

PERÚ

Dino Carlos Caro Coria

SUMARIO

El conflicto interno que vivió el Perú a partir de 1980 y que se extendió casi hasta fines de los años noventa dio lugar a innumerables hechos de violencia por los grupos alzados en armas, en particular Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, las fuerzas armadas y policiales, y de organizaciones paramilitares como el Grupo Colina. El juzgamiento de estos hechos ha sido posible solo recientemente, al término del conflicto y con la plena reinstauración del régimen democrático tras su ruptura el 5 de abril de 1992. Así, la superación del pasado ha tenido como punto de referencia los trabajos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuyo informe final se hizo público en agosto del 2003, el cual puso de relieve la comisión de graves crímenes de lesa humanidad e infracciones al DIH por todos los participantes del conflicto y señaló múltiples recomendaciones en el plano de las reparaciones, social, económico, político, legal, etcétera. Aunque sus funciones de investigación no tuvieron naturaleza jurisdiccional, tampoco se ha renunciado a la punición; los casos expuestos por la comisión han generado varias investigaciones judiciales actualmente en curso. La presente contribución analiza estos mecanismos de superación del pasado y en especial los alcances y aportes de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

1 • Introducción

El mayor porcentaje de violaciones a los derechos humanos cometidas en Perú sucedió en el marco del conflicto interno que se inició en 1980 y se prolongó hasta la primera mitad de los años noventa. Este conflicto supuso un enfrentamiento entre, por un lado, los grupos subversivos Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y, por otro, el Estado peruano.

El conflicto se caracterizó, fundamentalmente, por haber sido uno de los más largos, generalizados y sangrientos que se produjeron en el Perú y porque el número de muertos¹ superó ampliamente el de cualquier otro conflicto interno en que se haya visto comprometido el país.

Los años precedentes al desencadenamiento del conflicto interno estuvieron caracterizados por convulsiones políticas y sociales que coadyuvaron al debilitamiento de la aún joven democracia peruana. Luego de las profundas transformaciones demográficas, económicas y socioculturales de las décadas previas y del terremoto político que significó el reformismo militar (1968-1975), el país parecía encaminado por fin a consolidar un Estado nacional moderno y democrático.² Esto se vio afianzado con la convocatoria en 1979 a una asamblea constituyente que elaboró la Constitución que fue aprobada ese mismo año.

Tras la culminación de las investigaciones realizadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional, se pudo constatar que este conflicto interno se inició en pleno reinado de un régimen democrático, con libertad de prensa y política inclusiva.

Efectivamente, en este contexto, el 17 de mayo de 1980, en la víspera de las elecciones presidenciales, un grupo terrorista llamado Sendero Luminoso, también conocido como Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL),³ incursionó

¹ Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el número estimado de muertos durante el conflicto armado interno que se produjo de 1980 al 2000 asciende a 69.280, así como también miles de desplazados forzados, personas torturadas, desaparecidas, y pérdidas materiales por miles de millones de soles por la destrucción de la infraestructura productiva y vial.

² Véase Carlos Ivan Degregori: "Memoria", en *Seminario internacional procesos post comisiones de la verdad. De la negación al reconocimiento*, Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, International IDEA, 2003, p. 38.

³ Muchas organizaciones de izquierda, entre ellas Sendero Luminoso, se disputaron el título de Partido Comunista del Perú. Formalmente este grupo terrorista se autodenominó *Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso*, y a sus integrantes y seguidores se los conocía como *senderistas*. Sin embargo, hubo otros grupos políticos de izquierda, no necesariamente senderistas, que también pertenecieron al Partido Comunista del Perú.

DINO CARLOS CARO CORIA

en la localidad de Chuschi, donde robó y quemó padrones y ánforas que serían utilizados en las elecciones presidenciales del día siguiente. Sería el primer acto de *guerra* llevado a cabo por Sendero Luminoso, con el que se desencadenó una espiral de violencia cada vez más intensa. De este modo se inició la violencia política armada en el Perú.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación ha identificado como causa directa y fundamental del conflicto armado interno la decisión PCP-SL de iniciar la denominada *guerra popular* contra el Estado y su coexistencia con el anhelo de otros peruanos de la restauración de la democracia a través de elecciones libres. Se trató, pues, de la autoexclusión del régimen democrático por los integrantes de este grupo terrorista.

La captación de los integrantes del grupo se dio principalmente a través del uso del sistema educativo, donde se sembró la idea de combatir al Estado y lograr así la *cuota de sangre* y el triunfo de la revolución por ellos iniciada. Esta captación fue posible debido a la ineficiencia del Estado para atender las necesidades educativas de la juventud con vistas a lograr un progreso tangible que supusiera un desarrollo social.

El Estado no tuvo la capacidad de elaborar un proyecto integral y eficaz de lucha contra los grupos terroristas. Esto se debió principalmente a la dificultad para comprender el fenómeno que se estaba iniciando y a la ausencia de un verdadero sistema de inteligencia que permitiera una visión acorde con la situación real. Hasta este momento no se contaba con tácticas contrasubversivas que permitiesen hacer frente a este tipo de grupos, cuyos miembros se confundían entre la población a la que se trataban proteger.

No obstante, a partir de 1983 se intensificó la respuesta estatal a la violencia desatada por Sendero Luminoso,⁴ que demostró de manera brutal, entre otras cosas, las exclusiones y discriminaciones sociales y políticas que, si bien habían sido *expulsadas* por el texto constitucional de 1979, persistían en la realidad.

Sendero Luminoso es una organización terrorista de tendencia "marxista-leninista-maoísta" fundada por Abimael Guzmán Reinoso a finales de los años sesenta. Fueron sus influencias ideológicas las que determinaron en esta agrupación la necesidad del uso de la violencia para posibilitar la revolución y los cambios sociales, así como también el uso de los métodos empleados para lograr sus objetivos, como el inicio de la guerra popular prolongada del campo a la ciudad

⁴ Sendero Luminoso fue intensificando sus acciones terroristas cuyas víctimas eran principalmente pobladores de la zona rural, lugar que habían convertido en el escenario principal del conflicto por sus postulados ideológicos de iniciar la revolución en el campo para luego irradiarla a la ciudad. Es así que los habitantes de estas zonas rurales eran obligados a someterse al partido, y los disidentes eran castigados con la muerte e incluso con matanzas colectivas.

Una de las incursiones terroristas más lesivas se dio el 3 de abril de 1983 en la comunidad de Luccanamarca. En ella Sendero Luminoso asesinó con machetes y cuchillos a 79 comuneros, entre niños, mujeres y ancianos. Esta incursión terrorista se dio dentro de una política de acción contra quienes se oponían a la revolución sostenida por este grupo terrorista, y marcó el punto de quiebre para la intervención del Estado en la lucha antisubversiva.

A Sendero Luminoso se sumó en 1984 el MRTA, otra agrupación terrorista a la que se enfrentaría igualmente al Estado peruano. El MRTA, a diferencia de Sendero Luminoso, no inició su lucha en el campo para luego expandirse a la ciudad; más bien se constituyó como una guerrilla clásica de izquierda, con presencia principalmente en la ciudad.⁵ Este grupo evitó atacar a la población civil y se enfrentó directamente a la Policía, las Fuerzas Armadas y grupos de poder.

No obstante estas diferencias, ambas agrupaciones eran portadoras de un orden autoritario que buscó expandirse de forma violenta, en clara contraposición al Estado peruano y también contra otros intentos más o menos democráticos que surgían desde la sociedad con el propósito de establecer un nuevo orden estatal.

En 1985 asumió la Presidencia de la República el Sr. Alan García, quien identificó algunas de las causas sociales que posibilitaron y alimentaron el conflicto armado interno, una de las cuales era la extrema desigualdad. Así, desde el aparato estatal se adoptaron algunas medidas no solo para contrarrestar esta fractura social, sino también para desplegar una estrategia de la lucha antiterrorista, las que no consiguieron su objetivo.

Ya en este periodo se contaba con información más precisa respecto al actuar y la naturaleza de estos grupos terroristas, lo que permitió mejorar la capacitación de los miembros de las fuerzas policiales y militares para la lucha interna. Aun así, en el marco del combate las fuerzas armadas y policiales incurrieron en graves violaciones a los derechos humanos, tales como la tortura en los interrogatorios, maltratos crueles e inhumanos, entre otros. Se produjo un distanciamiento entre el Estado y la población ocasionado por la mala imagen de las autoridades policiales y militares, situación que se fue intensificando a lo largo del conflicto. Las medidas implantadas contra el terrorismo estuvieron muy lejos del estricto respeto a los derechos humanos.

Esta práctica se hizo patente en los motines de los penales de Lurigancho, El Frontón y Santa Bárbara, organizados simultáneamente por Sendero Luminoso en junio de 1986, y que tuvieron como resultado decenas de muertos a causa de ejecuciones extrajudiciales, como lo corrobora el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

⁵ En 1996 el MRTA realizó una de sus últimas acciones terroristas más significativas, que causó un enorme impacto internacional: la toma de la embajada de Japón en el Perú. A esta incursión se puso fin con la operación Chavín de Huantar, que estuvo a cargo de un grupo de oficiales militares que luego fueron cuestionados al hallarse indicios de que ejecutaron extrajudicialmente a los terroristas que se habrían rendido luego del rescate. Ello motivó que se abriera una investigación a cargo del Ministerio Público.

DINO CARLOS CARO CORIA

En 1990, en medio de una crisis económica originada por la megainflación, Alberto Fujimori asumió la Presidencia de la República. Desde el principio se advirtió que carecía de una estrategia distinta para luchar contra la subversión, por lo que el Estado siguió recurriendo a métodos inconstitucionales y violatorios de los derechos humanos.

Ante el rechazo del Congreso de la República a algunas *normas de pacificación* propuestas por el Ejecutivo, por considerarlas inconstitucionales, el 5 de abril de 1992 Alberto Fujimori dio un golpe de Estado, el llamado *autogolpe*, para instaurar un “gobierno de emergencia y restauración nacional” fundado en el decreto ley n.º 25418.

Así, luego de las derrotas progresivas de los movimientos terroristas, se promulgó una nueva Constitución en 1993 cuya aprobación popular se vio asegurada con la captura de los principales líderes terroristas, hecho que afianzó la pacificación del país.

De este modo se constituyó un gobierno autoritario cuya política contrasubversiva posibilitó la extralimitación de las fuerzas policiales y militares en la lucha interna. Tal como lo ha señalado la Comisión de la Verdad y Reconciliación, hubo numerosos atropellos contra los derechos humanos con la excusa de la defensa de la población.

La afectación del Estado de derecho que ocasionó el golpe de Estado de 1992 no fue el único elemento que influyó de manera significativa en la lucha contra la subversión. Ciertamente, el Poder Ejecutivo convocó y procuró la aparición de funcionarios/operadores de inteligencia militar, en particular de Vladimiro Montesinos Torres.

Si bien se alegó el afianzamiento del sistema de inteligencia nacional contra la subversión, las averiguaciones realizadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación pudieron verificar que el plan antisubversivo propuesto radicó en la eliminación sistemática y selectiva de los órganos de poder de estos grupos terroristas. Se postulaba la necesidad de quebrantar los derechos humanos en aras de la seguridad interna. Se ha sostenido, además, que este proyecto de lucha antisubversiva se fue propuesto desde el Ejecutivo, pasando por el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y los altos mandos.

En conclusión, los crímenes fueron de diversa naturaleza —detenciones arbitrarias, genocidio, desapariciones forzadas, torturas, asesinatos, secuestros y ejecuciones extrajudiciales—, cometidos en su mayoría como parte de una estrategia de lucha contra la subversión. Incluso para lograr dicho fin el Estado se valió de grupos paramilitares, como el Comando Rodrigo Franco y el Grupo Colina, constituidos durante los gobiernos de Alan García Pérez (1985-1990) y Alberto Fujimori (1990-2000) respectivamente.

Ejemplos como estos demuestran cómo la entonces nueva democracia peruana no supo utilizar recursos legítimos para hacer frente a la subversión, sino que se sometió a leyes que no se condicen con un Estado respetuoso de los derechos humanos de sus ciudadanos, y que demuestran al mismo tiempo la incapacidad del Estado para hacer frente al terrorismo evitando los excesos cometidos, principalmente, por las Fuerzas Armadas.⁶

2. Mecanismos de superación del pasado o presente conflictivo

Una de las características fundamentales del derecho penal internacional consiste en asegurar la obligación de enjuiciar y sancionar a quienes cometan graves violaciones a los derechos humanos, esto es, la de impedir la impunidad que, en la mayoría de los casos, es directamente promovida por los Estados comprometidos en estos delitos.

Esta práctica contraria al derecho penal internacional no fue ajena al Perú. Así, luego del conflicto interno y durante el gobierno de Alberto Fujimori se aprobaron leyes de amnistía, como la ley n.º 26479 (de amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos casos) y la ley n.º 26492 (de interpretación y alcances de amnistía otorgada por la ley n.º 26479), a fin de evitar el juzgamiento de todos aquellos comprometidos en graves violaciones a los derechos humanos. Estas medidas legislativas pretendieron consolidar y avalar la impunidad y proyectaron una mala imagen del Estado ante la población.

Si bien estas normas eran claramente inconstitucionales,⁷ fueron promovidas y defendidas por el propio Estado peruano, situación que ameritó la intervención del derecho internacional a través de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos

⁶ Véase Samuel Abad Yupanqui: "Retos jurídicos del Informe de la CVR: la necesaria garantía del derecho a la verdad", en *Revista Derecho PUCP*, n.º 57, Lima, 2000, p. 41.

⁷ Así lo manifestó la juez Antonia Saquicuray (que investigaba la masacre de Barrios Altos, cometida por el llamado Grupo Colina en noviembre de 1991), al declarar inaplicables las leyes de amnistía por carecer de respaldo constitucional y contravenir la Convención Americana de Derechos Humanos; sin embargo, esta decisión de la juez fue contravenida por la ley n.º 26492, llamada "de interpretación y alcances de la amnistía otorgada por la ley 26479".

DINO CARLOS CARO CORIA

Humanos, las cuales dieron el impulso decisivo para la inaplicación de las leyes de amnistía.

En efecto, en el caso *Barrios Altos contra Perú* la Corte Interamericana manifestó que resultaban inadmisibles las disposiciones de amnistía, prescripción y establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendiesen impedir la investigación y sanción de los responsables, por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos.⁸

De este modo, con base en la incompatibilidad de las leyes de autoamnistía y la Convención Americana de Derechos Humanos, el tribunal declaró inconstitucionales tales las leyes, lo que posteriormente originó múltiples pronunciamientos al respecto por parte de los tribunales nacionales.

Con todo, esta decisión jurisprudencial da cuenta de la obligatoriedad que ha adquirido el castigo de las violaciones de los derechos humanos, pues la renuncia a tal castigo a través de un proceso de amnistía —o autoamnistía— implicaría el desconocimiento de las obligaciones que el Estado asume frente a la comunidad internacional. Asimismo, demuestra que estas leyes no permiten la adecuada superación de un pasado conflictivo, sino que más bien la imposibilitan al dejar un gran margen a la impunidad, más aun cuando se trata de delitos tan graves como la lesión de derechos humanos.⁹

Asimismo, la concesión de amnistías es contraria a las obligaciones internacionales del Estado, lo que significa que únicamente podrá ser otorgada por la comisión de delitos políticos o delitos comunes conexos no graves. De esta forma se logra compatibilizar la necesidad de verdad y justicia con el otorgamiento de leyes de amnistía.

En buena cuenta, se trata de que, para la expedición de leyes de amnistía, esté comprobado que estas constituyen la única opción posible para facilitar el proceso de

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 14 de marzo de 2001, *caso Barrios Altos*, párrafo 41. Asimismo, resulta pertinente agregar el íntegro del párrafo 43, en la cual la Corte desarrolla lo planteado en el párrafo anterior: “La Corte estima necesario enfatizar que, a la luz de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados Partes tienen el deber de tomar las providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención. Es por ello que los Estados Partes en la Convención que adopten leyes que tengan este efecto, como lo son las leyes de autoamnistía, incurren en una violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a los derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente”.

⁹ Legalmente la punición de los delitos contra los derechos humanos se ha visto asegurada a través de la incorporación en nuestro Código Penal del título XIV.A, denominado “Delitos contra la humanidad”, según el artículo 1.º de la ley n.º 26926, del 21 de febrero de 1998.

transición; es decir, la coyuntura política y social del Estado debe ser tal que no permita a las autoridades conducir el proceso de reconciliación a través de otros métodos más compatibles con las exigencias de verdad y justicia que reclama la justicia transicional.¹⁰

Si se entiende que para la superación de un pasado conflictivo se hace necesario el juzgamiento de quienes han cometido graves violaciones a los derechos humanos, también se debe sostener que para tal fin resulta imprescindible afirmar la imprescriptibilidad de estos delitos. Su persecución y castigo deben ser posibles a través del tiempo, ya que la justicia se hace de sumo necesaria en estos casos.

Así lo hicieron entender los tribunales nacionales en diversas sentencias, afirmando que resultaban inadmisibles las disposiciones de prescripción o cualquier otro obstáculo de derecho interno mediante el cual se pretendiera impedir la investigación de violaciones de los derechos humanos y la sanción de sus responsables, con lo cual se logró el efectivo procesamiento de personas vinculadas a la comisión de estos delitos.

Como hito trascendental de esta regla propugnada en la comunidad internacional, específicamente en América Latina, se puede mencionar el reciente inicio del proceso penal instaurado contra el ex presidente Alberto Fujimori, quien actualmente enfrenta cargos por la comisión de delitos de lesa humanidad, entre otros, cometidos durante su gobierno.

Este procesamiento viene siendo posible tras la emisión del fallo de la Corte Suprema de Justicia Chilena que concedió la extradición de Fujimori al Perú para su sometimiento a la justicia peruana por delitos de lesa humanidad y de corrupción cometidos durante su gobierno.¹¹

Esta decisión jurisprudencial del tribunal chileno no hace más que afianzar la prevalencia de los derechos humanos y así asegurar el juzgamiento y la sanción de quienes se han visto comprometidos en graves violaciones a los derechos humanos, así se trate de jefes de Estado que en su momento gozaron de inmunidad.

Ya en el plano del derecho penal común, después de finalizado el conflicto interno y durante el gobierno de Alberto Fujimori, se dieron algunas medidas que intentaron, en ciertos casos, asegurar la impunidad de quienes habían participado en la lucha

¹⁰ Elizabeth Salomón G.: "Algunas reflexiones sobre DIH y justicia transicional: lecciones de la experiencia latinoamericana", en *International Review of The Red Cross*, 2006, <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6yckry/\$File/ricr_862_Salmon.pdf>.

¹¹ Específicamente el fallo emitido por la Sala Penal de la Corte Suprema chilena determinó que Alberto Fujimori fuera extraditado por los siguientes casos: 1) *caso Allanamiento*; 2) *caso Interceptación telefónica*; 3) *caso Medios de comunicación*; 4) *caso Compensación por tiempo de servicios a Montesinos, por 15 millones de dólares*; 5) *caso de los Congresistas tráfugas*; 6) *caso Sótanos del Servicio de Inteligencia del Ejército en la detención y tortura de Samuel Dyer y Gustavo Gorriti*; 7) *casos de la Matanza de Barrios Altos y La Cantuta*. Por lo tanto, Alberto Fujimori será juzgado solo por estos casos.

DINO CARLOS CARO CORIA

contrasubversiva —leyes de amnistía— o, en otros, promover la pacificación del país a través de los indultos.

En el año 1995, a raíz del crimen de Barrios Altos, se inició una investigación de dicho incidente en la cual se incluyó a los miembros del llamado Grupo Colina. Sin embargo, la persecución y sanción de este hecho no fue entonces posible debido a la aprobación por el Congreso de la República de la Ley de Amnistía n.º 26479, el 14 de junio de 1995, cuyo artículo 1.º, en términos exactos, establecía:

Concédase amnistía general al personal militar, policial o civil, cualquiera fuere su situación militar o policial o funcional correspondiente, que se encuentre denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado por delitos comunes y militares, en los fueros común o privativo militar, respectivamente, por todos los hechos derivados u originados con ocasión o como consecuencia de la lucha contra el terrorismo y que pudieran haber sido cometidos en forma individual o en grupo desde mayo de 1980 hasta la fecha de promulgación de la presente ley.

Asimismo, en su artículo 6.º la misma ley señalaba:

Los hechos o delitos comprendidos en la presente amnistía, así como los sobreseimientos definitivos y las absoluciones, no son susceptibles de investigación, pesquisa o sumario; quedando, todos los casos judiciales, en trámite o en ejecución, archivados definitivamente.

No obstante la aprobación de esta ley, la juez Antonia Saquicuray la inaplicó por ser inconstitucional y por contravenir las obligaciones internacionales que la Convención Americana establecía. Esta decisión llevó a que el Congreso promulgara el 21 de junio de 1995 la ley n.º 26492, que no hacía más que interpretar y dar los alcances de la amnistía otorgada por la ley anterior.

Lo particular de la ley n.º 26492 es que declaró la obligatoriedad aplicativa de la amnistía en favor de los miembros de las fuerzas armadas y policiales que estuviesen investigados por su actuar en la lucha antisubversiva, extendiendo el beneficio a todos los funcionarios militares, policiales o civiles que aún no hubieran sido denunciados. Adicionalmente, “determinó” que la amnistía no constituía interferencia alguna en el ejercicio de la función jurisdiccional ni vulneraba el deber del Estado de garantizar y respetar la plena vigencia de los derechos humanos.¹²

¹² El artículo 1.º señala: “Entiéndase que la amnistía otorgada por la Ley N.º 26479, según lo dispuesto en el inciso 3.º del artículo 139.º de la Constitución Política, no constituye interferencia en el ejercicio de la función

Con esto se demuestra que las políticas antisubversivas que emprendió el Estado estuvieron caracterizadas por las prácticas sistemáticas de violaciones a los derechos humanos y contaron, al mismo tiempo, con su permisividad o complicidad al no perseguir ni sancionar los delitos cometidos, sino protegerlos con un manto de impunidad.

A contracorriente, el gobierno de turno hizo también uso del derecho de indulto. El 15 de agosto de 1996, a través de la ley n.º 26655, se creó una comisión encargada de proponer al presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delitos de terrorismo y traición a la patria.¹³

El argumento que dio origen a esta ley se basó en el reconocimiento de que un significativo número de personas, presumiblemente inocentes, habían sido condenadas o se encontraban procesadas por delitos de terrorismo o traición a la patria, personas que no habían tenido ninguna vinculación con elementos, actividades u organizaciones terroristas.

Esta situación fue provocada por diversas leyes que se promulgaron partir del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, en el marco de la lucha antiterrorista y a raíz de la implementación de políticas represivas que afectaban a la población civil que se mantenía al margen del conflicto, todo ello violando claramente principios básicos de un Estado de derecho.

Dentro del derecho penal diferencial, una de las medidas que adoptó el gobierno para desarticular a los grupos terroristas y pacificar el país fue la promulgación de leyes de arrepentimiento. Así, el 12 de mayo de 1992 se promulgó el decreto ley n.º 25499, llamado Ley de Arrepentimiento.

Este decreto ley contemplaba los términos en que se concedía el beneficio de “la reducción, exención, remisión o atenuación de la pena” a quienes voluntariamente abandonaran una agrupación subversiva habiendo cometido el delito de terrorismo. A cambio, los acogidos a la ley debían entregar información que permitiese a las fuerzas del orden la desarticulación de la célula y la captura de su mando. Asimismo, establecía una limitación: no se podían acoger a esa ley los cabecillas ni los miembros de la cúpula dirigente.

jurisdiccional ni vulnera el deber del Estado de respetar y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, reconocido por el artículo 44.º de la Constitución Política y, entre otros Tratados sobre la materia, el numeral 1.º del artículo 1.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

¹³ La Comisión estuvo integrada por el defensor del Pueblo, el ministro de Justicia y el representante del presidente de la República. Su funcionamiento se prolongó a través de sucesivas leyes hasta el año 1999, la última de las cuales fue la ley n.º 27014. A través de la ley n.º 27234 se sustituyó esta Comisión con la creación del Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.

DINO CARLOS CARO CORIA

Específicamente, la reducción de la pena se planteaba en dos supuestos específicos: en primer lugar, cuando una persona voluntariamente y en forma definitiva abandonaba su vinculación con un grupo u organización terrorista, así como las actividades relacionadas con esta; en segundo lugar, cuando, fuera de los casos de detención en flagrante delito, en el transcurso de la investigación policial y en cualquier estado del proceso penal antes de la acusación fiscal, el encausado confesara su participación en el delito de terrorismo y manifestara su arrepentimiento.

La exención de pena se otorgaba cuando alguien involucrado en un delito de terrorismo proporcionaba voluntariamente información que permitiera conocer detalles de grupos u organizaciones terroristas y su funcionamiento, la identificación de los jefes, cabecillas, dirigentes y/o principales integrantes, así como futuras acciones que con dicha información se impidieran o neutralizaran, o bien cuando el agente comunicara a la autoridad policial o jurisdiccional alguna situación de peligro que permitiera evitar la producción del evento dañoso.

La remisión de pena se otorgaba cuando el sentenciado por delito de terrorismo se encontrara cumpliendo pena privativa de libertad y proporcionara información, considerada veraz y oportuna por las autoridades pertinentes, que permitiera descubrir la organización y el funcionamiento de grupos u organizaciones terroristas, establecer la identidad de sus cabecillas, jefes, dirigentes y/o principales integrantes que hiciera posible su captura, así como conocer de futuras acciones a fin de impedir las o neutralizar los daños que podrían haberse producido. Estaban exceptuados de este beneficio quienes hubieran cometido delitos graves de terrorismo, establecidos en el decreto ley n.º 25475, así como los que hubiesen participado directamente en la muerte de personas.

Esta legislación gozó de ciertas bondades al lograr desarticular, aunque limitadamente, a los grupos subversivos a través de la desertión masiva y su decisivo debilitamiento. Contrariamente, no tuvo los mismos aciertos a la hora de su aplicación, pues muchas veces los terroristas arrepentidos se vieron obligados, como contraprestación para acceder a este beneficio, a delatar a personas que no necesariamente se encontraban comprometidas con los grupos terroristas o a proporcionar datos que no podían ser corroborados, y estas declaraciones finalmente fueron utilizadas como pruebas plenas para detener y condenar. No obstante, la referida ley dio una clara muestra de que era posible lograr una adecuada superación del conflicto a través de concesiones otorgadas por el Estado.

El 4 de junio del 2001, después de terminado abruptamente el gobierno de Alberto Fujimori y en la etapa de transición democrática, se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Como se verá, se formó con el objetivo de esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre del 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.

La particularidad radica en el lapso de la investigación encomendada a esta comisión, que cubrió períodos de gobiernos democráticamente instalados y se extendió hasta después del golpe de Estado de 1992.

El 28 de agosto de 2003 la Comisión de la Verdad y Reconciliación entregó su informe final, en el cual da cuenta de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto interno, la forma en que el Estado afrontó esa lucha, los posibles responsables y las recomendaciones para que esos hechos no se repitan.

Como resultado, se inició un proceso de reparaciones originado por la ley n.º 28592, que creó el Programa Integral de Reparaciones y cuyo objetivo, específicamente, era establecer el Marco Normativo del Plan Integral de Reparaciones (PIR) para las víctimas de la violencia ocurrida entre mayo de 1980 y noviembre del 2000. Esto en cuanto a las medidas tomadas por el Estado.

Por otro lado, el 3 de octubre del año 2000, a raíz del escandaloso descubrimiento de videos de corrupción y cuando aún gobernaba Alberto Fujimori, se dio la ley n.º 27351, que desactivaba el Servicio de Inteligencia Nacional —en los hechos dirigido hasta entonces por el asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos Torres—. Esta medida fue alimentada por cuanto se consideraba al SIN como principal responsable de casos de tortura, asesinatos, secuestros y represión contra los opositores al gobierno. Tras abandonar la presidencia Alberto Fujimori, se tomaron medidas tendientes a reorganizar íntegramente las fuerzas armadas y otras instituciones del Estado.

3 • Análisis de los mecanismos utilizados

3.1. Comisión de la Verdad y Reconciliación

Luego de la repentina renuncia desde Japón de Alberto Fujimori a la Presidencia de República, el Congreso nombró como presidente transitorio a Valentín Paniagua, quien inició el proceso de democratización del Perú, lo que le otorgó legitimidad para llevar adelante las medidas necesarias.

Una de estas medidas fue la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, instaurada con el fin de esclarecer las violaciones a los derechos humanos producidas en el marco del conflicto interno, así como promover la reconciliación entre los peruanos tras la pacificación.

La Comisión de la Verdad fue creada el 4 de junio de 2001 mediante el decreto supremo n.º 065-2001-PCM. Posteriormente, el 31 de agosto de 2001, a través del decreto supremo n.º 101-2001-PCM se modificó la denominación de *Comisión de la Verdad* por la de *Comisión de la Verdad y Reconciliación*, lo que ameritó el aumento del número de sus integrantes.

Jurídicamente, la Comisión fue creada como un órgano del Consejo de Ministros, aunque mantenía la autonomía que el encargo implicaba, aun con las limitaciones propias de una organización no jurisdiccional. Estuvo integrada inicialmente por siete miembros, elegidos el 6 de junio de 2001 por el presidente de la República, previo voto aprobatorio del Consejo de Ministros, mediante la resolución suprema n.º 330-2001-PCM. Posteriormente se incrementó el número de miembros a 12, y la integración se completó el 5 de setiembre del mismo año, a través de la resolución suprema n.º 438-2001-PCM.

La Comisión estuvo presidida por el Dr. Salomón Lerner Febres y la conformaron Beatriz Alva Hart, Enrique Bernales Ballesteros, Iván Degregori, el padre Gastón Garatea, Alberto Morote Sánchez y Carlos Tapia García, monseñor José Antúnez de Mayolo, Sofía Macher Botanero, el teniente general FAP (r) Luis Alfonso Arias Graziani, Rolando Ames Cobián y el pastor Humberto Lay Sun. Asimismo, se nombró en calidad de observador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación a monseñor Luis Bambarén Gastelumendi.

Todos ellos debían de llevar a cabo las tareas encomendadas a la Comisión de la Verdad y Reconciliación en un plazo de 18 meses a partir de su instalación, prorrogable

por cinco meses más. La Comisión entregó su informe final el 28 de agosto de 2003, tras dos años de intenso trabajo. En él se materializan las investigaciones realizadas, las conclusiones y las recomendaciones para posibilitar la *reconciliación nacional*.

Los objetivos encomendados a la Comisión fueron los siguientes: a) analizar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que, desde la sociedad y las instituciones del Estado, contribuyeron a la trágica situación de violencia por la que atravesó el Perú; b) contribuir al esclarecimiento por los órganos jurisdiccionales respectivos, cuando corresponda, de los crímenes y violaciones de los derechos humanos por obra de las organizaciones terroristas o de algunos agentes del Estado, procurando determinar el paradero y la situación de las víctimas e identificando, en la medida de lo posible, las presuntas responsabilidades; c) elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y sus familiares; d) recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras, como garantías de prevención, a fin de que sean procesadas y atendidas por medio de iniciativas legislativas, políticas o administrativas, y e) establecer mecanismos de seguimiento a sus recomendaciones.

Otra cuestión fue quiénes deberían ser investigados y la naturaleza de los delitos materia de análisis. Se definió que los hechos serían los imputables a las organizaciones terroristas, a los agentes del Estado o a los grupos paramilitares. Los delitos comprendieron: a) asesinatos y secuestros; b) desapariciones forzadas; c) torturas y otras lesiones graves; d) violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país, y e) otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas. Este último apartado otorgó cierta flexibilidad para incluir delitos que no habían sido señalados explícitamente, siempre y cuando fueran congruentes con los fines de la Comisión.

Para llevar a cabo estas investigaciones la Comisión gozó de ciertas prerrogativas, aunque ninguna le permitía sustituir en sus funciones al Poder Judicial ni al Ministerio Público. Tampoco poseía atribuciones jurisdiccionales, por lo cual no pudo exigir la comparecencia de testigos e inculpados. Sin embargo, esa deficiencia coactiva se vio reemplazada por una labor de persuasión y mandato moral muy importante. La tarea de la Comisión fue, por lo tanto, contribuir al esclarecimiento de los crímenes. En palabras del Tribunal Constitucional:

[El propósito de la Comisión de la Verdad] no fue el de suplantar, sustituir o superponerse al Poder Judicial; antes bien, uno de sus objetivos fundamentales fue el de identificar los hechos y las responsabilidades de las violaciones de los Derechos Humanos, empeñándose, en lo posible, en tratar de determinar su real existencia y veracidad, y, complementariamente,

DINO CARLOS CARO CORIA

en evitar la desaparición de pruebas vinculadas con tales hechos. Sus investigaciones, con loable criterio exhaustivo, han permitido conocer los sucesos acaecidos en nuestro país en estas últimas décadas, y contribuyen al imperativo de cumplir con la obligación internacional y constitucional de evitar la impunidad y restituir los derechos violados para conseguir la paz social y la reconciliación nacional.¹⁴

Entre las prerrogativas de la Comisión de la Verdad y Reconciliación estaban la de entrevistar y recopilar la información que considerara pertinente de cualquier persona, autoridad, funcionario o servidor público; solicitar la cooperación de los funcionarios y servidores públicos para acceder a documentación o información del Estado; realizar visitas e inspecciones; celebrar audiencias públicas y cualquier otra diligencia que juzgara conveniente; gestionar las medidas de seguridad para las personas que considerara en situación de amenaza a su vida o a su integridad personal.

La Comisión elaboró un esquema de trabajo que dividió las actividades en: a) audiencias públicas; b) recojo de testimonios y base de datos; c) análisis de crímenes y violaciones de los derechos humanos; d) exhumaciones; e) iniciativa sobre personas desaparecidas; f) proceso nacional de la violencia; g) historias regionales; h) estudios en profundidad; i) propuestas de política de reparaciones; j) propuesta de reformas institucionales; k) perspectiva y experiencia de reconciliación, y l) proyecto fotográfico. A continuación el análisis de cada una de ellas.

a) Audiencias públicas. Fueron las actividades que causaron mayor impacto. La Comisión de la Verdad las describe como sesiones solemnes en las que los comisionados recibieron directamente, ante la opinión pública nacional, el testimonio de víctimas o testigos sobre hechos que afectaron gravemente a la víctima y a su grupo familiar o social, o que por su magnitud y complejidad marcaron al país y crearon grave preocupación en la comunidad internacional.

La oportunidad de rendir testimonio frente al país fue un acto de dignificación de las víctimas de la violencia interna que no pudieron verse escuchadas por las autoridades ni por la población oportunamente. La Comisión buscó que las víctimas aportaran a la investigación con su verdad personal, con su interpretación de los hechos y sus esperanzas de justicia, reparación y prevención.

La inmediatez de la víctima en la audiencia pública estimula el contacto emocional y una reflexión humana sobre la necesidad de respetar los derechos de todos. En

¹⁴ Sentencia de 18 de marzo de 2004, expediente n.º 2488-2002-HC/TC.

este sentido, siempre según la Comisión, puede propiciar la reconciliación nacional, entendida como la superación de formas de discriminación que victimizan permanentemente a amplios sectores de la población e impiden que los peruanos reconozcamos y celebremos nuestra diversidad.

b) Recojo de testimonios y base de datos. Según la propia Comisión de la Verdad y Reconciliación, su tarea central fue recoger la voz de las víctimas de la violencia interna. Se trata de manifestaciones de las personas que conocen de un crimen, sobre el hecho, sobre las víctimas resultantes y eventualmente sobre el perpetrador. Cada testimonio puede dar información sobre más de una víctima.

La base de datos con que se trabajó recoge la experiencia de otras comisiones de la verdad en el mundo, especialmente la de Sudáfrica. Se trata de un sistema sofisticado que reúne muchas variables acerca de las víctimas y los hechos. Ello le permitió a la Comisión, por ejemplo, observar la caracterización de la población victimizada en el país según sexo, edad, lugar de procedencia, nivel de instrucción, tipo de violación sufrida. Asimismo, permite entender mejor la complejidad de la violencia que vivió el país.

c) Análisis de crímenes y violaciones a los derechos humanos. Este fue uno de los temas fundamentales que motivaron la creación de la Comisión. La tarea emprendida le permitió concluir que hubo violaciones de derechos humanos tanto por los grupos subversivos como por agentes estatales, cuya práctica fue sistemática o generalizada, alimentada por la estrategia política contrasubversiva emprendida por Estado.

Este esclarecimiento es importante porque permitió definir las respectivas responsabilidades y, posteriormente, someter muchos de estos casos al Poder Judicial para su juzgamiento.

La Comisión enfocó su trabajo en los siguientes hechos: desaparición forzada de personas, asesinatos y ejecuciones extrajudiciales, masacres, secuestros, torturas, atentados terroristas, violencia contra la mujer, violaciones de derechos colectivos, detenciones y condenas en violación del debido proceso y desplazamiento interno a causa de la violencia.

Los testimonios y los estudios especiales confirman que la violencia se distribuyó en el territorio nacional de manera muy desigual y se encarnizó en aquellas zonas que desde hace mucho tiempo sufren el atraso, la postergación y sobrellevan la carga más dura del subdesarrollo del país. Huanta, Huamanga, La Mar, en Ayacucho, Junín, especialmente las vertientes del río Ene, ocupada por la nación Ashaninka, en la Selva Central, Huánuco, Tingo María, Aucayacu, Tocache y Uchiza, en el Huallaga, están entre las primeras zonas según incidencia de la violencia.

DINO CARLOS CARO CORIA

d) Exhumaciones. La Comisión dio la iniciativa para realizar numerosas exhumaciones de cadáveres, resultado de las masacres cometidas tanto por agentes del Estado como por las organizaciones terroristas, con lo que contribuyó al esclarecimiento de los hechos ocurridos durante el conflicto interno.

e) Iniciativa sobre personas desaparecidas. Esta iniciativa se funda en un trabajo conjunto que buscó trascender el plano jurídico y legal, y brindar un trato humanitario a los familiares que persisten en la búsqueda de sus seres queridos. Con ella se contribuyó al esclarecimiento de la situación de las personas cuyo paradero no ha podido ser determinado hasta la actualidad. Se elaboró una única lista de personas desaparecidas junto con la Defensoría del Pueblo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Cruz Roja Internacional.

f) Proceso nacional de la violencia. Estas investigaciones se enfocaron en el comportamiento de los actores políticos durante el conflicto y en cómo transcurrió este durante esos años. Se entrevistó a dirigentes de los partidos de gobierno y de fuerzas que tuvieron influencia nacional, así como a quienes declararon la guerra misma, a los representantes actuales y anteriores de las instituciones militares del Estado, que fueron encargadas de enfrentar la subversión; se recogieron documentación y estudios anteriores, etcétera.

g) Historias regionales. Con esto la Comisión se planteó reconstruir los sucesos atendiendo a las interpretaciones regionales de los hechos, para así evitar la interpretación usual, desde la perspectiva de Lima.

h) Estudios en profundidad de casos significativos. La relación de estos estudios permite tener una idea del trabajo de investigación *ad hoc* sobre casos, zonas o temas, claves que la Comisión encontró indispensables.

Ellos proporcionan información sobre lo que ocurrió en esas situaciones particulares, pero ayudan simultáneamente a recomponer mejor el perfil de la historia de conjunto. Esto permite mostrar la complejidad de la violencia a través de diversos elementos, como patrones de violación, intensidad de la violencia por regiones, identificación de responsables, prácticas y conductas de los actores del conflicto, estrategias políticas y acciones desarrolladas, contextos e historias sociales y políticas, así como la naturaleza de estas acciones. Por ejemplo: Luccanamarca (Ayacucho), violencia y narcotráfico, Oreja de Perro (Ayacucho), etcétera.

i) Propuesta de política de reparaciones. El programa integral de reparaciones se ubica en una perspectiva de futuro; es decir, en vez de intentar restablecer la situación

anterior a la violencia (por demás imposible), intenta contribuir a mejorar la calidad de vida de las víctimas de la violencia.

Las reparaciones no son programas/políticas de desarrollo, si bien ambos tienen conexiones importantes. El programa de reparaciones responde a una lógica y objetivo único, que es el resarcimiento del daño a las víctimas de la violencia política, y no pretende, por lo tanto, resolver los problemas más estructurales de pobreza, injusticia y exclusión.

En su informe final, la Comisión formuló recomendaciones tendientes a superar el pasado conflictivo a través de las reparaciones de los que se vieron afectados directa e indirectamente por el conflicto interno. Así se recomendaron las siguientes reparaciones:

i.1) Reparaciones simbólicas. Buscaron promover actos que reconocieran la importancia y la gravedad de los daños causados a quienes deberían haber sido protegidos. Asimismo, se planteó cerrar o reformar ciertos lugares asociados con violaciones de derechos humanos, como los centros de reclusión donde las condiciones penitenciarias son especialmente duras y constituyen trato cruel, inhumano o degradante (por ejemplo, el Penal de Challapalca y la Base Naval de El Callao).

i.2) Reparaciones en salud. Se recomendó establecer programas de salud gratuitos para tratar el daño mental y físico, incluidas las especialidades sobre la problemática de salud mental de las mujeres.

i.3) Reparaciones en educación. Se planteó a las autoridades a exonerar de los pagos de educación a las víctimas del conflicto interno, así como implementar un programa de becas para quienes tuvieron que interrumpir sus estudios por este motivo. Se planteó también ampliar o establecer programas de educación para adultos en aquellas zonas de mayor incidencia de la violencia.

i.4) Reparación para devolver el estatus pleno de ciudadano y remover estigmas legales. En este apartado la Comisión recomendó; a) regularizar el estatus legal de las personas desaparecidas reconociendo su situación con la figura de la *ausencia por desaparición*, lo cual permitirá a los familiares regularizar los trámites sucesorios y sobre propiedad o posesión de bienes; b) regularizar la situación legal de los indebidamente requisitorizados, ciudadanos que tienen órdenes de detención en su contra por delitos de terrorismo; c) establecer un programa masivo de documentación y regularización de la documentación para las personas que

DINO CARLOS CARO CORIA

a causa del conflicto interno armado se encuentran indocumentadas; d) anular los antecedentes judiciales, penales y policiales a los presos inocentes absueltos, liberados por cumplimiento de pena, indultados o beneficiados por el derecho de gracia.

i.5) Reparaciones económicas. La Comisión recomendó ofrecer indemnizaciones individuales a los familiares de los fallecidos y desaparecidos, a los discapacitados físicos o mentales, a las personas injustamente encarceladas, a las víctimas de violencia sexual y a los hijos producto de tal violación. Recomendó también ofrecer reparaciones colectivas para la reconstrucción y consolidación de la institucionalidad de las comunidades campesinas o nativas, los asentamientos humanos y otros poblados que, como consecuencia del período de violencia, perdieron parcial o totalmente su infraestructura social y física.

j) Preparación de reformas institucionales. A partir del análisis de los factores que originaron el conflicto y le dieron las características que tuvo, y también como resultado del reconocimiento de las secuelas dejadas por la violencia, se creyó indispensable impulsar profundas reformas institucionales. Ellas han de ser entendidas, al mismo tiempo, como actos de justicia y como medidas de prevención de un nuevo ciclo de violencia.

En este orden de ideas, la Comisión de la Verdad recomendó: reformas para garantizar la presencia del Estado sobre todo en las zonas que fueron afectadas directamente por el conflicto interno; reformas de las fuerzas del orden para desarrollar una política nacional de seguridad y establecer al mismo tiempo el control civil de los servicios de inteligencia militar, así como delimitar las competencias de las Fuerzas Armadas y de la Policía; reformas de la administración de justicia para fortalecer su independencia, incorporar a la legislación nacional avances de documentos internacionales de derechos humanos y establecer los procedimientos e instituciones necesarios para el estudio y la resolución de los pedidos de gracia de los condenados por terrorismo que alegan inocencia; y reformas del sistema educativo.

k) Perspectiva y experiencia de reconciliación. Desde el principio se tuvo en cuenta que la exploración del pasado tiene una vocación de construir el futuro. Ese futuro, para la Comisión, debe hallarse marcado por una genuina reconciliación, que no debe confundirse con impunidad.

Con el fin de definir propuestas de reconciliación, la Comisión ha promovido diversos talleres y encuentros con la población en distintos lugares del país. En ellos ha

recogido percepciones y expectativas sobre la violencia experimentada y las expectativas de la población para el futuro lleven a una reconciliación eficaz.

El informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue entregado el 28 de agosto de 2003, después de dos años de intenso trabajo. Esta fue la primera comisión de la verdad que atribuyó responsabilidad por la violación de derechos humanos a grupos terroristas. El PCP-Sendero Luminoso es identificado como el principal perpetrador de crímenes y violaciones de los derechos humanos; fue responsable del 54% de las víctimas fatales reportadas a la Comisión (en este sentido, es un caso excepcional entre los grupos subversivos de América Latina y una de las singularidades más notorias del proceso que le ha tocado analizar a la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú).

Asimismo, la Comisión concluyó que la violencia ejercida por los grupos armados de oposición y por agentes del Estado se concentró en la población más desprotegida del país: personas en comunidades indígenas o campesinas, en su mayoría quechuahablantes, con escasos recursos económicos y niveles de educación por debajo de la media del país. El informe considera que la persistente discriminación racial, social y de género en el Perú contribuyó a que el sufrimiento de estos miles de peruanos y peruanas no fuera reconocido durante años por los sectores de la sociedad con poder económico y político.

Por otro lado, la Comisión señaló a los agentes activos de las violaciones de los derechos humanos durante el conflicto interno, que en gran medida fueron agentes individuales, pero tuvieron un ámbito mucho más amplio de sindicación al incluir las responsabilidades colectivas y la complicidad de grandes sectores de la sociedad.¹⁵ Esta prerrogativa de la Comisión permitió una atribución de responsabilidad política y social que motivó un adecuado conocimiento de los hechos y que podría ser la base de una efectiva reconciliación.

Como producto de esta tarea, hasta el año 2006 la Comisión de la Verdad presentó 47 casos de graves violaciones a los derechos humanos. De ellos, 45 fueron entregados al Ministerio Público y 2 al Poder Judicial, debido a que ya tenían proceso penal abierto cuando la Comisión culminó sus funciones.¹⁶ Desde la presentación del informe final, el Poder Judicial ha iniciado proceso penal sobre 24 casos presentados. De los 26 los que

¹⁵ Véase Susan Kep: "Justicia y comisiones de la verdad", en *Verdad, memoria, justicia y reconciliación. Sociedad y comisiones de la verdad*, APRODEH, 2002, p. 78.

¹⁶ Carlos Rivera Paz: "La judicialización de las violaciones a los derechos humanos en el Perú", <http://www.idl.org.pe/Publicaciones/index.htm>.

DINO CARLOS CARO CORIA

se encuentran en dicho ente jurisdiccional, 4 casos han sido sentenciados en primera instancia.

Posteriormente, las autoridades definieron una serie de iniciativas para atender las recomendaciones del informe; sin embargo, aún no se han logrado adoptar muchas de estas medidas, ya sea por falta de voluntad política o por deficiencias económicas e institucionales.

En febrero de 2004 se creó una Comisión Multisectorial de Alto Nivel, integrada por representantes del gobierno y organismos de derechos humanos, con el objetivo de diseñar y supervisar la ejecución de las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

3.2. Medidas de restitución, reparación/compensación, rehabilitación, no repetición

Para llevar un adecuado proceso transicional, un Estado debe adoptar medidas a favor de quienes estuvieron involucrados en determinado conflicto interno como potenciales víctimas. En el Perú este proceso se inició con la entrega del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

A partir del informe se fueron adoptando una serie de medidas que permitieron implementar sus recomendaciones. Una de las primeras medidas de importancia se dio el 6 de febrero de 2004 a través del decreto supremo n.º 003-2004-JUS, por el cual se conformó una Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las acciones políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional.

Las funciones específicas que se asignaron a esta Comisión fueron: 1) diseñar la política nacional de paz, reconciliación y reparación colectiva para su aprobación por el Consejo de Ministros; 2) coordinar el cumplimiento de las políticas públicas específicas para el cumplimiento de los objetivos de paz, reconciliación y reparación colectiva; 3) supervisar el cumplimiento de los objetivos planteados; 4) promover la cooperación y colaboración de la sociedad civil en el logro de los objetivos de paz, reconciliación y reparación colectiva, y 5) establecer y mantener vinculaciones con organismos internacionales de derechos humanos con la finalidad de procurar la cooperación técnica internacional.

El Estado peruano reconoció oficialmente por primera vez el concepto de *reparación integral* mediante el decreto supremo n.º 062-2004-PCM, del 27 de agosto de

2004. En él se contemplan la restitución de los derechos ciudadanos, las reparaciones en educación y en salud, las reparaciones colectivas y simbólicas, y se promueve además el acceso habitacional. No se incluyen reparaciones de orden monetario.

Adicionalmente, la Programación Multianual 2005-2006¹⁷ manifiesta la obligación del gobierno nacional, así como de los gobiernos regionales y locales, de incluir en sus pliegos presupuestarios los recursos necesarios para implementar el Programa Integral de Reparaciones y enviar una programación para el tercer trimestre del año 2005 de los programas de servicios e inversiones identificados en él como reparaciones.

Sin embargo, una de las medidas de mayor trascendencia e importancia en cuanto a reparaciones se adoptó el 28 de junio de 2005 mediante la ley n.º 28592,¹⁸ reglamentada mediante decreto supremo n.º 015-2006-JUS. En ella se estableció el marco legal sobre el cual deben diseñarse, coordinarse y ejecutarse las acciones y políticas del Estado en materia de reparaciones en favor de las víctimas del conflicto interno, referidas a los derechos económicos y sociales así como la restitución de derechos ciudadanos,¹⁹ entre otros. De esta manera, se crea una estructura orgánica a partir de la cual se distribuyen funciones y establecen obligaciones para la correcta implementación de los programas de reparación.

Los organismos que forman parte de esta estructura son los siguientes:

1) Comisión Multisectorial de Alto Nivel, encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional. Está compuesta por representantes de 14 instituciones del Estado y tiene a su cargo la coordinación y supervisión del proceso de reparaciones, así como de las acciones que por esta materia implemente el Estado en sus tres niveles de gobierno.

¹⁷ Decreto supremo n.º 047-2005-PCM, del 7 de julio de 2005.

¹⁸ La presente ley tuvo su fuente en el decreto supremo n.º 062-2004-PCM, en que se aprueba el marco programático de la acción del Estado en materia de paz, reparación y reconciliación nacional, publicado el 27 de agosto de 2004. En ella se reconoce como marco programático de la acción del Estado en materia de reparaciones integrales los siguientes ejes: restitución de derechos ciudadanos, reparaciones en educación, reparaciones en salud, reparaciones colectivas y reparaciones simbólicas, como pase para la formulación, coordinación, seguimiento, monitoreo y ajuste del Plan Integral de Reparaciones. Incluye además, como medida y beneficio complementario, la promoción y facilitación del acceso a una solución habitacional en el marco del Plan Nacional de Vivienda, como base. Finalmente, encarga a 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, la preparación y publicación del texto único concordado del Marco Programático y de la programación multianual de las acciones del Estado para el periodo 2005-2006, en un plazo de 60 días.

¹⁹ Esta implementación tuvo como precedente la resolución jefatural n.º 02-2004-JEF/RENIEC, del 2 de octubre de 2004, en la que se "Aprueban los Lineamientos para la elaboración del Plan Nacional de Restitución de la Identidad 'Documentando a los Indocumentados' para el periodo 2005-2009".

DINO CARLOS CARO CORIA

Asimismo, la norma le encarga la consolidación de la Programación Multianual del Programa Integral de Reparaciones y su presentación ante la Presidencia del Consejo de Ministros durante el primer bimestre de cada año, con base en la información que proporcionen los diferentes órganos ejecutores del Programa Integral de Reparaciones. La Comisión Multisectorial de Alto Nivel está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros y tiene como secretario ejecutivo a Jesús Aliaga Baldeón.

2) Consejo de Reparaciones, encargado de la elaboración del Registro Único de Víctimas y de dirigir el proceso de identificación, individualización y acreditación de las víctimas y los beneficiarios a través de su Secretaría Técnica. El Registro Único de Víctimas es un instrumento abierto y permanente, que parte de la consolidación de los listados de víctimas preexistentes y abarca a todas aquellas que no se hayan registrado hasta la fecha, previa calificación y verificación. El Consejo de Reparaciones está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y es presidido por Sofía Macher Batanero.

3) Órganos ejecutores (gobiernos regionales, gobiernos locales, ministerios), encargados del cumplimiento de los diversos programas de reparación contenidos en el Programa Integral de Reparaciones. Tienen como función principal incluir políticas, acciones y metas en materia de reparaciones en sus planes estratégicos institucionales, programación multianual y planes operativos anuales.

Asimismo, deben mantener una efectiva coordinación con la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, los ministerios, gobiernos regionales y locales, a fin de ejecutar acciones de planificación, seguimiento y monitoreo del Programa Integral de Reparaciones.

Este Programa Integral de Reparaciones se ocuparía específicamente de los siguientes temas: a) el universo de víctimas y de beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones; b) los programas que conforman el Programa Integral de Reparaciones; c) el Registro Único de Víctimas; d) el Consejo de Reparaciones, y e) las responsabilidades del Consejo Multisectorial de Alto Nivel en la implementación de la ley n.º 28592.

a. El universo de víctimas y de beneficiarios del Plan Integral de Reparaciones

Para cumplir los objetivos planteados por el Programa Integral de Reparaciones se hizo necesario comenzar por la identificación de las víctimas y precisar quiénes gozarían de tal calificación, a efectos de tener certeza de los beneficiarios de las reparaciones.

La misma ley señala que son víctimas las personas o grupos que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los derechos humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte, así como los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el periodo comprendido entre mayo de 1980 a noviembre de 2000.

También son consideradas víctimas los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú e integrantes de los comités de autodefensa y autoridades civiles heridos o lesionados en acciones violatorias de los derechos humanos durante el conflicto interno.

Sin embargo, el artículo 4.º de la ley n.º 28592 señala textualmente que “no son consideradas víctimas, y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la presente ley, los miembros de las organizaciones subversivas”. Esta situación haría primar el criterio de pertenencia a un grupo subversivo por sobre cualquier otro tipo de consideración basada en la calificación de víctima. En consecuencia, una persona que pertenezca a una agrupación terrorista no puede ser considerada víctima, así como tampoco podría invocar la violación de sus derechos humanos a efectos del otorgamiento del beneficio de la reparación.

Según esta ley, quienes recibirán algún tipo de beneficio de acuerdo con el Plan Integral de Reparaciones recomendado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación serán las víctimas, los familiares de las víctimas y los grupos humanos que por la concentración de las violaciones masivas sufrieron violación de sus derechos humanos en forma individual y quienes sufrieron daño en su estructura social mediante la violación de sus derechos colectivos.

Los beneficiarios también pueden ser individuales o colectivos. Son beneficiarios individuales: a) las víctimas directas; b) las víctimas indirectas; c) los familiares de las víctimas desaparecidas, y d) los familiares de las víctimas fallecidas. La categoría de *familiares* comprende al cónyuge o conviviente, a los hijos y a los padres de la víctima.

Son beneficiarios colectivos: a) las comunidades campesinas, nativas y otros centros poblados afectados por la violencia, que presenten determinadas características como concentración de violaciones individuales, arrasamiento, desplazamiento forzoso, quiebre o resquebrajamiento de la institucionalidad comunal, pérdida de infraestructura familiar y/o pérdida de infraestructura comunal, y b) los grupos organizados de desplazados no retornantes, provenientes de las comunidades afectadas en los lugares de inserción

b. Programas que conforman el Programa Integral de Reparaciones

Dentro del Programa Integral de Reparaciones se crearon programas diversos:

b.1) El Programa de Restitución de Derechos Ciudadanos se orienta a restablecer el ejercicio pleno y efectivo de los derechos civiles y políticos, así como a regularizar la situación legal de los beneficiarios que lo requieran. Este programa pone especial atención en los familiares de las víctimas de desaparición forzada, las personas inocentes que han sufrido prisión, los requisitorizados y quienes resultaron indocumentadas a raíz del conflicto interno. De igual forma, establece la regularización de los derechos sucesorios, el saneamiento legal de la propiedad mueble e inmueble de las víctimas y la exoneración de tasas judiciales, administrativas y registrales.

b.2) El Programa de Reparaciones en Educación se dirige a brindar facilidades y nuevas y mejores oportunidades de acceso a la educación a los beneficiarios de la ley, que como producto del conflicto perdieron la posibilidad de recibirla o de culminar sus estudios. Como medidas concretas se señalan: exoneración de pagos de matrícula, pensiones, derecho de examen de ingreso y certificados de estudio en los diferentes niveles educativos, así como la implementación de un programa de becas integrales para estudios superiores, técnicos o universitarios, que será canalizado por el Instituto Nacional de Becas.

b.3) El Programa de Reparaciones en Salud²⁰ se propone contribuir a que la población afectada por el conflicto recupere la salud mental y física. A estos efectos, los beneficios más importantes han sido la incorporación permanente de las víctimas o sus familiares, según sea el caso, al Seguro Integral de Salud, y la entrega gratuita de medicinas para el tratamiento de enfermedades complejas derivadas de la violencia interna.

b.4) El Programa de Reparaciones Colectivas tiene como objetivo principal la reconstrucción y consolidación de la institucionalidad colectiva de las comunidades, los asentamientos humanos y otros centros poblados que como

²⁰ Previamente a este reconocimiento explícito de reparaciones en salud, el 2 de noviembre de 2004 ya se habían dado los primeros pasos para reconocer este beneficio. Así, la resolución ministerial n.º 045-2004-MINSA, dispuso conformar una Comisión encargada de elaborar el Programa de Reparaciones en Salud.

consecuencia del período de la violencia perdieron parcial o totalmente su infraestructura social y física. La ejecución de este programa se realizará previa consulta con las poblaciones afectadas, para lo cual la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, efectuará las consultas del caso.

b.5) El Programa de Reparaciones Simbólicas se propone el reconocimiento público del daño ocasionado por la acción de los grupos subversivos y por la acción u omisión del Estado, incluyendo en ello el establecimiento de lugares de la memoria, fechas conmemorativas, pedidos de perdón de las autoridades y otras acciones dirigidas a expresar el compromiso del Estado de que no se repetirán tales hechos.

b.6) Programas de promoción y facilitación al acceso habitacional y otras medidas que la Comisión Multisectorial apruebe. En lo habitacional, el reglamento considera llevar adelante un programa de vivienda progresiva y descentralizada de construcción y adjudicación de viviendas a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en un plazo de 10 años. Otra de las modalidades es la reconstrucción y rehabilitación de viviendas rurales, además del apoyo financiero y la asesoría técnica para la autoconstrucción de viviendas a las víctimas de desplazamiento interno que cuentan con moradas precarias y provisionales.

Finalmente, dentro del Programa Integral de Reparaciones el reglamento incorpora un programa para las víctimas de asesinato, ejecución sumaria, desaparición forzada, violación sexual y para las personas con discapacidad física o mental permanente como producto de atentados, agresiones y torturas acreditadas por el Consejo Nacional de Discapacidad.

c. El Registro Único de Víctimas

Por otro lado, el artículo 7.º de la ley n.º 28592 contempló la creación del Registro Único de Víctimas de la Violencia del conflicto interno, cuya función se centró en inscribir a todas las víctimas para hacer viable el proceso de reparación integral de quienes se vieran beneficiados por esta ley.

Para ello se estableció que sea la Comisión Multisectorial de Alto Nivel la que se encargue del diseño de la organización y el funcionamiento del Consejo de Reparaciones, el cual se hará cargo del Registro Único de Víctimas.

DINO CARLOS CARO CORIA

En este sentido, la tarea más importante delegada al Consejo de Reparaciones estuvo dirigida a la elaboración de los criterios para la verificación de la condición de víctimas y la consiguiente acreditación para recibir el respectivo beneficio. Para ello se debió tener en cuenta la naturaleza de cada delito contra los derechos humanos.

No obstante, en la misma ley no se especifica qué organismo determinará en definitiva la reparación que corresponda, por lo que debió mencionarse de forma expresa que esta función recaerá en la Comisión Multisectorial de Alto Nivel.

Como paso previo para la centralización de la información, la primera disposición complementaria y transitoria de la ley señaló que los registros sobre víctimas de la violencia creados en las diversas entidades del sector público deberán integrarse al Registro Único de Víctimas.²¹ Este estuvo a cargo del Consejo de Reparaciones, cuyos miembros fueron designados el 20 de octubre de 2006 mediante resolución ministerial n.º 373-2006-PCM: Sofía Macher Batanero (presidenta), vicealmirante AP (r) José Noriega Lores, María del Pilar Coll Torrente, general de división EP (r) Juan Fernández Dávila Vélez, Luzmila Chiricente Mahuanca, general PNP (r) Danilo Guevara Zegarra y Ramón Vicente Barúa Alzamora.

Los integrantes de este Consejo de Reparaciones fueron designados a propuesta de 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.

En febrero de 2007, se nombró a Marusia Ruiz-Caro Reyes como secretaria técnica y en junio se recibieron los recursos económicos necesarios para dar inicio a la elaboración del Registro, tras lo cual se procedió a contratar personal calificado e instalar una oficina para la recepción de solicitudes de inscripción.

²¹ Los registros oficiales preexistentes identificados por el Consejo de Reparaciones son los siguientes: 1) Información contenida en la base de datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR); 2) Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de la Defensoría del Pueblo (ley n.º 28413); 3) Registro de Afectados Desplazados Internos (RADI) del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (ley n.º 28223); 4) Lista de indultados en el marco de las leyes n.º 26655 y 27234; 5) Registro Regional de Huancavelica (elaborado por el Gobierno Regional de Huancavelica); 6) Lista de víctimas de la Policía Nacional del Perú; 7) Lista de víctimas de las Fuerzas Armadas; 8) Lista de los miembros de Comités de Autodefensa beneficiados en el marco del decreto supremo n.º 068-DE-S/G; 9) Lista de víctimas beneficiadas en el marco del decreto supremo n.º 051-88-PCM, proporcionada por el Consejo Nacional de Calificación; 10) Lista de víctimas comprendidas en los casos de los incisos c y d del Acuerdo de Solución Amistosa firmado entre el Estado peruano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 22 de febrero de 2001.

d. *El Consejo de Reparaciones*

El Consejo de Reparaciones es un órgano colegiado que tiene como función principal la individualización, calificación y acreditación de las víctimas a que se refiere la ley n.º 28592. Para el cumplimiento de su mandato, cuenta con una Secretaría Técnica que tiene el encargo de consolidar, revisar y evaluar los registros de víctimas existentes en diferentes sectores del Estado, a efectos de presentarlos para su aprobación. La persona encargada de dicho organismo es designada mediante resolución de la Presidencia del Consejo de Ministros a propuesta del Consejo de Reparaciones.

Otra de las medidas promovidas por el Ejecutivo para fomentar la reconciliación nacional es la ley n.º 28223, llamada Ley sobre los Desplazamientos Internos, del 28 de abril de 2004.²² En su artículo 2.º se reconoce el estatus específico de *desplazado interno* a las personas o grupos de personas que se han visto forzados a huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Al mismo tiempo, la ley señala los derechos y garantías para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, la asistencia durante este y durante el retorno o el reasentamiento y la integración. Asimismo, delega al Ministerio de la Mujer y Desarrollo la elaboración de un Registro Nacional Único de Desplazados Internos, a fin de procurar que el Estado conozca el número de desplazados, sus características y necesidades.

Por otro lado, y tras el reconocimiento de la magnitud del conflicto interno y la significación que tuvo para el país en general, se instituyó el día 10 de diciembre de cada año como el Día de la Reconciliación Nacional, con “el propósito de honrar la memoria de todos los compatriotas que perdieron la vida o fueron afectados en grado diverso, como consecuencia del conflicto armado que vivió nuestra patria en las penúltimas décadas”.

Este reconocimiento se dio a través del decreto supremo n.º 097-2003-PCM, publicado el 11 de diciembre de 2003. Adicionalmente, y en concordancia con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, se edificó el monumento

²² Esta norma se vio complementada el 24 de febrero de 2005 con el decreto supremo n.º 0004-2005-MIMDES, que “Aprueba el reglamento de la Ley sobre Desplazamientos Internos”.

DINO CARLOS CARO CORIA

El ojo que llora, en honor a las víctimas y a la memoria colectiva de la historia peruana reciente.

Asimismo, el 26 de agosto de 2007 se inauguró el monumento *En honor a la verdad, para la reconciliación y la esperanza*, en el distrito de Villa María del Triunfo. La obra constituye una reparación simbólica a las víctimas de desplazamiento forzado que residen actualmente en la ciudad capital y particularmente en el mencionado distrito.

3.3. Relevancia de los mecanismos utilizados frente a la CPI

El Perú suscribió el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional, el 7 de diciembre de 2000, manifestó su intención de hacerse parte del Estatuto el 13 de septiembre de 2001, mediante la resolución legislativa n.º 27517, que depositó en las Naciones Unidas el 10 de noviembre del mismo año, y, conforme al procedimiento previsto en el artículo 56 de la Constitución Política del Estado, el Estatuto fue ratificado por el presidente de la República mediante decreto supremo n.º 079-2001-RE, de 9 de octubre de 2001.

En esa medida, los actos que configuran graves crímenes internacionales en el marco del conflicto interno ocurrido en el Perú no forman parte de la competencia de la Corte Penal Internacional (artículo 24.1 del Estatuto de Roma). Antes bien, en especial a partir de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas al caso *Barrios Altos* (sentencia de 14 de marzo de 2001, *Chumbipuma Rodríguez y otros contra el Estado peruano*) y *La Cantuta* (sentencia de 29 de noviembre de 2006, *Hugo Muzós Sánchez y otros contra el Estado peruano*), la persecución de crímenes internacionales en el fuero interno es una realidad,²³ lo que implica, por un lado, que la solución penal no ha sido ajena a los mecanismos de superación del pasado y, por otro, que estamos ante una aplicación del derecho penal acorde con las necesidades preventivo generales, lo que deja fuera de lugar la opción de que se active la competencia de la Corte Penal Internacional.

²³ Dino Carlos Caro Coria: "Perú", en Kai Ambos y Ezequiel Malarino: *Jurisprudencia latinoamericana sobre derecho penal internacional*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2008, pp. 271 ss.

4. Impacto de los mecanismos utilizados

No existen investigaciones específicas sobre el impacto de los mecanismos empleados sobre la reconciliación y pacificación de la sociedad ni sobre la construcción democrática y el Estado de derecho en general. No obstante, algunas investigaciones, como las realizadas por la Defensoría del Pueblo, dan cuenta de los avances y logros que se han ido obteniendo a raíz de la implementación de diversas medidas tendientes a lograr la justicia, la reconciliación y la reparación de las víctimas de la violencia política vivida en el Perú.

Así, en el informe defensorial n.º 112, de diciembre del 2006, la Defensoría del Pueblo manifestó que las medidas adoptadas por el gobierno para la implementación del Plan Integral de Reparaciones deberían de ser destacadas, como la presentación al Poder Legislativo del proyecto de ley n.º 110-2006-PE, que propuso modificar la ley n.º 28652 y autorizar al Fondo Especial de Administración del Dinero Ilícitamente Obtenido del Estado a transferir 15 millones de soles al Plan Integral de Reparaciones.

Se resalta también el ofrecimiento hecho por el Estado para la culminación de un programa de 155 viviendas y la construcción de infraestructura educativa y de salud en las regiones de Huancavelica, Junín Apurímac y Ayacucho. Asimismo, se manifestó que los programas de ayuda social que el Estado ejecute, así como un porcentaje de aporte voluntario asumido por las empresas mineras, serían reorientados hacia las zonas del país que sufrieron con mayor crudeza el embate de la violencia.

Por otro lado, el informe cita también las medidas adoptadas por el gobierno respecto a las reparaciones en salud. Al respecto, el 29 de marzo del 2006 se publicó en el *Diario Oficial El Peruano* el decreto supremo n.º 06-2006-SA, que amplía las prestaciones del Seguro Integral de Salud a las víctimas de la violencia interna ocurrida entre mayo de 1980 y noviembre de 2000.

El artículo 4.º, numeral 1.1, de la citada norma incorpora a las víctimas y sus familiares como beneficiarios permanentes del plan E2 (componente del adulto focalizado) del Seguro Integral de Salud, que incluye la atención médica en los aspectos de salud física y mental. Asimismo, cubre los costos de traslado del asegurado desde un hospital del interior del país hacia otro de la capital, así como los gastos de sepelio, tanto si la muerte ocurre dentro como fuera de un centro de salud.

DINO CARLOS CARO CORIA

La norma dispone que la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel sea la encargada de acreditar a las víctimas. Luego, a través de la resolución ministerial n.º 591-2006-MINSA, del 29 de junio de 2006, el Ministerio de Salud precisó que la acreditación de las víctimas estaría a cargo, temporalmente, de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y los gobiernos regionales, hasta tanto se instalara el Consejo de Reparaciones y el Registro único de Víctimas.

Posteriormente, el Ministerio de Salud aprobó una serie de normas (decreto supremo n.º 006-2006-SA, resolución n.º 591-2006-MINSA, decreto supremo n.º 004-2007-SA y resolución n.º 401-2007) en las que se regula la cobertura que deben recibir las víctimas de la violencia en el Seguro Integral de Salud.

Los gobiernos regionales de las zonas más afectadas por la violencia no fueron ajenos a estas medidas promovidas primigeniamente por el Poder Ejecutivo. En este sentido, la Defensoría del Pueblo, a través del informe defensorial n.º 128, de diciembre de 2007, resalta que diversos gobiernos regionales presentaron importantes iniciativas para la implementación de programas de reparación en favor de las víctimas.

El Gobierno Regional de Huancavelica fue uno de los pioneros en la implementación de legislación en materia de reparaciones, y aun antes de la presentación del Informe Final de la CVR asumió el compromiso de crear mecanismos de reparación integral para las poblaciones afectadas por la violencia política en su región.

El 28 de junio de 2007, el Gobierno Regional de Junín suscribió el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con la Presidencia del Consejo de Ministros a través del Consejo de Reparaciones, con la finalidad de contribuir al proceso de identificación y certificación de las víctimas individuales y los grupos afectados por la violencia para su correspondiente reparación. Como resultado del convenio, mediante ordenanza regional n.º 065-2007-GRJ/CR se creó el Registro de Víctimas de la Región de Junín.

Adicionalmente, el Gobierno Regional de Junín, teniendo en cuenta la problemática regional que presenta la población afectada por la violencia, ha declarado como prioridad regional la atención de dicha población a través del Seguro Integral de Salud, en cumplimiento de la normativa expedida por el Ministerio de Salud sobre el tema. Para ello, a través de su Gerencia de Desarrollo Social, ha empezado a expedir constancias de acreditación temporal en favor de las víctimas, según lo establece la resolución ejecutiva regional n.º 600-2007-GR-Junín/PR, de 16 de agosto de 2007.

El Gobierno Regional de Apurímac, mediante la ordenanza regional n.º 054-2006-CR-Apurímac, aprobó el Plan Integral de Reparaciones y creó el Registro Regional

de Víctimas de Apurímac, previa constitución de la Comisión Multisectorial Consultiva de Monitoreo del Tratamiento de las secuelas de la violencia política y de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. En la misma línea de acción, las municipalidades provinciales respaldaron y señalaron como tema prioritario la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación a través de ordenanzas provinciales.

El informe defensorial n.º 128, de diciembre de 2007, da cuenta de los avances en las reparaciones colectivas. Describe las medidas adoptadas por el gobierno, el cual aprobó comenzar a la ejecución del Programa de Reparaciones Colectivas en beneficio de 440 comunidades.

El objetivo del Programa de Reparaciones Colectivas, tal como señala el artículo 25.º del Reglamento del Programa Integral de Reparaciones, es contribuir a la reconstrucción del capital social e institucional, material y económico-productivo de las familias y comunidades rurales y urbanas afectadas por el proceso de violencia. Incluye actos de desagravio a las comunidades y un reconocimiento público del Estado respecto del rol que estas jugaron en la lucha por la pacificación del país. De esta forma, se busca recomponer el vínculo social entre el Estado y las comunidades que fueron destruidas o deterioradas por el proceso de violencia, reafirmando su dignidad y estatus.

Los beneficiarios serán, en una primera etapa, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y otros centros poblados altamente afectados. En una segunda etapa, una vez superados los problemas del Registro Único de Víctimas, se incorporará a los grupos de desplazados no retornantes.

Siempre según el informe defensorial, a través de este programa el Estado beneficiará a 440 comunidades campesinas y nativas que fueron seleccionadas de acuerdo con la información proporcionada por las cuatro primeras etapas del Censo por la Paz, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Estas comunidades se encuentran ubicadas en 51 provincias de las 10 regiones más afectadas del país, entre las que se tiene previsto distribuir 44 millones de soles asignados por la Presidencia del Consejo de Ministros para la ejecución de este programa.

El beneficio consiste en el financiamiento de proyectos productivos o de infraestructura por hasta 100.000 soles. Sin embargo, de la supervisión realizada se desprende que en algunos casos se han aprobado proyectos de mayor costo con cofinanciamiento de los gobiernos regionales o locales.

DINO CARLOS CARO CORIA

De esta manera, 44 de los 45 millones dispuestos por el Estado en materia de reparaciones han sido destinados al Programa de Reparaciones Colectivas, mientras el millón restante se ha comprometido para la ejecución de la quinta etapa del Censo por la Paz, a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a fin de identificar otras comunidades que puedan ser beneficiadas en las siguientes etapas del Programa.

5. Evaluación final

El conflicto interno que ha vivido el Perú en las décadas de los ochenta y noventa ha sido, seguramente, el más lesivo de los experimentados en toda su historia republicana. Ante ello, la labor de pacificación se convirtió en una tarea sumamente compleja, no solo por los actores que fueron parte en el conflicto, sino por la población inconscientemente comprometida en ella.

Fue una constante en la lucha antisubversiva la violación de los derechos humanos, tanto por los terroristas como por las fuerzas del orden, situación que se vio agravada por el rompimiento de la institucionalidad democrática con el *autogolpe* de abril de 1992. Es así que el problema transicional en Perú pasaba no solo por la averiguación de lo realmente acontecido durante esa etapa conflictiva y su respectiva sanción, sino también por el efectivo fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Tras la pacificación, e instaurado el proceso de democratización, se tomaron medidas tendientes a lograr los objetivos antes esbozados, y una de las medidas extrapenales más importantes fue la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Esta estuvo encargada de averiguar sobre los crímenes que se cometieron durante el conflicto interno, así como formular recomendaciones que permitan una adecuada superación del pasado conflictivo mediante la reconciliación.

La reconciliación solo es posible si se sabe exactamente lo que ocurrió, si se llega al descubrimiento de una verdad política y social que no necesariamente sea jurídica. Para la comisión, la verdad es una condición previa a la reconciliación, y la justicia es vista al mismo tiempo como su condición y su resultado.

En este contexto, el primer paso hacia la reconciliación solo puede darse si los perpetradores asumen la responsabilidad que corresponda, si reconocen los delitos

cometidos y eventualmente son juzgados y sancionados por ellos. Este reconocimiento no necesariamente lleva a la retribución de una pena, puesto que los procesos de superación de un pasado conflictivo dependen muchas veces del otorgamiento de beneficios según el contexto en que se asumen.

No cabe duda de que el derecho penal es útil para lograr este objetivo, pero queda en tela de juicio cuando se hace una remisión exclusiva al derecho penal para lograr tal fin. Por ese motivo se considera trascendental no limitar la actuación del Estado peruano, como acontece en la actualidad, a la adecuada persecución de los crímenes del pasado. Es fundamental seguir atacando, en parte siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, los problemas estructurales, sociales e institucionales que determinaron el surgimiento del conflicto interno hace casi treinta años.

Bibliografía

- ABAD YUPANQUI, Samuel: “Retos jurídicos del Informe de la CVR: la necesaria garantía del derecho a la verdad”, en *Revista Derecho PUCP*, n.º 57, Lima, 2000.
- CARO CORIA, Dino Carlos: “Perú”, en Kai AMBOS y Ezequiel MALARINO: *Jurisprudencia latinoamericana sobre derecho penal internacional*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2008.
- DEGREGORI, Carlos Iván: “Memoria”, en *Seminario internacional Procesos post comisiones de la verdad. De la negación al reconocimiento*, Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, International IDEA, 2003.
- KEP, Susan: “Justicia y comisiones de la verdad”, en *Verdad, memoria, justicia y reconciliación. Sociedad y comisiones de la verdad*, APRODEH, 2002.
- RIVERA PAZ, Carlos: “La judicialización de las violaciones a los derechos humanos en el Perú”, en <http://www.idl.org.pe/Publicaciones/index.htm>.
- SALOMÓN G., Elizabeth: “Algunas reflexiones sobre DIH y justicia transicional: lecciones de la experiencia latinoamericana”, en *International Review of The Red Cross*, 2006, [http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6yckry/\\$File/ricr_862_Salmon.pdf](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/6yckry/$File/ricr_862_Salmon.pdf).