

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PUCP

**Reconocimiento y justicia transicional: la centralidad de las víctimas de la
violencia en el posconflicto**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OPTAR EL TÍTULO
PROFESIONAL DE LICENCIADO EN ANTROPOLOGÍA**

AUTOR

Hurtado Sipión, Eduardo Renato

ASESORA

Ulfe Young, María Eugenia

Octubre, 2021

Resumen

En el Perú, el fin del conflicto armado interno y el retorno a la democracia vino acompañado de un conjunto de acciones para responder a las demandas de verdad, justicia, reparación, memoria y garantías de no repetición tras dos décadas de violencia. Estas acciones forman parte del marco de la “justicia transicional”. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación fue uno de los primeros mecanismos de transición en implementarse, siguiendo un enfoque de centralidad de las víctimas, que priorizó la recuperación de los testimonios de las víctimas y el reconocimiento de su condición de ciudadanos. Tras la publicación del informe final, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), a través de su línea de trabajo de Memoria, democracia y posconflicto ha buscado continuar con su legado contribuyendo al proceso de reconciliación nacional y a la promoción de los derechos humanos en el país. El informe profesional presenta la experiencia del autor en dos intervenciones del instituto relacionadas a la búsqueda de personas desaparecidas y a la memorialización que promueven la centralidad de las víctimas en los mecanismos que el Estado viene implementando o diseñando en la actualidad. A través de los proyectos examinados, se muestra el aporte del instituto al reconocimiento de la agencia de las víctimas de la violencia y sus familiares para participar activamente en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas y en iniciativas de memorialización desde los años de violencia aun sin existir las condiciones para establecer una relación simétrica con el Estado y el resto de la ciudadanía, una participación que busca coadyuvar a ese tránsito de víctimas a ciudadanos.

Palabras clave:

Justicia transicional, conflicto armado interno, víctimas, reconocimiento

Índice de contenidos

Introducción	1
1. Marco de discusión	3
1.1. Objetivo del Informe	3
1.2. Lugar de enunciación.....	5
2. Marco teórico	13
2.1. Justicia transicional.....	13
2.1.1. Verdad.....	17
2.1.2. Justicia	19
2.1.3. Reparación	20
2.1.4. Reformas institucionales	22
2.1.5. Memorialización.....	24
2.2. Reconocimiento	25
3. Avances en materia de justicia transicional en el Perú posconflicto	32
3.1. La Comisión de la Verdad y Reconciliación	32
3.2. El Plan Integral de Reparaciones y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel	34
3.3. Los lugares de memoria y conmemoración	42
3.4. La ley y el Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas Durante el Período de Violencia 1980-2000.....	46
3.5. Procesamiento y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos	49
4. Emprendedores de justicia transicional: la línea Memoria, democracia y posconflicto del IDEHPUCP (2017-2021)	52
4.1. La línea Memoria, democracia y postconflicto del IDEHPUCP	52
4.2. Proyecto Gobernanza indígena y participación política en el Perú. Búsqueda de personas desaparecidas: nuevas narrativas y capacidades para la incidencia política por la paz (Fase 2).....	54
4.2.1. Problemática y ejes de intervención	54
4.2.2. Productos y resultados	59
4.3. Proyecto Contribuyendo en la construcción de un Plan Nacional de Memoria en el Perú.....	64
4.3.1. Problemática y ejes de intervención	64
4.3.2. Productos y resultados	68
5. Promoviendo el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado	73

5.1. La agencia de las víctimas y su derecho a la participación en la justicia transicional.....	73
5.2. Adhesión solidaria.....	78
Conclusiones	82
Referencias.....	88
Anexos.....	95
Anexo A	95



Índice de tablas

Tabla 1. Resumen del proceso de diálogo para la elaboración de la política de memoria	69
Tabla 2. Proyectos de la Línea Memoria, democracia y postconflicto en las que se tuvo participación (2017-2021)	95



Introducción

El presente informe profesional es el resultado de la experiencia del autor, entre los años 2017 y 2021, en el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP). Muestra la manera en la que desde esta institución se contribuye con el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno en el proceso de justicia transicional en el Perú. Específicamente, se da cuenta de la manera en la que se ha promovido la incorporación del enfoque de centralidad de las víctimas en las respuestas y políticas del Estado relacionadas a las dimensiones de verdad y memoria mediante la ejecución de distintos proyectos en el período de tiempo señalado.

El IDEHPUCP es una unidad de la Pontificia Universidad Católica del Perú fundado en el año 2004 con el propósito de continuar el legado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y realizar un seguimiento a la implementación de sus recomendaciones. El trabajo del IDEHPUCP está orientado al fortalecimiento del sistema democrático y a la defensa de los derechos humanos en el país, siendo una de sus líneas de trabajo la de Memoria, democracia y postconflicto. En este eje temático, el IDEHPUCP ha venido desarrollando desde su creación una serie de intervenciones, acciones de incidencia, proyectos de investigación y programas formativos con el objetivo de incidir, por un lado, en la mejora de las respuestas del Estado dirigidas a las víctimas del conflicto armado interno, y, por otro lado, en la promoción de los valores y del sistema democrático.

Durante los primeros años de funcionamiento, la labor del instituto giró en torno a la judicialización de los casos reportados por la CVR, a la difusión del informe final de la Comisión y a la mejora de la implementación del PIR, entre otros. En los últimos años, sin dejar de incidir en estos aspectos, se ha venido colocando mayor énfasis en la incorporación de la perspectiva de las víctimas en la política de búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario y en la discusión sobre el diseño de una política de memoria. A lo largo del informe, se muestra la experiencia personal en el instituto en relación al impulso del reconocimiento de las víctimas de la violencia y sus familiares como sujetos de

derechos y no como población beneficiaria de una política. Quiere decir, como sujetos con agencia y capacidad para intervenir y participar de manera activa desde la formulación de las políticas y respuestas del Estado, pasando por su ejecución misma, hasta la rendición de cuentas. Este informe busca contribuir en los trabajos y estudios realizados sobre la justicia transicional en el Perú y las demandas por reconocimiento de colectivos sociales, como lo son las organizaciones de víctimas de la violencia. Igualmente, busca impulsar estudios posteriores sobre emprendedores de la justicia transicional y de memoria, y las dinámicas de representación de la violencia que surgen a partir de su interacción con los actores del conflicto.

La estructura del informe incluye cinco secciones. En el primer capítulo, se describen los objetivos y el lugar de enunciación. En la segunda sección, se presenta el marco de la justicia transicional y el concepto de reconocimiento, con el que se sostiene el impulso de las víctimas de la violencia como actores centrales de las políticas de transición. El tercer capítulo presenta una síntesis de los avances del Estado en relación a las víctimas de la violencia y en las que se enmarcan las intervenciones del IDEHPUCP. El cuarto capítulo describe los proyectos desarrollados por el instituto en la temática. Finalmente, se dedica una sección a la manera en que estas intervenciones han buscado contribuir al reconocimiento de las víctimas.

1. Marco de discusión

1.1. Objetivo del Informe

El informe profesional tiene como objetivo analizar la manera en la que el IDEHPUCP ha contribuido en el reconocimiento de las víctimas de la violencia del conflicto armado interno en el Perú en mecanismos de justicia transicional a través de su línea de trabajo de Memoria, democracia y postconflicto. El IDEHPUCP es una institución que realiza acciones de investigación, fortalecimiento de capacidades e incidencia en temas de democracia y derechos humanos en el país. En su línea de Memoria, busca servir de puente entre el Estado, la sociedad civil y las víctimas de la violencia, acompañando los procesos políticos en marcha. No se posiciona desde la neutralidad, sino desde su propia agenda –herencia del trabajo de la CVR– para impulsar la aplicación de un enfoque centrado en las víctimas en los mecanismos transicionales. La justicia transicional es el conjunto de acciones llevadas a cabo por los Estados – y en ocasiones por actores internacionales– tras un período de violencia política que haya derivado en graves violaciones a los derechos humanos.

Para desarrollar esta idea, este trabajo toma como objeto de análisis dos intervenciones en que se tuvo participación directa. La primera se concentró en la problemática de la desaparición forzada y en cómo mejorar la participación de los familiares de personas desaparecidas en la ley y plan de búsqueda con enfoque humanitario que el Estado viene implementando desde el 2016. La segunda giró alrededor de la memorialización acompañando, por un lado, la formulación del Plan Nacional de Memoria mediante un proceso de diálogo multiactor y, por otro lado, la elaboración del expediente técnico del proyecto del Santuario de la Memoria de La Hoyada, en Ayacucho. En ambos proyectos, se muestran los lineamientos de acción de las intervenciones, los propósitos que se buscaron alcanzar y los resultados inmediatos conseguidos. Asimismo, se muestra la manera en la que el instituto se posicionó frente a los distintos actores alrededor de las medidas de justicia transicional. De la misma manera, no es

objetivo de este trabajo discutir el impacto en el largo plazo de los proyectos realizados.

El momento en que se ejecutaron estas intervenciones fue muy distinto al de la transición política, cuando el tema de la reparación, la judicialización o el esclarecimiento de los hechos de violencia formaron parte importante de la discusión política. En estas dos décadas posconflicto, el Estado central fue dando avances significativos para responder a las demandas de las víctimas; entre estos, la implementación del Plan Integral de Reparaciones, la creación del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social o la promulgación de la ley y Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Estas respuestas han sido complementadas por los gobiernos regionales y municipales, los cuales han formulado sus propios planes de reparación local o han creado oficinas para el registro de víctimas. Estas medidas muestran, hasta cierto punto, la incorporación de la agenda de derechos humanos en el Estado nacional; sin embargo, el factor más importante para que ello ocurriera fue la presión ejercida por la sociedad civil organizada, actores internacionales y colectivos de víctimas.

Pero así como se dio esto, la agenda de derechos humanos también fue mutando con el tiempo. Otras problemáticas sociales, como la conflictividad socioambiental, plantearon nuevos retos a los actores políticos y al movimiento de derechos humanos. Los reclamos de las víctimas de la violencia dejaron de ser la única prioridad para la sociedad civil organizada; el financiamiento externo hacia estos temas se redujo considerablemente; y una tendencia hacia el olvido y el silencio fue ganando terreno en el discurso político y dentro de la sociedad.

A pesar de este escenario adverso, la lucha de las víctimas y sus familiares no ha sido desestimada. Muchas de ellas desarrollaron capacidades, mejoraron sus conocimientos sobre el funcionamiento político y adquirieron herramientas de negociación e incidencia que les permitieron continuar posicionando sus demandas en la arena pública y, sobre todo, participar en nuevos espacios de diálogo e interlocución abiertos por el Estado en donde pudieron ser reconocidas sus voces y puntos de vista como ciudadanos. Mucha de la interlocución que se produjo durante los años del conflicto a través de las ONG o políticos cedió el paso a una participación directa de las propias

organizaciones de víctimas y de sus liderazgos, reconstruyendo los lazos entre Estado y sociedad.

Lo que el informe muestra es cómo el IDEHPUCP contribuye a que los mecanismos de justicia transicional que el Estado ejecuta se desarrollen desde la centralidad de las víctimas, a partir del reconocimiento de éstas y de sus familiares como actores sociales con agencia y capacidad para intervenir en la manera en que se piensan y ejecutan estas políticas de justicia. Específicamente, el informe se centra en intervenciones que están relacionadas con las dimensiones de memoria y verdad de la justicia transicional.

La metodología del informe se sostiene principalmente en la revisión documentaria. Por un lado, se examinaron los lineamientos oficiales relacionados a los lineamientos de políticas de búsqueda de personas desaparecidas, de reparaciones y de memoria, que permiten ubicar el marco en el que se desarrollan las intervenciones del IDEHPUCP. Por otro lado, se revisaron los documentos que sustentan los proyectos realizados por el instituto y sus productos.

1.2. Lugar de enunciación

Ingresé al IDEHPUCP en febrero de 2016 para realizar prácticas profesionales en el Área Académica y de Investigaciones. Al cabo de un año, continué prestando servicios en esta misma área del instituto como consultor. En septiembre de 2017, fui trasladado al Área de Relaciones Institucionales y Proyectos, donde permanecí hasta enero de 2021. Durante este último período, realicé labores de asistencia administrativa y de investigación. Por un lado, asistí en el diseño y formulación de las iniciativas en las seis líneas de trabajo del instituto¹, incluyendo programas formativos, proyectos de investigación y acciones de incidencia. Adicionalmente, asistí en la identificación de

¹ Al 2021, las líneas de trabajo activas del IDEHPUCP son: (i) Memoria, democracia y postconflicto; (ii) Movilidad humana; (iii) Empresas y derechos humanos; (iv) Lucha contra la corrupción; (v) Pueblos indígenas; y (vi) Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

oportunidades de financiamiento para las distintas líneas; la elaboración de mapas de actores; y en la generación de relaciones institucionales.

Por otro lado, en este mismo período participé como asistente, primero, y como investigador, después, en el diseño y ejecución de los proyectos aprobados de la línea Memoria, democracia y postconflicto. Se puso en práctica diversas metodologías de investigación, técnicas de recojo de información cualitativa, acciones de incidencia y propuestas de formación con actores estatales y de la sociedad civil de Lima y regiones desde un enfoque de derechos humanos y un marco conceptual interdisciplinario sobre la justicia transicional. Ello ha supuesto la construcción continua y permanente de relaciones de confianza con stakeholders y una presencia activa en regiones, volcando los conocimientos aprendidos desde la antropología y las ciencias sociales. Este informe se centra en la experiencia del autor en dos proyectos del instituto.

El primer proyecto llevó por nombre *Gobernanza indígena y participación política en el Perú. Búsqueda de personas desaparecidas: nuevas narrativas y capacidades para la incidencia política por la paz (Fase 2)*, en el que se participó tanto en su diseño como en su ejecución; esto último desde julio de 2019 a enero de 2021 en que permanecí en el instituto. El proyecto abordó la búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno y la manera en la que se podía mejorar la participación de los familiares de personas desaparecidas en el marco de la política de búsqueda que viene llevando a cabo el Estado. En la fase de diseño, participé en la definición y redacción del problema, justificación y objetivos del proyecto. Esto implicó revisar los resultados alcanzados en la fase 1 del proyecto, que también trató sobre la búsqueda de personas desaparecidas, el contenido de la política de búsqueda de personas desaparecidas y la situación en las regiones del país. A su vez, ello llevó a observar que las regiones con mayor cantidad de personas desaparecidas eran Ayacucho y Huánuco, y que era importante explorar las capacidades, posibilidades y limitaciones para la implementación de la política de búsqueda en cada zona y para la participación de los familiares en el proceso de búsqueda, comenzando por el hecho de entender que la desaparición en cada

región se dio de formas distintas y que el grado de atención en general que han recibido las víctimas varía notoriamente.

Luego de la fase de diseño y de la aprobación de un fondo de financiamiento externo, se desempeñaron funciones de asistencia administrativa y de investigación en el proyecto. El proyecto tuvo tres componentes: investigación, formación e incidencia. Mi involucramiento en la ejecución del proyecto se observa en el trabajo realizado en Huánuco, principalmente. Para el componente de investigación, realicé un mapeo de actores clave relacionados a la agenda de derechos humanos durante y posconflicto. Así es como pude identificar a las organizaciones de víctimas que continuaban activas, a los miembros de ONG locales que brindaron apoyo legal y psicológico a las víctimas, a autoridades locales relacionadas a la temática, entre otros. Luego del mapeo de actores, diseñé el instrumento de recojo de información para el trabajo de campo. Este instrumento fue socializado con el resto del equipo y afinado para el trabajo en Ayacucho, de forma que pudiésemos recabar la misma información y compararla. El trabajo de campo en Huánuco estuvo a mi cargo, realizando entrevistas semi estructuradas a profundidad con actores clave de las provincias de Huánuco y Leoncio Prado para recoger las maneras en las que los familiares y la sociedad civil habían intervenido en procesos de búsqueda desde los años de violencia y cómo poco a poco esta acción fue tomando la forma de una participación de corte más formal. Igualmente, las visitas de campo permitieron entablar una relación cercana con los liderazgos de organizaciones de víctimas de la región, específicamente con el Comité de Familias Desplazadas por la Violencia Política (COFADESVIPO), la Asociación de Víctimas de Angashyacu y la Organización de Mujeres Afectadas por la Violencia Política (OMAVIPO), con quienes se realizarían los otros componentes.

La información obtenida fue sistematizada y ordenada por variables en una matriz, que también elaboré, y que cruzó la data de campo con información bibliográfica y documentaria en el tema. La matriz también sirvió para el vaciado de información concerniente a Ayacucho, asumida por otra parte del equipo. Con la sistematización, participé en reuniones de discusión con el resto de miembros del proyecto para analizar ambos casos tomados. Así fue cómo se

reconstruyeron e identificaron las trayectorias de participación de las víctimas en procesos de búsqueda de personas desaparecidas construyendo seis tipos distintos de participación. Los resultados de la investigación fueron expuestos por mí y la coordinadora del proyecto en una sesión del Grupo Interdisciplinario sobre Memoria y Democracia de la universidad².

Para el componente de formación, el proyecto propuso ejecutar dos programas formativos para los familiares de personas desaparecidas, uno por cada región. Las visitas a Huánuco ayudaron a comprender la situación particular de las organizaciones de víctimas, sus debilidades, potencialidades y también sus demandas y que, por tanto, no podía seguir la misma estructura que la propuesta en Ayacucho. Para Huánuco, formulé un primer borrador de los temas y contenidos que podían abordarse. La propuesta fue socializada y mejorada junto al equipo, con el que finalmente se ideó una versión final del curso. Posteriormente, participé junto a la coordinadora del proyecto en una reunión de validación en Ayacucho con las lideresas de las organizaciones, corroborando la malla de contenidos, la metodología y el calendario de clases. Un aspecto importante de esta validación es que se acordó que fuesen las propias organizaciones las que determinasen quiénes podían participar en el programa.

En el componente de incidencia, asistí en el diseño de la metodología de dos encuentros de actores sociales para la búsqueda de personas desaparecidas. Estos encuentros fueron espacios de interlocución y diálogo en el que se invitó a liderazgos de organizaciones de víctimas de varias regiones del país junto a funcionarios encargados de implementar la política de búsqueda. La metodología debía servir para intercambiar experiencias de intervención entre familiares, recoger expectativas de participación en la política de búsqueda y también plantear demandas e interrogantes al Estado. Una primera parte consistió en una serie de presentaciones a cargo de los funcionarios del Estado, específicamente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como de otras instituciones como el Equipo Peruano de Antropología Forense, que ha

² Actualmente, fruto de ese trabajo, se viene trabajando un artículo académico junto a la investigadora Iris Jave.

tenido una experiencia importante en exhumaciones, elaboración de fichas antemortem, etc. Una segunda parte de trabajo fue de corte más participativo, disponiendo que se forman grupos de 4 o 5 personas, a modo de taller, respecto a cómo se percibía la implementación de la política de búsqueda y de qué manera podían participar los familiares. Al formarse distintos grupos, también facilité el trabajo en uno de ellos. Complementariamente, asistí en coordinaciones y otras labores menores para la ejecución de diversos productos del proyecto.

El segundo proyecto se llamó *Contribuyendo a la construcción de un Plan Nacional de Memoria en Perú*, en el que también asistí desde la fase de diseño, durante el primer semestre de 2020, hasta su ejecución; esta última de junio de 2020 a enero de 2021. Trabajé una primera versión de la propuesta de proyecto a partir una reunión institucional de la coordinadora del proyecto con la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, encargada de la implementación del Programa Integral de Reparaciones. La reunión hizo ver que había dos procesos distintos en marcha por la CMAN relacionados a la memorialización. En primer lugar, la elaboración del expediente técnico para crear un lugar de memoria en la zona de La Hoyada, adjunto al cuartel del Ejército “Los Cabitos”, en Ayacucho, donde yacen los restos de cientos de personas desaparecidas durante el conflicto armado. En segundo lugar, el proceso de formulación de un Plan Nacional de Memoria de la violencia y que se había avanzado hasta la construcción de unos lineamientos de política por parte de la CMAN. Ambos procesos debían ser acompañados para garantizar un proceso social y de memoria en cada uno. Así es como nace la propuesta.

Mi participación en este proyecto inició con la redacción de un borrador de proyecto, conjuntamente con la coordinadora del proyecto, estableciendo como objetivo fortalecer y acompañar al Estado en estas dos acciones. La propuesta incluyó la descripción de los avances en materia de reparaciones simbólicas y cómo estaba siendo abordado el tema de la memorialización hasta el momento en el país. El proyecto obtuvo un financiamiento externo y llevó adelante componente de asistencia técnica para ambos temas. Por un lado, se organizó un proceso de diálogo con diversos actores de Lima, Huánuco, Ayacucho y Junín

respecto a sus expectativas, demandas o percepciones respecto a la posibilidad de contar con una política de memoria. En dicho proceso, realicé el mapeo de actores por cada región junto a sus niveles de interés y de influencia en el quehacer de la memoria de la violencia. Igualmente, elaboré una primera versión de la pauta de discusión para el proceso de diálogo. El mapa y la pauta fueron revisados y pulidos posteriormente con el equipo del proyecto. Posteriormente, facilité y conduje más de la mitad de las 30 reuniones del proceso de diálogo con los actores clave. La sistematización y análisis de la información que salió de estas reuniones permitió producir el documento *Proceso de diálogo para el Plan Nacional de Memoria* que elaboré en coautoría con Iris Jave.

En el otro eje de intervención, el proyecto propuso crear un comité de expertos que apoyase la elaboración del expediente técnico de La Hoyada. Al respecto, apoyé al comité en labores logística y de coordinación, organizando la calendarización de las reuniones y elaborando las actas e informes que surgieron de las reuniones del grupo. Adicionalmente, brindé asistencia en otras labores menores y de coordinación constante con la Comisión Multisectorial de Alto Nivel. El detalle de los resultados y productos de ambos proyectos serán desarrollados en el capítulo 4. Igualmente, en el Anexo A, se encontrará un listado de otras participaciones del autor en proyectos de la línea Memoria, democracia y postconflicto del IDEHPUCP junto a una breve descripción de las labores desempeñadas.

La selección de estas dos experiencias obedece, en primer lugar, a la naturaleza de las intervenciones. Son proyectos “integrales”, en el sentido de que tuvieron diversos componentes de intervención, no solo de investigación. Ello permitía describir la experiencia del autor en distintos campos de acción, yendo desde lo académico hasta la incidencia pública y política. En segundo lugar, ambos proyectos permitieron el relacionamiento con víctimas de la violencia en varios niveles: como aliados, sujetos de estudio, activistas de derechos humanos, etc

Más allá de mi participación específica, en tanto profesional de la antropología, mi aporte estuvo tanto en la ideación como en la ejecución de los proyectos. Aunque no se tratan de propuestas de desarrollo o de promoción, los

proyectos deben tener una lógica y coherencia interna para que los objetivos respondan a las problemáticas identificadas y a las consecuencias que ellas acarrearán para la población, en este caso para las organizaciones de víctimas. Esta coherencia va desde la construcción del problema hasta la formulación del presupuesto, que también es un aspecto importante dentro de los proyectos. Un aspecto que ha sido difícil de aplicar desde el diseño, no obstante, ha sido el seguimiento y evaluación luego de los resultados, sobre todo para fines de sostenibilidad, pues ello exige una mayor dotación de recursos que el instituto no necesariamente tiene, al igual que una presencia más estable en las regiones de intervención.

En la ejecución de los proyectos, la contribución se sostuvo en mostrar y visibilizar las voces y percepciones de la población objetivo de políticas y estrategias del Estado. Al tratarse de mecanismos de justicia transicional, esto es clave pues se trata de organizaciones de víctimas quienes son usualmente vistas como “beneficiarios” de una política estatal, no como individuos cuyos derechos han sido vulnerados por intervención u omisión del Estado y constituye una obligación repararlos, restaurar su dignidad y verlos como ciudadanos, con capacidad y autonomía para señalar cómo pueden sentirse dignificados y cómo pueden transformar una política desde adentro. Ello indirectamente también le compete a las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo al IDEHPUCP, en tanto desarrolla intervenciones con estos colectivos. Aunque no se aplicó la etnografía como método, sí se construyó una relación cercana y horizontal con las víctimas, antes que percibirlos como fuentes de información u objetos de estudio. Ello también es notorio en la presentación de informes técnicos hacia el Estado como parte del proyecto, en los que tanto el instituto como los líderes de los colectivos que plantearon demandas retienen la autoría. Así, se ha podido mantener un contacto directo y estable con las organizaciones aún después de haber finalizado los proyectos, pues el trabajo de incidencia por la agenda de derechos humanos trasciende las experiencias específicas. A lo largo del informe se muestra que esta manera de trabajar es un aporte importante en el propio reconocimiento de las víctimas, pero también presenta limitaciones que

abren la discusión sobre la representación, el rol de los emprendedores de justicia transicional o cómo se define la agencia de las víctimas.



2. Marco teórico

2.1. Justicia transicional

La justicia transicional puede ser entendida como el conjunto de respuestas orientadas a la construcción de paz tras atravesar un período de violencia, conflicto armado o violación de derechos fundamentales. Tiene por objetivo sancionar a los responsables de la violencia y/o violaciones a los derechos humanos; esclarecer la verdad de los hechos de violencia; brindar una reparación a quienes padecieron la violencia y violaciones a los derechos humanos; impulsar reformas institucionales como garantía de no repetición; y, en algunos casos, promover la reconciliación (Van Zyl, 2011, p. 47). Estos objetivos pueden situarse de acuerdo a tres ejes temporales: (i) sacar a la luz las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado y castigar penalmente a sus responsables; (ii) abordar los desafíos y demandas del presente, desde las reparaciones a las víctimas y los procesos de memorialización; y (iii) preparar un mejor futuro sin violencia para alcanzar una cultura de paz (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020, p. 5).

La justicia transicional, como marco, tiene antecedentes de larga data; sin embargo, en su concepción más moderna, sus orígenes se hallan en el contexto post Segunda Guerra Mundial, cuando se aborda desde un punto de vista internacionalista (Teitel, 2011). A partir de ese momento hasta la actualidad, la justicia transicional ha evolucionado de acuerdo a la naturaleza de los conflictos y de la violencia, pasando de ser un ideario a constituir obligaciones vinculantes para los Estados.

Teitel (2011) identifica tres momentos de la justicia transicional. La primera –a la que denomina “fase de la posguerra”– inició en 1945 con los juicios de Nuremberg y culminó con el comienzo de la Guerra Fría. Es un período muy corto al darse en condiciones extraordinarias fruto de una guerra de impacto global, caracterizado por la cooperación entre los Estados –principalmente los Aliados, que estuvieron detrás de las medidas de justicia–, la imposición de

sanciones económicas y la judicialización a los crímenes de guerra para los miembros de las potencias derrotadas.

Es un momento en el que se comienza a hablar de una sociedad internacional contemporánea y, por tanto, de un Derecho Internacional moderno cuyo sujeto de derecho no solo serán los Estados, sino también los individuos y las organizaciones internacionales. En un escenario post bélico, los intereses de los Estados en el marco de una sociedad internacional abordan la soberanía, la igualdad y la no intervención, pero, adicionalmente, la paz, el desarrollo y la cooperación internacional, con lo cual comienza a hablarse de la prohibición del uso de la fuerza (Salmón, 2018).

Un segundo momento surge en 1989 con el colapso y fragmentación de la Unión Soviética y la oleada de procesos de democratización en distintas partes del mundo, incluyendo América Latina. De acuerdo a Teitel (2011), es una etapa en la que los esfuerzos están dirigidos a la reconstrucción de la sociedad tras el cambio de régimen o el fin de la violencia y que tienen como actor protagónico a los Estados-nacionales en sus propios territorios, lo que llevó a tener respuestas con base en cada contexto. El foco no pierde de vista el procesamiento y juzgamiento a los perpetradores, pero sí comienza a abarcar otras problemáticas como la promoción de un Estado de derecho, la reconciliación o la construcción de paz y del tejido social. Por lo mismo, las bases conceptuales ya no serían solo desde el derecho, sino también desde la ética, la filosofía, la medicina e incluso la teología (Teitel, 2011). Es por ello que aparecen nuevos dilemas relacionados a la transición de un régimen político a otro, o de un estado de guerra a uno de paz –como el supuesto antagonismo entre justicia versus paz– que abren discusiones sobre la viabilidad de las medidas en la reconstrucción de los Estados nacionales.

Ahora bien, mientras la fase I de la justicia transicional se caracterizó por los procesos judiciales, teniendo como hito de los juicios de Nuremberg y Tokyo, la segunda fase priorizó como mecanismo la creación de comisiones de la verdad, con la finalidad de esclarecer los hechos de violencia del pasado y establecer una verdad histórica. Las comisiones de la verdad sí lograron consolidarse como un mecanismo extendido alrededor del globo de acuerdo a

las condiciones de cada país. América Latina y África han sido las regiones donde más uso se ha hecho de las comisiones, mientras que en Europa del Este se optó por la recuperación de los archivos oficiales como política transicional (Teitel, 2011).

Finalmente, surge un tercer momento de la justicia transicional hacia fines del siglo XX, cuando se hace extensiva alrededor del mundo y cuya aplicación comienza a ajustarse a contextos de violencia sistemática y de inestabilidad política. Es el estado “estable de la justicia transicional” (Teitel, 2011, p. 164). Las comisiones de la verdad continuaron su afianzamiento en tanto mecanismo de esclarecimiento de verdad; sin embargo, destacó aún más la creación del Tribunal Penal Internacional (TPI) como una instancia permanente encargada de procesar a responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad de acuerdo al Derecho Internacional. El TPI tuvo como antecedentes inmediatos los Tribunales Penales Internacionales ad hoc para la ex Yugoslavia y para Ruanda. Es un momento en el que se discuten cada vez más aspectos como la participación de las víctimas en el diseño e implementación de las políticas de justicia para obtener dosis mínimas de legitimidad y de gobernanza, o incluso los alcances de la justicia transicional respecto a las causas estructurales que subyacen los hechos de violencia en determinadas zonas.

A lo largo de este trayecto la justicia transicional pasó de ser un asunto excepcional a establecer un conjunto de obligaciones que los Estados deben cumplir para asumir las graves violaciones a los derechos humanos y crímenes internacionales, lo que ha venido de la mano con la elaboración de estándares internacionales en la materia. Así, se pueden señalar hasta cinco obligaciones que nos remiten a mecanismos o instrumentos institucionales mediante los cuales se llegue a cumplir esos compromisos.

Una primera obligación corresponde a la búsqueda de la verdad; es decir, a investigar y develar los hechos del pasado violento reciente junto a las personas responsables de los mismos. Esta dimensión de la justicia transicional es particularmente importante cuando se trata de investigar aquello que el Estado no quiere que se sepa ya sea por su participación directa, o por omisión

y que impide a las personas afectadas y sus allegados conocer lo que ocurrió, como es el caso de las ejecuciones extrajudiciales o las desapariciones forzadas en los que no se sabe a ciencia cierta qué ocurrió con la persona y donde yacen sus restos, impidiendo al familiar cerrar el proceso de duelo. En un segundo nivel, implica que la sociedad pueda conocer lo que ocurrió en el pasado reciente.

En segundo lugar, los Estados tienen como responsabilidad investigar penalmente, procesar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos respondiendo a las demandas de justicia por parte de las víctimas de la violencia, así como de sus familiares. Esta obligación viene acompañada de la imposibilidad de poner en marcha mecanismos como la amnistía amplia para perpetradores.

Una tercera obligación tiene que ver con la reparación por la violación de una norma internacional hacia algún individuo. La reparación puede adoptar las formas de (i) restitución o restablecimiento de la situación que existía previamente a los hechos denunciados en la medida de lo posible; (ii) indemnización, normalmente realizada cuando no puede restituirse la situación anterior; y (iii) satisfacción, que abarca un conjunto de medidas muy diversas para responder a daños no materiales (Salmón, 2018).

Una cuarta obligación de los Estados reside en la implementación de reformas institucionales como garantía para la no repetición de los hechos. Esta obligación, a diferencia de las anteriores, no está dirigida únicamente a las víctimas directas, sino a la sociedad en su conjunto. Las reformas más urgentes son aquellas que apuntan a las instituciones que estuvieron involucradas en las violaciones a los derechos humanos y en la permanencia de un régimen dictatorial –como las fuerzas del orden– o que bien permitieron que ello ocurriera –como el sistema de administración de justicia–.

Recientemente, se viene hablando de los procesos de memoria respecto de las graves violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario como el quinto pilar de la justicia transicional (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020). Al respecto, el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* de las Naciones Unidas reconoce el derecho

inalienable a la verdad de los pueblos, pero también que la historia de opresión y de violencia de un pueblo forma parte de su patrimonio, por lo que es responsabilidad del Estado adoptar las medidas necesarias como parte del “deber de recordar” que coadyuven a “preservar del olvido la memoria colectiva y (...) evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas” (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2005, p. 7). De esta manera, los procesos de memoria, subsumidos en otros pilares como el de verdad o la reparación, han comenzado a tener una importancia por sí mismos.

Ninguna de estas obligaciones se superpone a la otra, ni tampoco existe una jerarquización entre las mismas, por lo que los Estados deben responder integralmente al pasado de violencia cumpliendo con cada una de ellas. No obstante, en la práctica, lo que se ha observado es una mayor dificultad para la obligación de procesar y sancionar a los perpetradores, en especial cuando han formado parte de la estructura del Estado, por retener cuotas de poder para entorpecer o retrasar la judicialización o por la falta de capacidad de operadores de justicia para asumirla, entre otros. A continuación, se muestran los mecanismos más implementados por cada dimensión.

2.1.1. Verdad

La obligación de investigar y esclarecer los hechos del pasado reciente ha sido abordada principalmente por las comisiones de la verdad. Como se mencionó, las comisiones fueron el instrumento que caracterizó a la fase dos de la justicia transicional, estando centradas en develar lo oculto y recoger la experiencia de violencia de las víctimas. Hayner las define a partir de cinco elementos: (i) están concentradas en eventos que ocurrieron en el pasado, no en aquellos que están ocurriendo en el tiempo presente; (ii) investigan un conjunto de eventos que guardan un patrón entre sí y que tomaron lugar en un período de tiempo; (iii) establecen una relación directa con la población afectada y sus experiencias de violencia; (iv) tiene un funcionamiento temporal que culmina con la entrega de un informe final; y (v) su creación y funcionamiento es oficialmente autorizado por el Estado (2011, p. 32). Algunas comisiones tienen

como objetivo adicional el fomento de la reconciliación social, como la comisión sudafricana, aunque no es mandatorio.

Las comisiones de la verdad se originaron en América Latina. El primer antecedente fue la Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas (CONADEP) creada en Argentina en 1983 para investigar específicamente las desapariciones forzadas que tomaron lugar durante la dictadura militar. A pesar de no calzar en el modelo de comisión moderna, constituyó la primera experiencia para responder a las demandas de verdad de los familiares de las personas desaparecidas. Es hasta 1990 que se crea en Chile la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación –conocida como Comisión Rettig por su Presidente– para investigar ampliamente las violaciones a los derechos humanos durante el régimen militar de Augusto Pinochet. En los años posteriores, el trabajo de las comisiones ha ido retroalimentándose a partir de estas primeras experiencias buscando conocer las causas estructurales que permitieron los hechos de violencia y mejorar sus recomendaciones con miras hacia el futuro. Así, países de toda la región, de África y Asia han constituido sus propias delegaciones de la verdad.

El trabajo de las comisiones está estrechamente ligado con las otras dimensiones de la justicia transicional. A pesar de que no tienen facultades para denunciar o sancionar a los perpetradores, el trabajo que se realiza para conocer los abusos del pasado puede contribuir a la formulación de las acusaciones por parte de las Fiscalías, como ha sucedido en el caso peruano. Por otro lado, cada vez es más frecuente ver cómo en los informes finales, las recomendaciones incluyen lineamientos que guíen el diseño de un programa administrativo de reparaciones dirigido a las víctimas; mientras que también exhiben los ámbitos en donde urge emprender reformas institucionales. Finalmente, la relación directa con las víctimas y el recojo de sus testimonios ha permitido la recuperación y transmisión de memorias de la violencia e inspirado la realización de iniciativas de conmemoración tanto por el Estado como por la sociedad civil.

Hayner (2011) menciona que la importancia de las comisiones y de sus informes finales reside en que representan un reconocimiento oficial por parte del Estado de los abusos y violaciones a los derechos humanos que se

cometieron, lo que impacta positivamente tanto en las víctimas, como en la sociedad misma. Ante las barreras que enfrenta la judicialización para ser efectiva, el reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos es un paso importante para la sociedad en su conjunto y para las personas afectadas. No obstante, esta autora también explica que la revelación de la verdad puede producir inestabilidad al interior de la sociedad o nuevas situaciones de violencia, en especial en aquellas zonas donde hay una mayor polarización o donde los perpetradores continúan reteniendo cuotas de poder al interior de las instituciones.

2.1.2. Justicia

La dimensión de justicia es la que supone mayores retos para la implementación de mecanismos de transición. Esto se debe a la debilidad institucional en la que muchos Estados se encuentran tras un período de violencia o de guerra y a que, en el caso de regímenes dictatoriales, las personas involucradas en las violaciones a los derechos humanos o que posibilitaron éstas, continúan formando parte del Estado y siendo influyentes dentro de éste así como en la opinión pública. En muchos casos, estos actores han impuesto barreras a la judicialización como un condicionamiento para una transición ordenada o una paz más estable, creando una falsa dicotomía entre justicia y paz.

Méndez (2011) explica que la retribución no es una forma de venganza, sino una expresión de que la sociedad no debe tolerar el quebrantamiento de las normas. Y cuando se trata de graves violaciones a los derechos humanos, como son la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial, la tortura o la violencia sexual, la sanción penal a los responsables no solo busca disuadir al resto de miembros de la sociedad a que no comentan los mismos crímenes, sino además enviar un mensaje a las víctimas de que las atrocidades padecidas no quedarán impunes y no volverán a ocurrir. Por lo mismo, señala que los procesos penales identifican responsabilidades individuales en los crímenes, diferenciándose de los mecanismos de verdad que buscan identificar los patrones de violencia y

vulneración de los derechos humanos y de esa forma reconstruir la responsabilidad política, más allá de la individual. Asimismo, coadyuva en el restablecimiento de la confianza entre la ciudadanía y el Estado al dar como mensaje que las violaciones a los derechos humanos no serán toleradas (Van Zyl, 2011).

La judicialización de violaciones a los derechos humanos tras períodos de violencia ha sido asumida por tribunales nacionales, pero los ha habido también en instancias internacionales. En este segundo caso, el precedente formal fueron los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y de Tokyo; no obstante, al ser aplicados por los países Aliados, no tuvieron precisamente un carácter neutral. Posteriormente, ante las graves violaciones a los derechos humanos y la imposibilidad de concretar un acuerdo de paz entre las partes, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolvió crear los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Ruanda en los años 1993 y 1994 respectivamente, que reavivaron la antigua idea de crear un Tribunal Penal Internacional (TPI). Ello se dio finalmente en 1998 tras la Conferencia de Roma, creándose la instancia para la sanción individual por genocidio, crímenes de guerra, de agresión y contra la humanidad. El TPI no reemplaza a los tribunales nacionales, sino que tiene un carácter complementario y subsidiario a estos (Salmón & García, 2000). Los tribunales internacionales adquieren relevancia cuando estamos ante un estado fallido o cuando no se ha producido una ventana de oportunidad para la agenda transicional y de derechos humanos al interior del Estado y del sistema de administración de justicia nacional.

2.1.3. Reparación

El cumplimiento de la obligación a resarcir a las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos tras un período de conflicto ha venido siendo asumido a partir de las sentencias de tribunales nacionales e internacionales, pero también de la creación de programas administrativos dirigidos ampliamente al conjunto de víctimas. Estos últimos ofrecen una serie de ventajas respecto a las reparaciones judiciales individuales. Según De Greiff

(2011), los procedimientos caso por caso pueden acentuar la desigualdad al interior de las víctimas, entre quienes tienen un mayor acceso a la justicia frente a los que no. En segundo lugar, la posibilidad de develar de manera total los hechos de violencia del pasado podría diluirse tras la confidencialidad de los acuerdos en los procesos judiciales. Inclusive, en términos económicos, adoptar la misma lógica de las reparaciones vía judicial de manera extensiva al resto de víctimas es inviable, como se ha visto en algunos casos de víctimas que han llevado sus casos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos recibiendo una compensación que resulta poco factible de replicar para un número grande de víctimas.

Además de responder directamente a las víctimas, los alcances de la reparación, al igual que el de otros mecanismos de justicia transicional, incluyen el reconocimiento, la confianza, la solidaridad (De Greiff, 2011) o el desarrollo (Roht-Arriaza & Orlovsky, 2009). La reparación incide en la reafirmación de las víctimas en tanto personas afectadas, pero también como ciudadanos; es decir, con modos de vida, lengua, religión o etnia particulares y con iguales derechos y obligaciones que el resto de personas. Esto se ve de manera más notoria en las medidas de satisfacción, que son respuestas no materiales como las disculpas públicas, conmemoraciones oficiales, actos de desagravio, etc., que aunque estén dirigidas a las víctimas, son realizadas de manera pública y abierta a fin de que el resto de la sociedad les brinde este reconocimiento.

Asimismo, las reparaciones pueden generar un mayor sentido de confianza para con el Estado y al interior de la propia sociedad, en donde se comparten una serie de valores, más allá de los derechos fundamentales y obligaciones. Igualmente, pueden entenderse como una expresión de solidaridad, sobre todo cuando la creación de los programas de reparación por vía administrativa han sido el resultado de un trabajo de incidencia y de cabildeo de organizaciones de derechos humanos, partidos políticos y actores de la sociedad civil, y cuando las víctimas han sido personas históricamente marginadas. Otros puntos de convergencia se producen con las nociones e iniciativas de desarrollo cuando se trata de poblaciones excluidas históricamente por factores estructurales, para quienes las reparaciones pueden constituir un

punto de partida en su reconocimiento como sujetos de derechos, con capacidad para exigir y participar en procesos de gobernanza y en el ejercicio pleno de otros derechos más allá de los vulnerados durante los períodos de violencia, como el del desarrollo.

Los programas de reparación por vía administrativa a menudo incluyen una variedad de componentes de intervención, por ejemplo, medidas que buscan restituir la situación previa como reformas a la tenencia de la tierra; medidas de compensación económica o de provisión de servicios; o medidas simbólicas y no materiales, llegando a beneficiar a las víctimas a nivel individual como colectivo. De esa forma, aunque se parte de los pilares establecidos por el Derecho Internacional, cada vez los modelos de programas de reparación atraviesan por más transformaciones sobre la base de las experiencias previas.

2.1.4. Reformas institucionales

Las reformas institucionales como garantías para la no repetición son la dimensión de la justicia transicional con mayor alcance. A diferencia de los procesos penales, de las comisiones investigadoras de la verdad, y los programas de reparación, las reformas no están pensadas primariamente para atender a las víctimas, sino para transformar las instituciones involucradas en los hechos de violencia, su funcionamiento y sus miembros para la sociedad en su conjunto. Se trata de emprender una serie de cambios y mejoras dentro del Estado y de la sociedad para que no se vuelva a producir una situación similar.

Dentro de esta dimensión, la inhabilitación de funcionarios públicos – *vetting* en inglés– es comúnmente referida como la reforma más importante por realizar, aunque no de manera aislada. La inhabilitación busca reformar las instituciones que o bien estuvieron directamente involucradas en los hechos de violencia o graves violaciones a los derechos humanos, o bien las permitieron indirectamente. En ese sentido, de acuerdo a Mayor-Rieckh (2009), tienen un efecto punitivo –para la responsabilidad individual de los funcionarios–, como preventivo –para la ciudadanía en general–.

Existen dos tipos de *vetting*: la reestructuración y el restablecimiento. En la primera, se realiza un proceso de revisión de los funcionarios y de su actuación durante el período de violencia para transformar la institución de una manera positiva. Se trata de “limpiar” las instituciones existentes para transformarlas. El restablecimiento, en cambio, busca definir mejores criterios de selección de los nuevos aspirantes a aquellas instituciones que estuvieron comprometidas con los hechos de violencia. A través de esto se busca constituir nuevas instituciones con nuevas bases, antes que mantenerlas funcionando en su forma habitual. Bien implementado, el *vetting* tiene un impacto amplio, desde la recuperación de legitimidad para las instituciones hasta el aumento de la confianza ciudadana hacia éstas. Lo que es más, para las víctimas, puede significar, indirectamente, una medida de satisfacción al ver que la afectación a sus derechos no está pasando desapercibida (Mayer-Rieckh, 2009).

Esta acción por sí sola no representa una garantía para la no repetición; debe formar parte de una transformación más integral en el Estado y en la sociedad. Algunos ejemplos de estas reformas paralelas son la capacitación continua para funcionarios en el uso de la fuerza o en Derecho Internacional Humanitario, la elaboración de códigos de ética para funcionarios, la creación de mecanismos de rendición de cuentas ciudadana y de *compliance*, oficinas de *ombudsman*, etc.

Según Méndez (2005), una de las instituciones en las que se deben focalizar los programas de inhabilitación son las fuerzas del orden. Para el autor, es imprescindible revisar el historial de actuación de los funcionarios y miembros de las fuerzas armadas y/o policiales, tanto como crear mecanismos de rendición de cuentas horizontales y verticales, quedando sujetas a instancias civiles. Lo mismo ocurre con los tribunales militares que deben limitar su actuación a delitos de función y no a graves violaciones a los derechos humanos como ocurrió en el Perú durante el conflicto armado. En el caso de las dictaduras y gobiernos represivos, la reforma integral o eliminación de las políticas de seguridad interna son igualmente necesarias para cambiar la formación y actuación del cuerpo militar o policial en situaciones de tensiones, disturbios y conflictividad social.

2.1.5. Memorialización

La memorialización como dimensión autónoma de la justicia transicional es un postulado reciente. A través de la memorialización, se genera la oportunidad de que la sociedad misma reflexione de manera crítica sobre los hechos del pasado reciente, así como sus causas inmediatas y estructurales, contribuyendo a la promoción de una cultura de paz y de respeto de los derechos humanos. A su vez, la memoria colectiva es necesaria para satisfacer otras obligaciones del Estado en materia de justicia transicional, con lo cual, es un pilar autónomo, pero que también se encuentra presente en las dimensiones antes vistas (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020).

Cuando hablamos de memoria nos estamos refiriendo a los recuerdos e interpretaciones que los individuos le otorgan a hechos del pasado y que se encuentran “enmarcados socialmente” (Jelin, 2002); quiere decir, inmersos en una serie de códigos y valores socioculturales propios del entorno en el que nos desenvolvemos. La memoria colectiva, nos remite a una acción mediante el cual los individuos rememoran en interacción con otros actores, narrativas o entidades colectivas que están insertos en los mismos marcos sociales. Jelin (2002) explica que entender la memoria colectiva como un proceso y no como un “hecho dado”, nos ayuda a entender la manera en la que se construyen las memorias, observando, por un lado, a los actores sociales y, por otro lado, las disputas, negociaciones o consensos que se generan respecto a los hechos del pasado. En muchas sociedades en transición, las disputas entre narrativas del pasado violento exhiben una memoria hegemónica o dominante en contraposición a una o varias memorias subalternas en la lucha por posicionar el relato en la historia oficial nacional.

La acción de hacer memoria implica realizar una selección de los elementos que van a configurar la interpretación del pasado. Ello implica dejar en el olvido aquellas cosas que no son centrales en el relato individual. Sin embargo, también hay un olvido impuesto; aquel ejercido por actores políticos como una serie de medidas coercitivas contra la población incluyendo la destrucción u ocultamiento de archivos oficiales, de sitios de represión, etc. que

impiden a la ciudadanía reconstruir los hechos del pasado y darlos a conocer en su totalidad. Este olvido puede llevar a que las memorias desaparezcan o que sean mantenidas en un ámbito privado.

La preservación de las memorias no debe verse como un fin en sí mismo. Todorov (2000) distingue la memoria “literal” de la memoria “ejemplar”. En la primera, se preservan y recuerdan los hechos tal como ocurrieron, encasillando a las personas que sufrieron la violencia en su estatus de víctimas o ancladas al pasado traumático. En la segunda, en cambio, se parte de la rememoración para promover una acción más reflexiva que lleve a comprender de manera crítica otros hechos sociales futuros en circunstancias distintas. Mientras la primera no conduce a ninguna reflexión y se somete el presente al pasado; la segunda tiene un potencial liberador al no quedarse en el hecho traumático y revictimizante, sino en las lecciones que el pasado deja para el presente.

La memorialización en el marco de la justicia transicional aspira a crear las condiciones para que se produzca un diálogo entre los distintos actores sociales sobre lo que produjo los sucesos de violencia en el pasado, sus impactos en el presente y lo que se requiere hacer para prevenir que se vuelvan a repetir en el futuro, contribuyendo a la promoción de la cultura de paz y el respeto por los derechos humanos. Pero hacia las víctimas directas de la violencia, la memorialización está muy relacionada con las medidas de satisfacción, sobre todo cuando las personas afectadas han sido poblaciones históricamente marginalizadas, para quienes la práctica de “hacer memoria” constituye un reconocimiento del daño padecido cuando no se logra implementar mecanismos de verdad y justicia, así como una dignificación hacia la persona.

2.2. Reconocimiento

El modelo de justicia transicional contemporáneo enfatiza cada vez más la necesidad de seguir un enfoque basado en la centralidad de las víctimas. Esto implica no solo que los mecanismos estén dirigidos a satisfacer las demandas de las víctimas directas de la violencia y de sus familiares, sino que además éstas puedan intervenir en la manera de implementar las medidas estatales

desde su concepción, procurando un efecto reparador en la persona o comunidad afectada, el ejercicio de una ciudadanía plena y la restitución de la dignidad humana. Este enfoque puede ser abordado desde la noción de reconocimiento.

Para entender este concepto, es importante explorar primero su relación con las nociones de identidad y alteridad. La construcción de las identidades colectivas implican la demarcación de fronteras entre el “nosotros” frente a “otros” (Ulfe & Trinidad, 2017). No podemos concebir lo que define a un grupo sin dar cuenta de qué es lo que no entra dentro de esta definición. Son, en ese sentido, dos caras de la misma moneda. Esta contraposición lleva a que cuando se producen interacciones o contacto entre diferentes grupos con identidades propias, éstas pueden estar cargadas de tensiones y confrontaciones, pero también de relaciones de cooperación o estrategias de negociación.

Ulfe y Trinidad (2017) explican que estos encuentros no son neutrales pues las subjetividades afloran cargando imaginarios que incluyen elementos y nociones como la raza, el género, la clase social, etc., que justamente pueden entrar en conflicto con los alter egos, en especial cuando la imagen resultante es un estereotipo. Las autoras agregan que los estereotipos son peligrosos cuando la frontera trazada divide a un “nosotros” civilizado y un “otros” salvaje, cruel o inclusive no humano, una suerte de ser exótico o monstruoso. Cuando estos grupos distintos cohabitan en un mismo territorio, y estos imaginarios predominan, las interacciones son asimétricas llevando a que haya predominio de uno o varios grupos, de sus valores, prácticas y rituales, por sobre los demás.

El reconocimiento entra a tallar cuando se comprende que el proceso de constitución de la subjetividad requiere tanto el auto reconocimiento como el ser reconocido por otro sujeto. Es decir, no basta con la definición de un “nosotros”; es necesario aceptar que los “otros” existen desde sus propios elementos constitutivos y que a su vez estos nos reconozcan. Para la reproducción de la vida social, es mandatorio el reconocimiento recíproco (Honneth, 1997, p. 114). Es por ello que al reconocimiento no se le opone el odio, sino la indiferencia, pues ella supone la eliminación o inexistencia de una relación entre grupos o personas. En sociedades estamentales o altamente jerarquizadas donde el

estatus cumple un rol preponderante, el reconocimiento no es algo gratuito u otorgado de buena fe; toma la forma de demanda o de lucha por los grupos o sujetos que históricamente han sido menospreciados (Ulfe & Trinidad, 2017, p. 27).

Ahora bien, Honneth (1997), partiendo de los trabajos previos de Hegel y Mead, coincide en la distinción de tres formas del reconocimiento recíproco: (i) la dedicación emocional; (ii) el reconocimiento jurídico; y (iii) la adhesión solidaria. El primer nivel está asociado con el amor y los lazos afectivos, y es propio de las relaciones primarias como lo es la familia. Al interior de esta unidad, los individuos se perciben como seres de mutua necesidad, que pueden llegar a un equilibrio entre la autonomía de los individuos y su conexión mutua. Honneth señala que esta forma de reconocimiento se observa en la autoconfianza individual. Por el contrario, menciona como formas de menosprecio, el maltrato y la violación.

La segunda forma de reconocimiento recíproco supone una relación de derecho. Es el auto reconocimiento como sujetos de derechos y de obligaciones hacia los demás en tanto libres e iguales ante la ley. Supone un reconocimiento mutuo pues los derechos de uno terminan cuando inician los de otros. Honneth agrega que aunque el reconocimiento recíproco en esta dimensión encierra la capacidad individual de orientarse respecto a normas morales, éste exige contar con condiciones mínimas de vida. Esto puede estar relacionado con el surgimiento y consolidación de las nuevas generaciones de derechos. Aunque es cierto que se ha avanzado considerablemente en el reconocimiento de derechos para toda la ciudadanía, la valoración social de cada individuo continúa estando mediada por las cualidades y capacidades que se tienen, o inclusive por la pertenencia a grupos sociales. Solo cuando el principio de igualdad entre todos los individuos prevalece, es que una persona puede ver en otros una manera de reconocer la capacidad de que puedan formarse juicios autónomos (Honneth, 1997, p. 146).

Esta segunda forma de reconocimiento puede ser comprobada empíricamente en el autor respeto, gracias a la naturaleza “pública” de los derechos, lo que permite que se exija el respeto y ejercicio pleno de derechos

tanto individual como colectivamente. Como menciona Honneth, “un sujeto en la experiencia del reconocimiento jurídico puede pensarse como una persona que comparte con todos los miembros de la comunidad las facultades que le hacen capaz de participar en la formación discursiva de la voluntad” (Honneth, 1997, p. 147). Serán la desposesión de derechos y la exclusión las formas de menosprecio que experimentan las personas en este estado.

El último nivel del reconocimiento recíproco es la adhesión solidaria, que parte de la valoración social en términos simétricos. Según Honneth, la valoración social suele estar determinada por los objetivos éticos que predominan en cada sociedad y que están en constante redefinición. La valoración permite una auto referencia positiva en la medida en que el individuo cuenta con las cualidades valoradas por la sociedad o contribuya en el desarrollo de ésta. Una sociedad que tenga apertura a que sus objetivos éticos sean definidos por una diversidad de valores y regido por un ordenamiento más horizontal, podrá generar mejores condiciones para el desarrollo de relaciones simétricas entre los individuos (Honneth, 1997, p. 150). Al igual que en la dimensión anterior, las valoraciones sociales también son objeto de confrontación y disputa por parte de grupos sociales, los cuales buscan elevar sus capacidades y modos de vida al mismo nivel que quienes han logrado tener una posición hegemónica.

La solidaridad aparece cuando las relaciones sociales tienen una valoración simétrica, pues significa que los individuos se están reconociendo recíprocamente porque cada uno, desde sus propias capacidades, cualidades o modos de vida, están contribuyendo a una praxis común. Es decir, ya no se valora la cualidad o rasgo de determinado grupo, lo que vendría entenderse como prestigio de clase o de grupo, sino por cuanto coadyuva a la consecución de un propósito más elevado y afín a todos, lo que genera una participación activa: “solo en la medida en que yo activamente me preocupo de que el otro pueda desarrollar cualidades, pueden realizarse los objetivos que nos son comunes” (Honneth, 1997, p. 158-159). La forma de menosprecio en esta estado es la indignidad y la injuria, mientras que la manera de percibir la solidaridad es la autoestima.

Visto así, hablar de reconocimiento es entrar a una arena de tensión y de lucha social en aras de relaciones más equilibradas; además, claro está, de la definición de una identidad propia. Sin embargo, la lucha por el reconocimiento no solo se da entre individuos o grupos, sino también entre estos y el Estado, para con el que se demanda igualdad de derechos en la teoría y en la práctica, respeto por sus propios valores de grupo y una autonomía individual y colectiva para sí (Ulfe & Trinidad, 2017, p. 27).

En el Perú posconflicto, las demandas de reconocimiento constituyen un aspecto clave para las víctimas de la violencia y sus familiares. No solo por haber sufrido la vulneración de sus derechos, sino porque el conflicto desnudó y agudizó las taras históricas de la sociedad nacional, como el racismo, la discriminación, la marginación y la indiferencia. Las pérdidas humanas en las zonas rurales de las regiones andinas y amazónicas del país no fueron sentidas de la misma manera que aquellas de la capital (Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación [CVR], 2004). Fueron tomadas como daños colaterales, justificados por el carácter del conflicto y sus voces y rostros camuflados bajo la pobreza y la exclusión.

Desde los años más duros de violencia hasta la actualidad, las personas afectadas por la violencia han exigido al Estado, como al resto de la sociedad, ser escuchados y vistos; obtener justicia para sus seres queridos; que se esclarezca y dé a conocer la verdad de los hechos ocurridos; una reparación que dignifique; y garantías mínimas de que ni ellos, ni otras personas padezcan lo mismo. Una demanda por reconocer que existieron y existen no como “otros”, ajenos a uno mismo, sino como parte de ese “nosotros” nacional; que sus derechos valgan igual que el de los demás y que puedan hacer goce de su autonomía.

Dentro de los mecanismos de justicia transicional en el Perú, la CVR fue la primera en aprehender esa demanda, aplicando a lo largo de su trabajo y en su informe final un enfoque centrado en las víctimas, palpable en distintos sentidos: en que los testimonios de las víctimas constituyesen el elemento central del relato construido por la comisión; en poner en el centro los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación; en el diseño descentralizado de

la comisión para llegar a la mayor cantidad de personas afectadas; y en el hecho de que la voz de las víctimas fuera escuchada por el resto de la sociedad nacional (Reátegui, 2012, p. 16-17). En ese marco, las audiencias públicas permitieron que las víctimas, ignoradas por años, pudieran ingresar a la esfera pública a hablarle al Estado y al resto de la sociedad. Sobre todo, hizo que las personas y los testimonios fueran escuchados que era importante para quebrar el silencio (Jelin, 2002).

Además, muchas de éstas lo hicieron en nombre de un colectivo, planteando un conjunto de demandas (algunas ligadas a los derechos vulnerados durante el conflicto y otras asociadas a problemas estructurales como la exclusión, la falta de servicios o la desatención estatal) (Ulfe, 2006). El dar sus testimonios en su propio idioma, en un país en el que para tener voz debes expresarte en castellano, propició una suerte de reparación simbólica para las víctimas (Degregori, 2014, p. 128-129).

El reconocimiento también pudo hallarse en la idea de reconciliación nacional esbozada por la comisión que consistió en la generación de un nuevo pacto social entre el Estado y la sociedad, y entre los individuos en tres niveles: en el personal-familiar; en las organizaciones de la sociedad; y en la manera en que la sociedad se relaciona con el Estado con el objetivo de re-construir un país multiétnico, pluricultural y multilingüe (CVR, 2004, p. 465). Es decir, muy semejante a las dimensiones de dedicación emocional, reconocimiento jurídico y adhesión solidaria propuestas por Honneth para el reconocimiento mutuo en la sociedad.

Tras el trabajo de la comisión, el reconocimiento fue operativizado y encajonado dentro del programa de reparaciones simbólicas como una serie de actos y gestos dirigidos a víctimas, inocentes que sufrieron prisión, miembros de las fuerzas del orden y de comités de autodefensa, autoridades, etc. en los que se reconozcan las violaciones de derechos humanos, sus responsables, causas y consecuencias. No obstante, el ingreso de las víctimas en la esfera pública, más allá de que lo hicieran a partir de una identidad sostenida en la afectación de derechos, abrió más posibilidades para el reconocimiento que estas acciones. En adelante, el mensaje “nada sin las víctimas” comenzaría a sonar cada vez

más fuerte en las demandas hacia el Estado no solo por las secuelas del conflicto que debían ser atendidas integralmente, sino por la reafirmación de una ciudadanía cada vez más plena que exige transparencia, rendición de cuentas y expansión del proceso de toma de decisiones, incluyendo el propio marco de justicia transicional.

Ello también incluyó al propio marco de justicia transicional, cuya evolución ha llevado a dejar de considerar a las personas afectadas por la violencia como simples “beneficiarios” de una política que se formula y ejecuta de arriba hacia abajo. La participación es también una expresión de la búsqueda de reconocimiento que en este caso adopta la forma de una “política de identidad” que lleva a que las víctimas puedan construir una agencia y desplegar estrategias para acercarse al Estado y con otros actores para satisfacer sus demandas (Uffe, 2013, p. 83). Es de ahí que su participación en las medidas de justicia transicional, desde su concepción, sea vista cada vez más como una exigencia y un reflejo real de la aplicación del enfoque de centralidad de las víctimas, al punto de ser vitales para la sostenibilidad e impacto de la implementación de las medidas. Así, en su concepción moderna, el reconocimiento pleno de la ciudadanía de las personas afectadas por la violencia constituye uno de los pilares para la justicia transicional.

3. Avances en materia de justicia transicional en el Perú posconflicto

A continuación se muestran las principales medidas en materia de justicia transicional que se han puesto en marcha en el Perú a poco más de 20 años de producirse el fin del gobierno autoritario de Alberto Fujimori y del tránsito de un estado de violencia a uno de paz. Es en base a estas respuestas que el IDEHPUCP ha venido construyendo sus propuestas de intervención procurando tender puentes entre el Estado, las víctimas de la violencia y sus familiares, y el resto de la sociedad.

3.1. La Comisión de la Verdad y Reconciliación

El Perú inició su proceso de pacificación y de retorno a la democracia, tras la destitución del ex presidente Alberto Fujimori, con el gobierno transitorio de Valentín Paniagua en el año 2000. Durante este período de transición, se convocan elecciones generales para el año 2001 y se crea la Comisión de la Verdad -posteriormente Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). El impulso de la comisión tuvo sus antecedentes en las demandas de verdad y justicia por parte de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos desde la década del 1980; sin embargo, es con la transición democrática que la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) presenta como parte de una agenda nacional la creación de este ente, lo que vino acompañado de sendas movilizaciones ciudadanas y campañas mediáticas (Macher, 2014). Esta medida representa un hito al tratarse del primer mecanismo de justicia transicional en implementarse en el país, en el sentido estricto, y sobre el cual han partido otras medidas de verdad, justicia, reparación, no repetición y memoria. La CVR fue creada el 4 de junio de 2001 con el propósito de:

Esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación a los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como

proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos. (Decreto supremo N° 065-2001-PCM)

Adicionalmente, se estableció que la CVR debía orientarse a “la reconciliación nacional, al imperio de la justicia y al fortalecimiento del régimen democrático constitucional” (decreto supremo N° 065-2001-PCM). Algunos de los elementos más saltantes del marco de acción de la CVR fueron sus atribuciones no jurisdiccionales y su foco en asesinatos y secuestros, desapariciones forzadas, torturas y lesiones graves, violaciones a derechos colectivos, y otros crímenes y graves violaciones contra los derechos humanos cometidas tanto por organizaciones terroristas, como por agentes del Estado y grupos paramilitares. Esto marcó una diferencia sustancial respecto a las experiencias de Chile y Argentina, las primeras en la región, que se centraron únicamente en la desaparición forzada y en la actuación del Estado. Durante su implementación, la CVR también fue pionera en la región en sostener audiencias públicas a lo largo del país para recoger testimonios de las víctimas de la violencia. En total, la comisión recolectó cerca de 17,000 testimonios a través de un equipo descentralizado (Hayner, 2011).

La CVR presentó su informe final el 28 de agosto de 2003 con una estimación de 68,280 víctimas fatales, en lo que ha sido el episodio de violencia más intenso, largo y extenso de toda la historia nacional. De este número de víctimas, la CVR dio cuenta que el 79% vivía en zonas rurales, el 75% tenía un idioma materno diferente al castellano y el 56% se dedicaba a actividades agropecuarias, mostrando que la violencia impactó de manera diferenciada según el ámbito geográfico y el estrato social. Como contraparte, la CVR identificó que del total de personas muertas y desaparecidas reportadas, Sendero Luminoso fue el responsable del 54%, seguido de los agentes estatales, grupos paramilitares y comités de autodefensa (37%) y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (1.5%) (CVR, 2004, p. 18-19).

El trabajo de la comisión fue mayúsculo. No solo detalló las violaciones a los derechos humanos durante dos décadas desde la perspectiva de las víctimas, sino que también identificó las causas estructurales que permitieron

que se diera el conflicto y que la violencia escalara a niveles superlativos. El perfil de las personas afectadas por la violencia llevó al establecimiento de las categorías duales de “víctima” y “perpetrador” que hasta el día de hoy son objeto de disputas y de constante redefinición por actores sociales y políticos.

A poco de entregar su informe final, la CVR inauguró la exposición fotográfica *Yuyanapaq: Para recordar*, que narra de manera visual el período de violencia en el país con una selección de más de 200 fotografías. La muestra fue exhibida inicialmente en el distrito de Chorrillos, en Lima, y posteriormente en las capitales de Ayacucho, Huánuco y Junín, entre otras regiones, que tuvieron una alta incidencia de violencia. Actualmente, la exposición fotográfica se exhibe de manera permanente en el Ministerio de Cultura (MINCUL).

Como parte de su informe, la CVR incluyó un paquete de recomendaciones orientadas a la reconciliación. Entre éstas resaltaron la propuesta de un Plan Integral de Reparaciones para las víctimas de la violencia, un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses para la exhumación e identificación de las víctimas de violaciones de los derechos fundamentales (principalmente desaparición forzada) y un borrador de proyecto de ley del Consejo Nacional de Reconciliación, como instancia encargada de desarrollar e implementar las recomendaciones de la CVR.

La comisión marcó un hito en el proceso de transición peruano en tanto respondió a la demanda por que se investigaran y revelaran a la ciudadanía los hechos del pasado reciente y sus responsables. Sentó las bases para la judicialización de las violaciones a los derechos humanos y trazó el camino para las reparaciones y reformas institucionales. Indirectamente, el trabajo de la comisión motivó la formación de muchas organizaciones de personas afectadas y desplazadas y la creación de memoriales a lo largo de todo el país.

3.2. El Plan Integral de Reparaciones y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel

A poco de haberse entregado y publicado el informe final de la CVR, el gobierno de Alejandro Toledo emitió el decreto supremo N° 011-2004-PCM

mediante el cual se conforma la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (CMAN) adscrita, inicialmente, a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y posteriormente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), teniendo entre sus funciones³:

- i. Establecer de manera explícita los principios, enfoques, objetivos y políticas que guían la acción del Estado para sus tres niveles de gobierno en materia de reparación a las víctimas.
- ii. Establecer las acciones generales y específicas, así como las metas de la acción del Estado en materia de reparaciones dentro de los marcos de los procesos de programación multianual.
- iii. Establecer las prioridades de la acción del Estado en materia de reparaciones y el curso de atención de las mismas.
- iv. Coordinar la acción concurrente y especializada del Estado entre sus diversos sectores y niveles de organización, a fin de permitir el uso más eficaz y eficiente de los recursos disponibles.
- v. Coordinar las acciones del sector público con las de la sociedad civil, la cooperación internacional y las víctimas y beneficiarios del PIR, para la implementación de las reparaciones.
- vi. Facilitar el seguimiento, la rendición de cuentas, la transparencia y el mejoramiento continuo de las acciones de reparación.
- vii. Otras que establezca la CMAN.

En julio de 2005, el Congreso de la República aprobó la ley N° 28592 que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR para las víctimas de la violencia ocurrida entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Un año después, a puertas de culminar el período de gobierno, se publicó su reglamento, estableciendo principios, enfoques, objetivos, políticas y acciones que guían la acción del

³ Ver página web de la CMAN, <https://cman.minjus.gob.pe/funciones/>. Consulta: 31 de marzo de 2021.

Estado para la reparación a las víctimas. Así, se establecieron siete modalidades de reparación:

- i. Programa de reparaciones colectivas: tiene por objetivo contribuir a la reconstrucción del capital social, institucional, material y económico de comunidades y centros poblados afectados, así como de organizaciones de desplazados afectados por la violencia. Sus modalidades de intervención son la consolidación institucional; la recuperación y reconstrucción de infraestructura económica, productiva y de comercio; el apoyo al retorno, reasentamiento y repoblación; y la recuperación y ampliación de infraestructura de servicios básicos.
- ii. Programa de reparaciones económicas: busca brindar una reparación monetaria a familiares de personas fallecidas o desaparecidas, a víctimas de violación sexual y a quienes tengan una discapacidad a causa de la violencia.
- iii. Programa de reparaciones simbólicas: pretende contribuir en la restauración de los lazos sociales para favorecer la reconciliación nacional. Las modalidades incluyen gestos públicos; actos de reconocimiento; actos que lleven a la reconciliación; recordatorios y declaratorias, entre otros.
- iv. Programa de restitución de derechos ciudadanos: busca establecer el ejercicio pleno y efectivo de los derechos ciudadanos, civiles y políticos de la población afectada, como por ejemplo la regularización de la situación jurídica de desaparecidos, requisitorizados o indocumentados; la anulación de los antecedentes policiales judiciales y penales de las víctimas; la regularización de derechos sucesorios y saneamiento legal de muebles o inmuebles; o la exoneración de tasas judiciales, administrativas, etc. para estos trámites.
- v. Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional: busca otorgar facilidades para el acceso a la vivienda mediante programas de construcción y adjudicación de viviendas; proyectos de reconstrucción y rehabilitación de viviendas rurales; apoyo al saneamiento legal; apoyo en

la ubicación de familias desplazadas; y apoyo financiero y técnico para la autoconstrucción de viviendas para desplazados.

- vi. Programa de reparaciones en educación: busca facilitar oportunidades para el acceso a la educación o la culminación de estudios a través de la exoneración de pagos de matrícula o pensión; programas de becas integrales; educación para adultos, etc.
- vii. Programa de reparaciones en salud: su objetivo es la recuperación de la salud mental y física de las víctimas a través de la atención en servicios de salud; la recuperación integral desde la aproximación comunitaria y clínica; mejora de la infraestructura de servicios de salud, etc.

Un segundo aspecto importante fue la definición de la categoría de víctima, entendida como aquella persona o grupos de personas que hayan padecido actos u omisiones que violan las normas de los derechos humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o violación al debido proceso (decreto supremo N° 015-2006-JUS). A diferencia de la CVR, el PIR estaba reconociendo a los familiares de personas desaparecidas o muertas también como víctimas de la violencia, no solo como beneficiarios de la política de reparaciones. Pero, de otro lado, excluyó de esta categoría de manera explícita a los miembros de organizaciones subversivas (Guillerot & Magarrell, 2006, p. 88-89).

A partir de esto, se establecen dos tipos de beneficiarios: individuales y colectivos. En el primer grupo están considerados los familiares de personas desaparecidas o fallecidas (cónyuges, convivientes, hijos y padres), las víctimas directas de la violencia y las víctimas indirectas (hijos producto de violaciones sexuales, menores de edad que integraron Comités de Autodefensa, personas indebidamente requisitorias por terrorismo y traición a la patria, y quienes resultaron indocumentados) (decreto supremo N° 015-2006-JUS). Como beneficiarios colectivos, se consideran las comunidades campesinas, nativas y centros poblados afectados por la violencia, y los grupos organizados de

desplazados no retornantes provenientes de comunidades afectadas (decreto supremo N° 015-2006-JUS).

Finalmente, el reglamento del PIR también incluyó la creación del Consejo de Reparaciones (CR), encargado de manejar el Registro Único de Víctimas (RUV), un instrumento público que identifica nominalmente a las víctimas individuales y colectivas de la violencia y que las habilita a ser beneficiarias del programa de reparaciones. Debido a la preexistencia de diversos registros oficiales y de organizaciones de derechos humanos, el RUV también se encarga de organizar y unificar la información producida previamente para identificar a víctimas.

La respuesta estatal en materia de reparaciones tiene varias dimensiones de análisis. A nivel institucional, tanto la CMAN como el CR carecieron de estabilidad al atravesar sendos cambios en cuanto a su ubicación en la estructura del Estado. Durante los primeros dos años de su creación (2004–2005), la CMAN estuvo adscrita a la PCM. Luego, fue trasladada al MINJUSDH, perdiendo capacidad de coordinación con otros sectores competentes para la ejecución del PIR. Hacia mediados de 2006, ante las barreras burocráticas y la falta de peso institucional, la CMAN dejó de funcionar. En octubre de ese año, a poco de iniciar el segundo gobierno de Alan García, la CMAN volvió a estar adscrita a la PCM hasta fines de 2011. Desde el 2012, con Ollanta Humala en la presidencia, la instancia regresa definitivamente al MINJUSDH donde permanece hasta la actualidad (Guillerot, 2019). Estos cambios constantes denotan una falta de compromiso para dotar de seguridad y recursos mínimos a una instancia que debe articular y coordinar con otros sectores del Estado para asegurar la provisión de servicios a las víctimas en el marco del PIR.

El CR también atravesó por ese vaivén institucional, pero adicionalmente enfrentó limitaciones presupuestales y de tipo operativo, pues el reglamento del PIR no determinaba un marco conceptual, procedimientos y pautas que, debido a la variada composición del organismo y a las maneras distintas de comprender el conflicto armado, exigía llegar a consensos mínimos (Consejo de Reparaciones, 2013). Ejemplo de este trabajo adicional de elaboración de

instrumentos dentro del CR fue el Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas, aprobado en 2007.

Tanto la CMAN como el CR enfrentaban limitaciones para llegar a las regiones y localidades más afectadas por la violencia; en parte, por ser instituciones nuevas, pero también por tener un aparato estatal centralista. Mientras la CMAN creó oficinas descentralizadas en Ayacucho, Junín y Apurímac, en el caso del RUV, se abrieron registros regionales adscritos a oficinas o secretarías de los gobiernos regionales y municipales, principalmente en las gerencias de desarrollo social o local. A julio de 2021, se tenían inscritas 257,281 víctimas individuales (53% de género masculino), 5,712 comunidades y centros poblados, y 159 grupos de desplazados no retornantes (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021). La importancia del registro llevó a que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reconociese el RUV y los archivos de la CVR como parte de su programa “Memoria del Mundo”⁴.

Desde lo normativo, se ha criticado la limitada aplicación del enfoque de género al no reconocer por completo las violaciones y daños que sufrieron las mujeres durante el conflicto, imponiendo barreras para acceder a una reparación. Este es el caso de las víctimas de distintas formas de violencia sexual, quienes no estaban siendo consideradas en el reglamento del PIR y que han tenido que esperar a que se modifique la norma para su inclusión en el 2021 (ley N° 31119). En menor medida, desde los espacios locales se ha cuestionado el marco temporal de aplicación del PIR, al no tomar en cuenta las lógicas de violencia que tomaron lugar en algunas zonas de la Amazonía post 2000 y cuya pacificación fue más tardía al operar remanentes de organizaciones terroristas.

En cuanto a su implementación, el PIR se ha caracterizado por la poca integralidad entre sus programas y por el avance desigual que ha experimentado cada uno. El primero en ejecutarse fue el programa de reparaciones colectivas desde el año 2007, cuyos lineamientos fueron elaborados recién en 2012. Al 2018, la CMAN había beneficiado a 2,750 comunidades y centros poblados –

⁴ Ver <https://lum.cultura.pe/noticias/unesco-incorpora-archivos-de-cvr-y-ruv-al-programa-memoria-del-mundo>. Consulta: 31 de marzo de 2021.

alrededor del 48% del total–, y a 24 organizaciones de desplazados -17% del total– con proyectos productivos y/o de reconstrucción de infraestructura implementados por los gobiernos locales y regionales. En el programa de reparaciones en salud, hasta el 2018 se gestionó la atención en salud integral de 124,669 víctimas y afiliado al Seguro Integral de Salud a casi 140,000 personas (CMAN, 2019; Guillerot, 2019).

El programa de reparaciones económicas individuales, por su parte, inició en el año 2011, luego de publicarse un decreto que establece unilateralmente el monto de la reparación (S/ 10,000.00), los plazos para determinar a los beneficiarios y los criterios de priorización, recibiendo severas críticas de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos. Al término de 2018, se habían entregado compensaciones económicas a 85,278 personas. En el programa de reparación en educación, los lineamientos fueron publicados en el 2012, con diversas modalidades de becas de educación superior y técnica. Al 2018, se habían beneficiado a 141,448 personas muchas de las cuales son hijos o nietos de las víctimas directas de la violencia (CMAN, 2019; Guillerot, 2019).

En el caso del programa de reparaciones simbólicas, la medición de los avances es más compleja debido a la variedad de las acciones que encierra el programa. La CMAN ha realizado actos públicos de reconocimiento y de disculpas públicas hacia las víctimas; también, ha brindado acompañamiento a familiares de personas desaparecidas en ceremonias de entrega de restos; y ha apoyado la implementación de lugares de memoria y conmemoración a lo largo del país. Los lugares de memoria son una de las iniciativas de memorialización más extendidas. Aunque no existe un registro nacional oficial, se estima que hay más de 100 sitios de memoria en el país⁵, impulsadas por gobiernos locales, organizaciones de derechos humanos y por colectivos de víctimas.

Finalmente, están los programas de promoción y facilitación al acceso habitacional, y de restitución de derechos ciudadanos. El primero de ellos es el que menos progreso reporta, lo que se condice con la aprobación tardía de sus lineamientos en 2014. En un inicio, el programa otorgó bonos a víctimas para

⁵ Ver <https://proyecto-lugaresdememoria.pucp.edu.pe/inicio>. Consulta: 6 de abril de 2021.

promover su acceso al programa social Techo Propio. Con los lineamientos aprobados, se definieron dos modalidades: un programa de construcción y adjudicación de viviendas, y proyectos de apoyo a la reconstrucción y rehabilitación de viviendas rurales, además de otorgar títulos de propiedad (Guillerot, 2019). De acuerdo a la CMAN, el programa ha beneficiado a 37,862 personas al 2018 (CMAN, 2019).

En el caso del programa de restitución de derechos ciudadanos, un avance significativo ha sido el registro de víctimas de desaparición forzada, a cargo de la Defensoría del Pueblo, otorgando una declaración judicial de ausencia por desaparición forzada, habilitando a sus familiares a hacer ejercicio pleno de sus derechos civiles. Otras acciones realizadas han sido la realización de campañas para dotar de documentos de identidad a las víctimas de la violencia, aunque éstas se enmarcan en la labor que realiza normalmente el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil (RENIEC) (Guillerot, 2019).

Es interesante notar que al interior del país, el trabajo de la CVR y la promulgación del PIR motivaron una ola de iniciativas para coadyuvar la reparación de las víctimas, desde registros de víctimas, hasta planes regionales de reparación como ha sido el caso de Huancavelica (2004), Huánuco (2005-2006) o Ayacucho (2013-2021), entre otros. No obstante estos esfuerzos, no se ve mayor coordinación entre regiones para establecer criterios y procedimientos homogéneos, lo que podría restarle coherencia al registro de víctimas. Inclusive, las comisiones o comités creados en cada región tienen mandatos, estructuras y marcos de referencia particulares, creando posibles inequidades entre víctimas de una región y otra (Guillerot y Magarrell, 2006).

Más allá de las cifras, en el balance, el PIR ha provocado más críticas que satisfacciones al no responder a cabalidad las expectativas de las víctimas. La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial N° 162 (2013) resume los principales cuestionamientos al PIR. Como se mencionó previamente, la CMAN ha atravesado numerosos cambios en la estructura estatal, careciendo de capacidad para articular con los demás sectores que intervienen en el plan y para exigir la aplicación de las decisiones adoptadas. Asimismo, el PIR no toma en consideración indicadores cualitativos, ni mecanismos de evaluación y de

monitoreo, con lineamientos diseñados tardíamente, dificultando el recojo de percepciones de las víctimas y la medición de impacto. Finalmente, el PIR se ejecuta con una lógica de programa social, viendo a las víctimas como beneficiarios y a las reparaciones como una política que coadyuve al cierre de brechas de la población rural o en condición de pobreza, más no como la restitución de sus derechos luego de verse vulnerados. A ello se le suma la poca integralidad entre los programas, pues cada uno corre por cuenta propia, diluyéndose el sentido reparador.

3.3. Los lugares de memoria y conmemoración

Una de las iniciativas de conmemoración más importantes –y a la vez más polémicas– fue El ojo que llora. Construido en 2005 en el distrito de Jesús María, en Lima, es una iniciativa privada y conceptual de la artista Lika Mutal, que esperaba formar parte de una futura alameda de la memoria. El monumento contiene piedras con los nombres de víctimas de la violencia proporcionadas por la CVR, incluyendo algunos reclusos senderistas ejecutados en un motín en el penal Castro Castro. En 2006, en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por este caso, se reafirmó la inclusión de las personas asesinadas en el monumento, generando el rechazo de un sector importante de la sociedad civil. El monumento ha sido considerado como Patrimonio Cultural de la Nación; sin embargo, frente a los múltiples atentados padecidos, permanece cerrado, disponible únicamente para la realización de ceremonias formales.

Otra experiencia significativa es el Museo de la Memoria “Para que no se repita” de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), una de las primeras y aún vigentes organizaciones de víctimas y de derechos humanos en el país, surgida en Ayacucho. El museo de la ANFASEP fue inaugurado en 2005 en el local de la organización gracias al apoyo de la Embajada Alemana en el Perú, la Cooperación Técnica Alemana, del entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), la Consejería en Proyectos y la Coordinadora Nacional de

Derechos Humanos, los cuales brindaron financiamiento y/o asistencia técnica (ANFASEP, 2015). El museo contiene diferentes espacios, incluyendo una línea de tiempo sobre los hechos de violencia ocurridos en la región; sin embargo, la apuesta museográfica no proyecta una narrativa regional o nacional de la violencia, sino una muy propia de la organización, enfocada en la problemática de las personas desaparecidas a través de objetos representativos para las socias como una cruz de madera, la banderola de la asociación, etc. El museo, a su vez, se articula al Parque de la Memoria ubicado frente a la institución donde se erige el Tótem de la Memoria, una escultura que representa el pasado de violencia, las secuelas del conflicto y un futuro sin violencia.

Posteriormente, a raíz de una visita al Perú de la ministra de Cooperación y Desarrollo de Alemania en 2008, se realizó un ofrecimiento al gobierno peruano para financiar la construcción de un espacio nacional de la memoria que pudiese albergar la muestra *Yuyanapaq: Para recordar*. De acuerdo a Ledgard y Hibbett (2020), este ofrecimiento tomó lugar en un contexto de indiferencia por parte de la población y del Estado respecto al quehacer de la memoria, y de polarización entre las narrativas y memorias de la violencia. Por tal razón, el espacio nacional de memoria no nació como parte de un consenso, ni con un respaldo político importante.

Su creación más bien atravesó un proceso largo y requirió la conformación de una Comisión de Alto Nivel (CAN) –posteriormente Comisión Presidencial de Alto Nivel–. Tras tomar la decisión de no seguir la narrativa conductora de *Yuyanapaq* y de crear una muestra propia, la CAN produjo en 2012 los lineamientos institucionales del proyecto, estableciendo cuatro objetivos principales: (i) albergar la historia de lo sucedido en el período de violencia iniciado en 1980, a partir de la irrupción del terrorismo, hasta el año 2000; (ii) ser un espacio de reflexión, conmemoración e intercambio de nuestra identidad y de nuestra historia; (iii) convocar a todos, especialmente a los jóvenes que no vivieron el período de violencia de 1980 a 2000, pero también a las personas y comunidades que fueron víctimas y testigos en ese período; y (iv) generar un espacio vivo para tratar y enfrentar los problemas mencionados y promover la tolerancia, la democracia y el respeto de los derechos humanos ante la

persistencia de la discriminación, exclusión e intolerancia en el presente (Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social [LUM], 2015).

Los contenidos de la CVR fueron un referente importante para definir los contenidos del lugar, pero no se acogió por completo la narrativa de violencia, apostando por un acercamiento a la visión de las fuerzas del orden y por evitar ahondar en el despliegue de la violencia por parte del Estado (Ledgard & Hibbett, 2020). Hacia fines de 2013, la Dirección Nacional del proyecto adoptó como estrategia para la generación de consenso, el desarrollo de un proceso de consulta para discutir la propuesta de guion museográfico con afectados civiles, policiales y militares, periodistas, artistas, representantes del movimiento de derechos humanos, miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, y autoridades.

A través de este proceso de diálogo se pudo conocer cuáles eran las necesidades de los actores. Entre éstas, podemos mencionar el demostrar la violencia y buscar el reconocimiento ciudadano; dignificar a las víctimas y no revictimizarlas como ha venido ocurriendo con los procesos de justicia o de reparación; sentirse incluidos con voz propia en el caso particular de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales; narrar los hechos desde la experiencia vivida para cuestionar y no solo exponer; tener un espacio de conocimiento y aprendizaje para generaciones más jóvenes; y que además sea simbólico, reconfortante y conmemorativo (LUM, 2014).

Luego de este proceso, se conformó un equipo curatorial a cargo de proponer un nuevo guion y diseñar una curaduría. La propuesta de guion era similar a la esgrimida por la CAN inicialmente, pero incluyó una sección relacionada al tiempo presente del país y a los problemas que se siguen arrastrando en la actualidad. Se realizaron nuevamente sendas reuniones con *stakeholders* buscando demostrar participación, apertura y estabilidad ante intentos de deslegitimación del proyecto, sobre todo con las Fuerzas Armadas (Ledgard & Hibbett, 2020). Finalmente, es inaugurado durante el segundo gobierno de Ollanta Humala, el 17 de diciembre de 2015 en el distrito de Miraflores, Lima, el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM). Su inauguración se dio casi en paralelo a la creación del *Yalpana Wasi*.

Wiñay Yalpanapa –Casa de memoria. Para recordar eternamente– en Huancayo, por parte del Gobierno Regional de Junín.

El LUM tiene como componentes una exposición permanente a lo largo de tres pisos; exposiciones temporales para profundizar la información y presentar otras temáticas referentes a la memoria, los derechos humanos y la inclusión social; el Centro de Documentación e Investigación; el desarrollo de actividades culturales y académicas; y la educación como componente transversal (LUM, 2014). En agosto de 2018, fue incorporado al Sistema Nacional de Museos en la categoría de Lugares de Memoria que administra el MINCUL (resolución ministerial N° 304-2018-MC). De acuerdo al Sistema, los lugares de memoria son entendidos como “espacios orientados a construir una sociedad basada en una cultura de paz, el respeto a la institucionalidad democrática, la defensa de los derechos humanos, la enseñanza y difusión de la historia y las memorias, la producción, exposición y difusión de saberes y creaciones culturales, así como la reparación simbólica y/o la salvaguarda de archivos y colecciones reconocidas por la Unesco como Memoria de Mundo o Patrimonio Universal” (resolución ministerial N° 000271-2020-DM/MC). En diciembre de 2020, el *Yalpana Wasi* también fue incluido en el sistema. Y aunque ello les brinda un reconocimiento formal y mayor estabilidad al ser parte de un sistema oficial, también ha generado preocupación en las organizaciones de víctimas y en el movimiento de derechos humanos por la posible intromisión política y por la ausencia de unos lineamientos generales para las iniciativas de memoria en el país.

A razón de esto último, se ha venido discutiendo la posibilidad de contar con una política nacional de memoria que oriente y trace las acciones de memorialización y conmemoración. En 2018, la CMAN dio un primer paso al elaborar los *Lineamientos para la construcción de la política nacional de memoria, paz y reconciliación* como una base que pueda ser socializada con actores sociales y políticos.

3.4. La ley y el Plan de Búsqueda de Personas Desaparecidas Durante el Período de Violencia 1980-2000

Como parte de sus recomendaciones, la CVR incluyó una propuesta de Plan nacional de investigaciones Antropológico-Forenses a fin de responder a la problemática de las víctimas de desaparición forzada y la demanda de sus familiares por encontrar verdad y justicia. El Estado, no obstante, tardó más de la cuenta en acoger esta iniciativa. Tras una incidencia constante por parte de las asociaciones de víctimas y familiares, junto a organizaciones de derechos humanos y actores políticos, en 2016 se promulgó la ley N° 30470, de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, con la finalidad de priorizar el enfoque humanitario en el proceso de búsqueda, a través de la articulación y disposición de medidas de búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos. La ley representa el cambio de un enfoque en la respuesta del Estado desde lo penal hacia lo humanitario, priorizando la atención de los familiares por cerrar el proceso de duelo.

La ley tuvo algunos antecedentes que vale la pena mencionar. En 2003, se creó un subsistema de derechos humanos dentro del Ministerio Público para investigar y denunciar violaciones a derechos humanos como desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, así como el Equipo Forense Especializado (EFE) dentro del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses para asumir la investigación forense preliminar, la recuperación y el análisis de restos humanos y elementos asociados. Por otro lado, en 2004, se promulgó la ley N° 28413, que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980–2000 que permite a familiares de personas desaparecidas contar con un documento oficial para realizar trámites y gozar plenamente de sus derechos civiles. Aunque fue una medida importante, en la práctica, continuaron imponiéndose barreras burocráticas a los familiares para obtener la constancia por desaparición o la inscripción de la víctima en el RENIEC o el municipio (Jave, 2018).

De la misma manera, el procesamiento, la investigación y la sanción de los casos de desaparición forzada en el sistema de administración de justicia

continuaron con mucha lentitud, impidiendo a los familiares conocer el paradero de las víctimas. En suma, a pesar del registro de más de 4,600 sitios de entierro en todo el país hecho por la CVR, la identificación y restitución de los restos encontrados tampoco presentaba muchos avances, perpetuando el dolor de los familiares. Es así como va emergiendo la necesidad de virar hacia un enfoque que coloque en el centro al familiar y la restitución de los restos.

En 2010, se creó la Mesa de trabajo de búsqueda de personas desaparecidas, integrada por organizaciones de la sociedad civil, representantes del Estado y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), como una plataforma para comenzar a formular una política que atienda esta problemática desde un enfoque humanitario. Fruto de este espacio, el Ministerio de Salud (MINSA) publicó en 2012 los *Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas*, una herramienta técnica que ayuda a atender la salud mental de los familiares. Ese mismo año, la Mesa, junto a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República y el CICR, organizaron un seminario de trabajo en el que se formularon los contenidos de lo que sería la política. Tras una serie de idas y venidas, la Defensoría del Pueblo presentó en mayo de 2016 el proyecto de ley N° 05290/2015-DP al Congreso de la República, el que es finalmente aprobado y promulgado en junio por el Ejecutivo (Jave, 2018).

La ley construyó su propia definición de “persona desaparecida”, como “toda persona “cuyo paradero es desconocido por sus familiares o sobre la que no se tiene certeza legal de su ubicación, a consecuencia del período de violencia 1980-2000” (ley N° 30470). Ello marcó una aproximación distinta a los enfoques tradicionales que parten de la desaparición forzada como tipo penal. No solo es un abordaje más amplio respecto a quien consideramos como “víctima”, sino además no queda anclada al proceso penal, concentrándose en la necesidad del familiar y del entorno local de la persona desaparecida. Es justamente ese el enfoque humanitario.

La ley sería complementada con otros instrumentos de política como el Plan Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (1980-2000) (PNBPD) aprobado en diciembre de 2016, la Directiva para normar el proceso

de búsqueda de las personas con enfoque humanitario (2017) y el Banco de datos genéticos (2018). Así es como se conforma la base de la política de búsqueda en el Perú.

El PNBPD determinó que el MINJUSDH creara un órgano para dirigir y desarrollar las acciones requeridas. De esa manera, crea la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD) con dos direcciones de línea: la Dirección de Registro e Investigación Forense y la Dirección de Atención y Acompañamiento. Adicionalmente, se creó el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE) como una base de información que centraliza, sistematiza y depura la información relacionada a las personas desaparecidas y sus posibles ubicaciones.

La DGBPD asumió competencias para investigar casos con resolución judicial definitiva –nacionales o internacionales– que no hayan tenido una restitución de restos humanos, casos con archivo fiscal y casos nuevos puestos en conocimiento de la Dirección, con excepción de aquellos que hayan sido materia de investigación fiscal o proceso judicial. Tres etapas fueron definidas en el proceso de búsqueda: (i) la investigación humanitaria, en la que se selecciona, recopila, analiza y proporciona información sobre los casos; (ii) la intervención conjunta, a realizarse con el Ministerio Público; y (iii) el cierre del proceso de búsqueda, en el que se elabora y presenta un reporte final del caso y se realizan la restitución de restos o ceremonias de otro tipo cuando no se encuentran los cuerpos (resolución directoral N° 001-2017-JUS/DGBPD).

A julio de 2021, figuraban 21,918 personas desaparecidas en el RENADE, pero las cifras continúan en aumento. Casi la mitad de éstas fueron víctimas en sucesos que ocurrieron en Ayacucho (42%), seguido de Huánuco (12.9%), Junín (12.6%), San Martín (5.9%) y Huancavelica (4.9%). Las cifras del RENADE también corroboran que el perfil de la persona desaparecida es hombre (79.3%) entre 18 y 30 años (31.6%), lo que como contraparte muestra que han sido las mujeres las familiares que han asumido la búsqueda de los desaparecidos. A nivel de avances, hasta esa fecha se habían culminado 2,718 procesos de búsqueda, entre personas halladas con vida y restituciones de restos y entierro digno (Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2021).

El diseño e implementación de estos instrumentos de política son una respuesta concreta, significativa, aunque tardía, de parte del Estado para con los familiares tras más de 20 años buscando verdad y justicia. Al igual que con el PIR, la expectativa generada ha sido demasiado alta como para ser satisfecha prontamente por el Estado sin revictimizar a los familiares.

3.5. Procesamiento y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos

La CVR, como la mayoría de comisiones de la verdad, no tuvo entre sus facultades asumir la persecución de los perpetradores de las violaciones a los derechos humanos. Sí entregó, en cambio, la documentación de 47 casos al Ministerio Público para la formalización de las denuncias penales. Fue un primer avance, sin duda, que se dio a la par de un proceso de creación de un subsistema de derechos humanos para asumir la persecución, denuncia y juzgamiento de las violaciones cometidas durante el conflicto.

En el Ministerio Público, los primeros pasos se dieron en el 2003 con la creación de la Fiscalía Superior y la Fiscalía Provincial Especializada en Derechos humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumaciones de Fosas Clandestinas; la primera con competencia nacional y la segunda, en el distrito judicial de Ayacucho⁶. Un año después, la Fiscalía Superior Especializada se convirtió en la Fiscalía Superior Penal Nacional, ampliando su competencia para asumir la investigación de delitos contra la humanidad, delitos comunes que constituyan violaciones de los derechos humanos y delitos conexos; mientras que las Fiscalías Provinciales Especializadas se transformaron en Fiscalías Penales Supra provinciales⁷. Entre 2003 y 2005, se otorgó competencia funcional y territorial a fiscalías provinciales y se designaron magistrados para varios distritos fiscales del país como Huaraz,

⁶ A través de la resolución de la fiscalía de la nación N° 2034-2003-MP-FN y de la resolución de la fiscalía de la nación N° 2036-2003-MP-FN.

⁷ A través de la resolución de la fiscalía de la nación N° 1645-2004-MP-FN.

Cajamarca, Cusco, Huánuco, Huancayo, Coronel Portillo, etc.⁸ que dio garantías para realizar las investigaciones in situ (Gamarra, 2006).

En el Poder Judicial, por otro lado, se produjo una ampliación de competencias en las instancias existentes; ya que la Sala Nacional, encargada de procesar casos de terrorismo, pasó a ser la Sala Penal Nacional y a juzgar delitos contra la humanidad y violaciones a derechos humanos. De la misma manera, los juzgados penales especializados en delitos de terrorismo pasan a ser juzgados penales supra provinciales con las mismas competencias que la Sala Penal Nacional (Gamarra, 2006).

Durante los años siguientes, en lugar de continuar su fortalecimiento, las jurisdicciones especiales en ambas instancias atravesaron por muchos cambios internos, desde el traslado de fiscales, hasta la modificación de sus competencias, teniendo que ocuparse adicionalmente de delitos de narcotráfico, lavado de activos o trata de personas. Desde el 2020, la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Derechos Humanos y Terrorismo ha venido retomando el énfasis en la investigación de violaciones a derechos humanos y dotando de recursos y de personal en las regiones⁹.

Como es de esperarse, la judicialización ha tenido pocos avances, con procesos muy dilatados, una débil formulación de las acusaciones y muchas dificultades para acceder a archivos oficiales. Entre 2005 y 2016, se dio sentencia a 58 casos de violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado y procesándose a 298 personas, de las cuales apenas 91 (el 30%) han recibido una condena (Burt, 2018). Aun así, muchas de estas sentencias han sido emblemáticas al establecer como responsables de los crímenes a altos mandos militares, incluyendo al ex Presidente Alberto Fujimori, y al marcar un precedente jurisprudencial. Por ejemplo, en 2006, por el caso de desaparición de Ernesto Castillo Páez, los tribunales peruanos definieron el delito de desaparición forzada como crimen de lesa humanidad, condenando hasta por 16 años a oficiales de la Policía Nacional. Un año después, tras ser extraditado,

⁸ A través de la resolución de la fiscalía de la nación N° 1602-2005-MP-FN.

⁹ Ver <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/342159-fiscalias-especializadas-en-derechos-humanos-y-terrorismo-tramitaron-336-investigaciones-en-2020>. Consulta: 29 de abril de 2021.

Alberto Fujimori fue procesado por los casos “Barrios Altos” y “Cantuta” siendo condenado en 2009 a 25 años de prisión por autor intelectual de los delitos cometidos por el grupo Colina. Esta sentencia tomó en consideración la evidencia circunstancial para determinar la responsabilidad criminal de Fujimori y que los crímenes cometidos constituían un patrón generalizado (Burt, 2011).

En diciembre de 2017, en un contexto de alta inestabilidad política y de mayoría fujimorista en el Parlamento, el Presidente Pedro Pablo Kuczynski anunció el indulto humanitario a Fujimori como parte de una estrategia para afrontar un pedido de vacancia presidencial desde el Congreso. La decisión de Kuczynski generó el rechazo de la ciudadanía y movilizaciones masivas en la capital y otras ciudades. De todas formas, la concesión a Fujimori no sería suficiente para equiparar la balanza entre las fuerzas políticas, pues en marzo del siguiente año, Kuczynski enfrentó un segundo pedido de vacancia en el que salieron a la luz grabaciones con negociaciones e intentos de sobornos entre congresistas para apoyar al Presidente, ocasionando su renuncia hacia fines de mes. Meses más tarde, el Poder Judicial anuló el indulto a Fujimori y ordenó su captura, lo que finalmente se dio en enero de 2019. Ello no hace más que demostrar las barreras en la lucha contra la impunidad y cómo el avance o retroceso de las medidas de justicia transicional dependen de la coyuntura nacional y del cálculo político.

4. Emprendedores de justicia transicional: la línea Memoria, democracia y posconflicto del IDEHPUCP (2017-2021)

4.1. La línea Memoria, democracia y postconflicto del IDEHPUCP

El IDEHPUCP es una unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú creada en 2004 para hacer seguimiento a la implementación de las recomendaciones de la CVR. Su trabajo se orienta al fortalecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos en el Perú a través de seis líneas de trabajo. Una de estas líneas es la de Memoria, democracia y posconflicto, vigente desde la creación del instituto hasta la actualidad, cuyo objetivo se orienta a la mejora de la implementación de las respuestas del Estado dirigidas a las víctimas de la violencia; a la recuperación de memorias de la violencia; y a la promoción de la participación ciudadana¹⁰.

Dentro de esta línea, se han realizado un sinnúmero de proyectos de investigación, programas formativos, acciones de sensibilización, eventos públicos y servicios de consultoría. Los temas tratados han estado alineados a las demandas insatisfechas de las víctimas y al avance de las acciones estatales, por lo que a lo largo de los años han ido variando. En los primeros años, el foco estuvo, por un lado, en la difusión del informe final de la CVR y de la muestra fotográfica *Yuyanapaq. Para recordar*; y, por otro lado, en acciones de incidencia para la promulgación de medidas legislativas para la no repetición. Se publicaron documentos de trabajo sobre justicia transicional y los *Cuadernos para la Memoria Histórica* con fragmentos de la CVR. Respecto a lo segundo, en alianza con la Defensoría del Pueblo y la Alianza por el Derecho Ciudadano, se formularon propuestas de proyecto de ley para la eliminación de la libreta militar y sobre registros siniestrados (IDEHPUCP, 2014).

Asimismo, se prestó mucha atención a la judicialización de los casos que la CVR derivó a la Fiscalía tras la entrega del informe. En ese sentido, se capacitó a magistrados sobre actuación eficaz en el procesamiento de graves violaciones

¹⁰ Para más información ver <https://idehpucp.pucp.edu.pe>.

a los derechos humanos, se publicaron materiales sobre la justicia penal y aspectos procesales, y se hicieron acciones de seguimiento al avance de los casos judicializados. Es un contexto en el que tras el esclarecimiento de los hechos de violencia del pasado, la sociedad civil busca contribuir a que estos sean conocidos por la ciudadanía y promover la justicia retributiva para las víctimas.

Posteriormente, se comenzó a prestar atención a los procesos de memorialización, reconstruyendo algunas experiencias locales de memoria y detallando los procesos sociales que hubo detrás de su gestación en el libro *Los sitios de memoria. Procesos sociales de la conmemoración en el Perú* (2010). Igualmente, otras publicaciones de corte no académico son producidos por el instituto como el documento *Criterios básicos para un espacio de conmemoración de la violencia en el Perú* (2012), que contiene lineamientos mínimos que orientan a la ciudadanía a constituir y hacer sostenibles iniciativas físicas de memoria.

Este es un momento en el que se plantea en la agenda pública la posibilidad de diseñar y construir un espacio nacional de memoria, tras el ofrecimiento de financiamiento del Ministerio de Cooperación y Desarrollo de Alemania. Al crearse la Comisión de Alto Nivel para supervisar la gestión del proyecto, se nombró como vicepresidente al Dr. Salomón Lerner, Presidente Emérito del IDEHPUCP y ex Presidente de la CVR. A través de esta Comisión, se formuló una primera propuesta técnica del diseño del LUM.

En el 2012, tras años de incidencia para la formulación de un plan de investigación forense, el instituto realizó el estudio *Desaparición forzada y derechos de las víctimas: la respuesta humanitaria a las demandas de verdad, justicia y reparaciones en el Perú*, en el que se muestra la necesidad de dar respuesta a los familiares de personas desaparecidas sobre el paradero y destino de sus seres queridos. Más que una sustitución, el estudio planteó lo urgente que era complementar el enfoque penal con uno humanitario pensando ante todo en apaciguar el dolor del familiar y permitirle cerrar el proceso de duelo.

Hacia 2014, se aborda otra dimensión de la memoria; específicamente, aquella producida en y con relación a la escuela y la universidad, que fungieron

como escenarios de disputa entre los grupos armados. Por un lado, se tomaron dos escuelas rurales de Ayacucho y Junín –Huancasancos y Mazamari, respectivamente– para producir propuestas pedagógicas que ayudasen a los docentes al tratamiento del conflicto armado en las escuelas sobre la base de un diagnóstico situacional en cada zona. Desde una aproximación más académica, se elaboró el libro *Entre el estigma y el silencio. Memoria de la violencia entre estudiantes de la UNMSM y la UNSCH* (2014), con el propósito de recoger las narrativas del pasado de las nuevas generaciones de estudiantes de las dos universidades públicas más afectadas durante el conflicto, confrontando el estigma y los silencios impuestos.

Con el avance del Estado en la ejecución de mecanismos de justicia transicional, desde el 2017, el IDEHPUCP volcó su mirada a la implementación del PIR y del PNBPD para proponer mejoras en la participación de las víctimas y en la pertinencia de los lineamientos y acciones. En los últimos años, también viene acompañando a las víctimas para fortalecer sus iniciativas de memorialización –específicamente a la ANFASEP de Ayacucho– e incidiendo en la necesidad de formular una política pública de memoria. Es este último momento el que interesa para los fines de este informe.

A través del análisis de dos intervenciones, se busca explicar la manera en la que el IDEHPUCP ha contribuido en el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno en las medidas de justicia transicional. Mientras el primer proyecto aborda la participación de las víctimas en la política de búsqueda de personas desaparecidas; el segundo promovió un proceso de diálogo multiactor para el levantamiento de expectativas sobre la necesidad de contar con una política pública de memoria.

4.2. Proyecto Gobernanza indígena y participación política en el Perú. Búsqueda de personas desaparecidas: nuevas narrativas y capacidades para la incidencia política por la paz (Fase 2)

4.2.1. Problemática y ejes de intervención

En noviembre de 2017, con apoyo de la Fundación Ford, el IDEHPUCP implementó el proyecto *Gobernanza indígena y participación política en el Perú. Búsqueda de personas desaparecidas: nuevas narrativas y capacidades para la incidencia política por la paz* con el objetivo de fortalecer la implementación de la política nacional de búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno peruano a partir de la experiencia de participación, diálogo y acompañamiento de las organizaciones de víctimas. Con miras en el PNBPD, el IDEHPUCP desarrolló una intervención basada en la investigación, el desarrollo de capacidades y la incidencia para contribuir en el reconocimiento de los familiares y en su participación en el proceso de búsqueda. Por la magnitud de las desapariciones, el proyecto se desarrolló en Ayacucho, teniendo a la ANFASEP como principal organización beneficiaria y aliada y cuya agenda principal gira en torno a la búsqueda de personas desaparecidas.

Gracias al proyecto, se reconstruyó y documentó el proceso de agendación y diseño de la estrategia de búsqueda, específicamente de la ley, priorizando el rol de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil. A su vez, ello se tradujo en una serie de recomendaciones presentadas a la Dirección de Búsqueda en sendas reuniones de trabajo. En segunda instancia, el proyecto contribuyó en el fortalecimiento institucional de la ANFASEP a través del diseño y ejecución de una Diplomatura de Estudios en Gobernanza Indígena y Participación Política a jóvenes líderes de la organización –pertenecientes a la Juventud ANFASEP– y potenciar sus acciones de incidencia en políticas de justicia. Igualmente, se desarrolló conjuntamente con las socias de la organización un plan de comunicación institucional¹¹. Con este enfoque tripartito, el instituto pudo desarrollar una relación estrecha con la ANFASEP e identificar sus necesidades institucionales. Así es como se pudo conocer, por ejemplo, lo importante que era la dotación de herramientas teóricas y prácticas en una variedad de temas y que, en ese marco, también era pertinente que los hijos y nietos de la organización –muchos de ellos profesionales con una creciente

¹¹ Ver https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/gobernanza-indigena-y-participacion-politica-en-el-peru-busqueda-de-personas-desaparecidas-nuevas-narrativas-y-capacidades-para-la-incidencia-politica-por-la-paz/. Consulta: 21 de julio de 2021.

voluntad de participación política– pudieran fortalecer sus capacidades mediante la diplomatura.

Con este antecedente, a mediados de 2019, se propuso una segunda fase del proyecto con el mismo objetivo general y esquema de intervención. Esta nueva fase sumó la región de Huánuco, que a pesar de ser la segunda región en la actualidad con mayor número de víctimas en el RUV y de personas desaparecidas luego de Ayacucho (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021; Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2021), no había recibido la misma atención por parte del Estado o de actores de la sociedad civil¹².

En Huánuco, la violencia tuvo como arista adicional al narcotráfico y a actores armados no necesariamente movidos por una ideología política. El fenómeno de la desaparición fue mucho más intenso en las provincias amazónicas de la región, donde primaba el cultivo de la hoja para el narcotráfico, y que Sendero Luminoso buscó capitalizar para el control de la economía local y el posicionamiento estratégico. Este contexto social y local, sumado a las condiciones geográficas del territorio, llevó a que los mecanismos de la desaparición fuesen muy distintas a los de Ayacucho y, por lo mismo, también las respuestas de los familiares y de la sociedad civil ante la desatención estatal. El río Huallaga fue utilizado para ocultar los cuerpos de las personas desaparecidas y ejecutadas, tanto de los grupos armados como de la población civil, por lo que a menudo es llamado por los lugareños como “la fosa más grande del mundo”.

Si a ello se le agrega la propia dinámica de violencia posconflicto debido a la presencia de remanentes senderistas camuflados con la delincuencia común y el sicariato vinculado a los cárteles de droga, la parte oriental de la región continuó siendo una “zona roja” por mucho tiempo, continuando las desapariciones, ejecuciones y otras violaciones a los derechos humanos e impidiendo al Estado entrar a las comunidades. No fue sino hasta el año 2012, con la captura del “camarada Artemio”, líder de los remanentes senderistas en

¹² El proyecto tuvo el financiamiento de la Fundación Ford. Fue coordinado por la investigadora Iris Jave y ejecutado por un equipo multidisciplinario del IDEHPUCP.

el Huallaga, que la zona fue liberada y de a pocos se va registrando las violaciones producidas en el pasado reciente.

La selección de Huánuco como zona de intervención en el proyecto, entonces, fue un reto difícil de asumir. Primero, porque suponía desplegar esfuerzos en dos regiones en simultáneo en un plazo de 1 año; segundo porque el instituto no había desarrollado recientemente alguna intervención en dicha región y ello exigía conocer las dinámicas sociales y políticas locales; en tercer lugar, porque la agenda regional no tenía entre sus prioridades la demanda de las víctimas de la violencia; y en cuarto lugar, porque muchas de las organizaciones de derechos humanos de la zona están ahora extintas, lo que hacía difícil realizar el mapeo de actores y establecer nexos con los pocos colectivos de víctimas activos. Pero así como hubo estas dificultades, el trabajo en Huánuco también significó una oportunidad de mejora para las víctimas; ya que, pese a ser una de las regiones más afectadas durante el conflicto, la agenda de las víctimas tiene una visibilidad considerablemente menor. Era importante contribuir con el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas y de la agenda transicional mediante el proyecto. A través de un mapeo de actores y de entablar contacto con las sedes regionales de la CMAN y de la DGBPD, se tomó como aliados y beneficiarios del proyecto al Comité de Familias Desplazadas por la Violencia Política (COFADESVIPO) y a la Organización de Mujeres Afectadas por la Violencia Política (OMAVIPO); las dos organizaciones más antiguas y activas en la región, y con capacidad para canalizar las demandas y necesidades de sus asociadas.

Ahora bien, en el componente de investigación, se propuso recoger las trayectorias de participación de los familiares de personas desaparecidas de ambas regiones en procesos de búsqueda desde los años de violencia hasta la creación de la política nacional. La finalidad de esto fue, a propósito del reconocimiento del derecho a la participación en la ley y plan de búsqueda, reconstruir y visibilizar las distintas maneras en que los familiares han intervenido desde los años de violencia, a pesar de la falta de atención o de capacidad estatal para atender las denuncias por desaparición, estableciendo una tipología

de la participación de los familiares y su evolución acorde a hitos de la justicia transicional en el Perú.

El trabajo de campo realizado en ambas regiones y la reconstrucción de los tipos de participación ayudaron a definir el componente de formación y diseñar dos programas formativos dirigidos a liderazgos de organizaciones de víctimas que dotasen de herramientas y conocimientos para mejorar su participación en el escenario actual, con una política de búsqueda que reconoce los aportes de los familiares en las distintas etapas del proceso y que ha abierto nuevos espacios de participación ciudadana. En el caso de Ayacucho, el trabajo previo realizado con la ANFASEP ayudó a que la interacción fuera más fluida; mientras que en Huánuco, se tuvo que establecer una relación de confianza desde cero con las organizaciones de víctimas locales. Ambos programas formativos dedicaron especial atención al tema de acompañamiento. Tradicionalmente visto como un servicio realizado por profesionales de la salud, la investigación permitió comprender que el acompañamiento también era realizado por las víctimas y su entorno próximo; si bien no siguiendo un enfoque psicosocial, sí desde lo emocional que ameritaba ser visibilizado y fortalecido.

En el componente de incidencia, se buscó tender puentes entre el Estado –específicamente la DGBPD y el Ministerio Público– y los familiares para recoger expectativas, críticas y aportes en la ejecución del PNBPD. Para alcanzar esto, se organizaron encuentros de actores sociales, con familiares de Ayacucho, Huánuco e incluso de Lima y otras regiones para intercambiar y socializar experiencias alrededor de procesos de búsqueda y también recibir información sobre el avance de las entidades del Estado¹³. De lo que se trató fue de acercar al funcionario y a la sociedad civil al familiar. El planteamiento inicial, inclusive, planteó que estos encuentros fueran desarrollados con representantes de organizaciones y de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas de Colombia con funciones semejantes a la oficina peruana, lo que finalmente no se concretó por factores externos.

¹³ Los encuentros de actores sociales para la búsqueda de personas desaparecidas fueron realizados en alianza con el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF).

En abril y noviembre de 2020, debido a la pandemia del Covid-19 y a las medidas de confinamiento impuestas por el Gobierno peruano, se solicitaron y aprobaron dos extensiones al plazo de ejecución del proyecto, proponiendo nuevas actividades y reformulando algunas iniciales, como los encuentros binacionales a realizarse con los pares colombianos ante la imposibilidad de realizar viajes. En cambio, se propuso la elaboración de un informe técnico sobre los aspectos negativos y positivos en el marco normativo de la estrategia nacional de búsqueda, y la producción de una serie de cortos audiovisuales sobre la búsqueda bajo la mirada de los familiares para la sensibilización a través de redes sociales, entre otros cambios secundarios.

4.2.2. Productos y resultados

En el componente de investigación, se publicaron dos documentos. El primero fue el *Reporte jurídico sobre la política de búsqueda de personas desaparecidas (2020)* que analizó los vacíos y aspectos positivos en el diseño de la política nacional a fin de formular recomendaciones sobre el marco institucional y normativo, y mejorar su ejecución. Uno de los principales hallazgos fue la falta de claridad en el corpus normativo sobre las funciones que le corresponde a cada actor que interviene en la política, llevando a que cada tanto el Ministerio Público como la DGBPD tengan que emitir sus propias directivas y lineamientos sin necesariamente llegar a un consenso sobre las responsabilidades y límites de cada uno, lo cual ha generado problemas de coordinación entre las entidades y pocos resultados. Lo que es más, algunas de estas directivas relegan a la DGBPD a realizar labores de apoyo material y logístico, así como al acompañamiento a los familiares, mas no asumiendo la investigación forense con enfoque humanitario que continúa siendo dirigida por las fiscalías penales supra provinciales, yendo en contra del espíritu de la ley de búsqueda (Reyes, 2020, p. 10-12)¹⁴. Otros problemas como la exclusión de

¹⁴ Específicamente se trata de la Resolución de la Fiscalía N° 2989-2019-MP-FN que aprueba los Lineamientos para el ejercicio de la Función Fiscal en la Búsqueda de Personas Desaparecidas.

aquellos casos que se encuentran judicializados del PNBPD hace más complicada la intervención de la DGBP o la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación con indicadores de medición pertinentes también fueron identificados como taras que evitan una implementación eficaz del plan de búsqueda y, por tanto, la satisfacción de las demandas de verdad de los familiares de personas desaparecidas (Reyes, 2020, p. 15-20). Este documento fue socializado con y entregado a la Coordinación de las fiscalías especializadas en derechos humanos y a la DGBPD esperando promover un rediseño oportuno de la política de búsqueda y una mejor ejecución.

El segundo documento fue *Yanapaqkuna. Acompañantes: Manual para la participación activa y el acompañamiento emocional en la búsqueda de personas desaparecidas del conflicto armado interno* (2021) dirigido a familiares, liderazgos y miembros de organizaciones de víctimas, que presenta los distintos tipos de participación en la búsqueda y resume algunas experiencias de familiares con resultados concretos. Este manual, además, dedicó un apartado al acompañamiento emocional y a distintas herramientas que las víctimas, familiares y su entorno cercano pueden desarrollar para fortalecer su labor, como los pasos a seguir para acompañar, herramientas de autocuidado, etc. Es una pauta para aquellas organizaciones con menores recursos u oportunidades para intervenir en toma de decisiones, a la vez que un reconocimiento para lo que individual y colectivamente han conseguido las víctimas de la violencia a lo largo del tiempo (Jave, Rivera & Velázquez, 2021).

En el segundo componente, fueron realizados dos programas formativos gratuitos dirigidos a miembros de organizaciones de víctimas. El primero fue el *Curso de Especialización en Estrategias de Participación y Acompañamiento para la Búsqueda de Personas Desaparecidas: Yanapaqkuna-Acompañantes* de 51 horas académicas, realizado en modalidad presencial en Huamanga, Ayacucho, entre septiembre y diciembre de 2019. El programa tuvo 3 módulos de enseñanza dictados en su mayoría por docentes de la universidad: (i) la política pública para la búsqueda de personas desaparecidas; (ii) los mecanismos de participación para la búsqueda de personas desaparecidas; y

(iii) el acompañamiento durante el proceso de búsqueda de personas desaparecidas (IDEHPUCP, 2020a).

Participaron 21 familiares de personas desaparecidas entre 33 y 68 años, de los cuales el 76% fueron mujeres. La mayoría de las participantes residió en Huamanga; el resto provino de Huanta, Cayara y Acocro. El 90% aprobó el curso, recibiendo un certificado a nombre de la PUCP en una ceremonia realizada, a pedido de las participantes, en el Estadio Municipal Manuel Eloy Molina de Huanta; un lugar simbólico para las víctimas de la violencia en Ayacucho al ser un sitio de detención, tortura y desaparición cuando la Marina de Guerra del Perú lo ocupó como cuartel durante el conflicto. En la ceremonia, además, se entregó a las participantes un distintivo con la inscripción *Yanapaqkuna* –acompañantes en quechua– como un reconocimiento a una labor que las víctimas han realizado permanentemente entre sí exigiendo sus demandas al Estado (IDEHPUCP, 2020a).

En Huánuco, la situación fue más compleja. La propia agenda de las víctimas llevó al equipo a diseñar un programa que conjugase temas de reparación, memoria y verdad. Así fue como se diseñó el *Curso de Especialización en Políticas de Reparación y Búsqueda de Personas Desaparecidas* de 56 horas académicas. Debido al Covid-19, el curso, que había comenzado a dictarse en marzo de 2020, fue cancelado al no haber condiciones para realizarlo de manera presencial. Tras un replanteamiento en la metodología y en los contenidos del programa, se propuso el *Curso – Taller en Procesos de Memoria para la Búsqueda de Personas Desaparecidas* de 16 horas académicas en modalidad virtual, concentrándose en el quehacer de la memoria y en cómo ello se entrelaza con la demanda de verdad por los desaparecidos. La priorización del tema de conmemoración fue resultado de un trabajo conjunto con las propias organizaciones, ya que a pesar de la alta incidencia de la violencia y del número de personas desplazadas, no hay un sitio regional de memoria (salvo algunos murales hechos durante el trabajo de la CVR) en el que las víctimas puedan sentirse dignificadas y reparadas, y sus memorias puedan contribuir a la no repetición de los hechos y a tener una cultura de paz.

En el curso, participaron 18 miembros de organizaciones de víctimas con edades entre 33 y 73 años y de las cuales el 81% fueron mujeres. Debido a estas características y a la limitada conectividad digital, el curso tuvo una menor cantidad de horas que el realizado en Ayacucho, pero también una metodología más práctica, con un fuerte trabajo colectivo guiado por un equipo de tutores. Al término del curso, el 83% de las participantes aprobó satisfactoriamente el programa recibiendo una certificación de la universidad (IDEHPUCP, 2021a).

Finalmente, en el componente de incidencia, se organizaron el III y IV encuentro de actores sociales: participación activa de los familiares en la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú en la sede del IDEHPUCP en los que participaron 16 y 35 familiares y líderes de organizaciones de víctimas de Lima, Ayacucho, Huánuco, Junín y Huancavelica, respectivamente¹⁵. El III encuentro tuvo dos partes: en la primera, se presentó el rol que debe cumplir el Estado para con los familiares en todo el proceso de búsqueda y el uso de nuevas tecnologías para las exhumaciones e identificaciones de restos. Luego de ello, se formaron grupos de trabajo para conocer qué venía funcionando adecuadamente y qué no en lo que iba de ejecutado el plan. Este trabajo participativo fue importante porque dio cuenta de la desigualdad de avances que presenta una región por sobre otra y también del grado de información entre familiares de zonas distintas¹⁶. Tras el encuentro, se sistematizaron los resultados en el documento de trabajo *III Encuentro de actores sociales: Participación activa de los familiares en la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú* (2019), validado con los participantes de la reunión y posteriormente publicado.

El IV encuentro contó con la participación de la Directora de la DGBPD y al Fiscal Coordinador de las fiscalías supra provinciales especializadas en derechos humanos, además de representantes de las organizaciones de víctimas más importantes a nivel nacional como CONAVIP, ANFADET y CN-

¹⁵ Los dos primeros encuentros fueron realizados conjuntamente con EPAF en 2019, antes de la implementación del proyecto, por lo que al iniciar este último se continuó con la misma dinámica.

¹⁶ Ver <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/idehpucp-y-epaf-realizaron-el-iii-encuentro-de-actores-sociales-para-fortalecer-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-en-el-peru/>. Consulta: 22 de julio de 2021.

FAVIDEFO. La presencia de ambos funcionarios sirvió para conocer de primera mano los avances de la política de búsqueda y qué mecanismos de participación se estaban poniendo en marcha, como los talleres informativos y mesas técnicas de acompañamiento que la DGBPD crea por cada caso que se va investigando, o el envío de fiscales a los distritos fiscales de Huancavelica, Apurímac y Junín para retomar los casos de violaciones a los derechos humanos¹⁷.

Adicionalmente, como parte de este componente, se consideró importante sensibilizar al resto de la sociedad en los peruanos que nos faltan. Con una serie de tres videos cortos –uno por Lima, Ayacucho y Huánuco–, se mostró el desafío de la búsqueda de personas desaparecidas desde la agencia de los familiares a dos décadas de finalizado el conflicto. Es decir, no enfocados en los impactos y secuelas en el entorno familiar y social, sino en la manera en que los familiares a pesar de su dolor y pérdida han sabido reconstruir sus vidas sin cesar en la búsqueda de sus seres queridos y de reconocimiento como defensoras de los derechos humanos.

Los resultados del proyecto fueron positivos en la medida en que contribuyeron a mejorar la implementación de la política de búsqueda a partir de un mayor involucramiento y participación de los familiares; es decir, del reconocimiento de una trayectoria en la búsqueda desde los años de violencia que puede aportar en la manera de ejecutar el PNBPD y en la necesidad de constituir mejores mecanismos de diálogo e información con los familiares. El realce del acompañamiento emocional entre los familiares o la realización de prácticas de memoria no institucionalizadas ante la ausencia del cuerpo para cerrar el duelo, son aspectos que muestran que las políticas de justicia no deben partir de cero, sino de un conjunto de saberes, creencias y prácticas de la población local que debe ser incorporada en la ejecución de una política que debe ser reparadora para el familiar.

¹⁷ Ver <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/iv-encuentro-de-actores-sociales-familiares-de-las-victimas-demandan-mejor-articulacion-en-el-proceso-de-busqueda-con-el-estado/>. Consulta: 22 de julio de 2021.

4.3. Proyecto Contribuyendo en la construcción de un Plan Nacional de Memoria en el Perú

4.3.1. Problemática y ejes de intervención

Este proyecto se enfocó en la dimensión de la memoria y de la reparación simbólica¹⁸. El abordaje fue similar al del proyecto anterior: acompañar la ejecución de mecanismos de justicia transicional para promover mejoras desde la centralidad de las víctimas, en este caso, el PIR. Como se mencionó, el PIR fue creado en 2005 con siete programas. Sin un programa específicamente abocado al impulso de iniciativas de memorialización, éstas fueron subsumidas por el programa de reparaciones simbólicas. Éste tiene el objetivo de restaurar los lazos sociales al interior de la sociedad, y entre ésta y el Estado, a través del reconocimiento público del daño padecido, procurando la emergencia de sentimientos de solidaridad y de reconciliación¹⁹.

La aprobación de los *Lineamientos generales del Programa de Reparaciones Simbólicas* en 2013 definió dos componentes de intervención: uno relacionado a la memoria histórica, paz y reconciliación; y otro, al acompañamiento en la entrega de restos de víctimas de desaparición forzada. Dentro del primer componente anidó la conmemoración y el trabajo de la memoria, definiéndose 4 modalidades de intervención: (i) gestos públicos; (ii) actos de reconocimiento; (iii) recordatorios o lugares de memoria; y (iv) actos que conduzcan hacia la reconciliación. En la mayoría de estas modalidades, la CMAN ha tenido una participación activa, cuando no protagónica, junto a otras instituciones estatales como municipios, gobiernos regionales o el propio LUM. Así, ha organizado ceremonias oficiales de disculpas públicas, actos de conmemoración con presencia de autoridades públicas y también ha develado recordatorios y placas públicas.

¹⁸ El proyecto tuvo el financiamiento de la Embajada Alemana en el Perú. Fue coordinado por la investigadora Iris Jave y ejecutado por un equipo multidisciplinario del IDEHPUCP.

¹⁹ Ver <https://www.gob.pe/12727-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-programa-de-reparaciones-simbolicas?token=Y3t0vl06Ble5zMvteAlZteuEG7b7MkMg6Farw1qoWLU>. Consulta: 28 de julio de 2021.

Sin embargo, cuando se trata de las iniciativas de conmemoración, la CMAN no ha tenido el mismo protagonismo. Ha sido la sociedad civil y las autoridades locales las que han tenido una participación más incisiva en el desarrollo de mecanismos de memoria. Por ello, hay tanta variedad en las formas de recordar y de conmemorar, como actores promotores. Desde expresiones artísticas hasta la recuperación de objetos, han sido muchas las maneras en que las víctimas, la sociedad civil, el Estado y hasta los ex miembros de organizaciones terroristas han buscado evocar los sucesos del pasado y darles un sentido a sus acciones e identidades individuales y colectivas. Dentro de ellas, los sitios de memoria han sido una de las formas de conmemoración más extendidas en el territorio y que mayores interacciones produce, incluyendo monumentos públicos, museos, casas de memoria y camposantos. El problema es que no necesariamente estas iniciativas se articulan entre sí, ni con el LUM, ni con otras formas de conmemoración. Una de las consecuencias de esto es que hay pocas garantías para la sostenibilidad de las iniciativas de conmemoración o para protegerlas de ataques difamatorios o materiales, en especial cuando se trata de propuestas civiles.

Una de las pocas medidas de seguridad, aunque aislada, ha sido la inclusión del LUM y del *Yalpana Wasi* en el Sistema Nacional de Museos como “lugares de memoria”. El resto de sitios, por el momento, no cuenta oficialmente con esta categoría, quedando a su suerte el mantenimiento de la infraestructura del sitio, la narrativa de la violencia y su interacción con el resto de la sociedad. El PIR fomenta y alienta el surgimiento de propuestas de memorialización, pero no se encarga de implementarlas o sostenerlas: mucho menos hay una institución con competencias y capacidades para articularlas entre sí aun cuando se ha creado un espacio nacional de memoria.

Estas dificultades pueden agudizarse cuando estamos ante ex sitios estatales de detención, tortura y desaparición y que, a pesar de ser identificados como tales, no han podido ser recuperados, ni marcados como lugares de represión y memoria. Uno de los espacios que más ha llamado la atención es la zona conocida como La Hoyada en Ayacucho, ubicado en el terreno adjunto al Cuartel General N° 51, comúnmente llamado “Los Cabitos”. Aquí yacen

enterrados los restos sin identificar de cientos de personas desaparecidas durante el conflicto armado. En 2007, la ANFASEP solicitó declarar La Hoyada como un santuario de memoria para proteger la zona y a la vez mostrar al resto de la sociedad, en especial a las generaciones más jóvenes, el horror vivido durante las dos décadas de violencia, la responsabilidad del Estado y la falta de justicia que aún esperan los familiares.

Entre el 2005 y el 2010, como parte de la investigación emprendida por la Fiscalía, el EFE realizó trabajos de exhumación en la zona que permitió encontrar 58 fosas comunes, los restos de 109 personas y los cimientos de un horno y de un tanque de combustible. Los hallazgos reconfirmaron las denuncias, reclamos y testimonios que durante años los familiares hicieron llegar a las autoridades políticas y judiciales; y, aún más grave, evidenció una maquinaria especial por parte de las fuerzas armadas para desaparecer los restos de las personas detenidas y ejecutadas. Su importancia fue mayúscula para el proceso judicial y también para la verdad histórica del conflicto, en un momento en el que el fujimorismo tenía cada vez más presencia en el plano político. Por ello, el pedido de la ANFASEP fue cobrando mayor notoriedad (Jave, 2017). Entre el 2013 y el 2014, se transfirió La Hoyada al Gobierno Regional de Ayacucho (GRA) declarándosele como zona de conservación y protección (ordenanza regional N° 021-2013-GRA/CR); sería el primer paso para evitar la transformación del terreno y un uso incompatible con lo que solicitaba la ANFASEP. El siguiente paso fue la construcción del cerco perimétrico para evitar más invasiones en la zona y formalizar el saneamiento legal.

Pero no sería sino hasta el 2019 que, luego de la firma de un convenio de colaboración entre el MINJUSDH y el GRA, se transfirió una partida económica para la elaboración del expediente técnico del proyecto que concrete el santuario²⁰. Ello fue algo inédito, no solo por ser la primera vez que el MINJUSDH se comprometió económica y políticamente en la creación de un sitio de memoria, sino porque además se trataba de un ex sitio clandestino de

²⁰ Ver <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/51288-minjusdh-y-gobierno-regional-de-ayacucho-firman-convenio-para-construccion-de-santuario-de-la-memoria-de-la-hoyada>. Consulta: 12 de agosto de 2021.

desaparición forzada y de ejecución extrajudicial del Ejército. La decisión fue una respuesta positiva alrededor de la memorialización en el Perú porque, a la par de este proceso, la CMAN publicó los *Lineamientos para la construcción de una Política Nacional de Memoria, Paz y Reconciliación* (2019), un documento orientador con nueve componentes que esperaban ser socializados con distintos actores sociales y políticos para formular una propuesta de política pública²¹.

El proyecto del IDEHPUCP nace con la mirada puesta en ambos procesos, con el propósito de acompañar y fortalecer las respuestas en materia de reparación simbólica de la CMAN, sirviendo como puente e interlocución. Dos ejes de intervención fueron definidos. En el primero, se propuso generar un espacio de diálogo con actores sociales y políticos para la elaboración de la política de memoria. La perspectiva era recoger las expectativas, demandas y experiencias de memorialización de la sociedad civil, representantes del Estado nacionales, regionales y locales, licenciados del ejército y víctimas de la violencia a través de sus organizaciones; no fue únicamente someter a consulta el documento elaborado por la CMAN como sugerían los Lineamientos.

El proyecto inicialmente planteó realizar reuniones de trabajo descentralizadas cuatro regiones del país con un alto número de víctimas de la violencia y personas desaparecidas, y que además tuviesen un número importante de colectivos de víctimas: Lima, Junín, Huánuco y Ayacucho. Sin embargo, ante la emergencia sanitaria y las medidas de confinamiento, se adoptó una metodología remota con el uso de herramientas digitales.

En primer lugar, se organizaron reuniones virtuales colectivas con los actores sociales de cada región a partir de su lugar de enunciación; si hablaban en tanto miembros de organizaciones de víctimas o de licenciados del Ejército; funcionarios del Estado en sus diferentes ámbitos territoriales; miembros de la academia o de ONG, y representantes de la sociedad civil organizada. Esto supuso elaborar previamente un mapeo de actores en las cuatro regiones, priorizando sus cuotas de interés en el tema y de influencia local/nacional. En

²¹ Ver <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/84918-minjusdh-promovera-una-politica-nacional-de-memoria-por-las-victimas-civiles-policiales-y-militares>. Consulta: 3 de agosto de 2021.

segundo lugar, se propuso crear una plataforma virtual en la que quedase reflejado el proceso de diálogo y a su vez invitase al resto de la ciudadanía a intervenir, proponer y expresar sus puntos de vista sobre una futura política de memoria. La plataforma fue una manera de abrir la ideación de una política pública a la ciudadanía sin perder de vista como *stakeholders* principales a las víctimas. Al ser un proyecto desarrollado en alianza con la CMAN, la idea fue transferir la plataforma al Estado una vez finalizado para convertirse en un repositorio y permitir una interacción fluida y constante con la ciudadanía (IDEHPUCP, 2020b).

El segundo eje del proyecto consistió en dotar asistencia técnica a los distintos actores involucrados en la elaboración del expediente técnico para reconocer La Hoyada como un santuario de la memoria. El IDEHPUCP propuso constituir un comité de expertos ad honorem de diversas disciplinas para proponer mejoras en la elaboración del expediente y en el proceso de memoria detrás de la ideación del proyecto (IDEHPUCP, 2020b).

Así, la intervención fue realizada en el momento mismo de ideación de una política de justicia transicional. Desde su ubicación, el IDEHPUCP buscó jugar un papel de nexo que acercase a la CMAN y a la sociedad apostando por una participación más activa y extensiva de representantes de organizaciones civiles y de expertos, y no encerrada entre los márgenes estatales que pueden restringir el acceso a la toma de decisiones. Hacia el Estado, la intención fue velar porque desde los cimientos se construya una política de justicia que garantice la no impunidad de las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente y sirva para erigir una sociedad más democrática, justa y sin violencia. El problema de ir a la par de la etapa de ideación de una política—más aún de una de justicia— es el verse comprometidos con el devenir de la coyuntura política y la propia inestabilidad institucional y que determinan los impactos y resultados de la intervención.

4.3.2. Productos y resultados

Respecto al proceso de diálogo, se realizaron 30 reuniones virtuales –26 colectivas y 4 individuales– entre septiembre de 2020 y enero de 2021, llegando a un total de 110 personas. En el caso de las víctimas, se apostó por llegar a través de los colectivos organizados por ámbito geográfico o por caso. En Lima esto fue una excepción pues existen muchas víctimas que no se encuentran afiliadas a algún colectivo sin que ello suponga una limitación para incidir y formar parte de los espacios de participación y toma de decisión, así como para continuar planteando una agenda de recuperación y transmisión de memorias de la violencia. Por otro lado, en el caso de los pueblos indígenas, la interlocución se sostuvo con las organizaciones de base regionales o nacional al ser más representativas que los colectivos de víctimas o al no existir estos. Es de ahí que los criterios de influencia e interés en la temática fueron importantes al momento de seleccionar a los participantes. El resumen de las reuniones se muestra a continuación:

Tabla 1. Resumen del proceso de diálogo para la elaboración de la política de memoria

Región	Representantes de colectivos de víctimas	Organizaciones de sociedad civil	Funcionarios públicos	Academia
Lima	22	5	7	12
Ayacucho	12	8	6	8
Huánuco	5	3	2	4
Junín	5	3	2	3
Total	44	19	17	27

Fuente: Jave & Hurtado, 2021, p. 10.

Luego de estos espacios de diálogo, se produjo el documento *Proceso de diálogo para el Plan Nacional de Memoria. Documento de sistematización* (Jave & Hurtado, 2021), que más que hacer una descripción literal de las opiniones y expectativas surgidas en las reuniones, identifica los problemas públicos, sus

causas y consecuencias, y las alternativas de solución; todo ello, siguiendo un proceso de análisis y de diálogo entre la información surgida en las reuniones y el marco teórico de la justicia transicional. Esto se optó al dar cuenta que los lineamientos elaborados por la CMAN no tenían un problema claramente definido, sino que proponían una serie de componentes o ejes de intervención autónomos sin conexión alguna. El documento fue presentado al equipo de la CMAN de Lima y regiones, y, posteriormente, entregado a la Secretaría Ejecutiva de la entidad para contribuir en la formulación de la política.

En esta misma dimensión, se construyó una plataforma web²², de fácil navegabilidad y con una interfaz ligera para un acceso con un bajo consumo de recursos ya sea desde computadoras, ya sea desde celulares de baja gama. La plataforma explicaba de manera sencilla los pasos que se venían dando para tener una política de memoria; colocaba algunas grabaciones de las reuniones que se tuvieron; e invitaba abiertamente al público a dejar su punto de vista de manera anónima sobre los contenidos de la política. Al término del proyecto, la plataforma fue transferida a la CMAN en aras de continuar recabando las expectativas y opiniones de la ciudadanía respecto al tema.

En el segundo eje de intervención, se conformó el Comité de Expertos para la elaboración del expediente técnico del Santuario de la Memoria de La Hoyada, integrado por 13 especialistas nacionales e internacionales con amplia trayectoria en temas de memoria de la violencia siendo reconocido formalmente por el GRA en la resolución ejecutiva regional N° 342-2020-GRA/GR de agosto de 2020. Dicha norma precisó que el Comité tendría como funciones brindar asistencia sobre criterios básicos para los procesos de memoria y remitir recomendaciones a la CMAN. La presidencia del Comité quedó en manos del investigador ayacuchano José Coronel y la secretaria ejecutiva, en Iris Jave, investigadora del IDEHPUCP y coordinadora del proyecto.

El Comité hizo su presentación el 26 de agosto de 2021 en una reunión virtual ante representantes del Estado, la sociedad civil ayacuchana y los

²² Ver la página <https://memoriasendialogo.pe>.

ganadores de la licitación pública para la elaboración del expediente²³. Tras ello, el Comité sostuvo reuniones de trabajo cerradas con el equipo de arquitectos encargados de diseñar la propuesta del santuario, con la ANFASEP –al ser los principales impulsores del reconocimiento de La Hoyada como un sitio de memoria– y con el equipo técnico del GRA; además de las sesiones internas en las que también participó la Secretaría Ejecutiva de la CMAN. Tras la finalización del proyecto, se envió a la CMAN 2 informes ejecutivos con los acuerdos del Comité y las recomendaciones a los componentes del proyecto del santuario. Adicionalmente, se remitió al Ministerio de Transportes y Comunicaciones una carta invocando que el proyecto de ampliación del aeropuerto de Huamanga no afectase el área de La Hoyada al encontrarse próxima a éste.

Fuera del Comité, se diseñó una serie de infografías para redes sociales que sensibilice a la sociedad civil sobre lo que aconteció en el Cuartel General Los Cabitos durante el conflicto armado interno, los hallazgos de los restos en La Hoyada y la importancia de reconocerlo como un sitio de memoria. Este trabajo de incidencia pública era vital ante una decisión de la Superintendencia de Bienes Nacionales de disponer parte de la zona a la ampliación del aeropuerto, lo que finalmente se llegó a desestimar ante el reclamo de activistas, políticos, colectivos de víctimas y de organizaciones de derechos humanos²⁴.

A diferencia del proyecto anterior, esta intervención dejó de lado los componentes de investigación y de formación –comunes en los proyectos institucionales– y más bien se concentró en la incidencia y la asistencia técnica. Por lo mismo, al pretender contribuir en la creación de una política de justicia transicional, los resultados del proyecto se toparon con un contexto muy polarizado no solo a raíz de la crisis política del último quinquenio en que se llegó a tener cuatro presidentes y un desequilibrio en los poderes del Estado, sino también debido a las elecciones presidenciales del primer semestre del 2021, en que el *terruqueo*, el negacionismo de las violaciones a los derechos humanos

²³ Ver https://idehpucp.pucp.edu.pe/idehpucp_medios/gob-pe-comite-de-expertos-se-suman-para-fortalecer-proyecto-de-construccion-de-santuario-de-la-memoria-la-hoyada/. Consulta: 13 de agosto de 2021.

²⁴ Ver <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/12/10/2020/golpe-la-memoria-de-las-victimas-desaparecidas-de-ayacucho>. Consulta: 13 de agosto de 2021.

por parte del Estado y la memoria salvadora del conflicto fueron utilizados por partidos políticos, medios de comunicación y un sector de la ciudadanía como un arma para atacar y deslegitimar a actores políticos críticos al status quo y a las políticas neoliberales y a la vez posicionarse ellos mismos como defensores de la democracia y de la estabilidad económica y social. En medio de las elecciones presidenciales más turbulentas y caóticas en lo que va del siglo, la política de memoria no fue concretada al término del gobierno de Francisco Sagasti, siendo aún incierta su futura aprobación e implementación.

Similar situación ocurrió con la propuesta de creación del santuario de la memoria y los esfuerzos por dotar de asistencia técnica a través de expertos. El proyecto en La Hoyada ha continuado entrampado en problemas burocráticos tan antiguos como su intento de convertirlo en un lugar de memoria: asentamientos humanos que invadieron parte del terreno y que continúan sin ser desalojados en su totalidad, falta de saneamiento legal con límites establecidos en documentos oficiales y poca voluntad política para hacer realidad esta iniciativa. Mientras no se avance en el terreno de lo político, los avances técnicos que se hayan dado y los procesos sociales detrás de la propuesta habrán sido en vano.

5. Promoviendo el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado

Más allá de los resultados específicos de cada proyecto, las intervenciones del IDEHPUCP aspiraron a promover el reconocimiento de los sobrevivientes, víctimas de la violencia y familiares del conflicto dentro de las políticas de justicia transicional que el Estado ha puesto en práctica (PNBPD y PIR) o que estaban en proceso de diseño (plan de memoria). Siguiendo el marco teórico planteado, el aporte del instituto en este reconocimiento de las víctimas en la justicia transicional se halla en la dimensión jurídica y de adhesión solidaria.

5.1. La agencia de las víctimas y su derecho a la participación en la justicia transicional

Una de las formas de reconocimiento recíproco que Honneth (1997) concibe es aquella que lleva a identificarnos mutuamente como sujetos con derechos y obligaciones, iguales ante la ley y con capacidad para regirnos acorde a normas sociales y morales. En el Perú, esta forma de reconocimiento, que debería ser uno de los pilares de una sociedad justa y democrática para todos, no es una condición dada; es una demanda que lleva siglos reclamándose. El sistema social y económico desigual y excluyente basado en la dominación de pequeños grupos de poder sobre el resto de grupos étnicos, que impuso el colonialismo, no fue desmantelado con la independencia y formación de la República, sino reproducido por la élite criolla nacional en el que las culturas y valores no occidentales de nuestro país fueron sinónimo de atraso e ignorancia.

Los cimientos del Perú contemporáneo anularon toda forma de reconocimiento recíproco jurídico y más bien posibilitaron una organización social altamente estratificada en donde no todos tienen los mismos derechos, ni tampoco los mismos límites para ejercerlos (o sea, las mismas obligaciones). Ningún otro episodio histórico ha desnudado y agudizado tanto estas condiciones y estructuras sociales en el país como el conflicto armado interno. La CVR destacó en su informe final que los principales costos en vidas humanas

sucedieron en las localidades más pobres del país, donde el “rostro” de la población era rural, campesino e indígena, pero que, muy a pesar de ello, no fueron asumidos por el resto del país como suyos, sino como los de “un pueblo ajeno dentro del Perú” (CVR, 2004, p. 22-27).

El conflicto mostró que las autoridades de turno no tuvieron reparos en abdicar la responsabilidad en el control de los territorios azotados por la violencia, lejos de Lima y de la costa, y en delegar ese rol a las Fuerzas Armadas, las que, incapaces de distinguir entre terroristas y civiles, tomaron a toda la población ayacuchana, quechuahablante e indígena como “enemigo de la Nación”, produciendo violaciones sistemáticas a los derechos humanos con completa impunidad (CVR, 2004, p. 44-45). Las denuncias y reclamos durante los años de violencia no fueron atendidas por instituciones públicas; fueron rechazadas acusando de terrorismo a los familiares y sobrevivientes o desatendidas por considerar los abusos y violaciones como necesarios en un contexto de guerra. Esta omisión y desatención hacia las víctimas pudo conocerse en su real magnitud tras el cese de la violencia y la creación de la CVR. La CVR dio un rostro y una voz a las víctimas y sobrevivientes, reconociéndoles su condición de ciudadanos.

Desde el instituto, se continuó con ese enfoque de centralidad de las víctimas y de derechos humanos, instando a las autoridades estatales a cumplir con obligaciones internacionales y a responder a las demandas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Pero si en algo buscó diferenciarse fue en enfatizar de manera más clara que las víctimas de la violencia y sus familiares no quedaban suspendidas en el tiempo por el trauma y el dolor, sino que tenían una agencia y capacidad no solo para plantear demandas al Estado, como el propio Degregori resaltara (2014), sino para participar directa y activamente en la búsqueda de verdad, reparación o procesos de memoria aun cuando no existían canales formales para ello. Un rol activo que no es reciente en tanto proviene de los años de violencia y que podemos entender como el ejercicio del derecho a la participación.

Al respecto, Saffon y Tacha (2018) identifican que la participación de víctimas de la violencia en mecanismos de justicia transicional puede tener tres

objetivos. El primero consiste en que las víctimas puedan expresar sus demandas, necesidades y expectativas en espacios de decisión. Aquí, la participación es concebida como un fin en sí mismo que dota de legitimidad a las medidas al permitir que voces no hegemónicas puedan ser escuchadas y tener un lugar en el proceso de toma de decisión. El segundo es la participación como incidencia y consiste en tener un impacto real en el contenido de las decisiones. La legitimidad, en este caso, no reside solo en escuchar las expresiones de interés, sino en qué tanto se incluyen en el contenido de la medida. El último objetivo es la transformación de las relaciones de poder y va más allá de los mecanismos de transición, buscando abordar condiciones estructurales de la sociedad que permitieron la vulneración de derechos humanos, la violencia y la injusticia.

En el caso peruano, la participación de las víctimas ha adoptado distintas formas, yendo desde la incidencia política y el cabildeo para denunciar y visibilizar las detenciones arbitrarias, ejecuciones y desapariciones, hasta la participación más directa y formal en espacios institucionales promovidos por el Estado, como son las mesas de acompañamiento para la búsqueda de personas desaparecidas. Las primeras aún se encuentran presentes en la actualidad, pero fueron más comunes durante los años de violencia cuando había menos capacidad estatal (e interés) para responder a las denuncias de las víctimas. Las segundas están cada vez más extendidas territorialmente y son promocionadas por el Estado como mecanismos de participación ciudadana. Un primer aporte de los proyectos del instituto fue contribuir a que se reconociera ese derecho a la participación de las víctimas para mejorar, adecuar o construir las medidas de justicia transicional haciendo notar que este interés por intervenir viene de mucho tiempo atrás.

Por el rol de interlocución del instituto, el impulso del reconocimiento jurídico tuvo una doble vía. Hacia las víctimas, implicó fortalecer su auto identificación como sujetos de derechos: a la verdad, a la justicia, a la memoria, a la participación, al acceso a la información. Si bien los colectivos de víctimas son cada vez más conscientes de esto, en un contexto en el que la agenda transicional ya no es prioritaria, continúa siendo vital que organizaciones de la

sociedad civil puedan acompañar a las víctimas en hacer efectivos esos derechos y complementar sus conocimientos sobre los avances de las políticas de justicia, mecanismos de participación y estrategias de relacionamiento e incidencia. Sobre todo, es importante que este flujo de información y dotación de herramientas no se quede únicamente en las cabezas de las organizaciones, sino que llegue a la mayor cantidad de liderazgos, incluyendo a aquellos jóvenes que vienen tomando la posta dentro de los colectivos.

En el primer proyecto, los programas de formación continua contribuyeron a mejorar las capacidades de los familiares para que puedan intervenir mejor en los espacios institucionales o incluso proponer nuevas formas de participación e interlocución con el Estado. El realce en la labor del acompañamiento emocional realizado por los familiares de personas desaparecidas fue clave, pues existe la creencia de que las personas afectadas por la violencia no tienen herramientas para contener a sus pares y que esta labor de acompañamiento debe ser realizada por un profesional. Con su intervención, el instituto ayudó a que se reconociera esta capacidad de las víctimas para robustecerla y visibilizarla hacia el resto de la sociedad y el Estado. Tal es así que en 2021, el MINJUSDH también impulsó un curso de formación para agentes de acompañamiento, notándose un saludable cambio en la estrategia de búsqueda de desaparecidos hacia una aproximación más comunitaria²⁵.

En el caso del segundo proyecto, la intervención no se dio sobre una política en implementación, sino sobre una en proceso de ideación. Aquí, el instituto trató de colaborar con la formulación del plan de memoria desde abajo y con una base ancha, incluyendo a diferentes actores sociales. La participación, de acuerdo a Saffon y Tacha, fue entendida como incidencia, no como un fin en sí mismo. El objetivo fue, nuevamente, reconocer que existían un conjunto de iniciativas positivas y fallidas de memorialización llevadas a cabo desde hace años por diversos actores sin necesariamente estar articuladas a una política nacional.

²⁵ Ver <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/349516-minjusdh-impulsa-formacion-de-agentes-de-acompanamiento-psicosocial-para-familiares-de-personas-desaparecidas-en-periodo-de-violencia>. Consulta: 4 de septiembre de 2021.

Muchas de estas iniciativas de memorialización no fueron institucionalizadas y han tenido una activación momentánea, pero significativa como ceremonias por los desaparecidos en el río Huallaga organizadas por ONG locales. Otras han perdurado en el tiempo, pero de forma ritualizada en determinados momentos del año como las conmemoraciones en el Ojo que llora. Por tal razón, era necesario dar cuenta que el plan no podía partir de cero; que era necesario recuperar esas experiencias y la manera en que habían sido recibidas por la población, tomando en cuenta que muchas acciones son promovidas por el Estado desde el programa de reparaciones simbólicas. Pero lo más importante era conocer el por qué y el para qué de la política. En otras palabras, por qué era necesaria, cuál era el problema público que buscaba resolver y a qué escenarios alternativos debería conducir; todos aspectos que deberían estar en la base de una política, pero que no eran desarrollados en los Lineamientos de la CMAN.

Ahora bien, si hacia los familiares se trabajó en el auto reconocimiento como sujetos de derechos, hacia el Estado se incidió en la obligación de que estos sean efectivos. En el proyecto sobre personas desaparecidas, los encuentros de actores sociales para la búsqueda nos remiten a la participación como medio para la expresión de necesidades y expectativas, pues amplía los márgenes de los espacios institucionales de diálogo al incorporar a representantes de diferentes organizaciones de víctimas, no solo de Lima. Más aún, la sistematización de las expectativas y experiencias de participación, en un documento técnico validado por los participantes y entregado a la DGBPD, cerró el proceso y acercó la participación a la incidencia, en la medida que busca que la entidad estatal incorpore y adecue la estrategia de búsqueda según las recomendaciones y opiniones vertidas, como lo es la priorización de los casos que comprometen a familiares con edades más avanzadas o que tengan un rol más activo en las exhumaciones para no depender de las investigaciones del Ministerio Público.

Este enfoque de centralidad de las víctimas en los mecanismos de transición (en este caso el plan de búsqueda en ejecución, y el plan de memoria en ideación) que reconoce el derecho a la participación de las víctimas y de su

entorno es desarrollado cada vez más por instrumentos internacionales *soft law* dirigidos hacia los Estados. Tenemos así los *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada* que instan a los Estados a respetar el derecho a la participación de víctimas, abogados, familiares, organizaciones autoridades, etc. en todas las etapas del proceso definidas por la política pública, así como el acceso a la información oportuna sobre los avances y resultados que se vayan consiguiendo a través de un enfoque diferencial (Principio 5) (Comité de las Naciones Unidas Contra la Desaparición Forzada, 2019, p. 15-16). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, en sus *Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas*, refiere que “[l]os Estados tienen la obligación de garantizar que las víctimas y comunidades locales puedan participar en todas las etapas de las políticas públicas de memoria y que puedan impulsar y gestionar iniciativas autónomas de memoria” y que para ello deben proveer los medios suficientes para una participación sin dificultades (Principio II) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p. 5). La contribución de los proyectos, entonces, reside en la promoción de un reconocimiento jurídico de las víctimas de la violencia, como sujetos de derechos fundamentales, los cuales fueron vulnerados durante el conflicto, pero también a la participación o al acceso a la información en las políticas de justicia transicional, así como el deber del Estado de facilitar mecanismos, canales e instancias de relacionamiento con las víctimas que lleve a tener unas medidas que logren un efecto reparador en las personas afectadas.

5.2. Adhesión solidaria

La segunda contribución del IDEHPUCP está en la promoción de una valoración social más simétrica al interior de la sociedad, condicionante para una adhesión solidaria. Para Honneth (1997), la adhesión solidaria como forma de reconocimiento implica una auto referencia positiva; quiere decir, que los individuos tengan una concepción positiva de sí mismos al considerar que desde sus modos de vida, concepciones del mundo y capacidades están contribuyendo

con los valores que la sociedad comulga y promueve. La solidaridad surge cuando el resto de individuos de la sociedad reconocen en uno, como en sí mismos, la contribución a la sociedad, a una “comunidad imaginada” a la que se pertenece.

Al resaltar la agencia de las víctimas y sobrevivientes, los proyectos del instituto han tratado de reafirmar su capacidad para sobreponerse por la pérdida de un ser querido o la vulneración de sus derechos fundamentales y contribuir en la implementación de una política de justicia que debería de responder a sus demandas teniendo un efecto reparador en ellas, no estamos ante una política social que percibe a la población como beneficiaria. Ante la sociedad es mostrar esa verdad histórica sobre el pasado reciente en el Perú a través de sus protagonistas, y a la vez es que se le reconozca como ciudadanos iguales a uno.

Ello en el contexto posconflicto actual es sumamente importante. Primero, porque hay una corriente negacionista y revisionista de la violencia cada vez más enraizada en la sociedad, impulsada por partidos políticos y ex miembros de las Fuerzas Armadas, que busca negar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado; insistir en que solo hubo terrorismo por parte de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru; o justificar el uso de la violencia y de la fuerza bajo una narrativa salvadora del conflicto. En segundo lugar, porque el último proceso electoral fue escenario de la intensificación del *terruqueo* como mecanismo discursivo para descalificar sin pruebas a toda persona o institución que ponga en discusión la memoria de la violencia de las Fuerzas Armadas o el papel de Fujimori criminalizando incluso el uso de la protesta o a los movimientos sociales. Y, por último, porque a pesar de haber pasado más de 20 años del cese de violencia, continúan existiendo barreras estructurales para la participación ciudadana de grupos no hegemónicos: mujeres, personas con discapacidad, miembros de pueblos indígenas, etc.

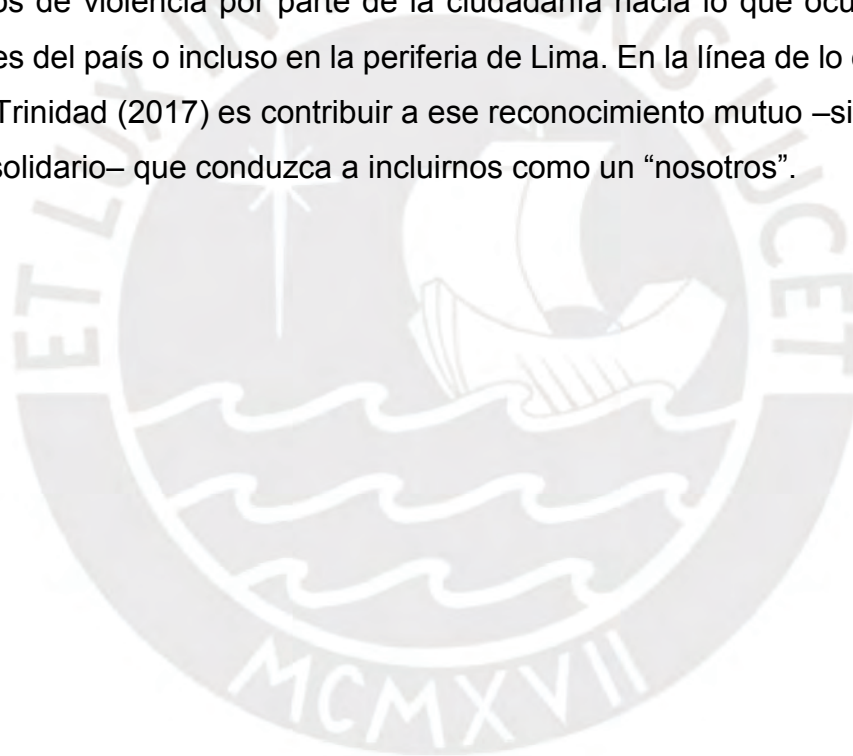
La serie de micro documentales producidos para el proyecto sobre personas desaparecidas son un ejemplo de esta búsqueda de valoración social al interior de la sociedad. En principio, es un mensaje para el grueso número de familiares y sobrevivientes cuyos seres queridos no han sido encontrados, pero que no han dejado de buscar, organizarse, plantear demandas, articular con

otros actores sociales, apoyarse mutuamente para encontrar verdad, justicia y reparación por las más de 20,000 personas desaparecidas durante el conflicto. Es también un mensaje para la ciudadanía, sobre todo las generaciones más jóvenes, sobre “los peruanos que nos faltan” y la gran deuda que tiene nuestra sociedad para solidarizarse con la lucha de los familiares y exigir igualmente a las autoridades una sociedad más justa y democrática en la que estos crímenes no queden impunes. Las movilizaciones de noviembre de 2020 contra el gobierno de Manuel Merino mostraron que algunas prácticas antissubversivas no habían sido desterradas del todo dentro de las fuerzas del orden, pues llegaron a producirse hasta 41 desapariciones de civiles. La ciudadanía reaccionó prontamente y, con firmeza, exigieron a las autoridades información sobre su paradero y su liberación inmediata, lo que finalmente ocurrió. Pero así como esto, es necesario continuar activando la solidaridad para con los desaparecidos del conflicto y la no revictimización de sus familiares, que aún tenemos una deuda como país con las personas desaparecidas.

La serie de infografías sobre La Hoyada y el proyecto para convertirlo en un santuario de la memoria también se insertó en la dimensión de la adhesión social. El proyecto del santuario es parte de una agenda amplia de la ANFASEP por la preservación de la memoria. Y como tal poco a poco ha sido asumida por el Estado, específicamente por la CMAN a través de su programa de reparaciones simbólicas. La participación de la CMAN en el proyecto, a través de la entrega de una partida presupuestal para la elaboración del expediente técnico, habla de un compromiso real para crear un sitio de memoria en lo que ha sido un sitio de exterminio. La marcación de este lugar como espacio de terror y la preservación de los restos del horno crematorio y del tanque de combustible para desaparecer los restos de las personas ejecutadas o torturadas son de mucha importancia en el proyecto, pues de concretarse sería el primer sitio de exterminio en ser recuperado y transformado simbólicamente en un lugar de memoria oficial del país, abriendo la oportunidad de mostrar *in situ* las atrocidades cometidas por las Fuerzas Armadas en el cuartel “Los Cabitos”. Dar a conocer la propuesta del proyecto y el camino que se ha atravesado durante todos estos años por la ANFASEP, la CMAN y otros actores sociales y políticos

es relevante para que la propia ciudadanía comience a apropiarse del lugar y a hacerlo suyo. La utilidad de un sitio de memoria de este tipo es que permite al visitante trasladarse en el tiempo a través del espacio, conectando el pasado y el presente. Lleva a quien lo visita a ubicarse en los años de violencia y a entender que lo que pasó en Ayacucho pasó en todo el país, que los peruanos que nos faltan pudieron ser de nuestro entorno o nosotros mismos.

En ambos proyectos, la difusión de los productos audiovisuales tienen el objetivo de sensibilizar y de generar solidaridad para con las víctimas y sobrevivientes de la violencia. Busca derribar esa indiferencia que primó durante los años de violencia por parte de la ciudadanía hacia lo que ocurría en otras regiones del país o incluso en la periferia de Lima. En la línea de lo expuesto por Ulfe y Trinidad (2017) es contribuir a ese reconocimiento mutuo –simétrico, más justo, solidario– que conduzca a incluirnos como un “nosotros”.



Conclusiones

En las dos décadas de posconflicto en el Perú hemos podido notar un panorama complejo y hasta incierto para la justicia transicional y los derechos de las personas afectadas por la violencia. Si bien a lo largo de este tiempo se han dado avances importantes para recuperar la democracia, fomentar los derechos humanos y promover la reconciliación a través de políticas de justicia (PIR y PNBPD) o de sitios oficiales de conmemoración de alcance regional y nacional (*Yalpana Wasi* y LUM), estos progresos se han alcanzado en un escenario social y político muchas veces adverso en el que la agenda transicional se ha escabullido en el debate público por momentos, pero sin ocupar un lugar central. No solo es que hay posiciones y memorias antagónicas sobre el conflicto que impiden un diálogo entre éstas, sino que existe una fuerte corriente negacionista de los hechos del pasado, así como una tendencia al autoritarismo en la clase política que dejan más dudas que certezas respecto a la sostenibilidad de las políticas de justicia en el futuro.

La creación de la CVR y la publicación de su informe fue el primer hito de la justicia transicional en el Perú y en los mecanismos de verdad. El develamiento de los hechos de violencia, sus causas y responsables sentó las bases para el desarrollo de otras respuestas estatales relacionadas a los derechos de las víctimas: proporcionó evidencia suficiente para la formulación de acusaciones por parte de la Fiscalía; ideó una propuesta para iniciar las reparaciones a las víctimas posteriormente tomada por la CMAN; identificó una serie de reformas institucionales que debían ponerse en marcha como garantías de no repetición; e incluyó unos lineamientos para dar una respuesta integral para la búsqueda de las personas desaparecidas, por nombrar algunos. Pero acaso su aporte más significativo fue generar condiciones para que las personas afectadas por la violencia pudieran ingresar a la esfera pública –aún bajo la identidad de víctimas– para brindar un testimonio legítimo de la violencia que fueron testigos y sobrevivientes; hablar en nombre de un colectivo; contribuir en la reconstrucción de una verdad histórica sobre el pasado reciente del país; y, sobre todo, ser escuchados y reconocidos como ciudadanos.

El IDEHPUCP nació para continuar con este legado, con el objetivo de promover una cultura democrática y de derechos humanos en el país, pero también con la consigna de acompañar a las víctimas de la violencia en la consecución de sus demandas, incluyendo la del reconocimiento. Esto lo ha hecho realizando una serie de intervenciones en investigación-acción, fortalecimiento de capacidades e incidencia, acercándose a la sociedad civil y a las instituciones encargadas de implementar las políticas de justicia. Desde su ubicación en la academia, la aproximación del instituto es desde el marco y el discurso de la justicia transicional, partiendo del enfoque de centralidad de las víctimas, tal como lo hizo la CVR durante los primeros años de transición política. Recoge sentires, expectativas, reclamos; construye e idea a partir de ello propuestas de mejora en lo que ya se ha avanzado; e incide en que otros puntos centrales de la agenda de las víctimas sean asumidos por el Estado.

De cierto modo, se posiciona como un “emprendedor de la justicia transicional” en el país (Madlingozi, 2010), mas no para hablar por las víctimas, ni para representarlas, sino para que sean las políticas de justicia las que las reconozcan como actores “políticos”; quiere decir, con derecho a participar en la manera en la que se piensan y ponen en marcha a fin de que tengan un efecto reparador, sean justas, se hagan considerando la cultura local, reconcilie al fin y al cabo. No la promueve a partir de la perpetuación de una identidad subjetiva sostenida en la vulneración de sus derechos, sino de la visibilidad a su participación activa en la agenda de derechos humanos en el país, que es algo que se remonta a los años más álgidos de la violencia aun sin existir canales formales para hacerlo. De ahí que a pesar de ser un centro de investigación, los proyectos enfatizan el fortalecimiento de capacidades, la incidencia y la ampliación de los espacios de participación y de diálogo; para que sean las propias víctimas las que puedan exigir por ellas mismas sus demandas, expectativas y propuestas de mejora. Del mismo modo, no se queda en un estado de denuncia constante hacia las instituciones públicas; reconoce las políticas y acciones como avances importantes, pero que deben de erigirse sobre las perspectivas de las víctimas.

Este informe se ha centrado en dos dimensiones concretas de la justicia transicional; no obstante, los ejemplos de cómo han intervenido las víctimas y sus familiares abarcan todos los aspectos de ésta: la búsqueda de las personas desaparecidas y ejecutadas por medios propios en botaderos, comisarías y cuarteles para hacer efectivo su derecho a la verdad; la demarcación de sitios donde ocurrieron violaciones a los derechos humanos para que se los reconozca como lugares oficiales de memoria y conmemoración a modo de obtener una reparación simbólica; la creación de casas o museos de la memoria con sentido pedagógico para enseñar y reflexionar sobre lo que ocurrió en el pasado; las formas de organización colectiva para denunciar las violaciones a los derechos humanos desafiando el clima de violencia armada de la época y la violencia simbólica del presente contribuyendo con comisiones investigadores para obtener justicia; la presentación de informes técnicos para mejorar la implementación de las políticas de reparaciones y de búsqueda; etc. Sin perder de vista sus objetivos, son las propias personas afectadas por la violencia, los sobrevivientes, testigos, desplazados, familiares, los que vienen redefiniendo y performando una nueva subjetividad sin verse amarrada al sentido de vulneración, más próxima a la agencia y a la ciudadanía plena.

La antropología juega un papel muy importante en todo esto porque, para empezar, visibiliza actores y roles que usualmente suelen ser opacados, ninguneados u olvidados; más aún, tratándose de políticas públicas y de la inclinación natural a enfocarse en resultados cuantitativos, en la medición de indicadores o en un discurso tecnocrático. Desde una mirada de funcionario público, esto es entendible y responde a exigencias presupuestales o de corte político. Pero es claro que un enfoque de este tipo no basta cuando se trata de poblaciones que históricamente han sido rezagadas en cuanto a su reconocimiento ciudadano en el país y cuyos derechos se vieron vulnerados de forma intencional y sistemática. El hecho de entender las acciones de las víctimas como formas de participación solo podía alcanzarse si se partía de las voces de los protagonistas y de lo cualitativo. No mirando la política de arriba hacia abajo, sino a la inversa, desde las personas. Y el propio Estado también da cuenta de esto. El cambio en la manera de entender el acompañamiento

psicosocial en el proceso de búsqueda mediante la formación de agentes comunitarios de acompañamiento que ha iniciado el MINJUSDH es muy positivo. No acentúa las tensiones entre los saberes médicos o técnicos y los conocimientos ancestrales o de corte más empírico. Los complementa para un objetivo más grande, que es el aliviar y contener al familiar en un momento doloroso y cuyo duelo se ha visto interrumpido. Entonces el Estado también es un actor que va mutando, transformador y transformable, y que puede también propiciar indirectamente un reconocimiento de la agencia de los sujetos, así como mayores compuertas para la participación ciudadana en sus políticas.

De otro lado, el proyecto relacionado al Plan Nacional de Memoria fue una oportunidad para construir una política de manera diferente, al menos desde el punto de vista del instituto, quebrando con la idea de que todos los colectivos de víctimas son iguales y que los gestos, ceremonias y actos de reconocimiento pueden ser replicados en todo el territorio. Ya hay una experiencia particular en cada región, comunidad u organización o incluso en un grupo familiar que no necesariamente han encajado en una planificación estatal, pero que sí pueden haber sido más significativas y reparadoras porque se hicieron con pertinencia cultural, lingüística, social y de género. El Estado evalúa una política por su ejecución presupuestal y en base a indicadores, pero las víctimas evalúan al Estado en tanto las respuestas dignifican, honran, alivian y reparan, y es importante acercar ambas posturas.

Igualmente, también se han encontrado límites, más allá de los resultados de los proyectos e intervenciones. Y en parte ello se debe a la propia herencia institucional. Los parámetros clásicos para establecer la categoría de “víctima” o la priorización de determinados grupos de afectados por sobre otros han permanecido casi intactos desde la creación de la comisión en las intervenciones del instituto, optando por trabajar con los colectivos y organizaciones reconocidas nacional y localmente, las cuales o bien han entablado relación directa con instituciones del Estado, o bien han podido establecer alianzas en algún momento con actores sociales para sus fines. No se pone en discusión la división víctima/perpetrador, ni se exploran las voces subalternas entre quienes se vieron afectados durante el conflicto.

La ANFASEP, COFADESVIPO u OMAVIPO son colectivos que hasta el día de hoy continúan con la agenda de justicia transicional. Su selección se debe a que son actores con un nivel importante de interés y de influencia en sus localidades, pero también a razones metodológicas y estratégicas. Había una agenda común entre los colectivos y el instituto, por lo que la negociación de intereses en la ejecución de los proyectos fue mucho más compatible, cercana y sencilla. No se parte de cero, sino de saberes previos, de una experiencia larga en el tiempo, de haber atravesado por un proceso de sanación que permite avanzar con objetivos claros de cara a lo que el Estado ya viene realizando. Esto es más notorio en el caso de la ANFASEP, con quien el instituto había desarrollado previamente otras intervenciones concatenadas entre sí. Esta asociación se distingue claramente del resto (es considerada “emblemática” en el país), pudiendo avanzar en sus demandas o proyectos a lo largo de los años: la construcción del museo Para que no se repita, gestionado por las socias de la asociación, el reconocimiento de La Hoyada como un posible santuario de la memoria con participación del Estado, avance en la judicialización de los casos de Cabitos, visibilidad en el plano político regional, etc. Por otro lado, la apuesta de trabajar con víctimas pertenecientes a un colectivo es una manera de asegurar que los proyectos puedan tener un impacto en el corto o mediano a plazo, a diferencia de los colectivos que tienen un accionar más bien irregular o que no han establecido algún tipo de contacto con el Estado.

Esta decisión puede significar el recrudecimiento de las desigualdades entre las propias víctimas a nivel de conocimientos, capacidades y posicionamiento político. Estudios como el de Rudling (2019) muestran estas diferencias dentro de los movimientos de víctimas en América Latina, debiendo performar una imagen de unidad cuando se trata de la interlocución con el Estado o en mecanismos de justicia transicional, sin que ello resuelva las tensiones que hay en su interior. Una situación que también se ha visto en el Perú años atrás cuando la propuesta de formar un solo frente de personas afectadas por la violencia no prosperó e incluso ahora cuando siguen conformándose nuevos grupos tras la división de las organizaciones existentes. Asimismo, la limitada renovación generacional dentro de las organizaciones

también podría llevar a que la información no fluya ni se distribuya como se espera, llevando a la retención de cuotas de poder y de liderazgo en las asociaciones.

No menos importante es que las demandas de las víctimas han ido perdiendo terreno, tanto en la agenda nacional como dentro del movimiento de derechos humanos. El pico de visibilidad de las víctimas fue durante el trabajo de la CVR y el inicio del PIR. Varias organizaciones se desactivaron conforme fueron recibiendo la reparación –aún con críticas de por medio– o porque sus propias agendas y expectativas fueron virando. El movimiento de derechos humanos, por su parte, fue asumiendo otras problemáticas sociales que fueron surgiendo en el posconflicto. Ello incluye también al IDEHPUCP que paulatinamente ha ido asumiendo otras líneas de trabajo y temáticas en paralelo a la línea Memoria, como el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la lógica empresarial o la mejora de la política migratoria de acuerdo a estándares internacionales de protección de los derechos humanos a raíz de la llegada de personas migrantes venezolanas y solicitantes de refugio.

La falta de reconocimiento simétrico en el Perú es un problema que tiene raíces muy profundas y de largo tiempo. El conflicto armado interno en tanto ha sido el episodio de violencia más extendido, el que causó más daños y el de mayor duración recrudeció la situación de exclusión de la población indígena, campesina y rural del país y expuso con claridad las condiciones estructurales que permitieron que ello sucediese y que pasara tanto tiempo sin que el Estado y la sociedad reaccionase ante la violencia. El movimiento de derechos humanos y la academia asumieron la defensa legal de las personas afectadas por la violencia, la recuperación de sus memorias y la visibilidad de sus pedidos, pero adoptando el poder de la representación del sujeto y proyectando en la ciudadanía una adhesión solidaria a partir de la tragedia, la pasividad y el desamparo. Las luchas por el reconocimiento no solo tienen en la mira al Estado; alcanzan a la propia academia, a quien se le exige un diálogo en términos más simétricos y desde las categorías que los propios agentes o sujetos de estudio construyen para sí.

Referencias

Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú. (2015). *¿Hasta cuándo tú silencio? Testimonios de dolor y coraje*. Ayacucho: Autor, GIZ. Recuperado de http://archivos.memoria.website/ANFASEP_HastaCuandoTuSilencio_Web.pdf

Burt, J. (2011). Desafiando la impunidad en tribunales nacionales: juicios por derechos humanos en América Latina. En Reátegui, F. (Ed.), *Justicia transicional: manual para América Latina* (pp. 309-338). Brasilia, New York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Burt, J. (2018). *Transitional justice in the aftermath of civil conflict: Lessons from Peru, Guatemala and El Salvador*. Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation.

Comisión Multisectorial de Alto Nivel. (2013). *Lineamientos para la construcción de la política nacional de memoria, paz y reconciliación*. Lima. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2072511/LINEAMIENTOS%20para%20el%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Memoria%2C%20Paz%20y%20Reconciliaci%C3%B3n.pdf.pdf>

Comisión Multisectorial de Alto Nivel. (2019a). *Informe anual sobre la implementación del Plan Integral de Reparaciones. Enero – diciembre de 2018*. Lima. Recuperado de <https://cman.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-ANUAL-2018-VF-marzo-2019.pdf>

Comisión Multisectorial de Alto Nivel. (2019b). *Lineamientos generales del Programa de Reparaciones Simbólicas*. Lima.

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2005). *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005. Recuperado de https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1

Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: autor.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas*. Resolución 3/2019, 9 de noviembre de 2019. Recuperado de: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1

Comité de las Naciones Unidas Contra la Desaparición Forzada. (2019). *Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas*. Ciudad de México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2020). *Los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. A/HRC/45/45, 9 de julio de 2020.

Consejo de Reparaciones. (2013). *Todos los nombres. Memoria Institucional del Consejo de Reparaciones 2006-2013*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

De Greiff, P. (2011). Justicia y reparaciones. En Reátegui, F. (Ed.), *Justicia transicional: manual para América Latina* (pp. 407-440). Brasilia, New York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Defensoría del Pueblo. (2013). *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso*. Informe Defensorial N° 162. Lima: Autor. Recuperado de https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/INF_ORME-DEFENSORIAL-162.pdf

Degregori, C. (2014). Heridas abiertas, derechos esquivos: reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En: Degregori, C., *Heridas abiertas, derechos esquivos. Derechos humanos, memoria y Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Obras Escogidas IX (pp. 121-133). Lima: IEP.

Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas. (2021). *Reporte estadístico N° 2. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro*. Lima. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2154045-reporte-estadistico-n-2-registro-nacional-de-personas-desaparecidas-y-de-sitios-de-entierro>

Gamarra, R. (2006). Derechos humanos, justicia y transición democrática: el balance institucional. En Magarrell, L. & Leonardo, F. (Eds.), *El legado de la verdad. La justicia penal en la transición peruana* (pp. 211-248). New York: International Center for Transitional Justice.

Guillerot, J. (2019). *Reparaciones en Perú: 15 años de reparación*. Belfast: Queen's University Belfast. Recuperado de <https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/Peru-Report-ESP-LR.pdf>

Guillerot, J. & Magarrell, L. (2006). *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado*. Lima: Asociación Pro Derechos Humanos, International Center for Transitional Justice. Recuperado de <https://www.ictj.org/es/publication/reparaciones-en-la-transici%C3%B3n-peruana-memorias-de-un-proceso-inacabado>

Hayner, P. (2011). *Unspeakable truths. Transitional justice and the challenge of truth commissions* (2da edición). New York: Routledge.

Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: CRÍTICA.

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2014). *Memoria Institucional 10 años*. Lima: Autor. Recuperado de <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2017/05/27163807/memoria-10-anos-idehpucp.pdf>

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2020a). *Curso de Especialización en Estrategias de Participación y Acompañamiento para la Búsqueda de Personas Desaparecidas: Yanapaqkuna-Acompañantes. Informe de evaluación*. (Documento no publicado).

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2020b). *Contribuyendo a la construcción de un Plan Nacional de Memoria en el Perú. Resumen de proyecto*. (Documento no publicado).

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2021). *Gobernanza indígena y participación política en el Perú: nuevas narrativas y capacidades para la incidencia política por la paz (fase 2). Informe narrativo final*. (Documento no publicado).

Jave, I. (2017). *El Santuario de la Memoria La Hoyada, Ayacucho. El proceso de diálogo y negociación en la construcción de un espacio de memoria*. Cuaderno de trabajo N° 44. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Recuperado de <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/110581>

Jave, I. (Coord.) (2018). *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia. Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas*. Lima: IDEHPUCP.

Jave, I. & Hurtado, E. (2021). *Proceso de diálogo para el Plan Nacional de Memoria. Documento de sistematización*. Lima: IDEHPUCP. Recuperado de <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/179716>

Jave, I., Rivera, R. & Velázquez, T. (2021). *Yanapqkuna. Acompañantes: Manual para la participación activa y el acompañamiento emocional en la búsqueda de personas desaparecidas del conflicto armado interno*. Lima: IDEHPUCP.

Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.

Ledgard, D. & Hibbett, A. (2020). Estrategias para una política pública de memoria: el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en Perú. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, Vol. 7 (13), 74-95.

Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social. (2014). *Cada uno, un lugar de memoria. Fundamentos conceptuales del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social*. Lima: Autor. Recuperado de <https://lum.cultura.pe/sites/default/files/publicaciones/PDF/cada-uno-un-lugar-de-memoria.pdf>

Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (2015). *Memoria LUM 2009-2015*. Lima: Autor. Recuperado de: https://lum.cultura.pe/sites/default/files/publicaciones/PDF/memoria_del_proyecto_lum.pdf

Macher, S. (2014). *¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Madlingozi, T. (2010). On transitional justice entrepreneurs and the production of victims. *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 2 (2), 208-228.

Mayer-Rieckh, A. (2007). On preventing abuse: vetting and other transitional reforms. En Mayer-Rieckh, A. & De Greiff, P. (Eds.), *Justice as prevention: vetting public employees in transitional societies* (pp. 522-544). New York: Social Science Research Council.

Méndez, J. (2005). Reformas institucionales en procesos de transición y fortalecimiento democrático. En Cuéllar, R., Garretón, M., Goldman, K. & Méndez, J., *Democracia y derechos humanos en el Perú: del reconocimiento a la acción* (pp. 39-53). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Méndez, J. (2011). Responsabilización por los abusos del pasado. En Reátegui, F. (Ed.), *Justicia transicional: manual para América Latina* (pp. 195-225). Brasilia, New York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021). *Cifras RUV (julio, 2021)*. Lima.

Reátegui, F. (Coord.) (2012). *Criterios básicos para un espacio de conmemoración de la violencia en el Perú: la centralidad de los derechos de las víctimas*. Lima: IDEHPUCP, MISEREOR.

Reyes, V. (2020). *Reporte jurídico sobre la política de búsqueda de personas desaparecidas*. Documento de trabajo N° 4. Lima: IDEHPUCP. Recuperado de <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/02/24151228/Informe-Jur%C3%ADdico-N%C2%B04-VF1.pdf>

Roht-Arriaza, N. & Orlovsky, K. (2009). A complementary relationship: reparations and development. En De Greiff, P. & Duthie, R. (Eds.), *Transitional justice and development. Making connections* (pp. 170-213). New York: Social Science Research Council.

Rudling, A. (2019). What's inside the box? Mapping agency and conflict within victim's organizations. *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 13 (3), 458-477.

Salmón, E. (2018). *Curso de Derecho Internacional Público. Segunda edición*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Salmón, E. & García, G. (2000). Los Tribunales Internacionales que juzgan individuos. El caso de los Tribunales AD-HOC para la Ex Yugoslavia y Ruanda y el Tribunal Penal Internacional como manifestaciones institucionales de la Subjetividad Internacional del ser humano. *Derecho & Sociedad*, (15), 9-28. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17115/17406>

Saffon, M. & Tacha, V. (2018). *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Teitel, R. (2011). Genealogía de la justicia transicional. En Reátegui, F. (Ed.), *Justicia transicional: manual para América Latina* (pp. 135-171). Brasilia, New York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Todorov, T. (2020). *Los abusos de la memoria*. Barcelona: Paidós.

Ulfe, M. (2006). Reflexiones sobre los usos del testimonio en la esfera pública peruana. En: Cánepa, G. & Ulfe, M. (Eds.), *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú* (pp. 203-220). Lima: CONCYTEC.

Ulfe, M. (2013). *¿Y después de la violencia qué queda? Víctimas, ciudadanos y reparaciones en el contexto post-CVR en el Perú*. Buenos Aires: CLACSO.

Uffe, M. & Trinidad, R. (2017). «No hay dos sin tres»: alteridad, diversidad y reconocimiento. En: Uffe, M & Trinidad, R. (Eds.), *En busca de reconocimiento: reflexiones desde el Perú diverso* (pp. 15-29). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Van Zyl, P. (2011). Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto. En Reátegui, F. (Ed.), *Justicia transicional: manual para América Latina* (pp. 47-72). Brasilia, New York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Documentos legales

Decreto supremo N° 065-2001-PCM, crean Comisión de la Verdad, 4 de junio de 2001.

Decreto supremo N° 011-2004-PCM, conforman Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional, 5 de febrero de 2004.

Decreto supremo N° 015-2006-JUS, aprueban reglamento de la ley N° 28592, ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, 5 de julio de 2006.

Ley N° 28413, ley que regula la ausencia por desaparición forzada durante el período 1980-2000, 24 de noviembre de 2004.

Ley N° 28592, ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR, 20 de julio de 2005.

Ley N° 30470, ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, 21 de junio de 2016.

Ley N° 31119, ley que modifica los artículos 3 y 6 de la ley 28592, ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR, 22 de enero de 2021.

Ordenanza regional N° 021-2013-GRA/CR, 25 de noviembre de 2013.

Resolución directoral N° 001-2017-JUS/DGBPD, aprueban la directiva N° 001-2017- JUS/VMDHAJ-DGBPD “Directiva para Normar el Proceso de Búsqueda de las Personas Desaparecidas con Enfoque Humanitario”, 27 de octubre de 2017.

Resolución ejecutiva regional N° 342-2020-GRA/GR, 26 de agosto de 2020.

Resolución ministerial N° 304-2018-MC, 3 de agosto de 2018.

Resolución ministerial N° 000271-2020-DM/MC, modifican reglamento para la creación, registro e incorporación del museos al Sistema Nacional de Museos del Estado, 30 de octubre de 2020.



Anexos

Anexo A

Tabla 2. Proyectos de la Línea Memoria, democracia y postconflicto en las que se tuvo participación (2017-2021)

Período de ejecución	Nombre del proyecto/intervención ejecutado	Acciones realizadas
2017	Beyond Words: Implementation of Latin American Truth Commission Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> - Recojo de información bibliográfica sobre implementación de recomendaciones de la Comisión de la verdad de Ecuador. - Diseño de entrevista semiestructurada a profundidad. - Aplicación de entrevistas semiestructurada a profundidad presenciales con actores sociales en Ecuador. - Sistematización de data en matriz de excel propuesta por el equipo del proyecto. - Asistencia en la redacción de artículo de investigación.
2018	Curso de Especialización en Justicia Transicional, Incidencia y Políticas Públicas (Lima)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en el diseño de los contenidos del curso. - Coordinación con docentes y participantes del curso.

2019	Curso de Especialización en Justicia Transicional, Políticas Públicas y Búsqueda de Personas Desaparecidas (Ayacucho)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en el diseño de los contenidos del curso. - Coordinación con docentes y participantes del curso.
2019	I Encuentro de actores sociales para el fortalecimiento de búsqueda de personas desaparecidas	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en la organización del encuentro.
2019	II Encuentro de actores sociales para el fortalecimiento de búsqueda de personas desaparecidas	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en la organización del encuentro.
2019 – 2021	Gobernanza indígena y participación política en el Perú. Búsqueda de personas desaparecidas: nuevas narrativas y capacidades para la incidencia política por la paz (Fase 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en el diseño del proyecto. - Diseño de instrumentos de recojo de información. - Asistencia en el recojo de información cualitativa en Huánuco. - Sistematización y análisis de la información de campo. - Asistencia en el diseño y validación de contenidos del curso formativo en Huánuco.

		<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en la organización y metodología de los encuentros de actores sociales. - Facilitación y conducción de uno de los grupos de trabajo en los encuentros de actores sociales.
2019 – 2021	Construyendo una tipología: registro y explicación de los procesos sociales en los lugares de memoria postconflicto en el Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia en el trabajo de campo de los casos de estudio - Asistencia en la redacción de artículo de investigación con resultados del proyecto. - Asistencia en el registro de lugares de memoria en el Perú
2020 – 2021	Contribuyendo a la construcción de un Plan Nacional de Memoria en Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al comité de expertos para el santuario de la memoria de La Hoyada. - Mapeo de actores clave para el proceso de diálogo alrededor del Plan Nacional de Memoria. - Asistencia en el diseño de la pauta de discusión de las reuniones. - Facilitación y conducción de reuniones del proceso de diálogo. - Apoyo en las coordinaciones para la creación de plataforma web sobre proceso de diálogo.