

# 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 1



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

## UNA EXIGENCIA VIVA DE CAMBIO

### JUSTICIA TRANSICIONAL Y PREVENCIÓN EN PERÚ\*

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

**Julie Guillerot**

#### **Resumen**

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

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

---

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

## Introducción

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

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

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

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

# 1. De la violencia hacia una posible reconciliación

## 1.1. El periodo de violencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 1.3. La verdad de la Comisión

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### 1.5. El camino hacia la reconciliación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Los avances eran inexistentes en algunas áreas específicas:

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### 3.2. Diálogo y prevención

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

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

---

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

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

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



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

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

### 3.3. Represión y criminalización

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

---

Pueblo, 2017, p. 198).

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

De hecho,

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias

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



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

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

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

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

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

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

## ENTREVISTAS

Lima, septiembre de 2019

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

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

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

En Ayacucho, 25-28 de noviembre de 2019

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

En Ica 16-20 de diciembre de 2019

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