y familiares han llegado a hacerse sentir y afectar las decisiones del Estado. Las primeras y emblemáticas jugaron un papel clave al demandar la creación de la CVR y plantear la participación directa de las personas afectadas en ella. En tal sentido, si bien luego han apoyado a la Comisión, no todos los grupos quedaron contentos con su conformación pues no incluía representantes directos o delegados de los afectados mismos. Su participación fue sin embargo activa en la elaboración de las propuestas de reparación, pues la CVR las convocó a través de las ONG que las apoyan. Las organizaciones son mediadoras necesarias dada la dispersión de las personas afectadas por la violencia en el territorio nacional y su falta de medios económicos. Lamentablemente, estas organizaciones son un eslabón débil en el Perú, pero son las que pueden dar continuidad y sentido al trabajo que hizo la CVR.

Algunas organizaciones han iniciado procesos de articulación regional para actuar de manera conjunta frente al Estado y a otras instancias regionales, pero la debilidad y dispersión persisten. Entre las debilidades se consigna que parte de la población afectada por la violencia política ya no quiere reunirse ni menos organizarse con quienes han pasado la misma situación que ellos. Esto se debe, por un lado, al deseo de no recordar los acontecimientos vividos y por otro, a que no hay confianza en que la organización responda a sus necesidades concretas. Su vida organizativa puede girar en exceso en torno a los planes institucionales de quienes los promueven o acompañan. Es por eso fundamental la necesidad de tratar la noción de derechos al interior mismo de estas organizaciones. En efecto, las brechas que separan sectores medios y sectores en pobreza, plantea un reto permanente para una relación intercultural e interpersonal democrática. Y a este reto tampoco los profesionales de la CVR respondieron siempre de la manera más adecuada. La CVR fue vista muchas veces, como puede ocurrir a cualquier otra, como institución foránea, presente sólo de paso, lo que limitó fuertemente la capacidad de estas poblaciones para identificarse con su trabajo.

El proceso de presentación de testimonios implicó además experiencias emocionales fuertes que, tras años de silencio, llevaron a una justa expectativa de reconocimientos importantes futuros. Sin embargo, la CVR no tenía potestad para garantizar esto último; su mandato la limitaba a plantear recomendaciones. Dada la lentitud actual de la respuesta del Estado, el riesgo de que se produzcan nuevas frustraciones por el regreso al abandono es un reto que el movimiento de derechos humanos, así como toda la sociedad, debería afrontar.<sup>13</sup>

Para terminar esta parte —fuera del marco de las poblaciones afectadas— y regresar al conjunto de la sociedad peruana, valga consignar las mediciones de encuestas, al menos en grueso promedio, sobre el grado de aceptación de la CVR. Puede decirse que un año después, en Lima, un 40 por ciento tenía una opinión favorable, 35 por ciento estaba en contra y 25 por ciento no contestaba. En Huamanga, la población se repartía entre esas opciones en tres tercios. Lo más reciente es que en Huamanga y en las zonas afectadas, con el correr del tiempo, el informe es cada vez más valorado por las autoridades locales y regionales como base para plantear sus demandas.

### **3. Reconciliación: el futuro de las recomendaciones de la CVR**

Es difícil hacer una evaluación de conjunto ya que ésta resulta obligadamente compleja. Es claro que ni el gobierno, ni los partidos, ni el Congreso y el Poder Judicial, ni la mayor parte de los medios de comunicación, ni las elites privadas se han movilizado ni han impulsado a la opinión pública *nacional*, o mejor dicho limeña o letrada, a conocer el informe y revisar su conducta en relación con lo que pasó, su porqué y las divisiones que nos separan. Esa gran respuesta favorable no ocurrió; el tema salió de esa agenda al menos en lo inmediato y ello causa frustración. Pero es igualmente cierto que entre los sectores más calificados, y no sólo los de izquierda,

---

<sup>13</sup> Otro gran sector afectado por la violencia fue el de los desplazados.

se piensa —aunque no se diga siempre en voz alta— que el informe marcó un hito indeleble para la autoconciencia del país. Lo dicen, sí, los jóvenes universitarios y las capas activas comprometidas con la promoción de una cultura democrática, que influyen por lo menos en un tercio de la sociedad.

Pero hay aún un tercer elemento: los diversos temas del informe están haciendo su propio camino en los espacios que tienen que ver con ellos. El gobierno ha respondido en algunos aspectos de manera débil pero favorable. Instancias estatales autónomas, sectores de los partidos, jueces y fiscales honestos, presidentes de regiones y alcaldes, han tomado iniciativas puntuales buscando aplicar aquellos aspectos de las recomendaciones que les incumben. La condición quizás más caótica que cerrada del Estado peruano actual, permite este tipo de dinámicas contradictorias. Por su parte, el movimiento de derechos humanos y los activistas democráticos trabajan intensamente en todo el país en torno a los muchos materiales que la CVR ha puesto sobre la mesa. Es en ese plano de lo concreto y disperso que hay que hacer el análisis y por eso resulta difícil el balance global; pero la conclusión es que el proceso continúa. La existencia misma de la CVR y de su *Informe final* ha ampliado los términos de la agenda de los derechos humanos y de las prácticas democráticas incluyentes que es necesario impulsar.

Para hablar de la continuidad del proceso posterior a la Comisión en el Estado y en la sociedad, es posible señalar cuatro instituciones que constituyen un referente de la situación. La primera, es 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). Es el órgano del Ejecutivo que desde la Presidencia del Consejo de Ministros sigue las recomendaciones de la CVR en lo referente a paz, reparación colectiva y reconciliación. Es sin duda una trilogía distinta a la Comisión de la Verdad y Reconciliación y es claro que se ha preferido no invocarla en el nombre. Es un organismo compuesto por diez miembros, seis del Poder Ejecutivo y cuatro de la sociedad civil, incluida la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Asociación Nacional de Centros (ONG). Paradójicamente su secretario ejecutivo fue investigador social de la CVR y está identificado con ella; en términos de su Consejo, las intenciones son tan positivas como es grande la debilidad, la falta de fondos y la falta de referencia a instancias en el resto del territorio. De otro lado, la CMAN ha formulado un Plan de Reparaciones para el período 2005-2006, inspirándose en el PIR, sin poder lograr la articulación de políticas que este suponía. La Presidencia del Consejo de Ministros promete que habrá fondos para reparaciones el próximo año. Esto es una incógnita.

Luego está la Defensoría del Pueblo, entidad creada bajo el fujimorismo que se ha sabido ganar, sin embargo, una legitimidad que mantiene por su coherencia democrática, aunque hace ya cuatro años que no tiene un defensor nombrado. La Defensoría del Pueblo recibió el encargo, desde la creación de la CVR, de ser la depositaria de su acervo documental. En un plazo muy breve, la Defensoría inauguró el Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos que permite a cualquier persona acceder a los archivos de la Comisión, contribuyendo de ese modo a la continuidad del proceso. En el Informe de la

Defensoría al cumplirse, en el 2004, el primer año de presentación del informe de la CVR, se puede constatar la seriedad profesional con la que esta institución hace el seguimiento de los casos denunciados por la CVR así como su iniciativa propia en este mismo tema. Por ejemplo, la atención al grado de seguimiento de todas las otras recomendaciones, incluidas las reformas institucionales y la supervisión de exhumaciones y diligencias en sitios de entierro. Su eficacia en este caso va más allá de sus posibilidades de influencia en el resto del Estado, la que consigue sólo por su rol público.

Finalmente debe mencionarse a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos así como la Red Para que No se Repita. La primera continúa su trabajo en el entendido de que tiene una veta abierta de gran alcance que debe seguir trabajando. Es posible que, en el futuro, ejercicios de defensa legal por parte de las diversas instancias que componen el movimiento permitan verificar en casos concretos todo el alcance de los patrones de violaciones descritos en el informe. El objetivo en el tema de las reparaciones requiere organizar el Registro Nacional de Víctimas respecto de lo cual se ha avanzado a través de la CMAN con la aprobación del Registro de Organizaciones de Familiares. Sin embargo, según afirman los líderes de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, es indispensable lograr el certificado de *victimización* para garantizar el reconocimiento de los derechos de estos miles de personas maltratadas. Su fortaleza radica en insistir en estas luchas concretas y no desanimarse por la soledad que puedan vivir en escenarios más grandes. Al respecto recuerdan cómo remontaron situaciones mucho más duras bajo el fujimorismo, sin contar con la legitimidad que muchas de las propuestas de la CVR alcanzan hoy amparadas algunas por el Tribunal Constitucional, que acaba de objetar por ejemplo, viejas prerrogativas del fuero militar.<sup>14</sup>

La Red Para que No se Repita se ha organizado, al culminar la CVR, como una *red de redes* basada en la concurrencia de diversos movimientos democráticos de la sociedad civil interesados en asuntos distintos —derechos humanos, desarrollo, medio ambiente— así como sectores cristianos, católicos y evangélicos. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos así como varias ONG de gran peso forman parte de esta Red que se convierte así en un interesante espacio de encuentro para acciones y campañas que tienen la novedad de buscar una comunicación entre los intereses comunes de la gente, especialmente los jóvenes. Además, lo específico de su tarea consiste en continuar el proceso de reinterpretación del país y de construcción de la democracia desde los más excluidos que planteara la CVR. Durante varios meses, por ejemplo, se realizó el *Capañoan*, una caminata que recorrió el camino del inca de norte a sur, desde Piura hasta Puno, y que concluyó simbólicamente en agosto de este año. Esta iniciativa de repercusión en el nivel local, a lo largo de pequeños poblados andinos, ha sido significativamente auspiciada conjuntamente por la Defensoría del Pueblo, la Mesa de Lucha contra la Pobreza (un ente de concertación entre el Estado y la sociedad civil) y la Red Para Que No Se Repita.

---

<sup>14</sup> Tribunal Constitucional, sentencia del 9 de agosto de 2004.

#### 4. A modo de conclusión...

Iniciamos el recorrido histórico del caso peruano señalando la contradicción entre el proceso estructural de las brechas internas y el racismo, y el de la democratización social intensa a lo largo del siglo XX. Vimos cómo esa democratización se expresó en movimientos sociales y en un juego plural de fuerzas que ampliaron la escena política a lo largo de los años ochenta.

Lamentablemente, los conflictos económicos derivaron en hiperinflación y los políticos fueron determinados por la guerra que desató Sendero Luminoso al margen de la sociedad organizada. En este contexto, el *outsider* Fujimori encontró —vía los militares y los poderes fácticos— un aparato para disciplinar las dos crisis; tuvo éxito y se ganó un fuerte apoyo popular.

A partir del alza del movimiento antidictatorial de fines de los noventa y de la acción de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos se crea la CVR. Esta Comisión plantea una propuesta de reconciliación fundamental que salde los problemas pendientes de la vieja historia y trate a la ciudadanía sin distinciones, superando las discriminaciones. ¿Cuáles son hoy las perspectivas de desarrollo de estas dinámicas contradictorias en el Perú? A continuación se intenta recapitular algunos de los elementos en juego.

Mientras transcurrían los dos años de trabajo de la CVR, la democracia política alcanzada como expresión de las nuevas demandas de democratización, se debilitó por el comportamiento errático del Presidente y la falta de vínculos entre los partidos políticos y la sociedad heredada de las crisis de fines de los ochenta. En eso estamos hoy, en la frustración con la política y en el retraimiento a lo individual y familiar. Por tanto la democratización ha vuelto a perder fuerza; ocurre desarticuladamente en la sociedad, en la lucha por la supervivencia donde las gentes se abren espacios mínimos de integración vía el mercado y el consumo cultural. Es la continuación de la historia social bajo Fujimori. Pero él la asoció al autoritarismo antipolítico y a un clientelismo complejo desde los aparatos del Estado que controlaba.

Esta nueva e inconclusa transición a la democracia ha debilitado rápidamente sus raíces sociales, no las ha cultivado ni ha generado las instituciones nuevas que faltan. Para ser justos, digamos que ha dado algunos pasos en esa dirección, pero también en la contraria. El Perú es hoy un país sin propuestas de rumbo claro que tiene un mínimo de estabilidad por el crecimiento de la macroeconomía y la raquítica aceptación que aún tienen algunos partidos. La actitud común es de condena a los políticos y su corrupción, pero en este clima, y sin expresiones políticas surgidas de su seno, la democratización social empantanada puede ser aprovechada por cualquier autoritarismo que se legitime electoralmente.

La propuesta de reconciliación de la CVR apunta mucho más allá de elecciones limpias, disciplina fiscal y progreso macroeconómico. Esos objetivos podrían o debieran ser compatibles con el proceso de creación de instituciones y prácticas culturales para el trato ciudadano, pero en nombre de ellos es muy fácil tomar más bien la dirección contraria. Se dice que la gente «debe saber esperar», que nuestro atraso requiere inversiones y «menos ruido político». Las tendencias alternativas que

apuntan al apoyo de la expresión libre de las necesidades sentidas y de las identidades pluriculturales, los activistas de la democracia en serio como los hemos llamado, tienen fuerza social pero no política. Este es el límite que encuentra la propuesta de reconciliación de la CVR para hacerse escuchar.

Resumiendo, se puede decir que la propuesta de reconciliación de la CVR es fuerte en términos de su radicalidad y coherencia conceptual, pero que como proceso social es débil. Más aún, el núcleo de su sentido está en el reconocimiento activo de la dignidad humana y cívica de los discriminados pero, por su misma condición, estos sectores siguen teniendo muchos obstáculos para hacerse escuchar, como lo hemos visto. Forman parte de esa cuarta parte del país que, a los problemas generales de la representación política, agrega los de su difícil *representabilidad social*. Ni siquiera el llamado movimiento popular de los años setenta y ochenta llegó a incorporarlos. Y sin embargo, el que se haya puesto de nuevo ante el gran público una interpelación al conjunto del país desde lo que ellos han vivido en las dramáticas circunstancias de la guerra, constituye un hecho que es signo hondo de salud política y un hito de referencia que no será nada fácil tapar. En ese sentido, constituye un aporte y un aliento para la democratización social hacia adelante.

La propuesta de reconciliación de la CVR tiene, además, un valor actual y práctico como referente cultural y político alternativo, y así está actuando. Lo aprecian en tanto tal muchas personas que no están en el movimiento de derechos humanos así como las elites comprometidas con otros temas de la democratización y la defensa de la calidad de vida. Pero también para los que trabajan hoy para lograr que se apliquen al menos algunas de sus recomendaciones puntuales, el hecho de que un horizonte de trato ciudadano en el Perú se haya podido diseñar y formular con fuerza ofrece un referente de importancia para no dejarse asimilar por una atracción exclusiva a lo inmediato y lo concreto.

Por último, esta síntesis quiere transmitir que es fundada la denuncia de que al país, como conjunto, no se le ha permitido conocer la propuesta de reconciliación de la CVR porque el tratar como ciudadanos a los discriminados va en contra de hábitos culturales y de muchos intereses. Pero, al mismo tiempo, en este texto se sostiene que también es real que la asimilación de ese informe sigue su curso como proyecto ético-político y en programas de acciones precisas orientadas a la justicia, las reparaciones y las reformas institucionales. La evolución de las cosas en el futuro próximo depende de muchos planos de acción y, entre ellos, el de una política grande y de amplio aliento.

Concluyo este trabajo, no sin antes agradecer especialmente la colaboración de Iris Jave, así como la de Rodriga Barrenechea y Diego Ponce de León en la elaboración de este texto.

# Ética y cívica políticas transicionales. Reflexiones sobre el tiempo y los espacios de la reconciliación<sup>1</sup>

Gonzalo Gamio Gehri  
Pontificia Universidad Católica del Perú

De todos los retos planteados por el *Informe final* de la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación (CVR), el proyecto de reconciliación política y social es el que ha generado mayor incomodidad y resistencia en diversos sectores de la sociedad, especialmente en la autodenominada *clase política*. En efecto, con excepción de la posición de algunos activistas y políticos conservadores, parece existir consenso en torno a la necesidad de recuperar la memoria como único camino para evitar que en el futuro se reproduzcan las condiciones de violencia y exclusión que padecemos en los años del conflicto armado interno (y que en más de un sentido seguimos padeciendo en el día de hoy). La discusión pública acerca del *Informe final* de la CVR podría convertirse en el horizonte crítico de la comprensión de los nudos de nuestra historia reciente. Del mismo modo, sólo los defensores de la impunidad rechazan hoy por hoy la invocación de la CVR al ejercicio de la justicia para castigar con las armas de la ley a quienes hayan cometido delitos contra la vida o desarrollado estrategias políticas para la violación de los derechos humanos y las libertades cívicas. Verdad y justicia constituyen —para la mayoría de los ciudadanos— exigencias legítimas para la construcción de una auténtica transición democrática.

La propuesta de reconciliación, en contraste, ha suscitado reservas y suspicacias entre los políticos y otras autoridades sociales. En un inicio, sectores reacios a la formación de la CVR consideraban positiva la invocación a la *reconciliación* desde una estrategia política conducente a resentir el filo crítico de una Comisión que contaba entre sus objetivos —consignados en el decreto supremo que le dio vida— la asignación de responsabilidades entre los actores del conflicto armado interno. Estos sectores —comprometidos otrora con la tenebrosa ley de amnistía— querían hacer pasar las expectativas de impunidad para los perpetradores desde una supuesta *lectura* (bastante burda y antojadiza en realidad) de la concepción cristiana del perdón. Una vez que los miembros de la CVR precisaron que el perdón sólo puede otorgarlo libremente la víctima, y que ni siquiera ese acto podría bloquear la acción de la justicia, la reacción conservadora contra el proyecto de reconciliación osciló entre el rechazo abierto y el desconcierto: «¿Qué reconciliación? ¿Reconciliación con

---

<sup>1</sup> Algunas de las reflexiones que desarrollo en este documento han sido publicadas por separado y con modificaciones en PALESTRA, portal de asuntos públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, <http://palestra.pucp.edu.pe>

quién?». Se trataba en principio de cuestiones que revelaban más la intencionalidad política de los supuestos *censores* de la CVR que de genuinas inquietudes éticas,<sup>2</sup> eso puede deducirse al menos del talante difamatorio de las acusaciones y del carácter virulento de las críticas, que en la mayoría de los casos apuntaban más hacia el honor de las personas que al corazón de los argumentos en torno a la justicia transicional (recordemos —por ejemplo— que el órgano mediático de esta campaña fue el funesto diario *La Razón*, vocero político de los sectores presuntamente *intelectuales* del entorno *fujimontesinista*). En todo caso, tales dudas y cuestionamientos se despejarían pronto en el debate que se generó sobre el concepto y sus alcances para la vida pública.

## 1. El tiempo de la reconciliación

El proyecto de reconciliación alude a un proceso histórico de *conversión ético-institucional* orientado a la reconstitución de los vínculos sociales y cívicos, la regeneración del tejido social dañado por los hechos de violencia, discriminación e indiferencia que el país sufrió entre los años 1980 y 2000. El horizonte histórico-práctico que da sentido a la propuesta de reconciliación es la afirmación de la transición democrática, el ideal de construcción de una comunidad de ciudadanos basada en el diálogo entre las naciones, las culturas y los credos que conforman el Perú. José María Arguedas prefiguraba este ideal al referirse —al final de *El zorro de arriba y el zorro de abajo*— a la construcción de un mundo social en el que podamos vivir «todas las patrias».<sup>3</sup> No se trata de proponer una síntesis, como proclamaban los antiguos patriarcas del pensamiento republicano (por ejemplo, la famosa apelación al mestizaje, esa peculiar y gaseosa abstracción, generalmente desprovista de concretas dimensiones políticas), sino de comprometerse con la construcción de un sistema de instituciones y formas de vida en donde puedan encontrarse los peruanos desde el marco del respeto de sus diferencias y del discernimiento de sus propósitos comunes.

En general la necesidad de configurar una cultura pública y una comunidad política basada en el diálogo intercultural y el respeto de la diversidad ha sido sistemáticamente negada o desatendida por los múltiples grupos que han tentado, de grado o por la fuerza, lograr el poder en el Perú. La diversidad es un hecho social que se pretendió eliminar o negar de diversas maneras, a veces sutiles, a veces violentas. Tradicionalmente, nuestros sectores conservadores han ignorado el problema (o han pretendido *anularlo* sin demora), apelando a una imaginaria identidad unitaria (la *peruanidad*, resultado de una curiosa fusión cultural entre —en términos cuasiescolásticos— la *materia andina* y la *forma hispánica*), que terminaba imponiendo, en el plano de los hechos, el modelo *occidental y cristiano* y sus peculiares estructuras culturales, sociales y jurídicas decimonónicas. Los diferentes proyectos militares golpistas, de derechas y de izquierdas, han enarbolado el mismo

---

<sup>2</sup> He desarrollado el tema de la discusión sobre la recuperación de la memoria en torno al trabajo de la CVR más directamente en GAMIO, Gonzalo. «La política de la inclusión. Justicia transicional, espacios comunicativos y sociedad civil en el Perú». *Miscelánea Comillas*, n.º 62, 2004, pp. 243-271. Madrid.

<sup>3</sup> ARGUEDAS, José María. *El zorro de arriba y el zorro de abajo*. Lima: Horizonte, 1971, p. 198.

indeterminado estandarte de combate. Los ideólogos del neoliberalismo han desestimado a su vez la relevancia social las identidades colectivas, en tanto las consideran serias limitaciones a las libertades individuales: para ellos, las personas son fundamentalmente electores de sus propios modos de vida, o productores y consumidores de bienes diversos en el gigantesco mercado de los recursos, las ideas y los valores. El Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso —por su parte— pretendió imponer a sangre y fuego el factor clase social como la única categoría identitaria con sentido. Quienes encontraban en otras instancias una fuente relevante para la autocomprensión, como la cultura o la pertenencia en el caso de las comunidades asháninkas, se convertían inmediatamente en víctimas del fundamentalismo senderista, y sus terribles métodos de sometimiento y exterminio. Carlos Iván Degregori ha desarrollado este argumento con especial lucidez en un persuasivo y reciente estudio en el que examina la escasa disposición de los sectores sociales del Perú —no sólo los explícitamente violentos, también muchos ciudadanos decentes— a pensar su identidad colectiva desde las posibilidades del encuentro entre las culturas y las creencias.

Si por algún desastre cósmico desapareciera la vida en la tierra y mucho después alguna expedición extraterrestre comenzara a buscar evidencias sobre la tierra y excavando encontrara documentos de Sendero Luminoso, al leerlos con ayuda de alguna máquina traductora pensaría que este país era tan homogéneo como Islandia y Japón porque no existe ni una sola línea en los documentos oficiales de Sendero Luminoso que hable sobre las diferencias étnicas, lingüísticas o culturales en general, que constituyen un problema y posibilidad en el país. Considero que esa ceguera ante la diversidad cultural fue una de las causas de la derrota de Sendero Luminoso, que terminó reprimiendo a las costumbres *atrasadas* de los campesinos quechuas, aimaras o de los asháninkas y otros pueblos amazónicos a los que supuestamente quería representar.

Pero éste no fue sólo un problema de SL. Muchos de nosotros mismos, si bien reconocemos la diversidad cultural, étnica y racial porque nos la cruzamos en las calles, o en nuestra propia casa, o en nuestro propio cuerpo, tenemos dificultades para aceptarla como positiva.<sup>4</sup>

Pasados casi dos siglos de vida política independiente, nos sigue costando concebirnos en términos de una cultura pública pluralista e inclusiva. En buena cuenta, ese es el peso de la irresuelta historia de nuestra herencia postcolonial, discriminadora, monológica, observante de veladas jerarquías y privilegios en lo cultural y lo sociopolítico. Estos modos de pensar y de vivir impiden la configuración de una auténtica cultura de paz en el Perú. No debería sorprendernos que un ideólogo paleoconservador postmoderno —me refiero a Eduardo Hernando— considere hoy que la defensa de la diversidad étnica y cultural constituya una especie de aberración babélica,<sup>5</sup> un signo de la sombría decadencia de nuestras formaciones morales y sociales. Más allá de lo extravagante de esta última

---

<sup>4</sup> DEGREGORI, Carlos Iván. «Perú: Identidad, nación y diversidad cultural». En María Heise (ed). *Interculturalidad*. Lima: Programa FORTE-PE/ Ministerio de Educación, 2001, pp. 88-89.

<sup>5</sup>Véase HERNANDO, Eduardo. *Deconstruyendo la legalidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, capítulo «¿Justicia discursiva o el retorno de la Torre de Babel?», p. 115. Allí este autor sostiene que la democracia moderna «es un escenario gigantesco en el que confluirán tradiciones musulmanas, puritanas, católicas, escépticas [...] entre otras, esto es, un gran mosaico cargado de contrastes y donde esa diversidad no plasmaría el armónico y bello símbolo de un radiante arco iris, sino todo lo contrario, nos remitiría a los oscuros momentos de la construcción de la torre de Babel, es decir, el caos y el desorden».

posición, resulta evidente que el rechazo de la diversidad y del diálogo de horizontes comunitarios no es extraño en el país. No obstante, esta actitud cerrada ante las diferencias reproduce situaciones de violencia, estructural o manifiesta, que conspira contra las demandas de justicia y atenta contra cualquier propuesta lúcida de reconciliación.

En el *Informe final* de la CVR se señala claramente que el proyecto de reconciliación debe entenderse tomando en consideración tres niveles, estrechamente relacionados entre sí: 1) el político, en tanto Estado y sociedad reconstruyen sus lazos de compromiso y confianza; 2) el social, en el sentido de que la sociedad civil y sus espacios se reencuentran con una sociedad que la violencia y la dictadura contribuyó a dividir; y 3) el interpersonal, referente a la reconstrucción de los lazos al interior de las comunidades y grupos sociales que se vieron enfrentados en el período de conflicto. De este modo, los individuos y las colectividades se confrontan e interactúan a partir de sus propias historias, pero también desde sus aspiraciones para el futuro.<sup>6</sup> Sólo desde la concreción de estas tres dimensiones de restitución de los vínculos comunitarios es que es posible afirmar las condiciones de la paz y la convivencia social en una democracia constitucional. La CVR enfatiza la importancia decisiva de la comunicación intercultural en esos tres niveles. La reconciliación en el Perú debe ser —señala el informe— «en primer lugar, *multiétnica, pluricultural, multilingüe y multiconfesional*, de manera que responda a una justa valoración de la diversidad étnica, lingüística, cultural y religiosa del Perú».<sup>7</sup> La reconciliación sociopolítica que buscamos supone el cultivo del respeto a la alteridad en el seno de una cultura política democrática, y el abandono (esperemos que definitivo) del sueño homogenizante de una identidad nacional monolítica, indiferenciada.

Lo que se busca es en gran medida la *refundación de la república*. Ante la envergadura de tal proyecto, resulta claro que la importante investigación interdisciplinaria que constituye el *Informe final* de la CVR sirve específicamente como material para la discusión cívica, debate que procure impulsar el proceso de reconciliación —a través, por ejemplo, del diseño de una agenda pública y la implementación de reformas institucionales— desde los foros de la sociedad civil y el Estado. En primera instancia, esto significa colaborar con la recuperación pública de la memoria y la generación de los mecanismos sociopolíticos conducentes al encuentro entre los peruanos en los tres frentes mencionados líneas arriba. La reconciliación es una tarea conjunta que exige la participación de cada ciudadano y cada comunidad de vida.<sup>8</sup>

El conflicto armado interno provocó un enorme dolor en el pueblo peruano, y generó aun mayores injusticias que las que ya existían en las zonas más empobrecidas y olvidadas del país. La angustia y el temor sufridos permanecen en el alma de las víctimas, desafiando el paso de los años. La tortura, la indiferencia y la

---

<sup>6</sup> COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe final*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Pontificia Universidad Católica del Perú, 2004, t. I, pp. 64-65.

<sup>7</sup> COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Lima: Comisión de entrega – CVR, 2004 p. 411.

<sup>8</sup> Véase LERNER FEBRES, Salomón. «La prensa y la verdad». En *La rebelión de la memoria. Selección de discursos 2001 – 2003*. Lima: IDEHPUCP, CNDH y CEP, 2004, pp. 58 y ss.

desaparición forzada del ser querido suscitan terribles heridas en las personas, y siembra el odio y la desesperanza en el corazón de los suyos y sus comunidades de origen. El ejercicio de la crueldad, la indolencia de las autoridades y la impunidad de los criminales producen seres desdichados como Urania Cabral —el personaje central de la novela de Mario Vargas Llosa, *La fiesta del chivo*— criaturas con enormes dificultades para amar, volver a creer en otros seres humanos y confiar en las instituciones que los dejaron indefensos y desconocieron sus derechos básicos. Develar la verdad de lo ocurrido y castigar a los culpables constituyen elementos esenciales para que la víctima recupere *realmente* su condición de ciudadano. Ni el silencio ni el olvido reconcilian.

La reconciliación, ante todo, es un *proceso* histórico que nos convoca como agentes sociales y políticos. Constituye un signo de ingenuidad pretender que el *tiempo de la reconciliación* corresponda a un período corto, de modo que podamos pensar que en unos cuantos años podamos saldar todas las cuentas pendientes en materia de inequidad, abuso, ausencia de reconocimiento y autoritarismo político. Las heridas no sanan así. Luego de un *tiempo de duelo* (un período de *exposición de y ante la verdad* que des-ocultamos a través de la purificación de la memoria) y del ejercicio de la justicia —a la sazón momentos iniciales y decisivos de la reconciliación— es preciso abocarnos a la re-escritura crítica de nuestra historia y a la discusión y construcción de una estructura público-legal inclusiva, re-escritura enmarcada en el proyecto más amplio, de la transición política. Se trata de un trabajo colectivo de largo aliento, que implicará probablemente el trabajo paciente, la perseverancia y la esperanza de varias generaciones de ciudadanos.

Quizá las múltiples formas de resistencia frente a la transición, que pueden identificarse en diversos sectores de la llamada clase dirigente puedan entenderse como los *dolores de un parto*, los signos posibles de un cambio de época —un cambio en el sentido de las relaciones humanas y políticas— que se va generando en nuestro país. El desgano y la hostilidad de nuestros políticos y de ciertas autoridades sociales frente a las exigencias de la justicia transicional pueden contrastarse sin duda con el entusiasmo y el sentido de compromiso con las víctimas de tantos estudiantes y jóvenes que han integrado con entusiasmo programas de voluntariado y grupos de reflexión en torno al desafío planteado por la CVR a la sociedad. Esa actitud nos permite abrigar esperanzas respecto de nuestro futuro.

El supuesto ético de mi posición —más precisamente, mi *esperanza*, aunque ciertamente no sólo la mía— es que *el tiempo de la reconciliación ya se inició entre nosotros*, a pesar de su precariedad, sus retrocesos, resistencias e incertidumbres. Quizá con el derrumbe del *fujimorato*, o con la entrega del *Informe final*, un tiempo nuevo haya comenzado, no podemos saberlo con certeza. No obstante, este cambio de época no puede en absoluto gestarse a nuestras espaldas: o es obra nuestra o simplemente *no es*: depende de nosotros que se trunque o vaya definiendo su curso. No es algo que *está hecho*, es algo que *está haciéndose* o que acaso *tendría que hacerse*, no pertenece al ámbito de los hechos, sino al de la acción, al campo de la ética cívica. El reto de la reconciliación pone a prueba nuestro sentido de la justicia y nuestra capacidad de ponernos en el lugar de las víctimas tanto como nuestro espíritu de ciudadanía y nuestra sensibilidad democrática. El proyecto apela a nuestra capacidad de

movilizarnos en torno al propósito de la reconstrucción pública de nuestros lazos ético-sociales. Se trata de ampliar el círculo de nuestros compromisos y lealtades de modo que este abarque la totalidad de las comunidades del Perú, que el discurso de la ciudadanía y los derechos humanos pueda ser expresado en los diversos idiomas que se hablan en el país, desde los mundos vitales en que habitan los peruanos.

El proyecto de reconciliación plantea diversas tareas tanto al Estado como a las instituciones de la sociedad civil. La primera de ellas es, sin lugar a dudas, el diseño de una agenda pública en torno a los lineamientos medulares de este proceso social y político. Estos abarcan temas de justicia redistributiva, descentralización socioeconómica y políticas de reconocimiento intercultural y sexual tanto como la configuración de programas educativos para la formación de una genuina conciencia ciudadana y la promoción de una cultura política democrática para combatir el autoritarismo y los fundamentalismos de diverso carácter. Sin perder de vista esta multiplicidad de cuestiones involucradas en la efectiva puesta en marcha de las políticas de reconciliación, permítanme desarrollar brevemente un punto que considero central respecto de la construcción de una ética cívica, ética que resulta esencial para la afirmación de la transición que perseguimos. Se trata de la defensa del pluralismo.

## **2. Regular nuestros conflictos. Cultura política y pluralismo**

La cultura democrática es una forma de considerar los conflictos prácticos desde el cultivo de la deliberación pública al interior de instituciones políticas y sociales. Ella busca mediaciones institucionales y procedimientos públicamente reconocidos para afrontar racionalmente estos conflictos. La democracia no constituye una utopía social más, pretende ser una forma de vida concreta y un régimen político puntual que no promete más que la distribución del poder y el escrutinio público de las decisiones públicas y las políticas sociales a través de los canales que establece la ley como ejes de la vida política. En un sentido importante, las sociedades democráticas practican un cierto antiutopismo y son adversarias de los fundamentalismos de toda especie. Es evidente que una de las causas principales de la emergencia y el imperio del terror en el país ha sido el evidente fanatismo de la ideología del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el modo en que esta *doctrina* pretendió ser impuesta por sus suscriptores, a sangre y fuego. Este ideario —autocalificado como *científico*— consideraba la revolución violenta como el único medio para el logro de la justicia y la libertad en el Perú (y, según la dogmática senderista, para liberar el mundo entero).

La *doctrina senderista* —el autodenominado «pensamiento Gonzalo»— pasaba por ser una ideología que revelaba todos los misterios del sentido de la historia bajo la forma de leyes que regían su curso, y que conducían a la resolución de las contradicciones socioeconómicas en una futura sociedad sin clases. Una sociedad idílica, sin injusticia ni desigualdades sociales. En suma, un mundo sin conflictos; esa fue la promesa de Guzmán a sus adeptos, una vez consumada la revolución, el reino de la libertad habría sido conquistado de una vez y para siempre. La búsqueda de la

justicia social —concebida exclusivamente como *igualdad simple*— constituye el valor supremo que guía la vida de los militantes y del *Partido*. Los valores rivales (por ejemplo, las libertades cívicas o la dignidad del individuo) o se asimilan finalmente al relato de la igualdad, o son desconocidos como valores. En esta versión monista de la sociedad, quienes discrepan con el credo del *Partido* están «alienados», están simplemente suscribiendo creencias incorrectas. Para el partidario del terror, no tiene sentido discutir con ellos: es preciso convertirlos, o eliminarlos, pues simplemente son enemigos de la revolución y del ineludible y *objetivo* destino de la Humanidad.

Pese al carácter perverso de su imaginario social —particularmente su elogio de la violencia —la prédica senderista encontró un terreno fecundo en algunos pobladores, sectores más empobrecidos del ande y la periferia de algunas ciudades de la costa y sierra. Como el *Informe final* de la CVR ha señalado, el PCP-SL invitaba expresamente —esto es explícito en la prédica de Guzmán, por ejemplo— «al genocidio», a pagar «la cuota de sangre» que el pensamiento único imponía a la población. Las masacres y atentados en el campo y la ciudad y la reducción de pueblos ashaninkas a trabajos forzados muestra hasta que punto, para la ideología senderista, la vida de personas inocentes podía (y debía) ser sacrificada sin mayores escrúpulos en los altares del supremo y unívoco ideal. En contraste con aquella visión totalitaria, la alternativa democrática —implícita en el proyecto de justicia transicional— defiende el cultivo del pluralismo como eje de la acción política.

¿Qué se entiende por pluralismo? Mas que aludir al *factum* histórico de la diversidad de *ethé* y formas culturales al interior de las comunidades políticas, se trata de una propuesta ético-política consistente en reconocer que en algunas situaciones concretas —que, por ejemplo, debe afrontar una institución social, o un agente individual— tenemos que elegir entre cursos de acción que resultan incompatibles o incluso entre valores inconmensurables que no podemos realizar simultáneamente. Si los valores chocan entre sí, es preciso deliberar y optar, aun sabiendo que la elección podría implicar pérdida o lamentación: las razones que apoyan nuestra decisión no *anulan* aquellas que sostienen la alternativa rival como una opción valiosa en sí misma. Se trata de conflictos de valores de gran intensidad. Pensadores como Isaiah Berlin y John Gray estaban convencidos de que no existe una jerarquía *a priori* de bienes que nos ahorre las dificultades que entraña en el nivel público (y personal) el deliberar y tomar decisiones. La promoción de la igualdad de derechos y oportunidades y las libertades individuales, así como la participación cívica constituyen valores que la democracia constitucional busca realizar: ellos traducen exigencias que a veces colisionan entre sí. Es preciso buscar mediaciones para combinarlos atendiendo a los contextos sociales en los que los conflictos se plantean; por ello es tan importante la educación de los ciudadanos en la deliberación pública. Las utopías decimonónicas por lo general —y la versión senderista del maoísmo es un ejemplo bastante crudo de esta actitud, evidentemente totalitaria— han pretendido absolutizar sin más un único valor y asfixiar todos los demás a través de la represión y la violencia.

Pretender realizar sólo *un* valor en el contexto de la biografía personal o en la vida social —rechazando dogmáticamente los bienes rivales— constituye en el plano de la teoría un signo de estrechez de miras; en la perspectiva de la práctica esta es simplemente una opción mutiladora. En el curso de la vida tanto como en el escenario de la acción política, buscamos múltiples bienes, que a veces se definen en tensión. La justicia social, la libertad individual y la pertenencia cultural son valores importantes para una sociedad floreciente ¿Necesitamos renunciar absolutamente a alguno de ellos, en nombre de un exclusivo y solitario valor supremo? ¿Es posible diseñar programas sociales que rescaten esa pluralidad y procuren observar tales bienes aplicándolos y destacándolos de acuerdo con las situaciones concretas que en la práctica se nos hacen manifiestas? La concepción democrática responde «no» a la primera pregunta y «sí» a la segunda. En una democracia —en una sociedad reconciliada, o en todo caso en vías de reconciliación— los conflictos no son *eliminados*, son regulados y *resueltos* a partir de los recursos de la deliberación y la forja de consensos públicos. Los conflictos siempre se resuelven provisionalmente, a través de la acción ciudadana: aquí no existe, ni debe existir, una *solución final* o un *fin de la historia* (conocemos el talante totalitario y excluyente de estas imágenes). No debemos caer en la tentación del utopismo de los reinos definitivos de la libertad. Imaginar un mundo futuro en el que no existan los conflictos, en el que estos hayan desaparecido para siempre, parece implicar la desafortunada postulación de un mundo en el que parte de lo que apreciamos como humano hubiese sido extirpado sin remedio. En ese hipotético mundo, la acción política sería innecesaria o indeseable. Podríamos concebirlo como un mundo perfecto, pero —obviamente— *ese* mundo no sería en ningún sentido un mundo *libre*. No se trataría, en absoluto, de una *res pública*.

### 3. Sociedad civil y ética cívica

El cultivo del pluralismo y el fortalecimiento de las políticas de reconciliación requieren de espacios para la interacción, la inclusión del otro y el diálogo. Es sabido que la CVR fue conformada por un decreto supremo, vale decir, por acción del Estado, a través de la iniciativa del gobierno de transición. Es sabido también que aquellos que representan ese mismo Estado —en la persona de su actual gobierno, el Congreso, el Poder Judicial— han puesto (y ponen) una serie de obstáculos y resistencias a la discusión de las investigaciones y recomendaciones que la CVR ha desarrollado en su informe. La mayoría de los partidos políticos han mostrado una actitud indiferente y frecuentemente hostil frente a la propuesta misma de recuperación de la memoria. Se trata básicamente de un grupo de militantes políticos y representantes parlamentarios que no parecen tener interés en dialogar con la sociedad que una vez los eligió. Se sabe que la mayoría de los cuadros políticos peruanos —a fin de cuentas— ni siquiera cultiva la lectura o la investigación. La denominada sociedad política no parece dispuesta a involucrarse seriamente con las tareas de la justicia transicional; ni siquiera han configurado genuinos espacios públicos para someter a crítica este proyecto.

Si la tesis que he intentado defender aquí es correcta —si el futuro de la propuesta de reconciliación depende del compromiso activo de la ciudadanía con la transición democrática y la cultura de los derechos humanos— entonces nuestra atención debe concentrarse en otros espacios cívicos que se sitúan fuera de la esfera del Estado, aunque desde ellos pueda ejercerse alguna influencia ético-política, democrática, sobre el propio Estado. Espacios abiertos al libre encuentro de argumentos y puntos de vista de los diferentes grupos sociales que conforman nuestra comunidad política. Espacios abiertos tanto a la generación discursiva de corrientes de opinión pública como a la expresión del disenso en un clima de respeto a las diferencias y a las reglas de juego de una democracia constitucional. Me refiero, por supuesto, a las instituciones de la *sociedad civil*.

### 3.1. Una aproximación filosófico-política al concepto de sociedad civil

Desde los tiempos de la lucha contra la dictadura y la recuperación de la democracia, el concepto de sociedad civil<sup>9</sup> —así como su rol al interior de un régimen republicano— ha cobrado una singular importancia en la discusión pública en el país. En los fueros parlamentarios y ciudadanos, hoy se discute acerca de la necesidad de encontrar alguna forma por la que la sociedad civil pueda estar presente incluso en las comisiones de reforma del Poder Judicial o en la formación de eventuales consejos de ética que supervisen la actuación de los medios de comunicación o de los poderes del Estado. Por otro lado, se asocia fuertemente el concepto de sociedad civil con los espacios ordinarios de participación directa del ciudadano común en los debates públicos y en el diseño de programas sociales y políticos. Se dice —y creo que con toda razón— que en nuestro tiempo podemos identificar una sociedad como realmente democrática en la medida en que cuente con una sociedad civil organizada.

El concepto de sociedad civil es complejo y conviene precisar rigurosamente sus sentidos en el pensamiento político y sobre todo en el ejercicio de la democracia. En la historia de la filosofía política occidental, por sociedad civil se ha entendido tres cosas diferentes, que es preciso no confundir (como se ha hecho, por desgracia, muchas veces<sup>10</sup>). Inicialmente, *societas civilis* constituía la expresión latina para traducir *koinonía politiké* (comunidad política), concepto utilizado por Aristóteles y otros pensadores griegos de la vida pública. Con esta expresión se aludía a la entidad política básica, la comunidad de ciudadanos libres que construyen el bien público a través del debate y el compromiso común. Los autores romanos, Hobbes y Kant utilizaban el término como sinónimos de Estado y estado de sociedad; en el caso del segundo y el tercero —pensadores individualistas al fin y al cabo— contrastaban la *societas civilis* con el hipotético *estado natural* previo al *contrato* que en el imaginario ilustrado daba origen al orden social.

---

<sup>9</sup> Voy a recurrir en este texto a trabajos previos sobre el concepto de *sociedad civil* que he elaborado para el glosario desarrollado por el Grupo de Apoyo a la CVR conformado por un equipo de profesores de Filosofía de la PUCP.

<sup>10</sup> Confróntese por ejemplo, HERNANDO, Eduardo. «Y ahora quién podrá salvarnos?: ¿la Sociedad Civil o la Sociedad Anónima?». *Deconstruyendo la legalidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 213-238. Allí se confunde sistemáticamente el sentido hegeliano-marxista con el concepto republicano, que desarrollaré más adelante.

El primero en distinguir filosóficamente entre el Estado y la sociedad civil fue Hegel, filósofo que, tanto en la *Enciclopedia de las ciencias filosóficas* como en sus *Principios de filosofía del derecho*, procuró hacer justicia a la diversidad de vínculos e instituciones sociales en contra del reduccionismo contractualista de sus predecesores. En su concepción de la eticidad moderna, Hegel reconoce con claridad tres instancias éticas de interacción humana: aquella en la que la sangre y el afecto mutuo es el fundamento de los vínculos intersubjetivos (la familia); el ámbito de las relaciones socioeconómicas desarrolladas en el mundo del trabajo y del mercado (la sociedad civil) y los espacios de deliberación y decisión políticas (el Estado). Para Hegel y los hegelianos del siglo XIX —en el pensamiento de Marx, la visión hegeliana de la sociedad civil es aplicada sin mayores cambios— se trata del espacio en el que se plantea el conjunto de conflictos de interés y necesidades, y de los vínculos prepolíticos de solidaridad particular (corporaciones) y pública (policía).

El tercer concepto de sociedad civil corresponde la definición actualmente en uso en la filosofía política contemporánea. Es también el enfoque que goza de consenso al interior de las teorías de la democracia y el que subyace a nuestras polémicas cotidianas en la arena pública. En un sentido republicano o cívico-humanista —cuyo espíritu podemos encontrar en Tocqueville— se denomina sociedad civil al conjunto de instituciones y asociaciones voluntarias que se sitúan entre los individuos y el Estado y que buscan crear espacios libres para la forja de consensos cívicos (y la expresión de disensos) con el fin de influir comunicativamente en el ámbito político. Se trata de promover la ciudadanía activa para así acercar la sociedad a la esfera de las decisiones en materia pública; en este sentido, sus instituciones se distinguen de los sistemas propios del Estado y del mercado. Universidades, comunidades religiosas no verticales, ONGs, colegios profesionales constituyen espacios para la vigilancia y el control cívico del poder.

Al Estado compete la administración del poder, la sociedad civil debe velar porque el Estado no desarrolle políticas autoritarias, respete la legalidad y escuche las voces de los ciudadanos. Por otro lado, la actividad crítica de sus instituciones puede ponerle límites a las pretensiones de *lobbies* económicos para influir en el ámbito del Estado para imprimir en la legislación y en las medidas del ejecutivo el sello de sus intereses particulares. En un sentido importante, la sociedad civil constituye el lugar propio de la política activa en un sentido clásico, dado que configura el espacio desde el cual los ciudadanos participan —a través de la palabra y la acción— de la construcción de un destino común de vida. A través de sus instituciones —y la mayoría de nosotros pertenece al menos a una de ellas— podemos influir en las decisiones de los políticos y del Estado. La presencia de ciudadanos organizados en las instituciones de la sociedad civil permite que los asuntos públicos no queden exclusivamente en las manos de una cúpula de gobierno o de un grupo de políticos profesionales, sean de partidos o independientes. La ciudadanía comprometida combate así los brotes autoritarios —sútiles o gruesos, como los de la funesta década de los noventa— implícitos en la lucha partidaria o gubernamental por el poder.

### 3.2. Representación y participación. Crítica de la confusión conservadora

Desde hace algunos años —en una época que coincidía con la lucha contra el *fujimorato* desplegada desde la propia sociedad civil— los sectores conservadores de la política peruana han cuestionado el papel de la sociedad civil en la política moderna. Desde algunos artículos con pretensiones académicas, hasta columnas de opinión escritas desde las almenas del antiguo *Expreso* y el inefable *La Razón*, han intentado una y otra vez simplificar el carácter y alcances de la sociedad civil así como su relevancia para la reconstrucción de la democracia peruana. En sus escritos identifican sin más la sociedad civil con las diversas organizaciones no gubernamentales que operan en nuestro país (organismos de derechos humanos, asociaciones de promoción social y cultural, entre otras instituciones que jamás han gozado de sus simpatías), insinuando su desconexión con el ciudadano «de a pie». El encono hacia estas instituciones tiene vieja data. En otro tiempo, se sugirió que estas organizaciones podrían representar «los oscuros intereses de ideologías foráneas». Hoy se preguntan a quiénes simplemente representan y se alega que mientras los presidentes y los parlamentarios hablan en nombre del conjunto de sus electores, los investigadores y activistas de las ONG —y por extensión, los miembros de la sociedad civil, pues esta es el objetivo real de la crítica— no representan a nadie.<sup>11</sup>

No voy a detenerme en el caso específico de las ONG, que merecería un artículo aparte. Sólo señalaré que es importante resaltar la labor decisiva de muchas de estas organizaciones en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos más desfavorecidos en el Perú, especialmente en la época del autoritarismo y en los tiempos de la violencia. Las insinuaciones contra ellas la mayoría de las veces simplemente son fruto del prejuicio y el desconocimiento respecto de su trabajo y estructura programática. No obstante, es preciso señalar que ellas no constituyen *la* sociedad civil, sólo son *una parte* de ella. Creo sin embargo que es necesario tomar al toro por las astas y enfrentar la objeción conservadora en contra de la propia sociedad civil, tomarla en serio y responder a ella, a pesar de la mala fe que lleva implícita. En efecto, los conservadores —pienso en Francisco Tudela y en el ya citado Eduardo Hernando, por ejemplo—<sup>12</sup> se preguntan efectivamente a quién representa la sociedad civil. Considero que la crítica encierra un grave malentendido, que revela la profunda ignorancia que padece este punto de vista respecto de las formas y escenarios de la ciudadanía democrática.

La lógica de las instituciones democráticas no se agota en la representación; ese es tan sólo el caso de las autoridades del gobierno y el de los congresistas. En virtud de los procesos electorales que los erigen como tales, ellos tienen el deber de transmitir en los fueros del Estado las propuestas y preocupaciones de sus votantes, y más allá de ellos, recoger los puntos de vista de otros sectores de la sociedad. Sin embargo, ello no impide que los ciudadanos puedan —y acaso deban— intervenir directamente en la deliberación cívica y en la configuración pública con miras a

---

<sup>11</sup> Ésa fue la crítica esbozada por Francisco Tudela en un breve libro editado por el Parlamento al final de la década pasada. Véase TUDELA, Francisco. *Libertad, globalización y políticas nacionales*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2000.

<sup>12</sup> Véanse las dos notas anteriores.

plantear sus propuestas o a cuestionar las existentes. Ellos tienen derecho a intervenir en la discusión política, a vigilar y criticar la conducta de las instituciones estatales en una democracia constitucional. Algunos políticos e intelectuales nacionales consideran que la actividad política se reduce a la labor de los partidos políticos y sus líderes de modo que al ciudadano común no le quedaría otra cosa que dedicarse a sus deberes laborales y familiares y cruzar los dedos para que los políticos hagan bien *su trabajo*. Ello contribuye a reproducir prácticas autoritarias veladas, y lentamente alimenta —cuando influye en la gente— el recorte efectivo de libertades cívicas y de la acción ciudadana: los individuos terminan retirándose de la arena pública —renunciando tácitamente al ejercicio de la ciudadanía— y convierten a los políticos en los grandes señores de su libertad. Esta es la *servidumbre voluntaria*, noción que Hugo Neira ha reactualizado en uno de sus libros más recientes.<sup>13</sup>

Esta actitud es caldo de cultivo de las reacciones autoritarias que han contribuido a dismantelar nuestras instituciones políticas y a mermar las posibilidades de la acción cívica. El argumento conservador, en la práctica, estimula la falta de fe del ciudadano común en su capacidad de discernimiento, convocatoria y en sus posibilidades como agente de transformación política y social. Más aún, introduce la tesis de que la política es un arte mayor para la que sólo es apta una elite de iniciados, conformada por profesionales de la negociación, de la administración del Estado o por «líderes natos, jefes, caudillos», como sugiere Eduardo Hernando con singular entusiasmo (este curioso enfoque ideológico, pretendido «deconstructor de la legalidad», curiosamente aspira a erigirse en el heraldo de una aristocrática *nueva clase política* ¿o se tratará acaso de una cúpula gubernamental que ya ha tenido el poder en sus manos en la década pasada?).<sup>14</sup>

El resto de los miembros de la sociedad constituye —para esa posición, explícitamente antidemocrática—<sup>15</sup> simplemente la masa, el conjunto de los individuos que se hallan —según palabras del propio Hernando— «demasiado corrompidos para merecer la libertad y por ende ni siquiera saben como usarla»;<sup>16</sup> en esta perspectiva los políticos deben saber *guiar a la plebe* hacia un bien común (¿?) que ella desconoce y al que no se haya preparada para acceder por sí misma. Para los paleoconservadores, el individuo común es básicamente pusilánime e ignorante, inepto para las tareas del gobierno y del discernimiento político. Resulta increíble que en pleno siglo XXI existan quienes todavía piensen de esta forma. Lo curioso del caso es que para los portavoces de esta concepción, este ideario, más que una pieza extravagante de un museo premoderno, es pura y dura *Realpolitik*; ello dice mucho de su más que cuestionable sentido de la realidad. La política según el conservadurismo deviene así mero *paternalismo* respecto de los miembros de la sociedad, que son tratados como *súbditos* antes que como *ciudadanos*. El talante

---

<sup>13</sup> NEIRA, Hugo. *El mal peruano 1990-2000*. Lima: SIDEA, 2001. Véase la sexta parte.

<sup>14</sup> HERNANDO, Eduardo. «Libertades republicanas para el nuevo *nomos* peruano. ¿Necesitamos realmente más derechos?». *Ius et Veritas*, n.º 24, junio 2002, p. 332. El eco totalitario (incluso fascista) es manifiesto.

<sup>15</sup> He desarrollado una crítica detallada de esta posición (que es claramente neofascista) en: GAMIO, Gonzalo. «¿Pensando peligrosamente? La teoría política reaccionaria y el mito del retorno del “Orden Natural”». *Pensamiento Constitucional*, año VIII, n.º 8, 2002, pp. 465-485.

<sup>16</sup> HERNANDO, Eduardo. *Pensando peligrosamente: el pensamiento reaccionario y los dilemas de la democracia deliberativa* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000, p. 87.

totalitario y excluyente de esta visión de la vida pública resulta más que evidente. Lo que predicán los conservadores más extremos (generalmente autodenominados reaccionarios) es simplemente la mutilación de la libertad política y la exaltación de la «dictadura comisarial».<sup>17</sup> Conocemos, lamentablemente —a través de la contribución de estos personajes con el régimen de Fujimori en sus brazos político y mediático— las catastróficas consecuencias de esta bizarra ideología para la salud de la institucionalidad política, la cultura de los derechos humanos y la ética pública.

Pero volvamos a nuestra réplica a la crítica conservadora de la sociedad civil. Representación y participación directa son dimensiones necesarias y complementarias en una democracia. La sociedad civil no pretende usurpar la labor de los partidos o de las autoridades, sino ofrecer espacios para la práctica política ciudadana. La pregunta «¿A quién representan los ciudadanos que actúan desde las instituciones de la sociedad civil?», no es una buena pregunta, en el sentido que no ha sido pensada con rigor, simplemente confunde los modos de actuación y convicción involucrados en los espacios de la sociedad civil. Cuando el ciudadano interviene políticamente, desde o en la sociedad civil, no representa a nadie —no a la manera de los parlamentarios o los partidos— o mejor, *se representa a sí mismo en tanto agente político*. No necesitamos ser elegidos para actuar como ciudadanos. El saber propio de la política es *phrónesis* y no *epístème*: es un saber implícito en la práctica razonable del diálogo y el compromiso común, fruto de la *paideia* y no de alguna misteriosa ciencia. Corresponde a la sabiduría práctica que los antiguos identificaban con la ética. El ciudadano puede optar por participar en el debate político sin que nadie pretenda hablar por él. Sin el soporte de la praxis cívica, la representación puede derivar en el tutelaje de las autoridades estatales, de los partidos políticos o aun de ciertas instituciones sociales (por ejemplo, en el antiguo imaginario social conservador, a las Fuerzas Armadas y a la Iglesia Católica se les había asignado el rol de instituciones tutelares de la nación, desde un punto de vista de suyo incompatible tanto con los principios de un Estado de Derecho como con los valores originarios de estos mismos organismos sociales, perfectamente afines al pluralismo democrático). Pero en una democracia ninguna autoridad o institución puede usurpar el lugar que le corresponde al juicio y la deliberación ciudadanas como generadores de legalidad y vida en común.

#### **4. A modo de conclusión. Construir el propio destino**

Construir *espacios intermedios* entre la sociedad en general y el Estado —espacios de deliberación y elección de programas sociales y políticos de largo alcance— constituye un paso fundamental en un auténtico proceso de democratización de nuestra sociedad y sus instituciones. Con ello se busca generar escenarios de libertad que pongan límites a las eventuales pretensiones monopólicas del poder estatal y los partidos. En la medida en que el ciudadano ejerza sus derechos políticos actuando en concierto, el poder político podrá descentralizarse efectivamente. La democracia

---

<sup>17</sup> Ib., véase la cerrada defensa de Schmitt y Donoso Cortés desarrollada en dicha obra.

no es algo que pueda realizarse en plenitud exclusivamente desde arriba: antes bien, la ausencia de mediaciones públicas (y la desidia ciudadana) empuja a los gobernantes y los políticos a posiciones autoritarias. Las instituciones de la sociedad civil son creación de la ciudadanía activa, no de iniciativas del Estado. Nacen de la necesidad misma de la participación cívica: muchas veces ese nacimiento puede ser conflictivo, puesto que se trata de espacios distributivos del poder que los poderes oficiales no suelen conceder. Se trata de conquistas sociales, no de concesiones gratuitas. No en vano el anhelo de sociedad civil surgió hace unas décadas en el contexto de las demandas de participación política y las protestas ciudadanas contra las dictaduras comunistas de Europa del Este. En el Perú, dichas luchas tuvieron lugar en las movilizaciones cívicas contra el *fujimorismo*.

En circunstancias como la presente, en la que tenemos que afrontar una precaria transición democrática en medio de una cierta apatía del Estado y los protagonistas políticos tradicionales, la sociedad civil tiene una gran responsabilidad en lo referente a la consecución de políticas exitosas en materia de la lucha anticorrupción y en el seguimiento a las recomendaciones de la de la CVR. La recuperación pública de la memoria y la vindicación de la justicia en asuntos de derechos humanos y ética pública son tareas esenciales para reconstruir nuestras instituciones y los lazos sociales que la violencia y la exclusión se han encargado de fracturar. Es curioso que los objetores de la CVR ni siquiera hayan caído en la cuenta de que al revisar el *Informe final* hubiesen podido reparar en la inminencia de brotes de violencia como el caso de Ilave, en el que la situación de desamparo estatal y la pobreza ha alimentado las posibilidades de la barbarie y la manipulación. Recientes investigaciones nos advierten acerca del preocupante avance, al interior de algunas universidades del país, de ciertos grupos políticos fundamentalistas, que intentan reproducir en los claustros universitarios los esquemas dogmáticos y favorables a la violencia de Sendero Luminoso, así como sus clásicos métodos de intimidación. Estos grupos extremistas buscan impedir, a través del miedo y el uso de la fuerza, los debates intelectuales y difundir el inaceptable discurso de la violencia entre los jóvenes, precisamente como a inicios de los años ochenta (fenómeno que el *Informe final* estudia en detalle, análisis que resultaría útil para enfrentar estos nuevos casos con eficacia y racionalidad).

La voz de las víctimas queda condenada al silencio si su dolor permanece inexpresado, si su historia deja de ser contada. Las investigaciones de la CVR sobre el conflicto armado interno, así como los estudios sobre las causas de la corrupción pública y la cultura autoritaria en el Perú merecen ser tema de discusión al interior de los foros de la sociedad civil. Las universidades, iglesias y organismos sociales —en la persona de los ciudadanos que pertenecen a estas instituciones— definitivamente tendrán algo que decir sobre ellos. Callar, en estos casos, sólo contribuye con el imperio de la impunidad y el despotismo. Esto es patente hoy en cuanto los sectores autoritarios parecen recomponerse y conspiran en contra de la transición política.

Defender el ejercicio de la acción política tiene una especial significación para la configuración de la democracia y de la libertad. Sin foros deliberativos generadores de opinión pública, no podemos hablar de políticas democráticas. Se trata de contar

con escenarios para la construcción del propio destino, en los que podamos ser capaces de convertirnos en coautores de la ley y las instituciones que rigen nuestra vida en común. Necesitamos una ética *cívica* —utilizo deliberadamente una expresión que los detractores de la democracia han pretendido denigrar y satirizar, un concepto cuya alta dignidad es preciso restablecer— que, discutida desde la escuela, pueda promover los bienes de la acción ciudadana y el espíritu crítico. El peor enemigo de la vida democrática, y también de la ética es evidentemente la *indiferencia*, la escasa o nula disposición a procurar *distinguir* entre lo que nos hace libres y lo que no, el tenebroso vacío del «todo da igual» que tanto beneficia a la concentración del poder y la corrupción y anula el sentido de ciudadanía.

No es difícil percatarse de cuán decisivo para la concreción de las libertades políticas es la existencia de la sociedad civil. Ella configura espacios ciudadanos para la crítica y el compromiso cívico directo. Frente a la vocación administrativa del Estado, y los peligros que ella conlleva —la corrupción y el autoritarismo, por ejemplo— el espíritu vigilante de la sociedad civil constituye un elemento necesario para mantener el aparato estatal y las organizaciones partidarias en el cauce democrático. Esta tesis llama nuestra atención acerca de la importancia fundamental de la disposición del ciudadano común frente a la actividad política. Contrariamente a lo que suele pensarse, su interés por la participación o su renuencia a intervenir en los asuntos públicos genera consecuencias decisivas en lo relativo a la solidez de las instituciones democráticas o en su defecto, al reciclaje de los dictadores corruptos que han lacerado nuestra corta vida republicana. Podemos elegir ser súbditos o ser ciudadanos, atreverse a evaluar críticamente los proyectos y puntos de vista sociopolíticos, o someterse a los designios de nuestros gobernantes o representantes. El elegir no sólo repercute en la adopción de nuestro modo de vida, sino en el sistema entero de instituciones y leyes. El abstenerse de optar implica por sí mismo haber elegido ya. Como tantas veces en la historia, el futuro de la democracia está en las manos de sus ciudadanos y no exclusivamente sobre los hombros de la autodenominada clase dirigente. Nuestro reto estriba en elegir o no erigirnos en actores políticos.

# Anexo

## Estado de avance de las recomendaciones de la CVR\*

<b>Recomendación. Mecanismos de seguimiento: creación del Consejo Nacional de Reconciliación</b>	
<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos de ley en comisiones.</li> <li>• Creación de la subcomisión y comisión especial del Congreso.</li> <li>• Creación y funcionamiento de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN).</li> <li>• Se otorga al CMAN mayores funciones.</li> <li>• La ley que establece el Programa Integral de Reparaciones (PIR) anuncia la creación de un Consejo Nacional de Reparación (CNR).</li> </ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se creó el CNR en la forma propuesta.</li> <li>• Asignación de recursos y funciones más ejecutivas a mecanismos de seguimiento.</li> <li>• La Comisión de Alto Nivel no tiene autonomía y recursos suficientes. Sus propuestas se focalizan en el plan de reparaciones.</li> <li>• La subcomisión del Congreso no contó con apoyo de personal. La comisión especial no llegó a ser creada por oposición de algunos Partidos.</li> </ul>
<b>Recomendación. Preservación de la memoria histórica. Difusión del Informe Final</b>	
<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Casa Yuyanapaq abre sus puertas y recibe a más de setenta mil visitantes en un año de operaciones.</li> <li>• Instalación del Centro de Documentación de la Defensoría del Pueblo y atención al público respecto al acervo documental de la CVR.</li> <li>• Muestras fotográficas itinerantes permiten a las poblaciones de provincias conocer el <i>Informe Final</i>.</li> <li>• Se impulsan iniciativas privadas para realizar documentales y películas sobre el tema.</li> <li>• Una muestra fotográfica sobre la CVR llega a Barcelona y Nueva York.</li> <li>• El Tribunal Constitucional reconoce el derecho a la verdad como derecho constitucional.</li> </ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se ha difundido el informe masivamente ni se ha incorporado su contenido en programas educativos.</li> <li>• La Casa Yuyanapaq cierra en marzo de 2005 y los planes para instalarla en el Museo de la Nación avanzan lentamente.</li> <li>• El informe no es traducido al inglés ni a otros idiomas.</li> </ul>

\* Documento de trabajo elaborado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Recomendación. Establecimiento de un sistema de justicia especializado

<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nombramiento de fiscalía superior coordinadora y fiscalía especializadas provinciales en Lima y Ayacucho.</li><li>• Consejo Ejecutivo del Poder Judicial decide asignar casos de derechos humanos a la Sala Nacional de Terrorismo, denominándola Sala Penal Nacional.</li><li>• Se crean juzgados supraprovinciales en Lima y Ayacucho con amplias competencias.</li></ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se concreta nombramiento de procurador público <i>ad hoc</i>.</li><li>• No se asignan recursos suficientes al Ministerio Público.</li><li>• Hace falta más fiscalías especializadas.</li><li>• Falta iniciativa legislativa que regule funcionamiento del sistema judicial especializado.</li><li>• No hay capacitación sistemática, salvo iniciativas privadas.</li><li>• Ministerio Público desactiva fiscalía superior coordinadora.</li><li>• ONG y familiares de víctimas protestan por el traslado de expedientes judiciales de Ayacucho a Lima.</li></ul>

## Recomendación. Justicia militar

<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Tribunal Constitucional acoge demanda de inconstitucionalidad de la Defensoría del Pueblo sobre competencia de fuero militar en estados de emergencia. Otorga un año al Congreso para expedir una nueva legislación.</li><li>• Se discute en el Congreso la nueva ley orgánica que circunscribe competencias del fuero militar a delitos claramente militares.</li></ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El fuero militar pretendió inicialmente asumir casos de derechos humanos, incluyendo los casos de la La Cantuta y de Chuschi.</li><li>• Decreto supremo asigna competencia a fuero militar de actos cometidos por militares según ley 28222 (intervención de fuerzas armadas en control de orden interno sin estado de emergencia).</li><li>• Jueces militares siguen interviniendo informalmente en casos contra oficiales.</li></ul>

## **Recomendación. Procesamiento de casos de violaciones a los derechos humanos y crímenes denunciados por CVR y sanción a los responsables**

<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se formalizan denuncias penales por siete casos y se dicta orden de detención contra más de cincuenta presuntos responsables.</li><li>• El Tribunal Constitucional establece que no procede la prescripción en casos de desaparición forzada.</li><li>• El Ministerio del Interior dispone cambios en su personal como consecuencia de casos mencionados por la CVR..</li><li>• La Defensoría del Pueblo asume una función activa de supervisión de los procesos penales.</li><li>• Audiencias públicas de enjuiciamiento en primeros casos: Castillo Paez y grupo Colina.</li><li>• Jueces civiles demandan que los requeridos sean puestos a disposición de la justicia.</li></ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Las Fuerzas Armadas se resisten a poner a disposición de la justicia a citados. Los medios de comunicación denuncian el acuerdo entre policías y militares para no ejecutar órdenes de detención.</li><li>• El Ministerio Público no reconoce validez de testimonios recogidos por la CVR y discute la pertinencia de sus criterios.</li><li>• Los fiscales siguen aplicando criterios de prescripción. Subsisten problemas de tipificación de los delitos.</li><li>• No se han adoptado sanciones administrativas contra los militares en actividad que fueron nombrados en el informe de la CVR como presuntos responsables.</li><li>• No se establecen hasta el momento medidas de protección para testigos y víctimas que prestaron testimonio.</li><li>• La Fiscalía de la Nación defiende a la fiscal especializada en Ayacucho y la ratifica en su puesto.</li><li>• La fiscal especializada en Ayacucho es acosada por el Partido Aprista Peruano (PAP) por sus actuaciones en casos que involucran al ex presidente García. El PAP realiza gestiones para destituirla.</li></ul>

## Recomendación. Plan Integral de Reparaciones (PIR)

### Avances

- Aprobación del PIR por parte de la Comisión Multisectorial como marco programático para su desarrollo.
- Inclusión de beneficios de vivienda en el PIR y emisión de resolución ministerial.
- Activa labor del Ministerio de Salud en el programa de salud mental en Ayacucho con apoyo de la sociedad civil.
- Se promulga la Ley General de Desplazados.
- Anuncio del Plan de Paz y Desarrollo para las zonas afectadas por la violencia.
- Asignación presupuestal de diez millones de soles mediante crédito suplementario en el 2005 para iniciar un programa de reparaciones.
- El Congreso aprueba ley marco del PIR, reconoce a las víctimas y beneficiarios y encarga a la CMAN su desarrollo indicando que el Registro de Víctimas será administrado por el Consejo Nacional de Reparaciones.
- El presidente Toledo anuncia que evaluará la posibilidad de reparaciones individuales.
- El gobierno alemán anuncia que está dispuesto a considerar canje de deuda por reparación.
- El gobierno regional de Huancavelica aprueba un Plan Regional de Reparaciones con fondos iniciales para su ejecución.
- El gobierno regional de Huánuco dispone un reconocimiento simbólico a las víctimas mediante ordenanza regional.
- El gobierno regional de Ayacucho crea un Consejo Regional de Reparaciones.
- La municipalidad provincial de Huanta ejecuta obras de reconocimiento a víctimas.
- El gobierno anuncia que financiará la construcción de un memorial («el gran quipu de la memoria»).

### Pendientes o retrocesos

- Se sigue discutiendo la procedencia de reparaciones individuales.
- No se ha avanzado nada en reparaciones simbólicas, que no cuestan al Estado, incluyendo cartas del Presidente, monumentos y camposantos.
- El Plan de Paz y Desarrollo no responde a criterios establecidos por la CVR y no se inicia en la mayor parte del país.
- No se realizan gestiones eficaces con cooperación internacional ni se atiende la sugerencia para promover el canje de deuda por inversión en reparaciones.

### **Recomendación. Cuestiones referidas a desaparecidos**

<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley que regula la declaración de ausencia por desaparición forzada de personas y que crea un registro a cargo de la Defensoría del Pueblo.</li></ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se ha iniciado la difusión y la aplicación del registro, y los beneficios de la ley no quedan claramente establecidos.</li></ul>

### **Recomendación. Plan de Intervención Antropológico Forense**

<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Instituto de Medicina Legal impulsa intervenciones en fosas de cuatro lugares, dos de los cuales fueron recomendados por la CVR.</li><li>• Se asignan recursos al IML para contratación de equipos especializados en antropología forense.</li></ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Ministerio Público no adopta el plan específico de la CVR y somete sus hallazgos a una comprobación posterior.</li><li>• No se incorpora el Protocolo de Minesota como marco legal de intervenciones.</li><li>• Las intervenciones siguen siendo desordenadas. No se siguen las recomendaciones de la CVR.</li><li>• Faltan recursos para exámenes de ADN y formación profesional en antropología forense.</li></ul>

### **Recomendación. Presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio**

<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana con comités locales en diferentes partes del país.</li><li>• Aumento de defensores de oficio y creación de sistema de defensa pública en zonas rurales.</li><li>• Acuerdo Nacional incorpora recomendaciones de la CVR en materia educativa.</li><li>• Algunos gobiernos regionales (Huánuco, Huancavelica, Lambayeque) inician un proceso de reconocimiento y difusión de recomendaciones de la CVR.</li><li>• Funcionamiento de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas y Amazónicos.</li><li>• Aprobación y promulgación de Ley de Partidos Políticos, que modifica parcialmente el sistema de representación.</li><li>• Funcionamiento eficaz de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza en algunos lugares del país.</li></ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se modifica la legislación sobre rondas o comités de autodefensa ni se estudia la creación de una policía rural.</li><li>• No se adoptan medidas para fortalecer la justicia de paz.</li><li>• No se incrementan consultorios jurídicos gratuitos ni se otorgan más recursos a los existentes.</li><li>• La oposición de algunos representantes empresariales y algunos políticos bloquea la discusión del informe de la CVR en las políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayor parte de los gobiernos regionales no incorporan recomendaciones.</li> <li>• No hay planes de reordenamiento territorial sobre los que se pueda resolver los conflictos comunales.</li> <li>• La Ley de Partidos Políticos sufre modificaciones en junio de 2005. Se debilita exigencia de transparencia a organizaciones políticas.</li> <li>• No se adoptan medidas para reconocer la integración de los derechos de los pueblos indígenas con eficacia, y los órganos estatales caen en descrédito por acusaciones de corrupción.</li> </ul>
<b>Recomendación. Afianzamiento de la institucionalidad democrática basada en el liderazgo del poder político para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno</b>	
<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se inicia una discusión en el Congreso sobre legislación en materia de defensa nacional.</li> <li>• El Tribunal Constitucional precisa que las fuerzas armadas no pueden asumir un control político administrativo en zonas de emergencia.</li> <li>• Creación de los comisionados de paz y desarrollo como eje de la política antisubversiva.</li> <li>• Comisión Especial formula recomendaciones sobre la reforma del sistema de inteligencia sobre la base de recomendaciones de la CVR.</li> <li>• Se avanza en reformas importantes en la policía, desmilitarizando su estructura, pero el proceso queda trunco con el cambio ministerial.</li> <li>• Se proponen cambios en el sistema educativo militar y se promueve parcialmente la enseñanza en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Se nombra a un civil por primera vez como director del Centro de Altos Estudios Nacionales.</li> <li>• Se publica el Libro Blanco de seguridad y defensa. Se incluye como referente las recomendaciones de la CVR en las reformas del sector Defensa.</li> <li>• Funcionamiento del Centro de Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa.</li> <li>• Se mejora la formación ética de la policía.</li> </ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se avanza en las reformas constitucionales sobre los temas de defensa nacional y orden interno.</li> <li>• Comisionados de paz y desarrollo caen en parálisis debido a la falta de apoyo del Ministerio del Interior. Varios renuncian a sus cargos.</li> <li>• Algunos sectores insisten en la necesidad de más bases militares sin comprender los aspectos políticos, sociales y económicos del problema.</li> <li>• La reforma del sistema de inteligencia no recibe impulso político. Se fortalece, en consecuencia, la exclusividad de los servicios militares de inteligencia y se siguen duplicando funciones.</li> <li>• El Libro Blanco de la defensa nacional, a pesar de algunas menciones no desarrolla las recomendaciones de la CVR.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se acepta hasta la fecha que se incorpore el Código de Ética en las fuerzas armadas, que incluye el deber de no obedecer órdenes manifiestamente contrarias a los derechos humanos.</li> <li>• No se crea el defensor u <i>ombudsman</i> militar.</li> <li>• La reforma policial queda paralizada y los derechos humanos quedan relegados al discurso.</li> </ul>
<b>Recomendación. Reforma del sistema de administración de justicia para que cumpla con su papel de defensor de los derechos ciudadanos y del orden constitucional</b>	
<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se avanza en el nombramiento de jueces y fiscales titulares y se reduce la provisionalidad.</li> <li>• Se ratifica la Convención Universal sobre imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad. El sector de Relaciones Exteriores asume posición firme de defensa de los derechos humanos y se niega a suscribir acuerdos de impunidad.</li> <li>• El Instituto Nacional Penitenciario avanza en reformas parciales, establece política de derechos humanos e inicia una campaña anticorrupción.</li> <li>• Se clausura el centro penitenciario de Challapalca y se considera violatorio de condiciones mínimas de detención.</li> <li>• Se pone en vigencia el reglamento del Código de Ejecución Penal que permite un marco legal más respetuoso de los derechos humanos en los penales.</li> <li>• Cesan los traslados indiscriminados de internos.</li> </ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se incorpora la justicia militar al Poder Judicial como parte de la Corte Suprema.</li> <li>• No se crea un ente autónomo responsable del programa de protección de víctimas y testigos, ni se asigna recursos al existente para el sistema anticorrupción.</li> <li>• Sigue sin precisarse el estatus constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos.</li> <li>• Los magistrados siguen sin aplicar extensamente un control difuso de constitucionalidad y manifiestan temor y subordinación a poderes económicos o de otra índole.</li> <li>• No se resuelve bicefalía en la administración de establecimientos penitenciarios. Penales importantes siguen en manos de la policía.</li> <li>• No se establecen jueces de ejecución penitenciaria.</li> <li>• Se aumentan penas sin mejorar los servicios penitenciarios.</li> <li>• La reforma judicial sigue pendiente sin que las recomendaciones de la CERIAJUS sean implementadas.</li> </ul>

**Recomendación.** Elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad que promueva valores democráticos —el respeto de los derechos humanos, el respeto de las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural— y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en zonas rurales.

<b>Avances</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejoras parciales en planes educativos. Aumento de sueldos para maestros.</li><li>• El Acuerdo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Educación aprueban políticas de largo plazo que incorporan recomendaciones de la CVR.</li><li>• Promoción de la educación bilingüe en algunos sectores rurales. Planes piloto de educación intercultural.</li></ul>
<b>Pendientes o retrocesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No se implementa a nivel nacional planes de educación para la paz en el sector educativo.</li><li>• Está pendiente la reformulación de libros educativos en historia, de modo que reflejen el diagnóstico elaborado por la CVR.</li><li>• No se desarrollan planes concertados para impulsar una educación que respete la diversidad étnico-lingüística del país.</li><li>• Falta mucho por hacer en la mejora de la participación y democratización de la educación.</li><li>• No se prioriza suficientemente la educación de la población más vulnerable. Se impulsa la educación rural.</li><li>• Crecen índices de deserción escolar y de analfabetismo.</li><li>• No se resuelve la polarización entre el sindicato de maestros y el gobierno. A pesar del diálogo y acuerdos parciales, éstos no son completos y dejan fuera a sectores radicalizados.</li></ul>

**Recomendación. Compromiso de la sociedad en su conjunto con una política de verdad, justicia, reparación a las víctimas y reconciliación**

**Avances**

- Organizaciones civiles y de derechos humanos organizan el Colectivo Nacional «Para que no se repita» y articulan esfuerzos de difusión del Informe Final y de promoción de cambios en todo el país.
- Diversas organizaciones juveniles se organizan para promover el proceso de la CVR.
- Intelectuales, artistas, académicos y otros se expresan positivamente respecto al trabajo de la CVR.
- Las encuestas reflejan un apoyo mayoritario al trabajo realizado por la CVR y a la implementación de sus recomendaciones.
- El PAP publica un documento en el que asume compromisos parciales y el Partido de la Democracia Social incorpora recomendaciones como parte de su ideario. Algunos líderes políticos expresan su acuerdo con las recomendaciones de la CVR.
- Algunos congresistas asumen activamente compromisos en función de las recomendaciones.
- Las iglesias, salvo excepciones individuales, se pronuncian en favor de las recomendaciones (pronunciamientos de la Conferencia Episcopal, Concilio Nacional Evangélico y Compañía de Jesús).
- Algunas universidades impulsan la difusión del *Informe final*, como la PUCP, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad de Lima, la Universidad Cayetano Heredia y algunas universidades de provincias. La ANR participa activamente en labores de seguimiento.
- Se establece el primer programa de educación de posgrado en derechos humanos, teniendo como base el contenido del *Informe final* de la CVR.
- Se impulsa la construcción de la Alameda de la Memoria donde se incluye el gran quipu de la memoria y la escultura «El ojo que llora».

**Pendientes o retrocesos**

- La mayor parte de la clase política no toma en consideración la importancia de las recomendaciones. Algunos políticos critican el trabajo realizado y se niegan a impulsar reformas.
- El sector empresarial no se compromete con el proceso y algunos representantes empresariales cuestionan el trabajo realizado y piden «voltear la página».
- Las organizaciones sociales no se movilizan suficientemente y anteponen intereses circunstanciales a las recomendaciones de la CVR.
- Representantes del PAP, Unidad Nacional y algunos de Perú Posible se expresan en contra de las recomendaciones.
- Algunas universidades de provincias no son capaces de incorporar el proceso y atienden sus crisis organizacionales en lugar de mejorar contenidos educativos.