

El caso de Perú: itinerario y dificultades de una agenda transicional

Rolando Ames y Félix Reátegui

Introducción

En los primeros años de la década del dos mil el Perú se dispuso a afrontar el pasado de violencia armada y masivas violaciones de derechos humanos de las dos décadas anteriores. Dicho proceso se dio en el contexto de una transición a la democracia tras el colapso del Gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000). Se conjugaban, así, dos momentos de quiebre en la vida política peruana: un tránsito de un periodo de violencia armada a uno de paz, y un paso del autoritarismo a la restauración del Estado de Derecho.

El núcleo de esa experiencia fue el trabajo realizado, entre los años 2001 y 2003, por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante, CVR, o la Comisión) y el legado que esta dejó. Se podría descomponer ese legado en tres dimensiones. Primero, una reconstrucción del pasado con énfasis en mostrar las violaciones de derechos humanos cometidas por las organizaciones subversivas y por los agentes del Estado, así como en la existencia de numerosas víctimas silenciadas y ocultas; segundo, un conjunto de recomendaciones de justicia, reparaciones y reformas que permitieran consolidar una paz con justicia y atender a los derechos de las víctimas; y tercero, y no menos importante, un impulso de la verdad y la memoria que florecerían entre diversas poblaciones afectadas en los años subsiguientes.

En este texto se describe el itinerario seguido por el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la CVR y, por lo tanto, se muestra en qué grado ha sido atendido el derecho de las víctimas a verdad, justicia y reparaciones, y qué dificultades se ha encontrado en ese proceso¹. Sin embargo, para entender mejor dicho proceso, conviene presentar una imagen sucinta del caso peruano y sus dilemas, de lo cual nos ocuparemos en esta sección introductoria.

El Perú experimentó un conflicto armado interno con características particulares, pues estuvo influido por rasgos históricos recurrentes en su constitución como sociedad. Las relaciones verticales entre las etnias y culturas originarias y la población europea que llegó desde el siglo XVI, marcaron los tres siglos del periodo colonial, e incluso gravitaron, con modificaciones leves, durante el primer siglo de la República. La democratización social que se impulsó desde la década de los treinta fue acelerada por el proceso migratorio hacia la costa y la urbanización. Pero las pautas discriminatorias más fuertes subsistieron en el campo andino y en el oriente amazónico. Fue justamente en los Andes donde la organización subversiva de ideología maoísta, conocida como Partido Comunista del Perú -Sendero Luminoso- (en adelante, Sendero Luminoso) obtuvo cierto enraizamiento cuando inició sus acciones armadas en 1980.

El tiempo transcurrido desde la presentación del Informe Final de la CVR² ha servido para verificar la persistencia de este hecho fundamental, que parece ser menos perceptible en la cotidianidad de la capital y de la costa urbana. La opinión pública predominante en Lima ha sido resistente a aceptar la reconstrucción de los hechos presentada en aquel informe, como lo fue durante los doce años de mayor violencia. Este aspecto político-cultural del proceso peruano debe ser colocado al comienzo de un balance de lo ocurrido en los últimos seis años con la agenda de verdad, justicia y reparaciones.

Hablamos, pues, de restricciones socioculturales propias de un país caracterizado por hondas brechas socioeconómicas y por abismos de reconocimiento que separan a la población urbana y criolla de la población rural, dentro de la cual existe la capa de población indígena hablante de quechua y de otras

1 Los autores agradecen la eficiente colaboración de Álvaro Paredes, estudiante de Sociología de la PUCP, en el recuento de hechos y acciones relativos al cumplimiento de las recomendaciones de la CVR en el periodo de análisis.

2 El Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue presentado el 28 de agosto de 2003, después de 26 meses de trabajo. Consta de nueve tomos y doce volúmenes de anexos. Véase: CVR. (2003). *Informe Final*. Lima. Remitimos al lector, igualmente, a la versión abreviada del informe final elaborada por la Comisión de Entrega de la CVR. Véase: CVR. (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

lenguas nativas³. Sin embargo, el informe de la CVR hizo variar en cierto grado la imagen deformada por el temor a la violencia que durante la década de los noventa se había extendido en buena parte de la sociedad. Las poblaciones menos involucradas o afectadas por el conflicto aceptaban la tesis según la cual la intervención militar del Estado había salvado al país del terrorismo indiscriminado de Sendero Luminoso. De esa idea, ampliamente difundida, se pasó al reconocimiento, por un considerable sector de la población, de que los actores violentos habían sido no solo las organizaciones subversivas, sino también las fuerzas armadas y policiales⁴.

No obstante, la toma de conciencia sobre la necesidad de un proceso de justicia transicional es aún limitada. Los hábitos de discriminación, la escasa valoración y el poco poder de los sectores campesinos que estuvieron en el epicentro de la guerra interna, han obstaculizado una comunicación más horizontal entre peruanos. Por otro lado, la brutalidad de muchas acciones de Sendero Luminoso, la experiencia de una guerra cruenta y factores económicos que crearon una crisis extrema a comienzos de los años noventa, favorecieron la gestación de una corriente de opinión que se dio por satisfecha con la derrota militar de Sendero Luminoso, sin importar cuáles fueran sus costos. En este clima de opinión triunfaba la autopercepción del Perú como un país que había vencido a los demonios del terrorismo, la hiperinflación y la demagogia de los partidos, gracias a tres grandes fuerzas: el estamento militar, la inversión extranjera y el autoritarismo por momentos cuasidictatorial de Fujimori.

La CVR pudo ser creada por una coyuntura particular: un intento de segunda reelección por Fujimori dividió a la sociedad, y la revelación de la corrupción y de algunos crímenes emblemáticos del fujimorismo saltó al primer plano. Ello lo forzó a abandonar la presidencia y a huir del país. La imagen de una cúpula militar comprometida directamente con la corrupción se añadió a ese cuadro. Y fue dentro de él que el breve -pero ejemplar- Gobierno de transición de Valentín Paniagua, los primeros meses del de Alejandro Toledo y un clima internacional favorable (previo al ataque terrorista en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001) facilitaron la realización del informe de la Comisión.

Dados estos antecedentes, un análisis del proceso inmediatamente posterior a la presentación del informe -es decir, entre 2003 y 2005- debía dar cuenta de la intensa polémica que este suscitó, y de la agresividad de la prensa limeña, marcada por su mayoritaria sumisión al fujimorismo. Pues si bien el proceso de justicia transicional empezó en un momento favorable de transición a la democracia, tras la presentación del informe y de las recomendaciones se iniciaba un reacomodo de actores y fuerzas.

Los sectores conservadores rechazaron desde el comienzo el informe. Se mostraron hostiles a una reconstrucción de la verdad de carácter imparcial y que no defendía a las fuerzas armadas, ni justificaba los delitos de agentes estatales. Muy pronto se enarbóló la tesis del “daño a la imagen de las fuerzas armadas” y se acusó a la CVR de equiparar al Estado peruano con una organización terrorista.

Los grupos que habían liderado la oposición a la dictadura, los familiares de las víctimas, ciertos núcleos intelectuales críticos y diversos sectores juveniles, dieron la batalla desde el lado contrario. La polémica atravesó las instancias estatales durante el Gobierno de Toledo, escindido entre el apoyo que dio a la Comisión y el ataque de sectores ideológicos cercanos a los grupos de mayor poder en la sociedad y en los medios de comunicación.

3 Según la Encuesta Nacional de Hogares 2001, del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), la población indígena constituye el 32% de la población nacional. Véase: Del Pollo, F.; Oyarse, A., Shkolnik, S., Velasco, F. (2009). Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. En *Serie Seminarios y Conferencias*. (57). Santiago: CEPAL.

4 Nos referimos a los resultados de encuestas de opinión pública en ciudades en el nivel nacional, comparando las de 1998, durante el régimen de Fujimori, y las de 2003, cuando la CVR entrega su informe (cf. principalmente Encuestadora Apoyo, Opinión y Mercado, hoy Ipsos Apoyo).

El trabajo de la CVR

El trabajo de la CVR, alrededor del cual se suscitó la polémica mencionada, consistió en una exhaustiva investigación durante la cual se recogieron casi 17 000 testimonios en las zonas del país más afectadas por la violencia. Son testimonios de víctimas o testigos directos de crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos por las organizaciones subversivas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA); por agentes de la policía nacional o de las fuerzas armadas; y por otros actores armados como los comités de autodefensas rurales y grupos paramilitares que surgieron durante el periodo. Esa investigación arrojó conclusiones que se sintetizan a continuación.

La CVR obtuvo reportes directos de 24 000 víctimas fatales (muertos y desparecidos), pero estimó que el total de víctimas fatales se sitúa alrededor de 70 000 personas muertas o desaparecidas. Asimismo, llegó a demostrar que los actores armados estatales y no estatales cometieron crímenes de lesa humanidad. La Comisión estableció nueve pautas o patrones de violaciones de derechos humanos cometidas durante el periodo: 1) asesinatos y masacres, 2) ejecuciones extrajudiciales, 3) desapariciones forzadas, 4) secuestros, 5) torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, 6) violencia sexual contra mujeres, 7) violencia contra niñas y niños, 8) violación de derechos colectivos, 9) violación del debido proceso.

La CVR también hizo interpretaciones acerca del sustrato cultural, institucional y político de la violencia y de la vulnerabilidad de la vida y de la integridad humana durante el conflicto armado interno. Así, señaló las grandes brechas económicas y sociales preexistentes y subsistentes y la prevalencia del racismo en la sociedad peruana⁵. En esa misma lógica, señaló las falencias de instituciones clave como el Poder Judicial y el Congreso de la República y, en otro orden de análisis, del sistema educativo nacional y el sistema de partidos políticos. Asimismo, señaló la debilidad del Estado y su incapacidad de ejercer la autoridad democrática en el territorio nacional como un factor importante para la generación del clima de violencia y la desprotección de la vida humana

Finalmente, la CVR presentó recomendaciones sobre verdad, justicia, reparaciones y reforma institucional. Propuso un plan integral de reparaciones compuesto por seis programas: reparaciones económicas, reparaciones en educación, reparaciones en servicios de salud, restitución de derechos ciudadanos, reparaciones colectivas y reparaciones simbólicas. De otro lado, planteó sugerencias acerca de la constitución de un subsistema judicial especializado que se encargara del oportuno procesamiento de los crímenes cometidos durante el periodo, y señaló los criterios normativos y de marco jurídico que correspondía adoptar para que se cumpliera el derecho de las víctimas a verdad y justicia. En conexión con este derecho, se efectuaron propuestas para una política nacional hacia personas desaparecidas y una política nacional de investigaciones antropológico-forenses. Finalmente, se presentó un amplio programa de reformas del Estado como una forma de **reconciliar** a este con la sociedad civil: ello implicaba fortalecer y ampliar la presencia del Estado como autoridad democrática y garante de derechos y, por consiguiente, mejorar en muy diversos aspectos sus redes de servicios sociales. Las reformas también implicaban, en la lógica de ofrecer **garantías de no repetición**, modificar el funcionamiento de instituciones que, como el aparato militar y el aparato judicial, tuvieron injerencia en la acumulación de violaciones de derechos humanos en el periodo⁶.

5 La Comisión determinó que el 75% de las víctimas fueron indígenas, tomando como base de esa definición étnica el criterio de lengua materna.

6 Véase una presentación sucinta del caso y el escenario inmediatamente posterior al trabajo de la CVR de Perú en: Ames, R. (2005). *Violencia, verdad..., ¿Reconciliación en el Perú?* En: IIDH-IDEA. *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*. San José. Puede consultarse también la versión abreviada del Informe final de la Comisión: CVR. (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Desde los primeros años posteriores a la presentación del informe final de la Comisión, en 2003, se estimó que el cumplimiento pleno de sus recomendaciones –a las cuales nos referimos en este texto como una **agenda transicional**– sería difícil e incluso improbable. No obstante, también se entendió que la correlación de fuerzas políticas, así como la existencia de una opinión pública sensibilizada ante los abusos cometidos durante el periodo de violencia armada, harían posible obtener ciertos avances relevantes.

En el periodo 2003-2005 algunos avances, si bien tímidos, fueron posibles. A diferencia de lo sucedido en otros países, en Perú no se adoptaron mecanismos de impunidad tras el trabajo de la CVR. La acción de la justicia siguió su curso, si bien lentamente y con tropiezos. En cuanto a los derechos a la verdad y memoria las acciones de parte del Estado fueron escasas. En cambio, empezó un florecimiento de iniciativas locales emprendidas por poblaciones afectadas. La más grande omisión en esta materia es la inexistencia de una genuina política nacional sobre personas desaparecidas.

En materia de reparaciones se consiguió, al final de aquel periodo, una ley que creaba una política de Estado con ese fin, aunque el marco institucional y la dotación de recursos no fueron los adecuados⁷. Sin embargo, en materia de reformas institucionales las acciones del Estado fueron prácticamente nulas.

El periodo 2006-2011 puede ser considerado como aquel en que se extenía el impulso transicional y transformador en la sociedad peruana. Ello no significa que no se haya producido ningún avance en materia de cumplimiento de las recomendaciones. No son pocos ni desdeñables los logros conseguidos, comenzando por el procesamiento judicial y condena del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori por crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, se percibe un abandono de parte del Estado, y en particular del Poder Ejecutivo, de todo lenguaje transformador, así como la instauración de un enfoque conservador y renuente a las exigencias de la justicia.

Pero esto se conjuga con otros tres procesos concurrentes. El primero es la persistencia de una demanda de las víctimas que se manifiesta en el florecimiento de organizaciones con ese fin y en la consolidación de redes que les permiten ganar mayor audiencia y capacidad de actuar coordinadamente⁸. El segundo es la valoración de la democracia que incluye componentes importantes de la agenda transicional por parte de sectores sociales jóvenes y por expresiones liberales nuevas, a lo largo de esta década. El tercero es la presencia de una demanda de justicia social con una vertiente nacionalista poco organizada, por una parte, y por una vertiente más heredera de las izquierdas, por la otra. Este tercer proceso, ya presente en las elecciones de 2006, generó un viraje importante en el escenario político nacional a través del triunfo de esas opciones de cambio en las elecciones para la alcaldía de Lima (2010) y otras circunscripciones, y, sobre todo, en la elección del Presidente y del Congreso (2011)⁹.

En este texto se presenta una exposición del proceso seguido por la agenda de verdad, justicia y reparaciones en Perú, en el periodo que va desde el año 2005 hasta la actualidad. Ese lapso abarca desde el final del Gobierno del presidente Alejandro Toledo hasta el final del Gobierno del presidente Alan García

7 En julio de 2005 se dio la Ley n.º 28592, mediante la cual se crea el Plan Integral de Reparaciones. El reglamento de esa ley sería dado un año después. En el año 2004 el Gobierno de Alejandro Toledo había creado la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, encargada de coordinar la ejecución de las reparaciones.

8 La principal entre ellas es el Movimiento Ciudadano Para que no se Repita, el cual, según información institucional, “articula 38 grupos activos en las 25 regiones del país” los cuales “reúnen más de 600 instituciones”. Véase su portal electrónico en: <http://www.paraquenoserepita.org.pe/pqnsr/>

9 En las elecciones generales en Perú se elige a los representantes al Congreso de la República, compuesto de una sola cámara, así como al Presidente de la República. En el año 2011 las elecciones se dieron en dos “vueltas”. En la segunda vuelta, disputada entre los dos candidatos ganadores de la primera ronda, Ollanta Humala venció por escaso margen a Keiko Fujimori, hija y heredera política del ex presidente Fujimori, quien hoy cumple una condena de prisión por sus responsabilidades en crímenes de lesa humanidad.

Pérez, con una breve prolongación hasta las elecciones presidenciales de 2011 y la asunción del mando por el nuevo jefe de Estado, Ollanta Humala. Se presenta una imagen sucinta de lo que ha ocurrido en el periodo y se ofrece una interpretación del proceso sociopolítico que subyace a los resultados registrados, y el impacto a medio plazo del proceso de la CVR. Toda agenda transicional es, por definición, incómoda para los poderes establecidos, y está sujeta a variaciones de escenario que la hacen más o menos viable. El caso peruano sirve para observar esa vida complejamente dinámica de las demandas de verdad, justicia y reparaciones.

Parte I: Itinerario de la agenda transicional

En esta sección se presenta el itinerario seguido por la agenda de verdad, justicia y reparaciones en el periodo 2006-2011. Se puede decir, desde una visión general, que el grado de compromiso o de decisión del Estado y del Gobierno con respecto a la agenda transicional ha atravesado por cuatro fases distinguibles en los últimos cinco años. Esas fases indican un paulatino debilitamiento de esos compromisos y decisiones.

Conviene realizar una precisión antes de abordar la caracterización de los periodos mencionados. Estos han sido considerados desde el punto de vista de la continuidad e intensidad de las acciones en materia de verdad, justicia y reparaciones. Haremos mención al tema de reformas institucionales, pero el eco de las recomendaciones de la CVR en este aspecto ha sido casi nulo.

El componente de reparaciones también sigue un camino político e institucional relativamente constante y, de alguna forma, menos sujeto a inflexiones tajantes como en el caso de la justicia y en el de las manifestaciones políticas del Gobierno. Desde el periodo 2003-2005 hasta el periodo 2006-2011 se puede percibir la gestación paulatina de un marco institucional y organizativo conducente a cumplir con el derecho de las víctimas a reparaciones.

Es cierto que lo actuado hasta el momento dista de ser satisfactorio y que el marco institucional adolece de problemas de coherencia y de financiamiento. No obstante, se puede percibir una continuidad de este tema en las agendas de Gobierno, en un camino que lleva desde la creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), la promulgación de una ley de reparaciones, la creación de un Consejo de Reparaciones (CR), encargado de elaborar un registro único de víctimas, el otorgamiento de reparaciones colectivas a comunidades afectadas por la violencia armada y el dictado de una norma legal para ejecutar las reparaciones individuales.

En consecuencia, la diferenciación entre momentos tiene como un eje más visible al componente de justicia, y junto con ello, otras dimensiones fundamentales del proceso como son verdad y memoria y, en un plano más amplio, las manifestaciones políticas del Gobierno.

Primer momento: mantenimiento del impulso anterior pese a cambio del Gobierno

Este periodo puede ser considerado como una continuidad de la dinámica establecida en el Gobierno de Alejandro Toledo, pese a la presencia en el Gobierno de figuras militares y políticas abiertamente enfrentadas al Informe Final de la CVR. Durante el periodo final de Toledo, se había gestado un cierto marco normativo que abría las posibilidades para el juzgamiento de violaciones de derechos humanos. Lo mismo cabe decir con respecto a la política de persecución penal de delitos de corrupción cometidos en el Gobierno de Fujimori. Los inicios del periodo gubernamental 2006-2011 son herederos de ese impulso. Los procesos que estaban abiertos siguen su curso, aunque la falta de colaboración de actores clave, como el Ministerio de Defensa, se mantiene. Lo mismo cabe decir respecto de la política de reparaciones. Se sigue

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

dibujando un marco institucional para tales reparaciones. El punto importante es que el Estado ya reconoce la existencia de esa obligación legal y que el relevo de Gobierno no expresa ninguna voluntad política de desconocer esa obligación.

Este momento tarda todo el primer año del nuevo Gobierno, iniciado en julio de 2006, e incluso llega hasta fines de ese año. Se podría notar, también, que este es un tiempo en el cual el propio presidente García está vacilante acerca de lo que serían los grandes lineamientos políticos de su gestión. El fantasma de su fallido Gobierno anterior (1985-1990) todavía está presente y lo anima a una actitud poco voluntariosa sobre lo que sería su nuevo periodo presidencial. Es en esta tónica en la que se puede interpretar la continuidad con respecto a los temas de justicia y reparaciones.

Segundo momento: un viraje conservador (2007-2008)

En el año 2007 se anuncia un giro en el tratamiento de los temas de justicia y verdad, una tendencia que se acentuaría hacia el año 2008. Se puede notar que paulatinamente en el seno del Poder Judicial la convicción de los criterios para procesar casos de violaciones de derechos humanos empieza a ceder, y se produce un viraje hacia posiciones más proclives a exculpar a agentes del Estado en los casos judiciales que se estaban desarrollando.

Estamos hablando de un cambio en el ámbito del Poder Judicial, es decir, que no se manifiesta directamente desde el Poder Ejecutivo. Este aparece aún, hasta cierto punto, comprometido con el proceso de reparaciones, aunque los pasos que da en esa dirección (centrados fundamentalmente en la provisión de reparaciones colectivas) son criticados por las organizaciones de víctimas y otros actores involucrados.

Lo más resaltante es la gestación del cambio de orientación y personalidad política del régimen. El Presidente toma una opción clara a favor de las grandes empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales, al asumir como meta de su periodo el crecimiento económico basado en la exportación primaria. Correlativamente, el Gobierno define como enemigos a todas las organizaciones sociales o núcleos profesionales y políticos que cuestionaran esa orientación e hicieran reclamos sobre proyectos de inversión concretos¹⁰.

Entretanto, los movimientos de derechos humanos, las organizaciones de víctimas y voceros de una cierta postura liberal democrática que emergió en la lucha contra la reelección de Fujimori a fines de la década anterior, mantenían una oposición que, si bien tenía grandes dificultades para expresarse en el terreno político partidario, guardarían cierta influencia o capacidad de hacerse oír en el espacio público en ese periodo.

Tercer momento: cancelación de la transición (2009-2010)

En el momento anterior, se observaron tendencias a favor de la impunidad en el ámbito judicial: sentencias que, entre otras cosas, ponen en cuestión la forma de procesar delitos de desaparición forzada que había sido adoptada en años anteriores¹¹.

Durante este tercer momento, que corresponde a los años 2009-2010, esas tendencias a la impunidad se manifiestan desde el propio partido de Gobierno, hasta culminar con un decreto legislativo emitido por este que, de haber prevalecido, hubiera equivalido a una auténtica ley de impunidad. Estos movimientos marcan lo que denominaremos una **cuasicancelación** de la agencia transicional por parte de García Pérez.

10 Este tema es tratado con más detalle en la parte II de este documento.

11 Entre otros casos, esto se evidenció en el llamado “caso Matero”, en el que se absolvió a presuntos responsables de una desaparición forzada. Véanse precisiones sobre esta tendencia más adelante.

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

Se trata de la presentación de proyectos de ley por congresistas del Partido Aprista Peruano (PAP) como Edgar Núñez y Mercedes Cabanillas, que en síntesis postulaban amnistías para agentes del Estado involucrados en violaciones de derechos humanos. La culminación de esa tendencia fue la propuesta gubernamental del Decreto Legislativo n.º 1097, en septiembre de 2010, el cual ponía serias trabas a la continuación de procesos judiciales abiertos a personal de las fuerzas armadas y planteaba limitaciones temporales severas para la iniciación de nuevos procesos.

La derrota del decreto legislativo es también importante para caracterizar el momento, pues en ella se manifestó la existencia e influencia de sectores liberales democráticos que se aliaron con los sectores de izquierda que tradicionalmente defienden la agenda pro derechos humanos. Ello significa que, aunque los sectores más poderosos en la política y la economía se muestran contrarios a justicia y verdad, el juego todavía alberga espacios para estos otros sectores, que pueden obtener victorias parciales en un escenario político abierto.

Cuarto momento: elecciones y nuevo Gobierno

El último momento es el marcado por el proceso electoral presidencial de abril y junio de 2011, en el que terminaron por decantarse dos candidaturas, la de Keiko Fujimori, hija de Alberto Fujimori, y la de Ollanta Humala, aglutinante tardío alrededor de su partido nacionalista, de descontentos sociales amplios, pero desarticulados, y de las opciones por cambios más sustantivos ya señaladas.

La opción por Fujimori congregó a las fuerzas contrarias a justicia y verdad. De hecho, su triunfo hubiera significado no solamente la apertura casi directa a la liberación de Alberto Fujimori –condenado por violaciones de derechos humanos¹²– sino también la reivindicación de una cierta memoria oficial instalada en el país en los años noventa. De algún modo, el triunfo de la candidatura de Humala permite la supervivencia de la agenda transicional y la llegada a puestos de Gobierno de profesionales y políticos favorables a ella.

Se confirmó, en todo caso, la existencia de un sector poderoso que controla medios de comunicación y otros espacios de poder y que es resueltamente contrario a la agenda de transición, y al mismo tiempo, la vigencia de un escenario político abierto que acepta la institucionalidad democrática y la consiguiente existencia de otras fuerzas que impactan en la opinión pública y obtienen algunos triunfos políticos, por lo menos para el mantenimiento de la agenda.

Presentamos a continuación un recuento de los principales hechos y acciones ocurridos en el periodo en materia de verdad, justicia y reparaciones. En el tratamiento de cada uno de los temas se podrán percibir los puntos de inflexión señalados en esta sección como momentos distinguibles del proceso político.

Justicia frente a violaciones de derechos humanos

El mandato de la CVR incluía el contribuir al esclarecimiento de crímenes y violaciones de derechos humanos y al ejercicio de la justicia. En atención a eso, realizó investigaciones de 75 casos con la perspectiva de determinación de responsabilidades. Al término de sus mandatos, presentó al Ministerio Público los expedientes de sus investigaciones.

Durante el año 2006 hubo 59 casos de violaciones de derechos humanos en curso en el Poder Judicial, y 29 casos permanecieron en etapa de investigación preliminar. Estos casos significaron un total de 373

12 Alberto Fujimori recibió sentencia condenatoria como autor mediato del delito de homicidio calificado y secuestro. La condena, emitida el 7 de abril de 2009, fue de 25 años de prisión. La Sala Penal Especial de la Corte Suprema precisó en su sentencia que “los mencionados delitos de homicidio calificado constituyen crímenes contra la humanidad según el derecho internacional penal”.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

procesados: 269 militares, 68 miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP), quince miembros de la Marina de Guerra del Perú, y 21 civiles.

En ese año se registra un hito muy importante: la primera sentencia por delito de desaparición forzada en el Perú. Esta sentencia fue dictada por la Sala Penal Nacional –cabeza del subsistema especializado sobre violaciones de derechos humanos y terrorismo- el 20 de marzo, por el caso de la desaparición del estudiante universitario Ernesto Castillo Páez. La Sala condenó a cuatro agentes de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, se condenó penalmente a la cúpula dirigente del MRTA y a su jefe, Víctor Polay Campos. Tuvo especial importancia la sentencia emitida el 10 de octubre contra Abimael Guzmán Reinoso y la cúpula dirigente de Sendero Luminoso, por el caso de la masacre de campesinos en Lucanamarca, Ayacucho. Guzmán recibió una condena de cadena perpetua. En dicha sentencia se aplicó la tesis de la autoría mediata como sustento de la responsabilidad de jefes de organizaciones que cometan violaciones de derechos humanos, y se señaló que esto era aplicable por igual a organismos no estatales y estatales. El año 2006 marca también el inicio del proceso de extradición del ex presidente Alberto Fujimori, detenido en Chile.

Estos hechos anuncianaban una consolidación del subsistema especializado para el procesamiento de violaciones de los derechos humanos. Ello iba de la mano con los pasos dados para una reforma de la justicia según las recomendaciones presentadas por la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de la Justicia (CERIAJUS). Conviene recordar que la reforma del sistema judicial también figuraba entre las recomendaciones de la CVR.

Los avances percibidos en el año 2006 pronto empezarían a verse refrenados por virajes en el ámbito del Poder Judicial y el Ministerio Público. Hasta septiembre de 2007, de los casos que presentó la CVR al Ministerio Público para la investigación de delitos contra los derechos humanos, solo seis tenían sentencia, veinte estaban en proceso penal abierto, y 22 en investigación preliminar en el Ministerio Público. Durante todo ese año solo se abrió instrucción penal en el caso Sancaypata (Ayacucho).

Cuatro miembros del Grupo Colina (escuadrón de aniquilamiento formado en el interior de las fuerzas armadas durante el Gobierno de Fujimori) recibieron sentencia tras acogerse al beneficio de colaboración eficaz. El 5 de febrero, la Sala Penal Nacional emitió sentencia condenatoria por el caso de la desaparición de autoridades locales de Chuschi, provincia de Cangallo, Ayacucho, el 14 de marzo de 1991. Esta sentencia fue muy relevante en lo que atañe a la persecución penal del delito de desaparición forzada. Conviene recalcar dos señalamientos de la sentencia:

[...] el delito de desaparición forzada de personas como todo delito de lesa humanidad antes de ser plasmado en una norma positiva de derecho penal siempre ha formado parte de lo que se denomina *ius cogens*, es decir formaba parte del derecho común [...] y su perseguitibilidad y sanción era una obligación para cualquier Estado, aun si las normas nacionales no la plasmaban, conforme lo señalado por la CIDH en reiteradas jurisprudencias¹³.

[...] en los delitos de naturaleza permanente, la ley aplicable no necesariamente será la que estuvo vigente cuando se ejecutó el delito, toda vez que la conducta subsiste mientras no se conozca el paradero de la víctima, por lo tanto si aparece un tipo penal de mayor gravedad será aplicable a las personas que iniciaron la acción y que continúan en su ilícito [...] Otra consecuencia del delito permanente es que la lesión al bien jurídico persiste aun después de su consumación. En su estructura, la conducta típica persiste en una base consumativa más allá de la inicial consumación¹⁴.

13 Sentencia de la Sala Penal Nacional, p.88.

14 Sentencia de la Sala Penal Nacional, p.102.

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

Cabe señalar que la noción de la continuidad de la conducta típica punible ya había sido establecida en la sentencia sobre la desaparición de Ernesto Castillo Páez. Se podría decir, en todo caso, que en este momento continuaba una tendencia favorable a la judicialización. Pero en este mismo año fueron admitidas excepciones procesales y otros recursos cuyo efecto era obstaculizar e impedir la persecución penal de los delitos: la Tercera Sala Penal para Reos Libres de Lima declaró fundada una demanda de *habeas corpus*, lo cual dejaba sin efecto la denuncia del Ministerio Público contra 24 miembros de la Marina de Guerra del Perú, implicados en la matanza de presos perpetrada en el centro penitenciario conocido como El Frontón, en 1986. Se consideró que la acción penal había prescrito. De igual modo, el 9 de marzo el Ministerio Público archivó la investigación contra Alan García, presidente de la República cuando ocurrieron los hechos, Agustín Mantilla, viceministro del Interior en ese entonces, y el vicealmirante en retiro Luis Giampietri, todos por el mismo caso.

De otro lado, el 21 de septiembre la Corte Suprema de Chile sentenció a favor de la extradición de Fujimori, lo que abría las puertas para un hecho sin precedentes como sería el procesamiento penal de un ex jefe de Estado por violaciones de derechos humanos, además de delitos de corrupción.

No obstante, finalizado el año 2007 todavía quedaba por ser definida la exclusividad de la competencia de la Sala Penal Nacional para procesar casos de violaciones de derechos humanos. Persistían investigaciones paralelas en el fuero militar, a pesar de sentencias emitidas por la Corte Suprema y por el Tribunal Constitucional que atribuían estos casos al fuero civil. Por último, al cierre del año aún no existía un programa de protección de testigos, de jueces, y defensa legal para las víctimas de casos de violación de derechos humanos. De las seis sentencias emitidas por la Sala Penal Nacional en el año 2007, relacionadas con casos de graves violaciones de derechos humanos, tres fueron condenatorias y tres absolutorias¹⁵.

En el año 2008 se abría paso la investigación sobre casos de violencia sexual contra mujeres, uno de los patrones de crímenes y violaciones de derechos humanos señalados por la CVR. Como parte de esto, se formuló denuncia penal por el caso de violaciones de mujeres de las comunidades de Manta y Vilca (Huancavelica). Los hechos, documentados por la CVR, ocurrieron en el año 1983 cuando se había instalado una base militar en la zona. Fueron denunciados nueve jefes o mandos de las fuerzas armadas.

Asimismo, se denunció a Vladimiro Montesinos (ex asesor de Alberto Fujimori) y los generales Nicolás Hermoza Ríos y Luis Pérez Documet por el caso de la desaparición de estudiantes de la universidad conocida como La Cantuta. Respecto a este caso, la Primera Sala Penal Especial emitió sentencia condenatoria contra Julio Salazar Monroe y otros cuatro agentes del ya mencionado Grupo Colina.

Durante el período 2004-2006, las resoluciones del Poder Judicial habían acogido en su mayoría los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Tribunal Constitucional acerca de la inadmisibilidad de mecanismos que obstaculizaban la investigación de violaciones de derechos humanos. Pero entre 2007-2008 se da un viraje en el Poder Judicial con respecto a los estándares fijados en la jurisprudencia de la CIDH. Comienza a gestarse una tendencia a la búsqueda de la impunidad. Ello puede explicarse por la mejora en la imagen de las fuerzas armadas y, por lo tanto, en su capacidad de presión política y a través de los medios informativos. Un cierto margen de pluralidad de criterios dentro del Poder Judicial es además un dato que se mantiene constante a lo largo de este tiempo.

Un ejemplo significativo de esa tendencia es el llamado caso Matero (desaparición de cuatro ciudadanos de la comunidad de Matero, en Cangallo, Ayacucho, en 1986) en el que la Sala Penal Nacional optó por absolver a los militares acusados con un procedimiento centrado en la descalificación de los familiares testigos y otras decisiones que indican un alejamiento de los criterios previamente adoptados.

15 Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc22102009-195100.pdf

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El 6 de noviembre de 2008 el congresista Edgar Núñez Román, del partido de Gobierno, presentó un proyecto de ley que proponía amnistiar a los comandos que participaron en el operativo militar Chavín de Huántar¹⁶. También planteaba crear una comisión *ad hoc* para evaluar, calificar y proponer amnistías para el personal militar y policial denunciado o procesado por la presunta comisión de delitos militares o contra derechos humanos. La congresista Mercedes Cabanillas Bustamante, también del partido de Gobierno, presentó otro proyecto de ley dirigido a la creación de una comisión *ad hoc* que propusiera al Presidente de la República indultos, commutaciones de pena y derechos de gracia a militares y policías que estuvieran procesados o sentenciados sobre la base de “elementos probatorios insuficientes”.

En el mismo año 2008, se promulgó la ley de Organización y Funciones del Fuerzo Militar Policial, norma que mantiene un cuerpo de fiscales y jueces militares y policiales nombrados desde el Ejecutivo y no sujetos al control del Consejo Nacional de la Magistratura. Paralelamente, se debilitaba la condición de “especializada” de la Sala Penal Nacional, pues se ampliaba su competencia hacia temas de terrorismo, tráfico de drogas, lavado de activos, secuestro, extorsión, delitos tributarios, contra la propiedad intelectual y aduaneros. Esto contravenía la recomendación de la CVR y las prácticas internacionales que aconsejan la constitución de subsistemas judiciales especializados para atender la acumulación de masivas violaciones de derechos humanos.

En el año 2009 se acentuó la tendencia a la impunidad con algunas sentencias fuertemente discutibles. El 30 de enero la Sala Penal Nacional condenó al comandante de la Marina en situación de retiro Andrés Egocheaga Salazar a veinte años de prisión y al pago de 200 000 nuevos soles (aproximadamente US\$ 65 000) de reparación civil por el homicidio calificado de Indalecio Pomatanta Albarrán. No obstante, en el mismo proceso absolvió al capitán de fragata Jorge Luis Rabanal Calderón y a los suboficiales Pedro Rodríguez Rivera y Mario Peña Ramírez.

En contraste, la Segunda Fiscalía Superior Penal Nacional formalizó acusación en el caso del cuartel Los Cabitos (desapariciones, torturas y ejecuciones extrajudiciales en una base militar en Ayacucho entre 1983 y 1985). Más adelante, la Sala Penal Nacional declararía que el caso es imprescriptible.

La Primera Fiscalía Superior Penal Nacional, mediante dictamen de julio de 2009, formalizó acusación en el caso llamado Pucayacu II (asesinato de siete ciudadanos de Ayacucho, en 1985).

Un hito importante y favorable a la justicia tuvo lugar el 7 de abril, cuando la Sala Penal Especial de la Corte Suprema condenó a 25 años de prisión a Alberto Fujimori Fujimori, por su responsabilidad en los casos La Cantuta y Barrios Altos, y por el secuestro agravado de Gustavo Gorriti y Samuel Dyer.

Mientras tanto, y en contraste con la actuación de la Corte Suprema, en la Sala Penal Nacional se acentuaba la tendencia a la impunidad. Un ejemplo claro fue la sentencia del caso de desaparición forzada conocido como Los Laureles, emitida el 13 de octubre por dicha sala judicial. En este caso de violaciones de derechos humanos cometidas en la Base Contrasubversiva n.º 313 se absolvió a los oficiales del Ejército peruano Mario Brito, Oswaldo Hanke, Jesús del Carpio, Mario Salazar y Miguel Rojas García de la acusación por desaparición forzada de Esaú Cajas, Samuel Ramos y Jesús Liceti. En este caso, la Sala desestimó el valor de las pruebas indiciarias y consideró válidas solamente las pruebas directas. Al respecto, conviene precisar que la Corte Suprema, en el juicio a Alberto Fujimori, ya había establecido la validez y la pertinencia de las pruebas indiciarias para demostrar la responsabilidad en los delitos complejos cometidos mediante aparatos

¹⁶ Ese es el nombre de la operación de rescate de los rehenes tomados por el MRTA, en diciembre de 1996 y durante el verano de 1997, en la residencia del embajador de Japón. La operación concluyó con el rescate de 72 rehenes. Uno de ellos falleció. Murieron dos comandos y todos los secuestradores. Posteriormente, surgieron indicios de que se habían producido ejecuciones extrajudiciales. La operación tuvo lugar el 22 de abril de 1997.

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

organizados de poder. Esto se encontraba ya precisado, también, por la CIDH. Así, en la sentencia del caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, de julio de 1988, la CIDH establece: “La práctica de los tribunales internacionales e internos demuestra que la prueba directa, ya sea testimonial o documental, no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia. La prueba circunstancial, los indicios y las presunciones pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos”¹⁷.

Un elemento especialmente preocupante de la sentencia del caso Los Laureles es que esta pone en duda que hubiera un desaparecido en el Huallaga y sostiene que probablemente las víctimas se habrían convertido en narcotraficantes¹⁸.

Hasta diciembre de 2008, de los 194 casos supervisados por la Defensoría del Pueblo, 112 continuaban en investigación preliminar, 23 estaban en instrucción, 24 estaban con juicio oral o pendientes de este, diecinueve habían culminado con sentencia, cinco fueron archivados sin un pronunciamiento del fondo y se carecía de información sobre once. Esta situación no varió significativamente durante el año 2009.

Continuó pendiente la aprobación del proyecto de directiva “Normas aplicables en la investigación preliminar de los delitos que son de competencia de las Fiscalías Penales Supra-provinciales y Fiscalías Penales Especiales”, elaborado por la Fiscalía Superior Coordinadora para establecer criterios comunes de actuación en el desarrollo de las investigaciones de violaciones de los derechos humanos.

En 2010, se abrió instrucción contra Alberto Fujimori por el homicidio calificado y secuestro agravado contra seis miembros de la familia Ventocilla, en Huacho, en 1992. Asimismo, se reinició la fase de juicio oral en el proceso por supuestas ejecuciones extrajudiciales luego de la operación Chavín de Huántar. La CIDH encontró responsable al Estado peruano por la desaparición del estudiante universitario Kenneth Anzualdo, desaparecido en 1993.

Sin embargo, en el caso del homicidio de Indalecio Pomantanta, ya mencionado, la Corte Suprema decidió la realización de un nuevo juicio oral. Como se ha dicho, en ese caso se condenó a uno solo de los acusados y se absolió a los otros tres.

El año 2010 pareció consolidarse la tendencia a la impunidad con el Decreto Legislativo n.º 1097 que señalaba que los crímenes contra los derechos humanos deberán ser archivados si no se había dado sentencia en 36 meses contados desde que se inicia la etapa de instrucción. Asimismo, indicaba que la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Lesa Humanidad “rige para el Perú a partir del 9 de noviembre de 2003”, cuando el país se adhirió al convenio. Este decreto motivó una amplia protesta de diversos sectores de la sociedad. Tras una ardua brega, en la que el decreto fue defendido con ardor por el ministro de Defensa, Rafael Rey, este fue modificado y finalmente derogado. Este hecho marca una tendencia importante: de un lado, la clara oposición al ejercicio de la justicia penal del lado del Gobierno y de los sectores más conservadores de la sociedad; de otro lado, la activación de una coalición importante, *transideológica*, en la que sectores de izquierda y sectores liberales convergían en una defensa estricta de los derechos humanos.

17 La referencia a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido tomada de: Ambos, K. (2010). Trasfondos políticos y jurídicos de la sentencia contra el ex presidente peruano Alberto Fujimori. En K., Ambos, I., Meini. (editores). *La autoría mediata. El caso Fujimori*. Lima: ARA editores.

18 Véase un análisis crítico de la sentencia en el boletín del Instituto de Defensa Legal: *Idee-mail*, n.º 614 del 14 de octubre de 2009, en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc15102009-153232.pdf

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En el mismo año, en julio, el oficial del ejército Telmo Hurtado, a quien se le imputa la autoría material de la masacre de Accomarca, en la que fueron asesinados pobladores de dicha comunidad, incluidas mujeres y niños, en 1986, fue extraditado a Perú. El 2 de agosto debió responder ante la Sala Penal Nacional para determinar si acepta la acusación, o se inicia el juicio público. Por último, el 1 de junio de este año, la Tercera Sala Penal Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Lima reinició, por tercera vez, el juicio oral en el proceso seguido por las presuntas ejecuciones extrajudiciales ocurridas en la operación Chavín de Huántar, en 1997.

En resumen, como han anotado diversas organizaciones comprometidas en la defensa de los derechos humanos, el periodo ha visto la cuasiconsolidación de una tendencia hacia la impunidad marcada por diversos elementos: exclusión de la prueba indiciaria como elemento para la fundamentación de sentencias en casos de delitos complejos, tendencia a desvincular a los jefes militares de los casos en investigación, descalificación de los testimonios de los familiares testigos, aceptación de la teoría de los “excesos” en casos como el de Parcco Alto y Pomatambo, lo cual implica desvirtuar la tesis de crímenes de lesa humanidad y de la existencia de una política violatoria de derechos humanos. A esto se añaden problemas institucionales, como la inexistencia de asistencia legal a las víctimas y el hecho de que los casos complejos son vistos por jueces supraprovinciales en Lima, lo cual hace difícil interrogar testigos que habitan en provincias y lleva a ampliar plazos de instrucción¹⁹.

Reparaciones

Como se ha señalado, desde el Gobierno de Alejandro Toledo se fue gestando un marco institucional para las reparaciones a las víctimas. El punto de partida fueron, desde luego, las recomendaciones de la propia CVR de crear un plan integral de reparaciones. A ello siguió la creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, que es la instancia encargada de coordinar el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR, la promulgación de una ley de reparaciones y la creación del Consejo de Reparaciones. Se presenta a continuación un recuento de ese itinerario.

En 2006 se dieron importantes pasos para la implementación de un programa de reparaciones para las víctimas del conflicto armado interno. Se promulgó el Reglamento del Plan Integral de Reparaciones (PIR) y se designó a los integrantes del Consejo de Reparaciones. Se nombró en él tanto a militares en retiro como a defensores de los derechos humanos. El Consejo de Reparaciones tiene el mandato de elaborar el Registro Único de Víctimas (RUV), instrumento para la implementación del Plan Integral de Reparaciones. Los integrantes de dicho Consejo fueron elegidos de una lista propuesta por la CMAN. Aquí se expresa la alta sensibilidad política del tema, porque se buscó integrar en esta instancia a un grupo humano que diera confianza al mundo de los derechos humanos, sin que eso significase distanciamiento del mundo militar. Como tal, el Consejo ha funcionado aceptablemente.

Sin embargo, el PIR solo se empezó a aplicar en 2008 y faltó asignar recursos presupuestales para el financiamiento del Consejo de Reparaciones y los programas de reparación.

En 2007 la CMAN aprobó el inicio de la implementación del PIR mediante la puesta en marcha del Programa de Reparaciones Colectivas (PRC), para financiar proyectos de construcción y desarrollo en comunidades campesinas y nativas mayormente afectadas por la violencia. El Plan Integral de Reparaciones fue lanzado en Huanta, Ayacucho, el 16 de junio de 2007, con una entrega simbólica de las primeras reparaciones colectivas.

¹⁹ Véase, entre otras fuentes: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2011). *Informe anual: de los conflictos del presente a los desafíos del futuro*. Lima.

En una primera etapa se intervino en 440 centros poblados rurales altamente afectados por la violencia. Durante 2007 se priorizó la aplicación del PRC, principalmente en 134 centros poblados de Ayacucho, 88 en Huánuco, 72 en Junín, 65 en Huancavelica, 47 en Apurímac. Otro avance fue la ejecución del programa de reparaciones en salud, mediante la afiliación de las víctimas al Seguro Integral de Salud (SIS). Asimismo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) entregó 1350 acreditaciones de desplazados, y la Defensoría del Pueblo entregó 75 constancias de desaparición forzada a familiares de las víctimas. Con ello, se busca facilitar el acceso de los inscritos en los programas de reparaciones.

Al cerrar el año, todavía quedaba pendiente que el Consejo de Reparaciones iniciara la elaboración del Registro Único de Víctimas. Esto se debió a que la gestión de recursos presupuestales retrasó significativamente la contratación de personal y el inicio de las tareas para la elaboración del RUV. Recién entre junio y octubre de 2007 se puso en operación el equipo técnico del CR²⁰. Así, al concluir 2007 el Consejo de Reparaciones, si bien había registrado 1631 víctimas individuales y 1243 centros poblados, solo inscribió 351 centros poblados y ninguna víctima individual²¹.

Durante ese tiempo empezó el proceso de afiliación de los familiares de las víctimas de La Cantuta al Seguro Integral de Salud. Además, la Municipalidad Provincial de Huanta firmó un acuerdo con la PCM para otorgar reparaciones a veinte comunidades. Asimismo, inició la entrega de certificados a las víctimas de la violencia política, las reparaciones colectivas en Chuschi y en el VRAE.

Sin embargo, hasta octubre de este año solo 131 comunidades que debieron beneficiarse del PRC contaban con las respectivas obras. Además, quedó pendiente la conclusión de obras en cerca de 800 comunidades beneficiadas por el PRC. De igual manera, quedaron pendientes avances en lo referente a reparaciones económicas y en educación, y en facilitar el acceso a vivienda para las víctimas del conflicto armado interno²². Se dejó sin atender las sentencias en seis casos procesados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado peruano, que implicaban medidas de reparación simbólica y actos de desagravio. Por último, la CMAN afirmó que el Programa de Reparaciones en Salud se implementaría solo a partir de 2009.

20 Se obtuvieron los siguientes productos: a) mapa nacional de concentración de la violencia, instrumento base para la priorización de ámbitos para la recopilación de información, b) estrategia de despliegue territorial del CR, c) Reglamento de Inscripción en el RUV, que precisa los lineamientos, criterios y definiciones operativas para la labor institucional. Entró en vigencia luego de la aprobación de las modificaciones propuestas por el CR al Reglamento de la Ley n.º 28592 (publicado el 21 de febrero de 2008), c) protocolo de integración del Censo por la Paz, en atención a lo señalado por la Ley n.º 28592 y su Reglamento, d) instrumentos operativos para el registro: ficha de recopilación de información, guía para su llenado y para la entrevista, plataforma de base de datos del RUV, e) metodología para medir el nivel de afectación de las comunidades y centros poblados que serán inscritos en el Libro 2 del RUV, f) protocolo para la evaluación de los expedientes, que incluye lo referido a las exclusiones definidas en la ley y un examen de los hechos y afectaciones, g) módulo básico de registro de víctimas individuales (aplicativo informático).

21 Por registro se entiende la acción de recoger información. El registro consiste en una solicitud de inscripción en el RUV y es, por lo tanto, el inicio del procedimiento. El Consejo toma datos de la víctima, de la afectación, información de los familiares, de ser el caso, y otros datos relevantes. La inscripción es el acto de incorporar formalmente un nombre en la base de datos del Registro Único de Víctimas. Es la consecuencia directa de la decisión adoptada por el Consejo en sus sesiones periódicas, en las cuales se determina si se reconoce o no la condición de víctima de una persona. En caso de que la opinión del Consejo sea positiva, se procede a inscribirlo en el RUV. Las decisiones del Consejo quedan reflejadas en las actas de cada sesión. (Los autores agradecen esta comunicación personal de Jairo Rivas Beloso, secretario técnico del Consejo de Reparaciones).

22 Véase: APRODEH-ICTJ. (2009). *Sistema de vigilancia de reparaciones – Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas. Etapa II*. Lima.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Hasta diciembre de 2009, el RUV había registrado 66 088 personas inscritas como víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas durante el período de violencia. Del mismo modo, identificó e inscribió a 5423 beneficiarios colectivos. Ya para el 30 de septiembre se había entregado a la CMAN dos listados de beneficiarios: el primero comprende a 36 708 beneficiarios del programa de reparaciones en educación; el segundo a 39 452 beneficiarios del programa de reparaciones en salud.

En materia de reparaciones colectivas, durante 2009 el número acumulado de centros poblados beneficiados aumentó a 1397. Asimismo, la CMAN impulsó talleres de asistencia técnica, principalmente en Apurímac, Ayacucho, Huánuco y Junín. En 450 centros poblados beneficiados por el PRC se realizaron reuniones de trabajo con los técnicos de la CMAN, con el propósito de asesorar a los pobladores en la elaboración de expedientes técnicos, el levantamiento de observaciones, la asistencia legal para el diseño de convenios, la asistencia en el procedimiento legal y la redacción de la documentación requerida. En cuanto a las reparaciones individuales, el 21 de septiembre de 2009 el Consejo de Reparaciones entregó a la CMAN un listado de 30 051 beneficiarios del programa de reparaciones económicas, en el que se incluyó a 29 186 familiares de personas fallecidas o desaparecidas durante el período de violencia, 641 personas que sufrieron lesiones graves y 224 víctimas de violación sexual.

En el plano institucional, algunos Gobiernos locales (Anchonga y Congallao Castrovirreyna) asignaron un presupuesto para la ejecución de proyectos de reparación colectiva y reparaciones simbólicas para las víctimas.

En resumen, durante el año fue patente la inexistente atención a las reparaciones en salud, educación, la facilitación en el acceso a soluciones habitacionales y reparaciones individuales y económicas. Pese al importante número de víctimas inscritas en el RUV, la CMAN no dio mayor impulso al programa de reparaciones individuales, argumentando la necesidad de que el Consejo de Reparaciones suministre información para acreditar a las víctimas en cada uno de los programas de reparación, lo cual excede las funciones de esta instancia. Asimismo, el programa de restitución de derechos no cuenta con el desarrollo normativo institucional necesario para ejecutarse adecuadamente. Finalmente, al terminar el año no se había iniciado el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia como beneficiarias colectivas en el RUV. La elaboración del mencionado registro continúa presentando dificultades, debido a la falta de recursos humanos para la verificación de las más de 39 000 fichas presentadas.

Durante 2010 el Consejo de Reparaciones entregó 17 161 certificados de acreditación -16 808 de reparaciones individuales y 353 de colectivas- en el nivel nacional. Sin embargo, hasta el 26 de agosto se habían inscrito 81 213 personas y 5609 beneficiarios colectivos. En julio, el Ejecutivo conformó la comisión encargada de elaborar los lineamientos técnicos y las metodologías para la determinación de los montos, procedimientos y modalidades de pago del programa de reparaciones económicas que se implementaría en 2011.

Desde 2007 hasta la fecha se ha beneficiado a más de 1800 centros poblados con un desembolso superior a los 160 000 000 de soles desde el Gobierno central, vía la PCM, para reparaciones colectivas. Si bien hubo un cofinanciamiento de parte de los Gobiernos regionales y locales, la mayor parte del gasto siempre la asumió el Gobierno central. Así, hasta la fecha se aproxima una cantidad mayor a 660 000 personas beneficiadas por el PRC. En cuanto a los tipos de proyectos financiados, se debe notar que, hasta diciembre de 2010, la mayor parte implicó la construcción de infraestructura de riego (18%), seguido de cerca por proyectos de infraestructuras y gestión comunitaria (17,9%), y luego proyectos pecuarios (14%), de servicios educativos y deportivos (13%), entre otros.

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

Para concluir con el tema de reparaciones colectivas, se debe subrayar entonces que se ha dado más énfasis a la construcción de obras que al gesto reparador que estas iniciativas deben tener. No se realizó ningún diseño o se asignó recursos a los programas de reparaciones simbólicas, educativas, de acceso habitacional y restitución de derechos ciudadanos. Tampoco se modificó el reglamento del PIR para incorporar como beneficiarios de las reparaciones económicas a las personas inocentes que sufrieron prisión y a las víctimas de crímenes sexuales distintos a la violación.

En consecuencia, las víctimas, sus familiares y vecinos no han podido percibir con claridad, incluso cuando recibieron algunas de esas reparaciones, que se trataba de una forma de compensar su sufrimiento por la violencia injustificada durante la guerra interna. Estos programas se confundieron para ellos con frecuencia con otras acciones simultáneas de apoyo social desarrolladas por instancias estatales. Organismos de derechos humanos han podido comprobar, a través de encuestas consistentes, esta significativa confusión. El perfil de conjunto de un proceso de justicia transicional en curso no se ha visibilizado con mucha frecuencia, como era debido, a través de estas reparaciones colectivas.

Finalmente, y de manera sorpresiva, hacia el final del Gobierno de Alan García, el 16 de junio, se aprobó la implementación del programa de reparaciones económicas individuales. Se inició con un presupuesto de 20 000 000 de soles (aproximadamente US\$ 7 300 000). Para el 31 de mayo, en el RUV se han inscrito cerca de 120 000 víctimas individuales, 5668 comunidades y centros poblados, y veinte grupos de desplazados. Se ha calificado el 70% de los más de 135 000 registros acopiados. Asimismo, se ha entregado a personas y comunidades el 44% de los certificados que acreditan su inscripción en el RUV. De este modo, el Consejo de Reparaciones cuenta con el acervo documentario más grande de testimonios del conflicto armado interno.

Como aspecto negativo de estos meses finales del Gobierno de Alan García, se estableció mediante Decreto Supremo n.º 051-2011-PCM, el 31 de diciembre de este mismo año 2011, como la fecha de cierre de las inscripciones en el RUV. Asimismo, se determinó la suma de 10 000 soles (aproximadamente, US\$ 3500) de reparación económica individual.

Es claro que el Gobierno saliente, si bien mantuvo el componente de reparaciones colectivas en su agenda, lo trató con limitaciones. Actualmente, el problema central para las personas afectadas es que ellas han experimentado -con razón- como una toma de decisiones arbitrarias y cuestionables tanto la norma para las reparaciones económicas individuales -que fija un tope que es muy exiguo-, como el acortamiento extremo del plazo para ser inscrito como titular de reparaciones. Además, estas decisiones no fueron consultadas con las organizaciones de víctimas²³.

Verdad y memoria

En su informe final, la CVR señaló haber recibido reportes de más de 4600 sitios de entierros clandestinos. Asimismo, reportó haber recibido información acerca de la existencia de 8000 personas desaparecidas. El registro de personas desaparecidas fue continuado por la Defensoría del Pueblo. Hoy se estima la cifra de desaparecidos en 15 000 personas.

La política hacia personas desaparecidas constituye, así, el punto más importante en materia de derecho a la verdad. Señalamos algunos hechos y acciones relevantes acerca de este tema.

En 2007 el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) entregó 1350 acreditaciones de desplazados, y la Defensoría del Pueblo entregó 75 constancias de desaparición forzada a familiares de las

²³ Ver: Rivas, J. Reparaciones: balance 2006-2011. *Noticias Ser.* [En Red]. Disponible en <http://www.noticiasser.pe/24/08/2011/informe/reparaciones-balance-2006-2011>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

víctimas. Cabe destacar que en virtud de un encargo previsto por la Ley n.º 28413, desde 2005 la Defensoría del Pueblo se ha encargado de verificar la información que permita regularizar la situación jurídica de las personas desaparecidas. Así, hasta julio de 2010 se recibieron 2957 solicitudes y se concluyeron 1981 investigaciones, sobre la base de cuyos resultados se entregaron 1540 constancias de ausencia por desaparición forzada y se propició el reencuentro de tres familias que fueron separadas por el contexto de violencia.

Finalmente, y estrechamente vinculado con la cuestión de la verdad, continúa pendiente el desarrollo de un plan de intervenciones antropológico-forenses que permita responder adecuadamente a la magnitud de la tarea y a las particularidades de los sitios de entierro clandestino y no oficiales, a fin de asegurar la recuperación e identificación de los restos. Al respecto, todavía falta por elaborar una adecuada coordinación entre la perspectiva judicial centrada en la identificación de los responsables y la perspectiva humanitaria, enfocada en ofrecer a los familiares de víctimas información certera del paradero de sus seres queridos desaparecidos, más allá de lo que resulte en un proceso penal. La negación de la verdad por obstáculos judiciales, más aún en un contexto en el que se acentúa la tendencia a la impunidad, se presenta como un gran desafío en este momento.

Durante este periodo se ha producido un perjuicio al establecimiento de la verdad en el escenario judicial. Excepto en dos casos (sentencia del Caso Chuschi y sobre el homicidio de Efraín Aponte Ruiz) la Sala Penal Nacional se abstiene de calificar las sistemáticas violaciones de derechos humanos como crímenes de lesa humanidad. Ello termina por dejar establecido su supuesto carácter de hechos aislados, lo cual oculta una pieza central de la verdad, que es que se trata de crímenes del sistema, lo que obligaría a indagar acerca de las estructuras de poder estatal que estuvieron detrás de esos crímenes recurrentes en ciertas zonas y en ciertos momentos del periodo de la violencia armada.

En lo que se refiere a la conmemoración y la realización de actos simbólicos de reconocimiento, el Estado todavía no ha cumplido con diseñar una política. La excepción a escala de iniciativas nacionales es la creación de una comisión destinada a constituir un museo o lugar de memoria. Esta decisión siguió un camino complejo. Inicialmente, el Gobierno peruano se negó a aceptar una donación de recursos del Gobierno de Alemania para la creación de tal museo. Finalmente, tras fuerte presión de la sociedad y, entre ella, de líderes de opinión como el escritor Mario Vargas Llosa²⁴, el Gobierno terminó por ceder y constituyó dicha comisión presidida por el mencionado escritor e integrada, entre otros, por dos ex miembros de la Comisión de la Verdad, Salomón Lerner Febres y Enrique Bernales Ballesteros²⁵.

Un hecho relevante fue la instalación de la muestra fotográfica *Yuyanapaq*, acerca del conflicto armado interno, en el Museo de la Nación, con el auspicio de la Defensoría del Pueblo. *Yuyanapaq* fue la muestra de la Comisión de la Verdad y Reconciliación montada en el año 2003, en vísperas de la entrega de su informe final. Se garantizó que la muestra fotográfica permaneciera en el Museo de la Nación hasta 2011.

En agosto de 2007 el Ejecutivo realizó una ceremonia en homenaje a las víctimas y se instituyó el día de los Defensores de la democracia. Este, dedicado al personal militar, confluye con el discurso castrense, según el cual se ha mellado la imagen de las fuerzas armadas al denunciarse los crímenes cometidos por sus agentes. Igualmente, en octubre, el Gobierno regional de Amazonas declaró la semana del 16 al 21 de septiembre como la Semana de la Paz. Además, el Estado peruano expresó sus disculpas por el crimen de

24 Véase: Vargas Llosa, M. El Perú no necesita museos, en *El País*, 08 de marzo de 2009. [En Red]. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Peru/necesita/museos/elpepucul/20090308elpepiopi_13/Tes

25 Posteriormente, Salomón Lerner Febres, ex presidente de la CVR de Perú, y Mario Vargas Llosa renunciaron a la Comisión. Vargas Llosa lo hizo en protesta por la promulgación por parte del Gobierno del decreto legislativo que buscaba impunidad para militares, arriba mencionado. La Comisión para el lugar de memoria existe todavía, presidida por el destacado artista plástico Fernando de Szyszlo.

La Cantuta. Sin embargo, el 23 de septiembre el memorial “El Ojo que Llora” fue parcialmente destruido en el contexto de la extradición de Fujimori por partidarios de este.

Si la acción estatal en materia de memoria ha sido sumamente escasa, en contraste se puede decir que durante el periodo diversos sectores de la sociedad han emprendido numerosas iniciativas de recuperación e interpretación simbólica del pasado. En primer lugar, hay que mencionar las iniciativas de conmemoración emprendidas por diversas organizaciones de víctimas y de poblaciones afectadas. Un recuento de sitios de memoria realizado por el Movimiento Ciudadano Para que no se Repita registró, hasta el año 2009, 101 iniciativas de “sitios físicos de memoria que han sido deliberadamente planificados, diseñados y erigidos por distintas organizaciones y colectivos del país”²⁶.

En los últimos años (especialmente en 2009) se presentaron diversas exposiciones de arte: “Historia gráfica de Lima y sus desastres”, “Desaparecida”, “Memoria del olvido: calle Tarata, 16 de junio de 1992”, y “Cantuta: Cieneguilla, 27 de junio de 1995”. Destacó también la exposición fotográfica “Si no vuelvo, búsqüenme en Putis”. También cabe resaltar la iniciativa del museo itinerante “Arte por la Memoria”, que reunió a un colectivo de jóvenes artistas plásticos, con diversas miradas sobre el arte y la cultura. Asimismo, el grupo de teatro *Yuyachkani* presentó una retrospectiva de su repertorio con las obras: “El último ensayo”, “Sin título”, “Adiós Ayacucho”, “Antígona”.

Un desarrollo importante en materia de memoria es la ingente producción literaria, principalmente narrativa, de los años recientes. Se puede mencionar *La hora azul*, de Alonso Cueto; *Abril rojo*, de Santiago Roncagliolo; *Guerra a la luz de las velas* y *Radio Ciudad Perdida*, de Daniel Alarcón; *El anticuario*, de Gustavo Faverón; y *Un lugar llamado Oreja de Perro*, de Iván Thays. Asimismo, se ha dado una profusión de películas de diversos aspectos de la violencia y su legado. La más conocida de ellas es *La teta asustada*, de Claudia Llosa. Hay que mencionar que el sector hostil a la memoria produjo una película titulada *Vidas paralelas*, dirigida por Rocío Lladó, en la cual se defiende la memoria oficial sostenida por el sector militar.

Este último punto es relevante, pues en los años recientes las fuerzas armadas, o sectores ligados a ellas, han estado más activos en la tarea de presentar una versión contraria a la verdad reconstruida por la CVR. Un esfuerzo sistemático en ese sentido fue la elaboración del informe “En honor a la verdad”, preparado por la Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú.

Reformas institucionales

Las reformas institucionales han sido el aspecto menos atendido de la agenda transicional. Son muy pocas las acciones del Estado a este respecto, fuera de lo que concierne a la institucionalidad relativa a los temas de justicia y reparaciones, tema mencionado en secciones anteriores.

Entre los escasos avances cabe recalcar que en 2008 se promulgó la ley que establece reglas para el empleo de la fuerza por parte de las fuerzas armadas cuando se solicite su participación en el control o restablecimiento del orden interno. Se permite usar armas de fuego para reprimir protestas sociales, sin la necesidad de declarar el estado de emergencia. Ante esto, en setiembre de 2009, el Tribunal Constitucional emitió sentencia de la inconstitucionalidad de dicha ley. Se estipuló que las fuerzas armadas deberán tomar en cuenta la regulación de las Naciones Unidas para el uso de fuerza letal y el Congreso deberá expedir una norma acerca de la materia.

26 Véase: Reátegui, F. (ed.). (2010). *Los sitios de la memoria. Procesos sociales de la conmemoración en el Perú*. Lima: IDEHPUCP. Véase, en especial, el anexo “Relación de sitios de memoria”. También conviene consultar el portal electrónico: <http://mapeodesitiosdememoriaperu.blogspot.com/>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Más allá de este avance específico, queda una amplia agenda pendiente que incluye reformas en las fuerzas armadas, reformas en la administración de justicia y, como parte de ello, en la acotación del fuero militar y en el sistema carcelario, reformas en educación para la promoción de la inclusión, del respeto a la diversidad, de la memoria y de la formación en ciudadanía, y reformas del ordenamiento territorial y la presencia de la autoridad estatal, sobre todo para el adecuado manejo de conflictos locales.

Parte II: Los cambios en las relaciones de poder y su incidencia en la suerte de la agenda transicional

Queremos destacar aquí elementos de la lógica del proceso de conjunto, situando los hechos descritos en términos de la evolución de las relaciones de poder político durante estos años. Nos referiremos solo a los aspectos más importantes del proceso y a los más ligados a nuestro tema. Deberemos para ello retomar elementos planteados en la periodización que hemos propuesto.

a) Recuperación de los poderes fácticos

Como se señaló al comienzo, la creación de la CVR de Perú y el ejercicio de sus labores fue factible en un contexto político muy particular, signado por un enorme des prestigio, al final del fujimorismo, de los poderes fácticos que, victoriosos durante toda la década de los noventa, en condiciones normales se hubieran opuesto a una investigación de la violencia armada centrada en la violación de derechos humanos y en la búsqueda de justicia para las víctimas.

Fundamentalmente, hay que mencionar el debilitamiento de las fuerzas armadas a raíz de su alianza o complicidad con el régimen autoritario de Alberto Fujimori. Fue muy impactante y demoledor para la imagen institucional la revelación de cómo sus más altos jefes estuvieron involucrados en los manejos corruptos del régimen y, no menos importante, cómo es que todos se pusieron a las órdenes del principal asesor y socio en el poder de Fujimori, Vladimiro Montesinos. Montesinos había sido un oficial del Ejército en la década de los setenta y, precisamente, había sido expulsado de la institución militar por cargos de traición a la patria²⁷.

Pero no fue solamente el sector militar el que resultó teñido de ilegitimidad por la caída del fujimorismo, sino también sectores económicamente poderosos. Hacia fines del año 2000 e inicios del año 2001 se había gestado un clima de opinión pública en el que las fuerzas simpatizantes del autoritarismo resultaban con una voz muy mermada y con poco “capital simbólico” para definir una agenda política de transición, mientras que los sectores pro democráticos y, entre ellos, los defensores de derechos humanos, fuertemente respaldados por la comunidad internacional (Embajada de Estados Unidos, Unión Europea), resultaban fortalecidos y dueños de la iniciativa. Fue entonces cuando se pudo constituir y nombrar una comisión de la verdad. Esta fue, así, recibida por el Gobierno de Alejandro Toledo, quien optó por ratificar su existencia legal y, de hecho, le brindó los instrumentos necesarios para trabajar y respetó su independencia durante todo su periodo de labores.

Ya hacia la mitad de ese Gobierno la dinámica de las relaciones de poder en el país había cambiado. El Gobierno perdió fuerza rápidamente. Importantes grupos de poder económico y sectores conservadores aprovecharon la debilidad de la imagen del Presidente y las revueltas sociales contra intentos de privatización

27 Este cargo obedecía al hecho de que Montesinos transmitía al Gobierno de los Estados Unidos información de las fuerzas armadas peruanas. Entre una variada bibliografía sobre la conducta de Montesinos, antes del Gobierno de Fujimori y durante él, se puede consultar: Bowen, S.; Holligan, J. (2003). *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Lima: Peisa.

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

de servicios públicos y proyectos de gran inversión extractiva. Frente a ellos, varias poblaciones reclamaron derechos territoriales y expresaron preocupaciones medioambientales. Se creó entonces una sensación de zozobra e ingobernabilidad y, en contrapartida, se posicionó en la agenda pública nacional una demanda de orden y de estabilidad. Dejaron de ser excéntricos los pedidos de “mano dura” y ya no era vergonzante para esos sectores declarar una añoranza del Gobierno de Fujimori. La derrota simbólica del autoritarismo comenzaba a ser revertida con una vigorosa acción de los medios de información adictos al régimen de los noventa, especialmente en Lima.

Así, ya durante el Gobierno de Alejandro Toledo los poderes hostiles a verdad y justicia encontraron un camino de regreso a la escena política. Se llegó a plantear un pedido de vacancia de la Presidencia de la República. Es en tal contexto que un Presidente sumamente debilitado se ve necesitado de hacer transacciones de orden político con las fuerzas conservadoras²⁸.

Pese a que en las elecciones de 2006 gana Alan García, líder máximo del Partido Aprista, de raíces populares y con relaciones externas socialdemócratas, lo hace en alianza con sectores políticos y poderes fácticos conservadores. Ello se agudiza porque, de modo imprevisto, pasó a la segunda vuelta electoral un entonces casi desconocido ex comandante del Ejército, Ollanta Humala. Él puso al descubierto por primera vez, en términos electorales, que pese al crecimiento económico grandes sectores sociales de los territorios menos modernizados por la economía estaban descontentos con el Estado y sus políticas públicas. Humala apareció en ese momento como un émulo decidido del gobernante venezolano Hugo Chávez y perdió estrechamente la elección, pero en ese contexto se vislumbró ya la orientación que tomaría el Gobierno de García. Además, la alianza con elites conservadoras estuvo pactada desde el inicio. Su candidato a la vicepresidencia, el vicealmirante en retiro Luis Giampietri, era uno de los más enconados detractores de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y uno de los voceros más enérgicos de las demandas de impunidad para los agentes de las fuerzas armadas involucrados en violaciones de derechos humanos.

La convergencia de García con el conservadurismo se hace manifiesta rápidamente. Dos otros ejemplos fueron el rol del ministro Rafael Rey, representante conocido del conservadurismo católico, también un denostador de la CVR y vocero de las demandas de impunidad, primero como ministro de Industrias y luego de Defensa. Y la alianza casi explícita con el cardenal Juan Luis Cipriani, arzobispo de Lima y primado de la Iglesia Católica en el Perú. Cipriani, miembro del Opus Dei y arzobispo de Ayacucho en los tiempos finales de la violencia armada, ha actuado habitualmente como un resuelto detractor de las organizaciones que defienden los derechos humanos y, de hecho, fue un aliado constante y seguro del Gobierno de Alberto Fujimori²⁹.

b) El Gobierno define una “visión”

Como se ha visto en la Parte I de este documento, la recuperación de poderes fácticos y posiciones conservadoras no significó una desactivación inmediata o pronunciada de las acciones a favor de verdad, justicia o reparaciones, pues el impulso generado por el informe final de la CVR se pudo mantener. Pero luego no ocurriría lo mismo. La contraofensiva de un conjunto de fuerzas políticas, económicas, institucionales

28 Conviene anotar que este análisis se refiere a los aspectos estrictamente políticos de la agenda nacional. En realidad, esos grandes poderes no habían perdido presencia en lo relativo al manejo de la economía y los negocios. Desde el punto de vista económico, el Gobierno de Alejandro Toledo no supuso ningún viraje significativo con respecto al Gobierno de Fujimori, sino una continuidad, incluyendo el respeto al marco jurídico, los contratos y las concesiones otorgadas a la gran empresa para hacer negocios en el país.

29 El Informe Final de la CVR de Perú, en su capítulo sobre el desempeño de las iglesias durante el conflicto armado, hizo una valoración muy positiva tanto de la Iglesia Católica como de las iglesias evangélicas, pero deploró la actuación de Juan Luis Cipriani como arzobispo de Ayacucho, la región más golpeada por las violaciones de derechos humanos. Véase: CVR. (2003). *Informe Final*. (Tomo III, Capítulo 3,3). Lima.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

(religiosa) y mediáticas alineadas y bajo un liderazgo decidido y eficaz del presidente García, alcanzaría varios de sus objetivos.

En efecto, si las alianzas de este con las fuerzas conservadoras fueron, en su momento, un movimiento no necesariamente estratégico y estuvieron centradas en asegurarse estabilidad y ganarse la confianza de esos sectores³⁰, pronto García pudo concebir un proyecto propio que le posibilitaría alinear detrás de sí a quienes eran sus aliados de circunstancias. Ese momento se da cuando se convence de que la ola de crecimiento económico sostenida en los altos precios de los minerales que el Perú exporta le brindaban la oportunidad de hacer un Gobierno exitoso en ciertos términos, y, sobre todo, abrir su futuro político hacia más allá del año 2011. Eso lo lleva a redefinir, también, en términos más orgánicos, a sus aliados fuera de la política institucional (la gran empresa, las fuerzas armadas y los medios de comunicación de derecha) así como a confirmar una alianza en el escenario político oficial, en particular en el Congreso, con los representantes del fujimorismo. Al mismo tiempo, define a quienes están en el campo contrario: las organizaciones sociales que reclaman derechos sociales o culturales frente a la oleada de inversión para explotación minera y de hidrocarburos, la oposición de izquierda y liberal democrática y, desde luego, las organizaciones civiles que defienden la agenda de verdad, justicia y reparaciones. Se va gestando, así, un escenario que podría ser definido como de **amigo-enemigo** como guía de la conducta gubernamental³¹.

Esa opción política se hace manifiesta cuando en octubre y en noviembre de 2007 García Pérez publica dos artículos en el diario *El Comercio*³²: “El síndrome del perro del hortelano” y “Receta para acabar con el perro del hortelano”, en los que define el proyecto de desarrollo y señala explícitamente como enemigos a todos aquellos que, según su interpretación, se oponen en nombre de reclamos particulares a permitir que todos los peruanos se beneficien de la riqueza diseminada en todo el territorio nacional.

Este giro hacia una postura socialmente conservadora tiñe la relación del Gobierno con la agenda social en general y con la agenda de la transición, definiendo una alianza con los sectores más hostiles a la memoria, la verdad y la justicia.

Sin embargo, si bien el Gobierno de García perfila a través de lo descrito una tendencia a la polarización política, se cuida de mantenerse dentro de los límites del pluralismo liberal. Esto facilitó que los sectores defensores de la agenda de la justicia transicional, asediados y en relativa minoría, lograsen mantener cierta presencia en el escenario público. El propio García, al parecer atento, quizás por su propio pasado político, a los asuntos planteados en el Informe de la CVR, se cuidó, por ejemplo, de mantener una relación con las demandas de reparación a las víctimas y se hizo presente en algunas circunstancias en esos lugares, con medidas de reparación colectiva. Al final de su Gobierno ordenó incluso iniciar el programa de reparaciones individuales, aunque es verdad que con un monto muy limitado y sin diálogo previo con las organizaciones de afectados, como se ha visto.

30 Hay que recordar que García era asediado por el recuerdo de la mala gestión de su primer Gobierno, durante el cual la violencia se había expandido por el territorio nacional, pero que estaba marcado, sobre todo, por el descalabro económico y una corrupción endémica. Entre una amplia bibliografía acerca del primer Gobierno de García Pérez, es interesante consultar: Crabtree, J. (2005). *Alan García en el poder. Perú 1985-1990*. Lima: Peisa.

31 Esta opción por un modelo de desarrollo centrado en la explotación de recursos naturales y el consiguiente abandono de una agenda de reforma del Estado para construir relaciones más democráticas e incluyentes con la sociedad aparece, precisamente, como lo opuesto a lo que sería una concepción de desarrollo definida a partir de las lecciones aprendidas en un proceso de justicia transicional. Aunque en el presente texto no podemos desarrollar un argumento sobre las conexiones entre justicia, transformación social y desarrollo, remitimos al lector a un artículo en el que desarrollamos ese tema. Véase: Ames, R.; Reátegui, F. (2009). Toward Systemic Social Transformation. Truth Commissions and Development. En De Greiff & Duthie. (eds.). *Transitional Justice and Development. Making Connections*. New York: Social Science Research Council.

32 García, A. El síndrome del perro del hortelano, en *El Comercio*. 28 de octubre de 2007. Disponible en: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html, y García, A. Receta para acabar con el perro del hortelano, en *El Comercio*. 25 de noviembre de 2007. Disponible en: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html

c) El espacio para una agenda transicional

Desde el año 2009, el escenario político se presentó muy desfavorable para la agenda de verdad, justicia y reparaciones. En un sentido más amplio, hay que decir que fue adverso para el discurso que la CVR quiso transmitir. Este discurso, animado por una concepción de largo aliento del proceso de justicia transicional, estaba centrado en que el país debía reconocer sus errores y deficiencias históricos y emprender una transformación grande que supusiera: un sentido de responsabilidad y solidaridad con los excluidos, acciones vigorosas para asegurar la inclusión y un rechazo a los rezagos de la cultura jerárquica, estamental y autoritaria que todavía corroían al cuerpo político. Todo ello obedecía a una sensibilidad **compleja**, habitada por una cierta conciencia de **historicidad**, que resultaba avasallada por un discurso más sencillo y centrado en promesas inmediatas: promoción del crecimiento económico y un pronto y mitificado ingreso al “primer mundo”.

En esta situación, es notable que la agenda transicional haya podido sobrevivir, aunque limitadamente, e incluso que haya podido ganar algunas batallas políticas como la lucha contra los intentos de amnistía e indultos a militares mencionados, aparte del mantenimiento de un clima de libertades políticas. Algunas razones para ello son que, pese a todo, el discurso de la CVR siguió teniendo algunos portavoces individuales con mucha respetabilidad y que la imagen de la propia Comisión, pese a fuertes campañas de demolición en la prensa, siguió siendo favorable entre la opinión pública y, ciertamente, entre los representantes de la comunidad internacional acreditados en Perú.

Adicionalmente, debe mencionarse que se ha ido gestando en el espacio público peruano una convergencia de sectores pro democráticos que, aunque minoritarios, permiten mantener a flote la agenda: jóvenes principalmente universitarios, una izquierda política desgastada pero activa, sectores cristianos progresistas, un sector político nacionalista³³ que se posiciona estratégicamente en línea con el discurso CVR, algunos movimientos populares de protesta y, como un actor novedoso, un sector de intelectuales, técnicos y líderes de opinión liberales democráticos, cuyo exponente más visible e influyente es el escritor Mario Vargas Llosa.

Esta confluencia de fuerzas ha permitido que la agenda transicional conserve cierto espacio. Ya hemos señalado que en el último tiempo restricciones institucionales clave han procedido del Poder Judicial, así como su retroceso en materia de criterios y estándares para el juzgamiento de graves crímenes y violaciones de derechos humanos. Reiteramos que una de las manifestaciones más visibles de la capacidad de resistencia de la agenda transicional fue la derrota de los decretos legislativos, que proponían el cierre de procesos contra militares pasados 36 meses sin que hubiera sentencia, y otras medidas conducentes a la impunidad. También podría colocarse en esta cuenta positiva la aceptación de parte del Gobierno de asumir el proyecto de creación de un lugar nacional de memoria, a pesar de una tajante negativa inicial. E, igualmente, el mantenimiento y tibio avance de una muy limitada política de reparaciones.

d) Organizaciones sociales: presencia real, pero limitada

Queremos destacar ahora tres elementos específicos, más allá de la evolución de las correlaciones de poder general planteadas hasta aquí, que son relevantes para entender la complejidad de los avances y retrocesos en el proceso de la justicia transicional. Comenzamos por el lugar de las organizaciones sociales en la escena pública. Apuntamos a la presencia y a la influencia que tienen hoy las organizaciones de la sociedad civil, y, entre ellas, las de víctimas, en el escenario en que se desenvuelve la agenda transicional.

33 Esta es la denominación del bloque político que sigue a Ollanta Humala, un sector compuesto por viejas y nuevas izquierdas y constituido también por un tejido de movimientos y organizaciones políticas regionales. Es forzoso mencionar en este punto que sobre el propio Ollanta Humala han pesado acusaciones de haber cometido violaciones de derechos humanos, cuando era militar asignado a zonas de emergencia. El caso ha sido descartado en el ámbito judicial, pero dista de estar plenamente aclarado.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Se debe anotar, en primer lugar, que desde el comienzo de la década del dos mil en el Perú se ha producido un desborde del escenario político oficial o tradicional, ante el colapso del sistema de partidos políticos desde fines de los ochenta y ante la activación de demandas locales en muy diversas formas³⁴. Esos dos elementos han dibujado nuevas formas de mediación entre la población y el Estado, sustentadas en plataformas, mesas de diálogo, comisiones mixtas, y en las que los protagonistas, además de las autoridades estatales, son organizaciones novedosas como redes, colectivos y frentes, asesorados o apoyados por actores del denominado **tercer sector**, como las organizaciones no gubernamentales.

Este nuevo esquema, marcado por la presencia de estos espacios extra institucionales, ha permitido preservar la gobernabilidad, si bien limitada y a veces precaria, frente a la erupción de continuos conflictos y protestas violentas. Pero, sobre todo, ha impreso al proceso político una dinámica que no termina de engarzarse adecuadamente con lo que ocurre en el escenario político tradicional, aquel dominado por los partidos políticos con representación en el Congreso. Esa disyunción del sistema político viene afectando al proceso de formación, adopción y ejecución de decisiones públicas más consistentes. De un lado, distrae la capacidad de la política oficial para priorizar proyectos políticos de envergadura; de otro lado, cercena las posibilidades de la organización social para obtener del Estado decisiones efectivas que favorezcan sus intereses.

Vale mencionar aquí dos instancias que cumplen un papel decisivo en mantener vigentes las recomendaciones de la CVR: de un lado, las ONG que forman parte o colaboran con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Su calidad profesional, firmeza principista de cercanía a las víctimas, muchas dispersas en poblados andinos y amazónicos de difícil acceso, ha sido un factor clave para la continuidad de la agenda transicional en el difícil entorno político descrito. De otro, la Defensoría del Pueblo, institución del Estado que originada en la Constitución de 1993, durante el régimen de Fujimori, ha tenido sin embargo una trayectoria continua hasta hoy, en cumplir con su rol de un modo igualmente profesional y valiente. La Defensoría es la depositaria de la documentación de la CVR y evalúa regularmente la situación de los derechos humanos en el país.

Es en este contexto en el que las organizaciones de víctimas que florecieron después del trabajo realizado por la Comisión de la Verdad³⁵ han encontrado una oportunidad de ganar presencia o, por lo menos, de mantenerse como actores vigentes, sobre todo en los escenarios regionales. Su trabajo ha ido cambiando en el tiempo. Inicialmente, e incluso hasta ahora, están centradas en la reivindicación de su derecho a las reparaciones. No obstante, poco a poco han ampliado su abanico de intereses hacia el cultivo de la memoria y hacia la afirmación de una identidad que excede o supera la estricta condición de víctimas. Las iniciativas de memoria se han convertido, paulatinamente, en un ingrediente constante del espacio público en las regiones que fueron más golpeadas por la violencia, y ello contribuye a mantener la agenda vigente³⁶, aunque siempre en competencia con otras agendas más notorias en los medios de comunicación, como las de reivindicación territorial y oposición a los grandes proyectos de inversión en industrias extractivas o en agroexportación.

34 Sobre la peculiaridad o la precariedad del sistema de mediación y representación política en el Perú actual es útil consultar: Martín, T. (1999). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: IEP. También es ilustrativo, aunque circunscrito a la capital, el texto: Romeo, G. (1999). *Las nuevas reglas de juego. Transformaciones, sociales, culturales y políticas en Lima*. Lima: IEP.

35 El Movimiento Ciudadano Para que No se Repita agrupa a más de 600 organizaciones. Véase su portal electrónico en: <http://www.paraquenoserepita.org.pe/pqnsr/node/1>. El Consejo de Reparaciones registra en su primer informe anual, del año 2007, a 35 organizaciones de víctimas. Véase: http://www.registrodevictimas.gob.pe/archivos%5CInforme_Annual_Anexos_7.pdf

36 Sobre el florecimiento y el sentido de las iniciativas de memoria en el periodo véase: Reátegui, F.(coord.). (2010). *Los sitios de la memoria. Procesos sociales de la conmemoración en el Perú*. Lima: IDEHPUCP. Disponible en: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/los_sitios_de_la_memoria.pdf

VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

Dicho esto, se debe reconocer también el limitado espectro de su influencia. Circunscritas a los escenarios regionales, su capacidad de obtener decisiones públicas efectivas no es muy grande. En primer lugar, porque en los escenarios regionales se topan con las mismas limitaciones que otras colectividades o grupos de interés: sistemas de representación caóticos, debilidad de las autoridades regionales y locales, escasa capacidad técnica de ejecución de decisiones públicas. En segundo lugar, porque ante la inexistencia de grandes partidos políticos nacionales carecen de las instancias de mediación política necesarias para hacerse oír con éxito en el escenario nacional del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. A esto, desde luego, hay que añadir los factores de índole sociocultural mencionados ya. Nos referimos a la subsistencia de pautas de exclusión y marginación de base étnica, que hacen que los sectores sociales más influyentes miren con indiferencia los reclamos de derechos de estas organizaciones. La escisión del país sigue siendo un límite, no solamente para esta agenda, sino para la consolidación de la democracia, más ampliamente hablando.

Lo dicho no significa ni una orfandad ni una irrelevancia absoluta de las organizaciones de víctimas. Ellas mantienen una cierta vigencia, debida, entre otros factores, a los lazos de cooperación y apoyo que las unen con otros sectores de la sociedad civil con más poder y recursos como son las organizaciones no gubernamentales, ciertas universidades y sectores progresistas de la Iglesia Católica y de las iglesias evangélicas.

e) Equilibrios y poder militar

Esta dinámica extra institucional del descontento social durante el Gobierno de García permitió al discurso conservador y el de sus aliados enfatizar un punto importante en su agenda, que tendría éxito en el sentido común: por un lado, se hace una advertencia en el sentido de no permitir que las protestas afecten el curso de progreso que seguiría el país, es decir, “nuestro modelo de crecimiento” y, por otro lado, y en correspondencia directa, se enfatiza la importancia de las fuerzas armadas, y por lo tanto de su imagen y prestigio, como garantes del mantenimiento de este orden social.

Los adversarios de la CVR han buscado presentar las acusaciones concretas a militares, formuladas por ella, como un intento de mellar la imagen de las fuerzas armadas y debilitar su papel en general, y en el control del orden interno en particular. En ese discurso se afirmó que existía una “persecución” contra quienes lucharon por la democracia y se impulsó la impresión de que el Poder Judicial, asediado por las ONG de derechos humanos, trata con mayor severidad a los militares acusados que a los propios miembros de Sendero Luminoso. Este discurso facilitó, sin duda, la resistencia efectiva de las autoridades militares a los intentos de procesamiento judicial de violaciones de derechos humanos por sus miembros, mediante la simple negación de información fundamental para los juicios. Bien es cierto, también, que estos no han puesto demasiado empeño en exigir tal información. Se ha producido, así, una convergencia tácita entre el Ministerio Público y el Poder Judicial y la inclinación del Poder Ejecutivo a no apoyar la acción de la justicia.

La reconstitución del poder militar en los últimos años está vinculada, como se ha dicho, con el reclamo de “mano dura” frente a la protesta social. Sin embargo, según la policía y las fuerzas armadas, su papel como agentes de esa “mano dura” estaría impedido por la cultura de derechos humanos y por la política de judicialización de crímenes. Lo que hemos querido aquí es recalcar este vínculo subrepticio que se dibujó entre la defensa del orden interno con energía y la idea de que los militares y la policía requieren o merecen ciertas garantías de inmunidad para su actuación.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

f) Subsistemas en el Estado

Finalmente, no podemos omitir que así como las correlaciones de fuerza en la política oficial conspiran contra un mayor avance de la agenda de transición, sin liquidarla del todo, hay otras barreras (y oportunidades) que residen en la estructura del Estado en sí mismo.

De hecho, todavía es posible comprobar que, pese a los retrocesos en materia judicial, hay sectores de la administración de justicia que pugnan por llevar adelante los procesos penales, sobre todo en las regiones donde la violencia golpeó más severamente. Un caso como el del cuartel Los Cabitos (donde se produjeron detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales) muestra la tenacidad de una judicatura local que, hasta cierto punto, actúa sin seguir la tendencia que se impone desde la capital.

Del mismo modo, diversos Gobiernos regionales como el de Huancavelica y el de Ayacucho han hecho esfuerzos por desarrollar, en medio de sus limitaciones económicas, algunas medidas a favor de las víctimas y dirigidas a una confrontación efectiva del pasado violento. Se trata, así, de ciertos ámbitos del Estado que actúan con una autonomía relativa con respecto a la tendencia nacional.

Hay que considerar, sin embargo, las limitaciones de este fenómeno. La autonomía relativa de estos ámbitos estatales no obedece, necesariamente, a una particular complejidad burocrática del Estado peruano, que haría que lo administrativo funcione independientemente de la política. Es una hipótesis más razonable pensar que ello se debe a la propia fragmentación del sistema político, el cual deja sueltas ciertas áreas de la maquinaria gubernamental, que de otra forma estarían alineadas con la política nacional. Es en esas áreas en las que se muestran organizaciones civiles activas y en las que van surgiendo liderazgos muy heterogéneos; en las que todavía se intenta hacer avanzar, aunque lentamente y de manera fragmentaria, la agenda transicional.

g) El cambio de Gobierno y el proceso de justicia transicional

Desde fines de julio de 2011, el Perú cuenta con un nuevo Gobierno nacional. El triunfo electoral de Ollanta Humala resolvió una disyuntiva electoral muy vinculada con las inquietudes acerca del futuro de la democracia y del respeto a los derechos humanos. Humala se impuso a Keiko Fujimori, hija de un ex presidente condenado por graves violaciones de derechos humanos y candidata rodeada de personajes emblemáticos del Gobierno autoritario de su padre.

Ya que este Gobierno apenas ha comenzado al momento en que se redacta este balance, aparte de mencionar el compromiso con nuestro tema expresado por el nuevo Presidente al asumir el cargo, solo cabe un comentario breve. Humala ha tomado la inclusión social como bandera. Al hacer un balance de la política anterior, señaló que el crecimiento económico es valioso, pero precisó que este no ha beneficiado a las mayorías, sino que reprodujo las fuertes tendencias a la desigualdad y a la exclusión. Este viraje en la orientación del Gobierno y la presencia en el primer gabinete de ministros con una trayectoria coherente con esta preocupación, suponen un hito relevante y esperanzador.

La democracia y los derechos humanos tienen en nuestros países una relación intrínseca con la lucha por la justicia social, pero sabemos que esta última no garantiza de por sí la realización de las dos primeras. Se trata de objetivos complejos que tienen sus propios ámbitos, y sobran razones para que el movimiento de derechos humanos peruano mantenga su cautela y resguarde su autonomía para seguir fiel a su misión en los próximos años. Al mismo tiempo, es claro que un espíritu de justicia y de lucha contra las discriminaciones, tal como ha sido planteado, debiera permitir convergencias de fondo con la agenda de justicia transicional. Podríamos decir que inesperadamente, por el resultado electoral, se ha abierto un horizonte más promisorio ante quienes trabajamos en este camino. Eso habla de la importancia de lo ocurrido y también de los límites y las posibilidades de realizar cambios sociales sustantivos.