

LEGADOS DE UN PASADO IRRESUELTO

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

Coordinadores

Salomón Lerner Febres

Elizabeth Salmón

Capítulo 9



IDEHPUCP

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

Salomón Lerner Febres y Elizabeth Salmón (coordinadores)

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

Primera edición digital: noviembre de 2023

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

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño y diagramación: Ximena Barreto

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

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

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

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

ISBN: 978-612-4474-47-7

UN DISCURSO FÚNEBRE IGNORADO
EL *INFORME* DE LA CVR COMO PROPUESTA DE REFORMA
ESTATAL DEMOCRÁTICA Y EL COSTO DE NO ESCUCHARLO

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.009>

Eduardo Dargent

<https://orcid.org/0000-0002-1844-246X>

Pontificia Universidad Católica del Perú

Empecé afirmando que en este informe se habla de vergüenza y de deshonra. Debo añadir, sin embargo, que en sus páginas se recoge también el testimonio de numerosos actos de coraje, gestos de desprendimiento, signos de dignidad intacta que nos demuestran que el ser humano es esencialmente digno y magnánimo. Ahí se encuentran quienes no renunciaron a la autoridad y la responsabilidad que sus vecinos les confiaron; ahí se encuentran quienes desafiaron el abandono para defender a sus familias convirtiendo en arma sus herramientas de trabajo; ahí se encuentran quienes pusieron su suerte al lado de los que sufrían prisión injusta; ahí se encuentran los que asumieron su deber de defender al país sin traicionar la ley; ahí se encuentran quienes enfrentaron el desarraigo para defender la vida. Ahí se encuentran: en el centro de nuestro recuerdo. Presentamos este informe en homenaje a todos ellos.

Lo presentamos, además, como un mandato de los ausentes y de los olvidados a toda la Nación. La historia que aquí se cuenta habla de nosotros, de lo que fuimos y de lo que debemos dejar de ser. Esta historia habla de nuestras tareas. Esta historia comienza hoy.

SALOMÓN LERNER FEBRES. Discurso de presentación del *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (28 de julio de 2003)

Resumen

Las oraciones fúnebres suelen dedicarse a los caídos en batalla; buscan rendir honores en ceremonias públicas a quienes sirvieron a la patria para mostrar al resto de la comunidad el valor de sus acciones. Pero las oraciones fúnebres no son solo laudatorias. Su carácter edificante puede ubicarse en el sentido contrario al elogio, al ser abiertamente críticas sobre las fallas y los quiebres nacionales, y al buscar, más bien, motivar un cambio hacia una sociedad mejor. En este texto «estiro» la figura de una oración fúnebre en este sentido crítico y propositivo para plantear dos ideas sobre el *Informe Final* (IF) de la CVR: a) al hacer un diagnóstico crítico sobre el tipo de violencia vivida en los años ochenta y noventa, este documento le habla a nuestros muertos de una violencia que pudo evitarse de haber sido nuestra sociedad más igualitaria y haber contado con un Estado distinto; y b) nos ofrece una propuesta de reforma democrática para modificar este estado de cosas injusto. Se concluye discutiendo brevemente dos casos que buscan aterrizar esta reflexión sobre el costo de no seguir las recomendaciones de la CVR: las muertes producidas durante la pandemia y la acción represiva estatal en las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte a fines del 2020 e inicios del 2021.

Palabras clave: comisión de la verdad, informe final, reparaciones, derechos humanos, democracia, Perú

Introducción

Las oraciones fúnebres suelen dedicarse a los caídos en batalla; buscan rendir honores en ceremonias públicas a quienes sirvieron a la patria para mostrar al resto de la comunidad el valor de sus acciones. La más famosa, sin duda, es la Oración fúnebre de Pericles, recogida en la *Historia de la Guerra del Peloponeso* de Tucídides, donde, además de ese homenaje a los muertos en combate, se resalta la grandeza de Atenas en los momentos dolorosos de la guerra contra Esparta. Se trata del tópico «Dulce et decorum est pro patria mori», según la fórmula de Horacio. Como han señalado los estudiosos de este género de discursos, estos son valiosos tanto por lo que dicen como por lo que esconden, ignoran o justifican. Toca a los lectores sospechar de su tono celebratorio y edificante, pues con seguridad esconden claroscuros de algunos de los celebrados y problemas profundos de sus comunidades.¹ O también intenciones políticas al presentar la realidad de determinada manera. De hecho, una paradoja presente en el texto del propio Tucídides muestra posibles motivos ulteriores del autor para exagerar el tono laudatorio de su discurso e indica que este no sería una simple reconstrucción de lo señalado ese día por el Pericles histórico. Tucídides escribe su Oración tiempo después de la guerra, en una Atenas derrotada, con Pericles muerto por la peste que devastó la ciudad. Como ha sugerido Mark Vila (citando a Nietzsche), quizá el propósito de Tucídides era hacer recordar a sus contemporáneos aquellos valores que inspiraron la grandeza de la ciudad, exagerándolos, a fin de darles esperanza de un futuro mejor (Vila, 2000, p. 92).

Pero las oraciones fúnebres no son solo laudatorias. Su carácter edificante puede ubicarse en el sentido contrario al elogio, al ser abiertamente críticas sobre las fallas y los quiebres nacionales, y al buscar, más bien, motivar un cambio hacia una sociedad mejor. En estos discursos, más que celebrar, se demandan explicaciones en nombre de los muertos que se recuerdan. En el Perú, por ejemplo, tenemos la Oración de Bartolomé Herrera en las exequias de Agustín Gamarra en 1842, un discurso que presenta la muerte del caudillo y la derrota frente a Bolivia como una sanción divina por la desunión y la anarquía que cundían en la república. Su admonición conservadora para los vivos es construir un futuro de prosperidad desde el orden. Y, si bien no pronuncia una oración fúnebre propiamente, en su Discurso en el Politeama de 1888, Manuel González Prada les habla a los muertos para explicar nuestra derrota en la Guerra del Pacífico por los quiebres de nacimiento del Perú: la condición subal-

¹ «El estudio de los funerales de Estado nos permite comprender los usos y abusos de la memoria histórica, así como de los olvidos, de las amnesias colectivas, que recrean identidades políticas y/o nacionales. Los funerales públicos conmemoran las hazañas pasadas de índole militar o civil, las que, paradójicamente, forman parte de un proyecto a futuro. En efecto, al honrar a un muerto, se está honrando a un futuro deseado, aunque muchas veces la verdad histórica esté alejada de la imagen que proyecta el rito funerario y de la información que, posteriormente, se guarda en la memoria pública» (Aljovín, 2006, p. 206). Sobre estos funerales como fuente histórica también puede consultarse la introducción al volumen editado por Carmen McEvoy (2006) sobre funerales de Estado en América Latina.

terna y explotada de los indígenas. Este tono crítico puede llegar hasta la reversión del «Dulce et decorum» para mostrar la hipocresía de celebrar como héroes a quienes mueren por culpa de intereses muy alejados del bien común. En un poema titulado con el verso de Horacio, por ejemplo, Wilfred Owen narra la brutal muerte de un soldado británico por envenenamiento con gas en la Primera Guerra Mundial: «My friend, you would not tell with such high zest/ To children ardent for some desperate glory,/ The old Lie: Dulce et decorum est Pro patria mori».² Hablar a nuestros muertos, entonces, no solo consiste en celebrar su sacrificio por una sociedad virtuosa, sino también en resaltar los males nacionales que nos aquejan y que causaron esas muertes. Y, al hacerlo, plantear, como un horizonte futuro, un estado de cosas mejor, un proyecto nacional mejor.

En este texto «estiro» la figura de una oración fúnebre en este sentido crítico y propositivo para plantear dos ideas sobre el *Informe Final (IF)* de la CVR: a) al hacer un diagnóstico crítico sobre el tipo de violencia vivida en los años ochenta y noventa, este documento le habla a nuestros muertos de una violencia que pudo evitarse de haber sido nuestra sociedad más igualitaria y haber contado con un Estado distinto; y b) nos ofrece una propuesta de reforma democrática para modificar este estado de cosas injusto. Primero, el *IF* nos ofrece un diagnóstico sobre las causas de la violencia vivida y explica el alto número de muertes por características profundas e injustas de nuestra sociedad. La CVR propone que la particularidad y brutalidad de nuestra violencia se produjo tanto por fracturas profundas nacionales como por fallas en nuestro Estado; en parte determinadas por dichas fracturas históricas. Si bien, en primer lugar, considera que la violencia se debió al carácter totalitario y terrorista de Sendero Luminoso (SL), la CVR también deja en claro que fueron dos condiciones de nuestro país las que facilitaron tanto la aparición de SL como el tipo de violencia vivida: a) somos una sociedad que se caracteriza por la desigualdad y el racismo, los cuales dieron lugar a que se tolerara un altísimo número de muertes y víctimas; y b) el nuestro fue un Estado ausente en el territorio, débil al brindar servicios, construir una sociedad mejor y responder a los desafíos que planteó SL.

La segunda idea es que este diagnóstico nos conduce a lo que solemos encontrar en una oración fúnebre crítica: una propuesta de reparación que cambie esta realidad, aquello «que debemos dejar de ser», «nuestras tareas» pendientes. La CVR propone reformas que democratizen partes del Estado y que garanticen una relación distinta entre Estado y sociedad. Este cambio significaría el compromiso de que nunca más se repita lo vivido; no solo en un nuevo conflicto o evento excepcional como el de esos años, sino tampoco en las diversas formas de violencia y discriminación cotidianas que están en la base de estas tragedias. El *IF* dialoga con el trabajo de estudiosos de la democratización y el Estado en países en desarrollo (Linz y Stepan, 1996; O'Donnell, 1993 y 2010) que discuten cómo en estos países puede cambiar

² «Amigo mío, no volverías a decir con ese alto entusiasmo/ A niños ardientes desesperados por algo de gloria/ La vieja mentira: «Dulce et decorum est pro patria mori». (La traducción es nuestra).

el régimen político de uno autoritario a otro democrático en lo político, mientras que otras condiciones de fondo (desigualdad, racismo, clientelismo) se mantienen. Así, a pesar de los cambios políticos, seguiremos siendo una sociedad y un Estado con rasgos autoritarios, distantes de un Estado de derecho basado en la igualdad democrática. Habrá procesos democráticos electorales en los que se cumplen requisitos mínimamente aceptables, lo cual es sin duda positivo y justo, pero que no garantizan la construcción de un Estado que promueva y proteja de forma igual a ciudadanos y ciudadanas. Una democratización real implica trabajar en estas causas de fondo y hacer del Estado un agente transformador. Esta es la parte propositiva del discurso fúnebre de la CVR: postular que algo mejor es posible y necesario. Resaltar que, de haber sido una comunidad más democrática, se hubiera podido tomar otro camino frente a la agresión de SL, un camino que nos habría costado muchos menos muertos. Y se nos entrega la tarea de concretar ese nuevo camino.

Las siguientes dos secciones desarrollan estas ideas. En la conclusión se presentan brevemente algunos casos que buscan aterrizar esta reflexión, en particular, relacionando ese discurso que no se escuchó por las muertes producidas durante la pandemia con la acción represiva estatal en las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte a fines del 2020 e inicios del 2021. Este tono crítico no pretende minimizar los cambios positivos producidos en estas décadas; en especial, el fortalecimiento de ciertas instituciones democráticas, los cambios en algunas prioridades de la política pública y el mayor despliegue territorial del Estado. A veces, los demócratas le hacemos un flaco favor a la democracia al dejar la idea de que da lo mismo un tipo de régimen que otro. Estos años muestran avances democráticos que valorar. Pero sí pretendemos mostrar que pudo hacerse mucho más, y que el *IF* puso énfasis en aspectos clave no desarrollados en años en que el crecimiento económico permitió una mejor construcción estatal y más políticas de apoyo a los más vulnerables. Hechos recientes nos recuerdan esas fallas estructurales y cómo todavía explican el impacto diferenciado en muertes producidas tanto por las catástrofes naturales como por la violencia estatal.

La política comparada ayuda a evitar la exageración: no se trata de decir que por la CVR y sus propuestas el Perú pudo convertirse en Dinamarca, ni siquiera en Uruguay o Costa Rica. De hecho, abundante literatura nacional y comparada muestra que hay razones profundas para nuestra debilidad estatal. Se trata de razones que tienen que ver con el tipo de sociedad que se construyó en el siglo XIX y sus legados (Cotler, 1978; Paredes, 2012; Kurtz, 2014; Soifer, 2015; Mazzuca, 2021).³ En general, las democracias en la región tienen límites considerables para construir Estados capaces de responder a las urgencias de nuestras sociedades, y es peor en un país que tiene legados de debilidad estatal, como es el caso del Perú (Mazzuca y Munck, 2020). Cambios a corto plazo no van a variar de forma radical estas tendencias. Pero sí se trata de resaltar que, teniendo como horizonte de comparación a nuestra

³ Para discutir algunos de estos textos y sus argumentos, véase Urteaga (2017).

región, pudimos hacerlo mejor en cuanto a la protección de nuestros ciudadanos y ciudadanas. Era necesario un compromiso de reformas que beneficiaran a los más vulnerables, que atendiesen aspectos clave para el bienestar, así como oficinas puntuales del Estado que tuvieran un mejor desempeño, aspectos en los que estamos atrasados frente a países con iguales o incluso menores recursos que el nuestro. En particular, pudimos hacer mucho más en lo que respecta a la sanidad, la cual en el Perú está muy por debajo de lo que permitiría su nivel de desarrollo, como en cuanto a reformas para el control de la violencia estatal. Hay que resaltar que esa agenda íntimamente ligada a la muerte de los más vulnerables sigue pendiente y debe interpelarnos como sociedad.

1. El *Informe Final*: diagnóstico de la fractura

¿Qué diagnóstico presenta la CVR para explicar el tipo de violencia vivida en el país durante el conflicto armado interno? ¿Qué caracteriza a la violencia y a las muertes vividas en nuestro país? La desigualdad, el racismo de nuestra sociedad y, en particular, de nuestros funcionarios públicos, así como la debilidad estatal, son las razones que están en la base de estos resultados. Y que se hayan mantenido después de siglo y medio de república nos debería producir horror y vergüenza. Abusaremos de algunas citas largas para resaltar estas características.

En su presentación del *IF*, Salomón Lerner, quien fue presidente de la CVR, plantea que a los comisionados les ha tocado estudiar un momento horrendo de nuestra historia, comparable con lo que significó la derrota en la Guerra con Chile, pero incluso más deshonroso por las fracturas internas que nos muestra tras casi dos siglos de vida en común y en tiempos democráticos:

Hoy le toca al Perú confrontar un tiempo de vergüenza nacional. Con anterioridad, nuestra historia ha registrado más de un trance difícil, penoso, de postración o deterioro social. Pero, con seguridad, ninguno de ellos merece estar marcado tan rotundamente con el sello de la vergüenza y la deshonra como el que estamos obligados a relatar. Las dos décadas finales del siglo XX son —es forzoso decirlo sin rodeos— una marca de horror y de deshonra para el Estado y la sociedad peruanos.

Si queremos romper con esa tradición y cumplir con los ideales republicanos para ser de verdad «un país de seres humanos iguales en dignidad, en el que la muerte de cada ciudadano cuenta como una desventura propia», hay que enfrentar esa realidad que nos mostró el conflicto y buscar justicia y reparación. ¿Y qué nos muestra el conflicto según este diagnóstico?

La base de nuestra tragedia, según la CVR, está en la discriminación «cultural, social y económica persistente en la sociedad peruana» que facilitó estos hechos de horror. Para la CVR, este impacto distinto de la violencia debe entenderse no solo

por las brechas del Estado, que llega en forma diferenciada y débil al territorio, sino también por las *ideas* de los actores que lo conforman. Es un Estado permeado por esta realidad de desigualdad y racismo que dejará ver su cara más violenta en episodios como el del conflicto armado interno. Esta característica, por lo demás, ha marcado una y otra vez la relación del Estado con comunidades indígenas. Por mencionar dos ejemplos, la brutal represión a la revuelta de Juan Bustamante en el siglo XIX (McEvoy, 2013) o las masacres durante la explotación del caucho a inicios del siglo pasado (Chirif, 2009). Esta situación hizo posible y tolerable acciones como las descritas en el documento, tanto por parte de un movimiento totalitario que bebió de esos rasgos racistas como del Estado que incurrió en crímenes y abusos en su acción antisubversiva. Todo ello ocurrió, además, cuando la región y el mundo pasaban por una ola democrática que tenía como promesa enfrentar estas desigualdades y garantizar libertades básicas.

El tomo VIII del *IF* sobre los factores que hicieron posible la violencia pone especial énfasis en esta dimensión de discriminación étnica presente en la sociedad peruana. Las características de las víctimas del conflicto y el tipo de acción que ejerció el Estado, dependiendo de dónde y con quiénes actuaba, no dejan dudas sobre los determinantes racistas y clasistas de este impacto diferenciado de la violencia. Pero, además, añade en esta sección otro tema que también marcó de distintas maneras el conflicto y que explica su impacto diferenciado: el machismo, la violencia de género. Una idea central del *IF*, entonces, es que el conflicto tuvo un impacto diferenciado por estos factores económicos, étnicos y de género. Estas «desigualdades interseccionales», como las llaman las y los estudiosos del tema, son clave para entender la forma en que se implementan ciertas políticas, así como sus efectos diferenciados en el Perú; en este caso, en particular, las estrategias contrasubversivas adoptadas y que desencadenaron los actos de violencia estatal (Boesten, 2018).

¿Cuáles fueron las principales fallas del Estado que ayudan a entender la magnitud de esta tragedia? El *IF* dedica varios tomos a analizar en detalle la acción de las fuerzas de seguridad, del sistema educativo y las características del Estado en general, especialmente su débil presencia en el territorio. Sin embargo, cabe reiterar que no se trata solamente de un Estado ausente o débil: incluso cuando está presente no actúa como un Estado democrático, que garantiza el Estado de derecho, sino, con frecuencia, como uno autoritario, que tiene interiorizados el racismo y la exclusión. En varios de los casos narrados por la CVR, una mayor presencia estatal no significó, como debería, seguridad para los ciudadanos, sino más posibilidad de represión. Al hablar de la responsabilidad de los Gobiernos, se detallan estas fallas profundas del Estado, tanto en términos de su capacidad institucional como de los valores antidemocráticos que guían la acción de sus agentes. Así, la conclusión 70 indica:

70. La CVR es consciente de que todo este actuar de los gobiernos estaba condicionado, tanto en su debilidad como en su improvisación, por fallas profundas del Estado: i) su insuficiente cobertura territorial y densidad institucional;

- ii) su falta de preparación para enfrentar un conflicto de esas características;
- iii) la desconfianza que le provocaban significativos sectores de sus propios ciudadanos y;
- iv) una creciente incapacidad para someterse a los marcos constitucionales y legales de los que acababa de dotarse el país a través de la Constitución de 1979.

En esa misma línea, las conclusiones 10 y 11 inciden en esta dimensión estatal:

10. La CVR ha hallado que el conflicto puso de manifiesto graves limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar el orden público y la seguridad, así como los derechos fundamentales de sus ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático.

11. La CVR, asimismo, ha encontrado una precaria vigencia del orden constitucional y el Estado de Derecho, los que en esos tiempos de crisis fueron vulnerados.

Al hablar de los actores del conflicto, en particular en los tomos I (Actores armados) y II (Actores políticos e institucionales), se ofrece una mirada de largo plazo de las instituciones del Estado para mostrar cómo llegamos de un Estado no democrático y cargado de prejuicios al tipo de violencia vivida. Además, se analiza cómo no se combaten estos rasgos y valores antidemocráticos a través de nuestras instituciones educativas. Así, las fuerzas armadas y policiales distaban de tener una formación democrática y pluralista; el sistema de justicia no solo no protegió a sus ciudadanos de los abusos estatales, sino que en ocasiones coadyuvó a estos; el sistema educativo no difundió valores democráticos ni fue eficaz para enfrentar ideas racistas y totalitarias de SL; y, en general, el Estado no estuvo presente en el territorio como agencia democrática para proteger a una parte de la sociedad. En las historias y los casos representativos de la violencia, nos encontramos a estos actores estatales una y otra vez como ejemplos de la certeza de este diagnóstico general. Una vez más, vale la pena citar a Salomón Lerner al entregar el *IF*:

Existía un desafío desmesurado y era deber del Estado y de sus agentes defender la vida y la integridad de la población con las armas de la ley. El orden que respaldan y reclaman los pueblos democráticos amparados en su constitución y su institucionalidad jurídica sólo puede ser aquel que garantice a todos el derecho a la vida y el respeto de su integridad personal.

El *Informe* no pone en duda el valor y sacrificio de quienes desde el Estado defendieron la democracia ante un enemigo totalitario. Tampoco se minimiza la responsabilidad de actores políticos que dejaron en manos de las fuerzas de seguridad la conducción del conflicto. Incluso diríamos que aquellos episodios de heroísmo contra un enemigo totalitario pudieron resaltarse más al discutir el *IF* ante la opinión pública para mostrar que esos rasgos positivos también son parte de lo que somos como sociedad y lograr una mejor recepción de una parte de la ciudadanía que mira-

ba —y mira— con desconfianza a la CVR. Sin embargo, esos aspectos no eliminan la dura conclusión principal del *IF* sobre los rasgos nacionales que determinaron la acción estatal: la tragedia vivida, sus características se explican por el tipo de sociedad que éramos (todavía somos) y cómo ello determinó un Estado débil y cuyos representantes cargan con valores autoritarios, racistas y machistas.

En resumen, se trata de un diagnóstico que muestra cómo estos rasgos sociales y estatales dan lugar al tipo de violencia vivida y a muertes que debieron evitarse, incluso si enfrentamos un reto excepcional para cualquier país de ingreso medio. Había otro camino posible, más democrático y cuidadoso dentro de la firmeza y urgencia que requería la situación. A pesar de la letalidad del enemigo y la necesidad de responder con autoridad, el deber del Estado era respetar los valores fundantes de su Constitución. Valores, por lo demás, que estaban en las antípodas de los objetivos totalitarios de SL y que nos otorgaban una clara superioridad sobre este movimiento. Son valores que, sabemos, distan de materializarse en la realidad práctica, pero que cuando menos debieron establecer ciertos mínimos democráticos para guiar la acción estatal. Eso no sucedió y, por ello, los muertos nos deberían interpelar como sociedad. Documentar, recordar y, como veremos a continuación, reparar, es un deber hacia ellos.

2. Reparar: reforma estatal democrática

Un objetivo central de la CVR es reconciliar y reparar, no solo diagnosticar y denunciar. Y, para que sea una reconciliación con justicia, los comisionados en línea con el trabajo de instituciones similares en el mundo tenían el encargo de plantear reformas de fondo de las estructuras que permitieron lo sucedido. En palabras de Carlos Thiebaut, clausurar este tipo de daño implica asumir el compromiso normativo de que dicho daño no se repita: «Ese compromiso normativo es el que solemos expresar en la forma imperativa del ¡Nunca más!» (2015, p. 74).

En línea con lo señalado al inicio respecto al objetivo transformador y normativo de un discurso fúnebre, las recomendaciones no solo apuntan a las necesarias reparaciones individuales y grupales de los afectados, sino también a un objetivo más holístico de reforma. El deber era impulsar reformas democráticas en las instituciones que aseguraran ese «nunca más». Así, en las recomendaciones (CVR, 2003, t. IX, p. 109) sobre reparaciones se apunta a cuatro grandes áreas en las que debía concentrarse la reforma del Estado:

Las propuestas de reforma institucional son muy diversas, y las agrupamos en cuatro grandes áreas:

A. Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la

organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana.

B. Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.

C. Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional.

D. Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales.

Es importante precisar que el *Informe* no pretende plantear una reforma de todo el aparato estatal. Por el mandato de la CVR, su objetivo se centra en las áreas relacionadas con el conflicto. Pero este plan de reformas es sin duda ambicioso, pues su diagnóstico holístico requería soluciones de la misma magnitud: fortalecer la presencia estatal territorial, garantizar el liderazgo civil y reformar las instituciones armadas y policiales, construir una nueva cultura de respeto y pluralismo desde la escuela y establecer instancias independientes, en particular fiscales y judiciales, que pudieran controlar a otros poderes. Demanda, entonces, un Estado presente en el territorio que se guíe y organice por estos principios democráticos. Un Estado que combata su debilidad, pero también el racismo a su interior y sus filtros discriminadores. Todo un reto para un país que, como dijimos antes, en toda la literatura comparada sobre el Estado ha sido calificado como un caso negativo de capacidad estatal, especialmente en su dimensión territorial (Urteaga, 2017). Más que solo una demanda de ejecución presupuestal, imposible de concretarse en el corto plazo, es una demanda para construir nuevas prioridades y valores igualitarios.

En esta línea, el *Informe* no está solo en esta caracterización antidemocrática de las fallas profundas del Estado en países en desarrollo, y en particular en América Latina. Dialoga con trabajos de las ciencias sociales sobre transiciones democráticas, calidad de la democracia y reformas del Estado, como los de Guillermo O'Donnell, en los que se resalta que los Estados en América Latina pueden ser democráticos sin modificar características autoritarias muy profundas (O'Donnell, 1993 y 2010). La democracia existe en términos electorales. Las reglas para competir por el poder pueden ser relativamente justas y garantizar la participación amplia de la ciudadanía. Al mismo tiempo, el Estado mantiene rasgos autoritarios en línea con valores sociales y formas de organización antidemocráticos, tanto porque por su debilidad no está presente en el territorio como porque otros poderes sociales fortalecen estos rasgos autoritarios. Una larga historia de desigualdad, de poderes no democráticos hacen

que buena parte del Estado actúe de esa manera. Aun cuando el Estado está presente, no actúa como un Estado de derecho, sino como uno que privilegia los intereses de unos sobre otros e incluso con violencia. Un Estado débil o fuerte puede cargar con estos rasgos autoritarios. Es más, estas desigualdades han marcado las prioridades y hasta la estructura del Estado a través de su historia. Una democratización real requiere comprender y enfrentar la profundidad de estos rasgos.

La lección general de esta literatura es que, si no se combaten estas características estructurales, será muy difícil que se avance hacia una sociedad realmente democrática. Los actores democráticos deberían ver en la reforma del Estado una agenda urgente de construcción democrática, tan o más urgente que la dimensión electoral. Hay rasgos autoritarios muy profundos en el Estado que harán imposible concretar los valores constitucionales igualitarios y liberales que supuestamente nos rigen. Esta descripción de Linz y Stepan (1996, pp. 14-22) sobre lo que implica ser un Estado de derecho (*Rechtsstaat*) parece un calco de los énfasis puestos en el IF al analizar la acción y las fallas del Estado peruano y su irrespeto del Estado de derecho:

A *Rechtsstaat* meant that the government and the state apparatus would be subject to the law, that areas of discretionary power would be defined and increasingly limited, and that citizens could turn to courts to defend themselves against the state and its officials. The modern *Rechtsstaat* is fundamental in making democratization possible, since without it citizens would not be able to exercise their political rights with full freedom and independence.⁴

El *Informe*, entonces, apuntaba a una reforma democratizadora haciendo especial énfasis en transformar aspectos fundamentales del Estado peruano que lo hacen permeable a actores y legados autoritarios, racistas y antipluralistas. ¿Era un objetivo irreal plantear estas reformas ambiciosas desde una mirada holística? No lo era, pues, como dijimos antes, servía como una hoja de ruta de reforma hacia el mediano plazo. No hay país de América Latina donde la pobreza, la desigualdad y las características autoritarias que marcan a nuestros Estados hayan desaparecido, menos aún en veinte años. Pero una mirada comparada también nos muestra que lo visto en el Perú no es normal; es peor que lo que se observa en sociedades vecinas con ingreso medio, incluso algunas de las cuales no gozaron como nosotros del *boom* de recursos tan positivos que se produjo en la primera década del siglo XXI. Y esa mirada también sugiere que las recomendaciones del IF habrían ayudado a compensar en parte estas carencias históricas de nuestro Estado en términos de debilidad estatal y de reformas democráticas.

⁴ Un *Rechtsstaat* significa que el gobierno y el aparato del Estado está subordinado a la ley, que las áreas de poder discrecional están definidas y limitadas incrementalmente, y que los ciudadanos pueden pedir a las cortes que los defiendan del Estado y sus funcionarios. El *Rechtsstaat* moderno es fundamental en hacer posible la democratización, pues sin él los ciudadanos no podrán ejercitar sus derechos políticos con total libertad e independencia. (La traducción es nuestra).

Las experiencias de varios países en América Latina muestran que estos mínimos pueden alcanzarse o que, al menos, se puede avanzar bastante hacia ellos. Una mirada a la forma en que Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay —e incluso Colombia pese a todos sus problemas— han establecido fuerzas de seguridad más democráticas y mejores servicios sociales para sus habitantes muestra que el cambio es posible. La experiencia comparada indica que el esfuerzo por avanzar en estas dimensiones vale la pena. Las escuelas o universidades públicas pueden mejorar sustancialmente si se decide priorizar la educación. Los órganos de seguridad, en muchos de nuestros países, han aprendido a respetar cada vez más los derechos humanos y se han reformado para entender de otra manera la seguridad. Evidencia de ello es que, en varios países, los fallecidos en protestas son la excepción, lo cual dista mucho de la forma en que se lidiaba con la movilización social en el pasado. Los servicios de salud, por su parte, pueden dejar de ser un espacio clientelista, corrupto y llegar de mucho mejor manera a los más necesitados, así como desplegarse en el territorio.

En particular, este despliegue estatal, especialmente de servicios básicos de cierta calidad y no solo de infraestructura, se ha dado en la región en el contexto favorable del *boom* de materias primas de la primera década del nuevo siglo. Los programas sociales, por ejemplo, son más inclusivos que en el pasado, atienden a los más vulnerables y se preocupan por llegar a más puntos del territorio (Huber y Ponce de León, 2019). La región es otra en términos de atención y servicios para los más vulnerables. Sin duda, todavía está lejos de las promesas democráticas de nuestras Constituciones republicanas, pero ha experimentado cambios sustantivos en la provisión de servicios sociales y el control de las fuerzas de seguridad. Y, en especial, son varios Estados los que han avanzado en garantizar mejores estándares democráticos para toda la población, ofrecer servicios sociales a los más vulnerables y restringir más el uso de la fuerza, incluso ante protestas que devienen en violencia.

Es decir, si la CVR planteaba una agenda ambiciosa, esta se basaba en estándares básicos deseables sobre los cuales construir. O, en todo caso, demostrar el esfuerzo por profundizar en cambios a distintos niveles. En el Perú, algunos de esos cambios se han dado. El *boom* de materias primas permitió un despliegue territorial de infraestructura y de servicios sociales (Dargent, 2013; Dargent et al., 2017). El aumento de oficinas públicas y el alcance de programas sociales en el territorio ha sido importante. La reforma educativa impulsada por los Gobiernos democráticos, pero con mucha más claridad por el Gobierno de Ollanta Humala, permitió cambios importantes en la educación (Saavedra, 2021). Y las fuerzas armadas y policiales han establecido mejores procedimientos de formación, directrices para guiar su relación con la población civil y, en particular en las Fuerzas Armadas, mejores procesos logísticos y de cuidado a los miembros más vulnerables de la institución. De hecho, desde la primera década del siglo, cuando explotaron una serie de conflictos socioambientales, hubo una caída clara en las muertes en protestas y un mejor manejo de

estos eventos, aunque sin duda con un impacto diferenciado en el territorio, con más tolerancia a la violencia en zonas rurales que urbanas.

Sin embargo, cualquier observador del Perú, y más desde una mirada regional comparada, llegará a la conclusión de que las reformas en estas dimensiones no han estado en el centro de nuestro debate político nacional y mucho menos en la acción estatal. Nuestros limitados programas sociales, la reversión de las reformas educativas, el abandono del sector salud, la precariedad de las reformas policiales son evidencias de que, a pesar de los avances, estuvimos lejos de atender los mensajes centrales de esta suerte de discurso fúnebre que nos planteó la CVR. Tomar conciencia de algo es fundamental: el crecimiento económico en una sociedad que gozó de un impacto muy positivo en los precios de sus minerales es sin duda importante, pero sin políticas públicas de otro tipo no se logran todos los impactos igualitarios, educativos y de mejor atención a los más vulnerables, que es lo que planteaba la CVR. Con todo lo positivo que trajo dicho proceso en términos de reducción de la pobreza y construcción de infraestructura, estos cambios requerían políticas y reformas internas que mejoraran el Estado y combatieran la desigualdad y pobreza de forma más directa.

Porque, en particular, no ha existido claramente un discurso que ponga juntos el diagnóstico sobre la desigualdad y las reformas estatales, lo cual era el centro del mensaje de la CVR. Este discurso reivindicativo y constructivo no fue el que dominó entre élites políticas entre el 2001 y el 2021, cuando el crecimiento y la inversión tuvieron clara preeminencia en el discurso político, pero tampoco durante el reciente Gobierno de Pedro Castillo, en el cual vimos cómo se puede combinar la promesa reivindicativa e igualitaria en el discurso con el patrimonialismo más ramplón y corrupto en el cotidiano. Haber obviado estas propuestas de reforma y omitir un discurso nacional que pusiera el énfasis en cerrar estas brechas y responder a estas demandas facilitó que el *statu quo* se mantuviera. Y, asimismo, posibilitó que ese Estado débil e incompetente, pero también violento y discriminador, emergiera de forma brutal en situaciones de tensión, sin ignorar, además, sus consecuencias en la vida cotidiana.

3. Conclusión: pandemia y muertes por represión estatal

Escapa a nuestro objetivo discutir por qué las recomendaciones de la CVR no se concretaron. Entre las respuestas obvias tenemos que no hubo partidos políticos fuertes que hicieran suyas las recomendaciones, o que los fallecidos y los más impactados por la violencia estaban lejos de contar con el poder en la sociedad para hacer efectiva esta agenda. Más bien, lo que queremos mostrar en esta sección final es el costo de que ello no haya sucedido.

Dos casos recientes sirven para aterrizar estas reflexiones generales y constatar que no seguir estas recomendaciones tiene un costo alto en nuestro proyecto nacional.

Utilizo el brutal impacto de la pandemia en el Perú, así como las recientes muertes producidas por acción estatal en el marco de las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte entre diciembre de 2023 y febrero de 2024, como ejemplos de situaciones que pudieron mitigarse de haberse atendido las recomendaciones de la CVR. En el primer caso, por la debilidad territorial del Estado y sus servicios de atención a los más vulnerables. En el segundo, por la ausencia de reforma de los cuerpos de seguridad y otros cambios institucionales. Y, en ambos casos, por la negación a ese llamado general del *Informe* para buscar ser una comunidad de ciudadanos donde las diferencias sociales sean menos determinantes y los más vulnerables una prioridad.

En el Perú han muerto cerca de 220 000 personas por COVID-19. Un número rotundo que resalta no solo por la cifra en términos absolutos, sino también en comparación con países similares al nuestro, pues es bastante mayor. Aunque hay que señalar que, a diferencia de otros Estados, hemos reconocido toda muerte en exceso como parte del impacto de la pandemia; se cuente como se cuente, nuestros muertos en términos relativos nos colocan en los primeros puestos en el mundo. Hemos pasado por situaciones que otros países como el nuestro, en medio de sus tragedias y carencias, pudieron resolver mejor.

En particular, la falta de oxígeno y de un sistema de atención primario de salud explican en parte importante el impacto en muertes en el Perú (Gianella et al., 2023). Pero durante la pandemia le vimos todas las costuras al país, y no solo al sistema de salud. Así tenemos: la alta informalidad, que dificultó llegar a proteger a los más vulnerables; un sistema de transporte desordenado y caótico; una planificación urbana inexistente, dejada de lado por décadas, que ha dado lugar a ciudades sin servicios básicos suficientes y espacios verdes. Lo que queremos resaltar es que esta debilidad en el despliegue territorial del Estado, y en particular en la atención a los más vulnerables, fue uno de los puntos en los que la CVR puso énfasis. La pandemia mostró que el impacto diferenciado de un evento natural también tiene mucho de político y olvido.

Por otro lado, la represión desplegada durante diciembre y enero por el Estado al responder a las protestas contra el Gobierno de Dina Boluarte nos recuerda de forma cruda el contenido del *IF*. A pesar de que existían mejoras en el manejo de la protesta en el país, como indicamos antes, en estos eventos se volvió a ver lo arraigado de ciertas teorías de seguridad, la carga racista de los funcionarios a cargo de la represión y lo rápido que pueden emerger estos rasgos en situaciones de tensión. La policía y las fuerzas armadas estuvieron otra vez en el centro de la tragedia, pues asumieron con facilidad discursos *macartistas* y no ejercieron un uso proporcional de la fuerza, lo cual causó más de cincuenta muertos, muchos de los cuales ni siquiera participaban en las protestas, como muestran informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Human Rights Watch o medios de comunicación como IDL Reporteros o *The New York Times*. Y una sociedad urbana que en gran medida toleró los hechos, resaltando que no solo se trató de una tolerancia de élites económicas o

políticas, sino también del desinterés o de la pasividad de una parte importante de la población. Se desapruueba al Gobierno y se critica al Estado por su acción, pero sin llegar a la indignación común que indicaría un mayor tejido nacional.

El impacto territorial diferenciado es innegable, y el racismo de la sociedad para tolerar las muertes también. Dos muertes en las protestas del 2020 en Lima produjeron una condena que hizo caer a un presidente. En esta ocasión, buena parte de las élites políticas y quienes apoyan al Gobierno desde la prensa y el empresariado toleraron muertos en la sierra sur. Además, magnificaron algunos actos vandálicos y la presencia de radicales para justificarlos. Como señaló Alberto Vergara en un evento del Diálogo Interamericano en mayo de este año:

¿Por qué a nuestras élites, lo que ocurre en Perú no les parece una barbarie? En Chile, en el estallido social se generaron veintitantos muertos que provocaron la dimisión del ministro del Interior. En Colombia, el estallido social generó alrededor de treinta muertos por una medida del ministro de economía y se tuvo que ir. En el Perú más de 60 muertos y al ministro de defensa lo ascienden a primer ministro y la presidenta, contra todo lo que se estaba viendo, sale, y llaman inmaculadas —en medio de la brutalidad de las Fuerzas Armadas— las llamaron inmaculadas, y se dieron bonos. Evidentemente una puesta en escena de respaldo a la brutalidad de las fuerzas del orden. ¿Por qué todo eso no nos parece una barbarie? (UNDiario, 2023).

La respuesta es, como hace cuatro décadas, por la desigualdad y el racismo. En otros países, esto ya no pasa, no puede pasar. Desde la política, y teniendo en cuenta lo vivido en varias tragedias nacionales, podemos darle otra connotación al horaciano «morir por la patria». Frente a la pandemia o, más aún, ante los muertos por la represión estatal, esa frase puede dar a entender que nuestros muertos lo fueron por vivir en nuestro país. En otro país, con mejores condiciones democráticas, se hubiesen salvado. Frente a esto, la CVR reaccionó y nos presentó un diagnóstico mediante el cual explicó qué es lo que nos daña como comunidad y una agenda de reformas para enfrentarlo. Era un discurso fúnebre por los muertos del pasado, pero también para evitar más muertos en el futuro. Esa agenda, como vemos, sigue siendo urgente y debería interpelarnos más de lo que lo hace.

Referencias

- Aljovín de Losada, C. (2006). McEvoy, Carmen (ed.). *Funerales republicanos en América del Sur: tradición, ritual y nación, 1832-1896*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario/Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006, 258 pp. *Histórica*, 30(1), 206-209.
- Boesten, J. (2018). *Desigualdades interseccionales. Mujeres y política social en el Perú, 1990-2000*. Instituto de Estudios Peruanos.

- Chirif, A. (2009). Imaginario sobre el indígena en la época del caucho. En A. Chirif y M. Cornejo Chaparro (Eds.). *Imaginario e imágenes de la época del caucho: los sucesos del Putumayo* (pp. 10-35). CAAP; WGIA; UPC.
- Dargent, E. (2013). Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities. *Revista Argumentos*, 7(5), 66-75.
- Dargent, E., Feldmann, A. E. y Luna, J. P. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.
- Dietz, M. G. (2000). Arendt and the Holocaust. En M. Vila (Ed.). *The Cambridge Companion to Hannah Arendt* (pp. 86-110). Cambridge University Press.
- Eaton, K. (2012). El estado del Estado en América Latina: desafíos, desafiantes, respuestas y déficits. *Ciencia Política*, 32(3), 647-657.
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-563.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B.
- Gianella, C., Paredes, M. y Dargent, E. (2023). *El Estado peruano frente a la Covid-19. Lecciones de la región Ayacucho*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Económicas (Cisepa) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huber, E. y Ponce de León, Z. (2019). The Changing Shapes of Latin American Welfare States. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.
- Kurtz, M. (2014). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge University Press.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7(2), 14-33.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State Formation: Political, Geography & Capacity Failure in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mazzuca, S. y Munck, G. (2020). *A Middle Quality Institutional Trap: Democracy and State Formation in Latin America*. Cambridge University Press.
- McEvoy, C. (Ed.). (2006). *Funerales republicanos en América del Sur: tradición, ritual y nación, 1832-1896*. Centro de Estudios Bicentenario/Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- McEvoy, C. (2013). No hay república sin indios: Juan Bustamante y su proyecto integrador. En C. McEvoy. *En pos de la república: ensayos de historia política e intelectual* (pp. 167-204). Centro de Estudios Bicentenario; Municipalidad de Lima; Asociación Antonio Raimondi.

- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33(130), 163-184.
- (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Prometeo.
- Paredes, M. (2012). *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*. [Tesis de doctorado, Universidad de Oxford].
- Saaverda, J. (2023). *Estamos tarde: una memoria para recobrar la educación en el Perú*. Planeta.
- Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Thiebaut, C. (2015). El perdón, la reconciliación y la justicia. En M. Giusti, G. Gutiérrez y E. Salmón (Eds.). *La verdad nos hace libres: sobre las relaciones entre filosofía, derechos humanos, religión y universidad* (pp. 73-96). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tucídides. (2013). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Crítica.
- UNDiario. (2023, 26 de mayo). Vergara: «Los negocios y los intereses más oscuros son los que prevalecen». <https://undiario.pe/2023/05/26/vergara-los-negocios-y-los-intereses-mas-oscuros-son-los-que-prevalecen>
- Urteaga, M. (2017). La desigual capacidad del Estado en América Latina. *Política y Gobierno*, XXIV(2), 435-457.