

## Buscando justicia y reparación: reflexiones en torno a la Comisión de la Verdad y Reconciliación

---

Vilma C. Balmaceda

Carlos J. Zelada

21

### 1. ¿Por qué una comisión de la verdad en el Perú?

¿Recordar u olvidar? Este es el dilema al que nos enfrentamos al examinar las dolorosas cifras del proceso de violencia política que sufrió el Perú en las últimas dos décadas. En el marco del oscuro saldo dejado por la violencia política en el Perú —la Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante, CVR) ha estimado que la cifra más probable de víctimas fatales de la violencia es de 69.280 personas, número que supera la cantidad de pérdidas humanas sufridas por el Perú en todas las guerras externas y guerras civiles ocurridas en sus 182 años de vida independiente—, no es sencillo para aquellos que han sido víctimas directas y testigos de la violencia recordar todo el dolor ocasionado por el terror senderista y la respuesta estatal en su afán por desarticular el accionar de los grupos subversivos. Un dolor inmenso para miles y, contradictoriamente, todavía ausente para un alto número de peruanos, que han mirado estas cifras como un «costo de la guerra interna»: simple indiferencia alentada entre otras razones por la tergiversación realizada en los años de la dictadura fujimorista sobre la labor de las organizaciones de derechos humanos, a las que se calificó en muchos casos como «enemigos de la pacificación» o «defensores de los terroristas». Reacciones increíblemente distintas ante un panorama común.

La violencia terrorista en el Perú nunca logró el desequilibrio estratégico del aparato estatal, pero sí logró poner en evidencia las incapacidades e inoperancias de nuestro sistema para mantener la seguridad de los ciudadanos y sancionar a los responsables. Los grupos subversivos no pudieron sostener en el tiempo un apoyo popular considerable; la opción mayoritaria de la sociedad civil fue el repudio frente a tales formas de violencia y al proyecto político que representaban. Este abierto rechazo a la opción terrorista explica, en cierta manera, el proceso de (relativamente) fácil aceptación de la impunidad en el que se vieron involucrados gran parte de los peruanos de aquellos días. Pareciera que lo único que contaba era acabar con la violencia subversiva a cualquier costo: alcanzar el fin sin importar los medios. De este modo, gran parte de la población y las autoridades terminó justificando los excesos cometidos en la lucha antiterrorista y optó, además, por un silencio cómplice frente a los métodos inhumanos empleados en esta. A todo ello debe agregarse el carácter de muchas de las víctimas, tanto de la violencia terrorista como de la represión antisubversiva: campesinos quechuahablantes y ciudadanos de escasos recursos; su lejanía geográfica y el hipercentralismo urbano explican, al menos en parte, el predominante desinterés de la sociedad y del Estado por los miles de muertos y desaparecidos en este período: todas las víctimas se redujeron a simples cifras estadísticas.

El establecimiento de una comisión de la verdad para investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en los últimos 20 años en el Perú fue resultado de meses de negociación por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil con el gobierno de transición democrática presidido por Valentín Paniagua. Mediante la resolución suprema 314-2000-JUS, el presidente Paniagua convocó a la formación de un grupo de trabajo interinstitucional, que se encargaría de elaborar propuestas legislativas para el establecimiento de una comisión de la verdad para el Perú.<sup>1</sup> Este proceso se concretó con la emisión del decreto supremo 065-2001-PCM que creó la «Comisión de la Verdad», con el propósito de «esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como para proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos». Posteriormente, el presidente Alejandro Toledo, mediante decreto supremo 101-2001-PCM, modificó el nombre original de este ente por el de «Comisión de la Verdad y Reconciliación» y amplió, además, el número de sus miembros de siete a 12 comisionados.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este grupo estuvo conformado por representantes del Estado (Ministerios de Justicia, del Interior, de Defensa y de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano) y de la sociedad civil (Conferencia Episcopal Peruana, Concilio Nacional Evangélico, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo).

<sup>2</sup> Las personas que integraron la CVR son las siguientes: Salomón Lerner (Presidente), Beatriz Alva, Rolando Ames, monseñor José Antúnez de Mayolo, teniente general FAP (r) Luis Arias Grazziani, Enrique Bernaldes, Carlos Iván Degregori, Gastón Garatea, el Pastor Humberto Lay,

Podemos definir una comisión de la verdad como una entidad no jurisdiccional de investigación, creada en etapas de transición democrática para ayudar a las sociedades que han enfrentado graves situaciones de violencia política o guerra interna a enfrentarse críticamente a su pasado con el propósito de superar las profundas crisis y traumas generados por la violencia y evitar que dichos actos se repitan en un futuro cercano. De manera frecuente, estas experiencias han surgido en los países sometidos a regímenes de tipo autoritario o pseudodemocrático, en los que la administración de justicia era solo un apéndice del poder de turno, incapaz de juzgar de modo imparcial e independiente a los sindicatos como responsables por la comisión de violaciones a los derechos humanos.<sup>3</sup> La función propia de una comisión de esta naturaleza es, básicamente, investigar la verdad, redactar un informe con recomendaciones y, en algunos casos, realizar algunas constataciones de naturaleza «cuasi judicial» como, por ejemplo, señalar la responsabilidad individual de un sujeto o de una institución. No obstante esto, sus objetivos, estructura y finalidades son distintos a los de un tribunal de justicia.

Si bien la CVR, como típico mecanismo de justicia transicional, careció de facultades jurisdiccionales,<sup>4</sup> contó con un mandato que le permitió la investigación amplia de los hechos de violencia y las violaciones de derechos humanos que ellos implicaron, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado o grupos paramilitares. De acuerdo con ello, la CVR estuvo facultada para investigar: (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.

---

Sofía Macher, Alberto Morote y Carlos Tapia. La CVR cuenta, además, con la participación de Luis Bambarén (Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana) como observador.

<sup>3</sup> Una revisión más detallada de las características y condiciones mínimas que estos mecanismos deben poseer puede encontrarse en: BALMACEDA, Vilma y Carlos ZELADA. «¿Derecho a la verdad? Límites, posibilidades y retos para una comisión de la verdad en el Perú». *Política Internacional*, n.ºs 61-62, julio-diciembre, 2000, pp. 73-74. Recomendamos revisar también: HAYNER, Priscilla. *Unspeakable Truths*. Nueva York: Routledge, 2001, en especial el capítulo 2 titulado «Confronting past crimes». Otros trabajos que conviene revisar son los siguientes: CUYA, Esteban. «Las comisiones de la verdad en América Latina». Trabajo inédito presentado en las *Jornadas Internacionales sobre una comisión de la verdad para el Perú*, realizadas del 1-3 de febrero de 2001 en Lima y el texto publicado por la COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Una comisión de la verdad para el Perú*. Lima: CAJ, 2001, pp. 18-22.

<sup>4</sup> El párrafo final del artículo 3 del decreto supremo 065-2001-PCM es categórico al señalar que la CVR «no tiene atribuciones jurisdiccionales, por tanto no sustituye en sus funciones al Poder Judicial y al Ministerio Público». Los textos de las normas relativas a la CVR se encuentran en el anexo III al final de este artículo.

## 2. ¿Verdad por justicia?

Se piensa a menudo que la búsqueda de la verdad a través de una comisión de la verdad es utilizada para impedir el inicio de procesos judiciales para los violadores de los derechos humanos. Por ejemplo, el mandato de la Comisión de la Verdad en Guatemala<sup>5</sup> señalaba que en «los trabajos, recomendaciones e informes de la Comisión, no individualizarán responsabilidades, ni tendrán propósitos o efectos judiciales».<sup>6</sup> La publicación del informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador,<sup>7</sup> en el cual la mayoría de miembros del alto mando de las fuerzas armadas fue encontrada responsable de la gran mayoría de violaciones, enfrentó —como respuesta inmediata del Gobierno— la aprobación de una ley de amnistía en la que se relevaba de responsabilidad a todos los responsables de violaciones contra los derechos humanos.<sup>8</sup> En Sudáfrica,<sup>9</sup> la propia Comisión de la Verdad tuvo el rol de facilitar el otorgamiento de amnistías a aquellos violadores de derechos humanos que brindaran su colaboración diciendo toda la verdad acerca de los crímenes que hubieran cometido, siempre y cuando estos tuvieran una motivación política.<sup>10</sup> En el caso del Perú, la norma de creación de la CVR estableció claramente que «esta no tiene atribuciones jurisdiccionales, por tanto no sustituye en sus funciones al Poder Judicial y al Ministerio Público».<sup>11</sup>

24

Todos estos casos podrían levantar la sospecha de que las comisiones de la verdad son instrumentos que tienden a debilitar la persecución judicial de los crímenes que investigan. Sin embargo, una revisión sería de muchas de las experiencias en otros países impide esta generalización. Veamos por qué. Al observar los sistemas judiciales de los países en donde se han cometido violaciones de derechos humanos en forma masiva, puede constatar que los procesos penales llevados de manera exitosa contra los responsables

---

<sup>5</sup> Denominada «Comisión para el esclarecimiento histórico» y su informe «Guatemala: memoria del silencio».

<sup>6</sup> Así lo señala el numeral III de la sección «Funcionamiento» del «Acuerdo para el establecimiento de la comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca», firmado en Oslo el 23 de junio de 1994.

<sup>7</sup> Denominada «Comisión de la Verdad para El Salvador», publicó el informe «De la locura a la esperanza: los 12 años de guerra en El Salvador».

<sup>8</sup> Decreto legislativo 486, «Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz», del 20 de marzo de 1992.

<sup>9</sup> Denominada «Comisión de la Verdad y Reconciliación», publicó el informe «Reconciliación: Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica».

<sup>10</sup> La CV de Sudáfrica fue creada por la Ley de Promoción de la Unidad y Reconciliación Nacional del 26 de julio de 1995, que señala entre sus objetivos: «(Facilitate) the granting of amnesty to persons who make full disclosure of all the relevant facts relating to acts associated with a political objective and comply with the requirements of this act».

<sup>11</sup> Véase la nota 3.

de estas han sido bastante raros; y que, en los países donde han tenido lugar, pocas veces se ha llegado a sancionar a los verdaderos autores intelectuales de tales acciones. Normalmente, todo ello se ha debido a la existencia de un sistema judicial ineficiente, corrupto y altamente influenciado por el gobierno, condiciones bajo las que las posibilidades de obtención de justicia por parte de las víctimas o de sus familiares son casi nulas, aun cuando no se otorgue una ley de amnistía.

Las comisiones de la verdad contribuyen, a menudo de manera efectiva, al proceso de investigación judicial posterior, proveyendo información clave; y, además, pueden contribuir a otro proceso no menos importante: la reconstrucción del tejido social, mediante la recomendación de una serie de medidas que no pueden ser ordenadas por los tribunales (como, por ejemplo, programas de reparación, tema sobre el cual volveremos más adelante).

No debe entenderse entonces que todas las comisiones de la verdad implican el canje de verdad por justicia o, como algunos otros han sugerido, una vía alterna cuando la justicia de los tribunales es imposible. Por el contrario, debemos esforzarnos por hacer que estos mecanismos contribuyan positivamente a la búsqueda de la justicia y a la sanción de los responsables.

Como ya mencionamos, el caso salvadoreño es probablemente el más claro ejemplo del otorgamiento de una ley de amnistía como respuesta directa del Gobierno frente a un informe de parte de un organismo de este tipo. El informe incluye los nombres de 40 altos oficiales de la fuerza armada salvadoreña, a quienes se responsabilizó de manera individual por un altísimo porcentaje de violaciones contra los derechos humanos. Inmediatamente a la presentación pública del informe, el presidente salvadoreño presentó un proyecto de ley de amnistía que fue aprobado a los cinco días de la presentación pública del informe de la Comisión de la Verdad. Es curioso señalar que aquel informe en ningún momento solicitó el inicio de procesos judiciales para aquellos que señaló como responsables de tan horrendos crímenes. Tampoco recomendó el otorgamiento de amnistías. Lo que sí destacó fue la inviabilidad de cualquier proceso judicial contra los responsables sin que antes se produjera una reforma judicial profunda en El Salvador.<sup>12</sup> Aunque esta declaración fue

---

<sup>12</sup> «From Madness to Hope: Report of the Commission on the Truth for El Salvador», UN Doc. S/25500, Annex, 1993, pp. 271-276: «One painfully clear aspect of (the) situation is the glaring inability of the judicial system either to investigate crimes or to enforce the law, especially when it comes to crimes committed with the direct or indirect support of State institutions [...] We must ask ourselves, therefore, whether the judiciary is capable, all things being equal, of fulfilling the requirements of justice. If we take a detached view of the situation, this question cannot be answered in the affirmative [...].

The question is not whether the guilty should be punished, but whether justice can be done. Public morality demands that those responsible for the crimes described here be punished. However, El Salvador has no system for the administration of justice which meets the minimum requirements of objectivity and impartiality so that justice can be rendered reliably [...].

duramente criticada al principio, nadie puede negar que recomendar el inicio de procesos judiciales en circunstancias como las descritas resultaba poco útil. Probablemente, hubiera sido mejor utilizar un estilo distinto de redacción que implicara un claro rechazo de futuras amnistías. Sin embargo, es posible que el Congreso salvadoreño igual hubiese otorgado la amnistía aun cuando la Comisión de la Verdad no hubiese nombrado a los responsables o sugerido alguna recomendación al respecto; todo ello porque, en ese momento, las relaciones entre las partes que habían integrado el conflicto armado y la Comisión de la Verdad se habían desgastado profundamente.

En el caso argentino,<sup>13</sup> la CONADEP —siguiendo las siglas del nombre oficial de esta Comisión de la Verdad— fue concebida, en cambio, como un factor decisivo para el inicio de futuros procesos en caso de poderse determinar la responsabilidad individual o colectiva de ciertos individuos. Es así que las investigaciones publicadas en su informe fueron utilizadas por los fiscales, hecho que permitió iniciar, en 1985, nueve procesos en contra de algunos de los miembros más importantes del régimen militar. Como resultado de ello, cinco de los nueve procesados fueron condenados por homicidio, tortura y otros actos de violencia, con sentencias que en algunos casos fueron de cadena perpetua. Sin embargo, en diciembre de 1986, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, se impidió iniciar nuevos procesos al aprobarse la ley de «Punto Final», que puso fin al período en el cual se podían iniciar procesos penales, seguida en abril de 1987 por la ley de «Obediencia Debida», que liberaba de toda responsabilidad penal y civil a los militares que actuaron siguiendo órdenes superiores. Al inicio de la administración Menem en 1989, se indultó a los oficiales que habían sido procesados y sentenciados en 1986. Sin embargo, fue a petición del propio Menem que el Congreso aprobó una ley que otorgó indemnizaciones monetarias a cerca de 8.000 personas que habían sido detenidas arbitrariamente durante el régimen militar; el mismo Congreso extendió, además, el beneficio a las familias de los desaparecidos. Debe resaltarse que Argentina es uno de los dos países de América Latina que han procesado y condenado a altos oficiales militares involucrados en la dictadura (el otro país es Chile). Aunque es cierto que fueron indultados posteriormente, el juicio y posterior encarcelamiento de algunos de los responsables de violaciones a los derechos humanos tuvo un fuerte impacto en la sociedad argentina. Además, se trata del único país en América Latina donde el jefe del ejército ha pedido perdón a las víctimas por las acciones de las Fuerzas Armadas.<sup>14</sup> A pesar de estos notorios logros, la reconciliación en Argentina todavía está pendiente. Muchas de las víctimas y sus familiares

---

That being the current situation, it is clear that, for now, the only judicial system which the Commission could trust to administer justice in a full and timely manner would be one which had been restructured in the light of the peace agreements».

<sup>13</sup> Denominada «Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas», publicó el informe «Nunca más: informe de la CONADEP».

<sup>14</sup> El general Martín Balza hizo un pronunciamiento público en abril de 1995.

han negado toda posibilidad de que esto ocurra bajo una dimensión legalmente impuesta, considerando que tal opción no es viable porque se funda en negar la realidad del dolor que ellos han experimentado.<sup>15</sup>

El caso de Chile<sup>16</sup> demuestra que, aun cuando una amnistía está en vigor, la información provista por una comisión de la verdad puede ser hábilmente utilizada en procesos judiciales contra los responsables por violaciones de los derechos humanos. La dictadura chilena había ya otorgado una autoamnistía en 1978. Esta otorgaba impunidad para los responsables de crímenes cometidos por el Estado y sus agentes. Al iniciarse el gobierno democrático en 1990, esa ley de amnistía seguía vigente. Si bien es cierto que los crímenes cometidos con posterioridad a 1978 podían ser llevados al Poder Judicial, la mayor parte de los abusos cometidos durante el régimen militar estaban cubiertos por la amnistía. Cuando el presidente Patricio Aylwin asumió el poder en 1990, consideró importante que el Congreso derogara la ley de amnistía, pero ello no fue posible debido a la fuerte presión de los militares. Sin embargo, gracias al impacto positivo del informe de la Comisión de la Verdad, la Corte Suprema chilena declaró, en 1999, que la amnistía de 1978 no era aplicable para los casos de desaparición forzada.<sup>17</sup>

Un caso singular es el de la Comisión de la Verdad de Sudáfrica, que contó con la facultad para otorgar amnistías bajo condiciones muy estrictas: se otorgaría solamente a individuos que revelaran absolutamente todo lo que conocían sobre los crímenes que habían cometido, siempre y cuando estos tuvieran una motivación política. La idea de otorgar una amnistía ya estaba presente en la Constitución transitoria redactada por el nuevo gobierno sudafricano que había llegado al poder en 1994; el problema consistía en que la redacción de la Constitución solamente señalaba que debía otorgarse una amnistía, pero no cómo iba a otorgarse esta. La oportunidad de crear una comisión de la verdad abrió la posibilidad de hacer viable esta propuesta, intercambiando la verdad por la amnistía. Para ello, la Comisión de la Verdad sudafricana creó un comité de amnistía que evaluaba cada una de las solicitudes en función del motivo, contexto, objetivo, voluntad y proporcionalidad, además de ajustarse al periodo de tiempo que la Comisión podía

---

<sup>15</sup> HAYNER, Priscilla. Ob. cit., p. 160. La autora reproduce parte de una entrevista que hiciera al periodista Horacio Verbitsky, quien señala lo siguiente al respecto: «Reconciliation by who? After someone takes away your daughter, tortures her, disappears her, and then denies ever having done it —would you ever want to «reconcile» with those responsible? That word makes no sense here. The political discourse of reconciliation is profoundly immoral, because it denies the reality of what people have experienced. It isn't reasonable to expect someone to reconcile after what happened here».

<sup>16</sup> Denominada «Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación», publicó el informe «Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación».

<sup>17</sup> La decisión de la Corte Suprema chilena considera que el crimen de desaparición forzada es de naturaleza continua en el tiempo y que, mientras no se encuentre el cadáver, sus efectos se extienden en el tiempo más allá del término previsto en la amnistía de 1978, es decir, hasta hoy.

investigar, es decir, entre marzo de 1960 y mayo de 1994. En ningún caso era necesario que el victimario pidiera perdón a la víctima o que mostrase algún signo de arrepentimiento para que se le otorgase la amnistía. El caso sudafricano presenta ciertas particularidades que lo distinguen de las experiencias latinoamericanas. En primer lugar, Sudáfrica contaba con un sistema judicial bastante eficiente, que permite suponer que, aun si la Comisión de la Verdad no hubiese existido, habría sido probable que algunos de los responsables hubieran sido procesados. La amnistía en Sudáfrica fue concebida como parte de un incentivo para que los perpetradores más poderosos e influyentes se acercasen a contar la verdad sobre los crímenes que habían cometido. Una total colaboración garantizaba la no persecución judicial en el futuro; no obstante ello, aquellas violaciones especialmente graves a los derechos humanos no eran susceptibles de amnistía. La segunda gran diferencia es el efecto de tal colaboración ante la opinión pública: el proceso de la Comisión de la Verdad en Sudáfrica contó con una amplia cobertura de los medios de prensa, con lo que se aseguraba la difusión y conocimiento de los crímenes y de sus perpetradores entre la población. El efecto de la sanción moral en Sudáfrica fue muy fuerte; si bien el perpetrador que confesara un crimen de esta naturaleza aseguraba el cese de la persecución judicial, no podía evitar el quedar ya inhabilitado de manera permanente para todo ejercicio político futuro. La tercera gran diferencia radica en que las amnistías otorgadas en Chile y Argentina, por ejemplo, fueron otorgadas por los propios regímenes militares; en Sudáfrica fue el gobierno de transición quien las otorgó, bajo las condiciones ya señaladas y de manera individual y no colectiva. La Comisión de la Verdad sudafricana logró entonces una verdadera confrontación moral a favor de las víctimas: dado que la Constitución señalaba que iban a otorgarse amnistías,<sup>18</sup> era necesario garantizar que al menos las víctimas pudieran conocer la verdad.

Lamentablemente, de las casi 7.000 solicitudes de amnistía que recibió la Comisión de la Verdad en Sudáfrica, cerca de la mitad de ellas fueron presentadas por personas que estaban ya en prisión o por sujetos cuyos crímenes no tenían una clara relación con un motivo político. El efecto obtenido entonces no fue el esperado: los «peces gordos» no colaboraron con la Comisión de la Verdad. A pesar de ello, muchos coinciden en que no otorgar amnistías hubiese ocasionado la agudización de una inestabilidad política que probablemente hubiera terminado en guerra civil.

Hasta aquí hemos visto que debe refutarse la idea de que las comisiones de la verdad simplemente son formas de escapar de procesos judiciales, aunque admitimos que algunos casos como los de El Salvador, Guatemala y Sudáfrica no han favorecido directamente la *judicialización* de los presuntos responsables. Es muy interesante notar, en cambio, que los efectos del trabajo de las comisiones de la verdad muestran que las relaciones entre

---

<sup>18</sup> El régimen del *apartheid* puso entre las condiciones para la transferencia del poder al gobierno democráticamente elegido que se otorgasen amnistías para los acusados de violaciones a los derechos humanos, pauta que se plasmó en la Constitución transitoria.



verdad y justicia son distintas: con el tiempo, los informes emitidos han aportado pruebas que han ayudado a posteriores juzgamientos, abriéndose así nuevas posibilidades a pesar de las amnistías concedidas.

Las comisiones también han servido para identificar los problemas estructurales que generaron los procesos de violencia política en una nación, generando conciencia en la población y en la comunidad internacional respecto a la necesidad de introducir los cambios necesarios para revertir dicha situación. El caso de El Salvador y las medidas de cambio sugeridas por la Comisión de la Verdad para el mejoramiento del sistema judicial son un buen ejemplo de un cambio de actitud a muchos años de la formulación de las recomendaciones. En Chile y Argentina, las comisiones de la verdad han sido importantes factores para ejercer presión —aunque no siempre con éxito— en el inicio de procesos judiciales contra perpetradores antes intocables. Sobre todo es importante verificar que existe un cambio de actitud: ningún violador de derechos humanos puede ahora sentirse absolutamente seguro por la protección de una amnistía o por pertenecer a alguna esfera de poder. Por estas razones, decimos que la relación entre una comisión de la verdad y los procesos judiciales que pueden venir es sustancialmente más fuerte y positiva de lo que se había entendido en el pasado. No se trata de una elección entre verdad y justicia sino, más bien, de complementariedad entre verdad y justicia.

Debe observarse que el Informe Final de la CVR documenta las masacres, los asesinatos, la crueldad y el desprecio mostrado por Sendero Luminoso frene a los campesinos y aporta nuevas pruebas penales contra Abimael Guzmán y la cúpula senderista. Igualmente, aunque la CVR decidió no hacer pública la lista de aproximadamente 120 militares sobre los cuales se recomienda adelantar procesos penales, en los casos descritos en el séptimo volumen del informe se menciona nombres de personas involucradas, pero sin emitir juicios, dejándose esta función —como corresponde— al Poder Judicial.

Respecto al tema de la lucha contra la impunidad de las fuerzas militares, debe recordarse que el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos se ha pronunciado contundentemente respecto a las autoamnistías. La Comisión Interamericana ha señalado muchas veces en sus recomendaciones que las leyes de autoamnistía son violatorias de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Por su parte, la Corte Interamericana, siguiendo una interesante lógica de interpretación de las obligaciones de respeto y garantía previstas en el Pacto de San José, ha declarado que:

[...] son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. [...] las leyes de amnistía adoptadas por el Perú impidieron que los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes en el presente caso fueran oídos por un juez, [...] impidieron la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables [...]

y obstruyeron el esclarecimiento de los hechos [...]. Finalmente, la adopción de las leyes de autoamnistía incompatibles con la Convención incumplió la obligación de adecuar el derecho interno. [...] Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya sea 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. [...] Como consecuencia [...] las mencionadas leyes [las leyes de autoamnistía 26479 y 26492] *carecen de efectos jurídicos* y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú.<sup>19</sup>

Este primer paso a nivel jurisdiccional abre importantes puertas de interpretación que crean nuevas herramientas jurídicas para los magistrados que busquen hacer justicia por encima de lo que antes constituían difíciles obstáculos «legales», creados por leyes de amnistía destinadas a impedir la investigación y la sanción efectiva de los violadores de los derechos humanos.

¿Cuál es la verdad en el caso peruano? Evidentemente, esta pregunta es demasiado profunda para pretender ser respondida en este breve artículo. Sin embargo, no puede dejar de destacarse que los nueve volúmenes que integran el informe de la CVR<sup>20</sup> proveen pautas muy importantes para redimir la verdadera historia de la violencia en nuestro país; una de esas pautas es que el conflicto interno que vivió el Perú lo inició Sendero Luminoso y sus responsabilidades en las matanzas y destrucción, quizá por primera vez para muchos a nivel internacional, quedan absolutamente claras. Por lo menos, el 54% de las víctimas corresponden a las acciones de Sendero Luminoso. Sin duda, un caso sustancialmente distinto a todos los otros países de la región, en los que la reacción del Estado siempre superó significativamente la violencia desplegada por los subversivos. Y, tal como destacara el presidente de la CVR en su discurso de presentación del informe ante el gobierno peruano, así como se encuentran pruebas del desempeño criminal de algunos elementos de las fuerzas del orden, igualmente también existen testimonios de actos de coraje, desprendimiento y dignidad que la atrocidad de la violencia no logró desaparecer.

Lo cierto es que el conflicto armado fue provocado por Sendero Luminoso, que recurrió crecientemente al uso del terror, frente al cual el Estado peruano tenía la obligación de defenderse y de recurrir a las fuerzas del orden. Este deber debía concretarse, sin embargo, en el marco del respeto a los derechos humanos. El informe de la CVR muestra que ello no ocurrió así y son precisamente esos graves hechos los que se quisieron ocultar mediante

---

<sup>19</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Barrios Altos* (Chumbipuma, Aguirre y otros frente al Perú) del 14 de marzo de 2001, parrs. 41-44. El texto completo de los párrafos mencionados, así como el de las leyes de autoamnistía peruanas (leyes 26479 y 26492), se encuentra en los anexos III y IV de este artículo.

<sup>20</sup> El informe final de la CVR puede ser consultado en la web: < [www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe) >.

normas que garantizaran la impunidad de los responsables. Por esta razón, es importante observar que los principales tratados sobre derechos humanos contienen un grupo de normas mínimas que no pueden ser suspendidas bajo ninguna circunstancia. La expresión más clara de estos mínimos inderogables se encuentra en: (a) el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, (b) el artículo 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (c) el artículo 12.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y (d) el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>21</sup> Este mínimo, que en doctrina ha sido denominado el *núcleo duro* de los derechos humanos, constituye el límite normativo último a la actuación estatal, en tanto señala barreras objetivas y pautas éticas que —inspiradas en la idea de humanidad y rechazo a la barbarie—<sup>22</sup> proporcionan un espacio irreducible, cuyo cuestionamiento resulta teóricamente indefendible. Tanto más cuando la afirmación de este grupo mínimo de derechos se ha constituido adicionalmente en una expresión concreta y vigente de la existencia de normas de *ius cogens*<sup>23</sup> y, por tanto, de normas imperativas y valores fundantes del orden internacional, oponibles a la comunidad de Estados al margen de todo vínculo convencional, es decir, son obligaciones *erga omnes*.<sup>24</sup> La prohibición de limitar formalmente estos

<sup>21</sup> A este grupo debe añadirse, sin duda, la formulación que ya se había realizado en el literal c) del tercer párrafo del artículo 19 de la Primera Parte del Proyecto sobre Responsabilidad Internacional de los Estados, aprobado por la CDI en 1980, en relación con los denominados *crímenes internacionales*, allí definidos como: «la violación grave y en gran escala de una obligación internacional de importancia para la salvaguardia del ser humano, como las que prohíben la esclavitud, el genocidio y el *apartheid*».

<sup>22</sup> CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el Derecho Internacional contemporáneo*. Madrid: Tecnos, 1995, pp. 106-107.

<sup>23</sup> El *ius cogens* halla expresión positiva en el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre los derechos de los tratados. En general, sobre la noción de *ius cogens* recomendamos revisar: Alexidze, Levan. «Legal Nature of *jus cogens* in Contemporary International Law». *RCADI* (1981-III), t. 172, pp. 219-271; GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. «Le *ius cogens* international: sa genèse, sa nature, ses fonctions». *RCADI* (1981-III), t. 172, pp. 9-127; HANNIKAINEN, Lauri. *Peremptory norms (Jus cogens) in International Law*. Helsinki: Finnish Lawyers' Publishing Company, 1988; SUY, Erik. «The Concept of *Jus Cogens* in Public International Law». Conference on International Law, Lagonissi, 3-8 abril de 1966, Ginebra, 1967, pp. 17-77; y VIRALLY, Michel. «Reflexiones sobre el *Jus Cogens*». En: VIRALLY, Michel. *El devenir del Derecho internacional. Ensayos escritos al correr de los años*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 164-189; ZELADA ACUÑA, Carlos. «Reflexiones recientes en torno a la noción de *ius cogens* en el Derecho Internacional Público: una aproximación a su relación con el concepto de derechos humanos». Tesis. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001; y, del mismo autor, «*Jus cogens* y derechos humanos: luces y sombras para una adecuada delimitación de conceptos». *Agenda Internacional*, n.º 17, julio del 2002, pp. 129-156.

<sup>24</sup> Sobre las obligaciones con efectos *erga omnes* recomendamos revisar: JUSTE RUÍZ, José. «Las obligaciones *erga omnes* en Derecho Internacional Público». En *Estudios de Derecho*

derechos alcanza, sin duda, a las limitaciones que *de facto* pudieran ordenar los órganos del Estado. Una lógica conclusión de este hecho es que normas *ex post facto* que tuvieran el propósito de eliminar las consecuencias legales de violaciones a estos derechos quedan también prohibidas a la luz del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por constituir suspensiones a derechos humanos inderogables. Esta conducta estatal, por supuesto, queda prohibida *a fortiori* respecto de situaciones de normalidad en las que no se alegue estado de emergencia.

En este sentido, el informe de la CVR concluye que puede atribuirse a los militares aproximadamente un tercio del total de las víctimas reportadas a la CVR.<sup>25</sup> De estas víctimas, el 61% fueron desaparecidas. A partir de 1989 se llegó a una mayor selectividad para eliminar a los sospechosos de terrorismo. Hasta 1993, esta práctica criminal se incrementó tanto como las detenciones oficiales.

### 3. Cuatro obligaciones internacionales

No obstante la condición superior del *núcleo duro*, su violación sigue siendo frecuente. ¿Qué hacer entonces cuando el Estado ha vulnerado alguno de estos derechos? Las herramientas son aparentemente escasas. Las obligaciones expresamente reconocidas en los tratados—inclusive respecto de los derechos incluidos en este espacio inderogable—son significativamente sucintas y, por tanto, requieren ser interpretadas para que sean respetadas en forma efectiva.

32

En la actualidad, está plenamente reconocido que el *derecho a la justicia*, principio emergente<sup>26</sup> del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por tratarse de «la recta interpretación de normas cuya obligatoriedad no se discute» goza de una eficacia que «corre la misma suerte que la de ellas».<sup>27</sup> Este derecho ha adquirido especial relevancia

---

*Internacional*. Libro-homenaje al profesor Adolfo Miaja de la Muela. Tomo I. Madrid: Tecnos, 1979, pp. 219-233, y la estupenda monografía de RAGAZZI, Maurizio. *The Concept of International Obligations Erga Omnes*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

<sup>25</sup> Debe notarse que en este estimado no están incluidas las personas caídas en enfrentamientos entre las fuerzas del orden y los subversivos.

<sup>26</sup> Al utilizar la expresión «principio emergente» nos estamos refiriendo al hecho de que no nos encontramos ante una norma claramente descrita en un tratado internacional y cuya vigencia fuera, por ello, incuestionable. Al contrario, se configura como el modo uniforme y pacífico de interpretar tales normas para situaciones que no fueron previstas al momento de su concepción. Aunque el término sea poco feliz, su valor es altísimo en tanto permite enriquecer el contenido de normas cuya formulación ha sido bastante escueta, de allí su utilidad y frecuente utilización en la jurisprudencia internacional respecto a los derechos humanos.

<sup>27</sup> MÉNDEZ, Juan. «Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos». Trabajo inédito presentado en las *Jornadas internacionales sobre una comisión de la verdad para el Perú*, realizadas del 1-3 de febrero de 2001 en Lima, pp. 1-2. Ver también del mismo autor:

en contextos de transición democrática, particularmente luego de procesos de violencia política interna. La comisión de crímenes de lesa humanidad, es decir, de violaciones masivas y sistemáticas del derecho a la vida, a la integridad física y psicológica, y a la libertad personal, así como la aprobación de leyes de amnistía cuyo efecto sea prohibir la indagación de la verdad sobre hechos violatorios del *núcleo duro*, generan un *derecho a la justicia* que prescribe una obligación cuádruple del Estado frente a las víctimas o sus causahabientes.<sup>28</sup> Se trata de obligaciones implícitas que dotan de sentido a los derechos afirmados en tales instrumentos de modo explícito.<sup>29</sup>

#### a) Obligación de juzgar y sancionar

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados decisivas obligaciones, concernientes no solo a no cometer ciertos actos que atenten contra los derechos fundamentales de los individuos que habitan en su territorio sino, también, a otorgarle a todos y cada uno de esos individuos la posibilidad real de obtener justicia mediante el uso de procedimientos de naturaleza principalmente judicial. Conviene reparar en que, por importante que sea, sin duda alguna, la justicia criminal —aun en la hipótesis de que fuese completamente exitosa en términos del número de acusados procesados—, esta es en sí misma una lucha contra los responsables más que un esfuerzo a favor de las víctimas.

#### b) Obligación de dar a conocer la verdad de los hechos

Como ya hemos visto, la experiencia internacional muestra que no en toda circunstancia la investigación de carácter judicial ha sido posible. Es posible afirmar, sin embargo, que poco a poco se va superando el error de plantear la decisión política de enfrentar un pasado de violaciones a los derechos humanos en términos del todo o nada, hecho que significaría reducir el rango de opciones únicamente a dos: el juzgamiento penal de los presuntos responsables o la negación total de las violaciones contra los derechos humanos y sus víctimas. En situaciones en las que la polarización social y política no han permitido procedimientos judiciales de investigación y sanción, las comisiones de la verdad han logrado gran aceptación como una manera de quiebre simbólico con los abusos del pasado y como forma de cumplir con la obligación de dar a conocer la verdad de los hechos vinculados a las violaciones de derechos humanos.

Reconocer el derecho de las víctimas a alcanzar la verdad implica que el Estado debe permitir y promover la investigación exhaustiva de los actos vinculados a las violaciones

---

«In defense of Transitional Justice». En MCADAMS, James (ed.). *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. South Bend: University of Notre Dame Press, 1997, pp. 1-26.

<sup>28</sup> MÉNDEZ, Juan. Ob. cit., pp. 6-10.

<sup>29</sup> En relación a la cuádruple obligación que impone el derecho a la justicia, véase: BALMACEDA, Vilma. «Demandas de verdad y justicia a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos». *Agenda Internacional*, n.º 15, año 7, julio-diciembre del 2000, pp. 125-131.

de derechos humanos y propiciar, de esta manera, su conocimiento por parte de la sociedad. ¿Por qué es importante investigar? Aquellos que han sufrido innumerables actos de tortura y abuso, que han perdido a sus seres queridos y cuyas vidas han sido devastadas por la violencia, necesitan saber que el daño sufrido no será ignorado por los nuevos líderes democráticos, sino que su perjuicio será seriamente investigado y —aunque fuera limitadamente— resarcido. Este es un deber frente a las víctimas como parte de un reconocimiento mínimo a su humanidad. También cabe recordar que la negación de la posibilidad de investigar e informarse sobre los hechos vinculados a violaciones de derechos humanos por parte de la autoridad estatal, evidentemente, entra en conflicto con la obligación internacional de los Estados de respetar las libertades de información y expresión,<sup>30</sup> cuyo ejercicio constituye precisamente una de las principales características de la democracia. De los esfuerzos por conocer la verdad, las víctimas obtendrán beneficios significativos, que pueden incluir el sentimiento de clausura derivado de conocer la suerte de sus seres queridos, junto con algún grado de dignificación y desagravio. En ausencia de otras manifestaciones positivas y tangibles, la verdad sola puede en muchos casos ser considerada un gesto vacío e inconsecuente.

### **c) Obligación de reparar**

34 Un típico argumento en contra de esta exigencia es que las vidas perdidas ya no pueden recuperarse y que el sufrimiento experimentado no se puede deshacer. Sin embargo, no puede derivarse de este argumento que una reparación a las víctimas o a sus causahabientes —siempre que esta sea de tal naturaleza que reconozca la dignidad de las víctimas— carezca de sentido. Otorgar una indemnización no significa que se esté poniendo precio a la vida o a los años perdidos por la víctima, pero sí puede constituir un medio efectivo que le permita a ella o a sus familiares acceder a mejores condiciones de vida.

Una reparación apropiada, que incluya tanto un resarcimiento de carácter pecuniario como también la realización de actos simbólicos que expresen reconocimiento del daño sufrido por las víctimas, así como una petición genuina de disculpas por parte de la sociedad, tienen el potencial de ofrecer un reconocimiento cabal del valor de la víctima para la sociedad y, en consecuencia, permitir quizás, en el futuro, un proceso de reconciliación.

---

<sup>30</sup> Este derecho humano ha sido ampliamente reconocido en los principales instrumentos internacionales globales y regionales de derechos humanos: Declaración Universal de Derechos Humanos (Preámbulo y art. 19); Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 4); Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (art. 19); Pacto de Derechos Humanos San José de Costa Rica (art. 13); Convención Europea de Derechos Humanos (art. 10). El derecho a la verdad encuentra, además, respaldo jurisprudencial en los párrafos 41 al 44 de la sentencia del 14 de marzo de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Barrios Altos*.

#### **d) Obligación de remover a los responsables de violaciones de derechos humanos**

Existe una creciente demanda de que los gobiernos democráticos aseguren que quienes cometieron violaciones contra los derechos humanos cuando formaban parte de institutos encargados de preservar la paz social y la seguridad del Estado sean removidos definitivamente de dichas instituciones. A este respecto, la función propositiva de las comisiones de la verdad ha sido reconocida internacionalmente en el «Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad».<sup>31</sup> Esta exigencia resulta completamente legítima al considerar la función primordial que tienen estas instituciones en el contexto de un régimen democrático y constituye una medida sumamente importante en procesos de transición. Es importante mencionar que los expertos ven en estas exigencias, principalmente, una obligación de medios y no de resultados. Este supuesto significa que el Estado cumplirá con su responsabilidad internacional si conduce de buena fe cada uno de estos procesos, independientemente de los resultados que puedan obtenerse. Esto debe ser así, ya que lamentablemente una variedad de crímenes quizá no llegue a esclarecerse y, si la culpabilidad no logra probarse, el acusado debe ser dejado libre. Respetar los derechos humanos, incluso de presuntos violadores de derechos humanos, es un principio fundamental que todo sistema democrático debe acatar.

Dada la trascendencia de la tercera obligación y su poco desarrollo doctrinario, el resto de este artículo busca trazar algunos lineamientos sobre la conveniencia de respaldar en el Perú un plan nacional de reparaciones para víctimas de la violencia política y sus familiares.

35

#### **4. Hacia un plan de reparaciones**

¿Por qué y para qué reparar? ¿Qué elementos deben definirse para poder diseñar un programa de reparaciones que sea eficaz y justo? ¿Cómo darle a este viabilidad política y financiera? Estas son solo algunas de las preguntas que deben incorporarse en el debate público sobre reparaciones, debate que no debe situarse en el vacío, sino que debe enmarcarse en ciertas normas nacionales e internacionales. Esta sección busca contribuir, desde una perspectiva doctrinaria y de la experiencia internacional, a la determinación de un marco para la implementación de un programa de reparaciones, para motivar así un debate informado sobre el cumplimiento de la tercera obligación internacional del Estado peruano respecto de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

---

<sup>31</sup> «Principle 11. Advisory Functions of the Commissions. The Commissions terms of reference shall include provisions calling for them to make recommendations on action to combat impunity in their final report». Informe final del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Impunidad. E/CN.4/Sub2/1997/20/Rev.1.

Los dilemas que se enfrentan al plantear el tema de un plan nacional de reparaciones son muy grandes, pues se trata de un proceso inacabado, no existen marcos conceptuales bien establecidos por la doctrina jurídica internacional, solo significativos esfuerzos como los realizados por el relator Bassiouni o el trabajo relativamente reciente del International Center for Transitional Justice y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).<sup>32</sup>

Efectivamente, el esfuerzo por formar una conciencia nacional sobre los abusos del pasado y la construcción de un marco político normativo más respetuoso de los derechos humanos debe incluir el tema de reparaciones. De manera sumamente acertada, y siguiendo la tendencia internacional, el mandato de la CVR en el Perú reconoció expresamente que esta debería formular «propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y sus familiares». Además, el decreto supremo 065-2001 estipuló en su artículo 7, inciso 3 que «el Poder Ejecutivo atenderá las recomendaciones de la Comisión, en tanto sean compatibles con la ley».

Si bien desde la perspectiva legal las reparaciones pueden plantearse desde un tribunal, de manera particular y caso por caso, con el fin de resarcir a las víctimas por los daños sufridos, cuando se trata de violaciones masivas a los derechos humanos y de miles de víctimas, la capacidad del Estado queda sencillamente desbordada al intentar compensar a las víctimas ante violaciones masivas. Cuando existe un riesgo serio como este, entonces las reparaciones deben realizarse en el marco de un programa de reparaciones que responda a una política de Estado y no esperar a las decisiones individuales de tribunales internos o internacionales. Además, conviene recordar que el sistema judicial funciona bajo la premisa de que el comportamiento que infringe las normas es más o menos excepcional, pero un programa de reparaciones busca responder al daño causado por violaciones no infrecuentes sino de carácter masivo y sistemático. El Estado no puede simplemente ignorar los reclamos de las víctimas con el argumento de que no existen recursos para cubrir los costos. Su responsabilidad consiste en diseñar un programa de reparaciones del cual pueda decirse que satisface condiciones de justicia, aunque sus beneficios no sean los mismos que ordenaría un tribunal al resolver demandas a favor de unos cuantos individuos. Para las víctimas, las reparaciones son la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar el daño que han sufrido.

Que en derecho internacional el término *reparaciones* tiene un uso muy amplio es claramente apreciable al considerar la multiplicidad de formas de reparación reconocidas por el Relator de Naciones Unidas, M. Cherif Bassiouni,<sup>33</sup> quien reconoce que reparación

---

<sup>32</sup> Informe conjunto: Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú, septiembre de 2002.

<sup>33</sup> Ver informe final del Relator Especial, M. Cherif Bassiouni, sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales. E/CN.4/2000/62 del 18 de enero de 2000.



es toda aquella medida que pueda ser utilizada para resarcir a las víctimas por los diferentes tipos de daños que hubieran sufrido como consecuencia de ciertos crímenes. Bassiouni ha identificado al menos cinco tipos de reparación:

- a) la *restitución* tiene como propósito restablecer para la víctima el *status quo ante*. Esta forma de reparar comprende, de acuerdo con las circunstancias del caso, medidas que tiendan al restablecimiento de derechos como la libertad y la ciudadanía, y condiciones como la situación social y familiar de la víctima.
- b) la *indemnización* es el componente social y preferencial de las reparaciones en el plano internacional. En derecho internacional de los derechos humanos debe indemnizarse todo perjuicio —tanto físico como mental y moral— evaluable económicamente y que fuera consecuencia de una violación de normas internacionales de derechos humanos o de derecho internacional humanitario.
- c) la *rehabilitación* incluye medidas tales como la atención médica y psicológica necesaria, así como servicios jurídicos y sociales de apoyo.
- d) la *satisfacción* puede ser encontrada en la cesación de las violaciones; verificación de los hechos; disculpas oficiales; decisiones judiciales que establecen la dignidad y reputación de la víctima, difusión pública y completa de la verdad; búsqueda, identificación y entrega de los restos de las personas muertas o desaparecidas; y aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables; y
- e) las *garantías de no repetición*, categoría amplia que comprende variadas medidas que incluyen, entre otras, la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables; depuración y reforma institucional; así como cambios en la política criminal. Conviene destacar que, si bien las reformas institucionales son absolutamente necesarias, serán siempre un proyecto de largo plazo y afectarán a las víctimas solo de forma indirecta.

No obstante esta forma amplia de entender las reparaciones, cabe observar que en los casos de Alemania, Chile, Argentina y Sudáfrica se establecieron «programas de reparación», refiriéndose a ellas en un sentido bastante más restringido y distinguiéndolas de otros componentes de búsqueda de la justicia. En esta línea, las reparaciones aluden a medidas que buscan beneficiar directamente a las víctimas. Las reparaciones en sentido estricto pueden, entonces, clasificarse en reparaciones materiales (como pagos en efectivo o en instrumentos negociables: paquetes de servicios de educación, salud, vivienda, etc.) y reparaciones simbólicas (disculpas oficiales; exposiciones itinerantes a nivel nacional e internacional acerca de la verdad de lo ocurrido en el Perú; colocación de nombres a lugares como plazas y calles, entre otros; rehabilitación jurídica; construcción de museos, mausoleos y monumentos, entre otros; establecimiento de días conmemorativos, homenajes, construcción de parques dedicados al recuerdo de las víctimas, entre otros; etc.). Siguiendo un criterio de distribución, las reparaciones pueden ser individuales o colectivas.

En el excelente estudio titulado *Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú*,<sup>34</sup> los autores han identificado que el objetivo general de todo plan de reparaciones es, sin duda, hacer justicia a las víctimas, siendo el ideal, en un caso aislado de violación de un derecho, restablecer el *status quo ante*. Existen, sin embargo, situaciones en las que esto no es posible, como en el caso de las personas que perdieron la vida como resultado de una violación a sus derechos humanos o por limitaciones no absolutas pero severas, como una real escasez de recursos. El estudio antes mencionado refiere que, en situaciones de escasez económica, «el programa de reparaciones debe enfocarse en el futuro tanto como sea posible; en vez de intentar ponerle precio a la vida de las víctimas, debe intentar contribuir a la calidad de vida de las víctimas».<sup>35</sup>

En cuanto a los objetivos específicos, pueden identificarse al menos tres:

- i. Reconocimiento. El programa debe contribuir a reafirmar la ciudadanía de las víctimas. Para esto se necesita, primero, reconocer a cada uno como individuo, no solo como miembros de un grupo sino como seres humanos insustituibles. Las reparaciones, entonces, vienen a representar el reconocimiento del dolor sufrido. Este objetivo implica lograr el reconocimiento de una verdad difícil de aceptar en un contexto en el que se quiere creer que «el problema ya fue resuelto» y en el que existe una actitud negativa a aceptar el horror de lo ocurrido en el país. Además, aún persiste el problema de la indiferencia, de no querer tomar posición frente a los hechos, de «no querer saber».
- ii. Confianza cívica. Actualmente, existe una profunda desconfianza, especialmente por parte de las víctimas respecto al resto de la sociedad, y una desconfianza extendida respecto a las instituciones del Estado. El plan de reparaciones debe precisamente crear un clima de confianza tanto respecto a la sociedad como respecto a las instituciones. En otras palabras, la justicia y la compensación solo pueden ser reparadoras en la medida de que devuelvan la confianza a las personas y a la organización social.
- iii. Solidaridad social. Se necesita urgentemente reparar al país y para ello hay que luchar contra el olvido y contra el impacto del silencio obligado: las personas aprendieron a callar como estrategia de supervivencia. Respecto a las severas consecuencias de esta situación, pueden citarse casos de niños que han enfermado y luego muerto como resultado de presenciar la ejecución de uno de sus padres;<sup>36</sup> las víctimas

---

<sup>34</sup> ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS (APRODEH) e INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú*. Lima: APRODEH, 2002.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>36</sup> Comentarios de Viviana Valz, psicoterapeuta de la CVR del Perú, en el II Encuentro Internacional «Sociedad Civil y Comisiones de la Verdad». Ayacucho, 6-9 de noviembre del 2002.

sobrevivientes sufren la pérdida de la confianza en sí mismos; ante un caso de desaparición, la familia de la víctima se desorganiza ante la impotencia, el temor, la búsqueda infructuosa y permanente. La separación traumática tiende a convertir a la familia en disfuncional, y estos son solo algunos de los aspectos que se ven afectados. Debe reconocerse, como ha destacado Elsa Bustamante, presidenta de la Red para la Infancia y la Familia (REDINFA), que la violencia política tuvo un rotundo impacto en el ámbito privado. Y se trata de un dolor que ha sido silenciado y estigmatizado por demasiado tiempo.

Estos objetivos son en sí mismos suficiente argumento para concluir que el Perú requiere de manera urgente un programa nacional de salud mental, que llegue especialmente a las localidades afectadas por la violencia política, para atender no a personas «enfermas» sino a personas que han sufrido una gran pérdida. También es claro que se necesita propiciar espacios de reflexión pública. En este sentido, la iniciativa de la CVR de desarrollar audiencias públicas para las víctimas constituye un importante pero no suficiente primer paso.

En cuanto a las indemnizaciones, podemos adelantar que las otorgadas en virtud de un plan de reparaciones son sensiblemente más modestas que las dadas por el Poder Judicial o por una corte internacional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo. Por esta razón, el pago de la indemnización debe ser mucho más ágil, rápido y directo.

Al hablar de un plan nacional de reparación a las víctimas, conociendo el contexto de una amplia mayoría de ellas en el Perú, es una tentación inmensa la de querer ver a las políticas de reparación como una respuesta a los problemas estructurales que afectan a las poblaciones más vulnerables. Especialmente cuando en el Perú, de manera similar a lo ocurrido en Guatemala, la pobreza significó marginación, la marginación significó exclusión y la exclusión significó sufrir violaciones contra los derechos humanos. La tendencia natural es, ante esta circunstancia, la de querer, mediante el programa de reparaciones, resolver todos los problemas que por siglos han sufrido esas poblaciones. Sin embargo, este es un error en el que no debe incurrirse, si lo que se busca realmente es lograr un plan serio y suficientemente viable como para que sea implementado. Si el programa de reparaciones quiere incluir amplias medidas a todo nivel, la resistencia política será mucho mayor y la posibilidad de encontrar financiamiento para medidas demasiado amplias será mucho más difícil. La experiencia internacional muestra que, mientras el programa se ha centrado más en la víctima, ha tenido mayor viabilidad política. Y para esto, las propuestas del programa deben ser técnicas y consistentes. Sería relativamente fácil concentrarse en hacer un gran programa de reparaciones en el papel, olvidando la viabilidad política de la propuesta. Estar seguros de esta requiere trabajar en una propuesta que busque ciertamente lo mejor dentro de lo posible y que concilie las aspiraciones de todos, nuevamente dentro de una perspectiva realista, a fin de minimizar el riesgo de que los aliados por naturaleza en esta causa puedan terminar confrontados por no haberse logrado verdaderos consensos.

De acuerdo con el experto Alex Segovia de El Salvador, la inmensa frustración en el tema de reparaciones en el caso de esa nación centroamericana se debió a la ausencia, en el momento de presentación del informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador, de una fuerza política y social que respaldara el proceso de diseño e implementación de un plan nacional de reparaciones.

Hablando respecto de las recomendaciones para Guatemala, Alessandro Preti ha señalado que: «El principal reto de las recomendaciones ha sido establecer un equilibrio entre utopía y realidad: entre una visión de futuro orientada a enfrentar las causas históricas del enfrentamiento, promoviendo cambios estructurales y una visión del presente que tome en cuenta los vínculos reales del contexto sociopolítico».<sup>37</sup>

Es recomendable entonces distinguir entre dos niveles —ambos sumamente importantes y necesarios— de medidas que debe considerar el Estado:

- i. medidas que promuevan el desarrollo estructural, es decir, aquellas que cumplen con la responsabilidad del Estado frente a toda la población, especialmente frente a las más vulnerables; y
- ii. medidas de reparación propiamente dichas, es decir, aquellas destinadas directamente a reparar —en lo que sea posible— o compensar, por los daños sufridos por el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, a las víctimas y sus familiares.

40

Dada la extensión y profundidad de las consecuencias del problema de la violencia política en el Perú, es evidente que la implementación de un plan de reparaciones para las decenas de miles de legítimos beneficiarios requerirá al menos unos seis u ocho años. Por lo tanto, se requiere crear un respaldo legal que haga del plan una política de Estado y no solo de gobierno; y le dé una institucionalidad que permita al plan sobrevivir los cambios propios del cambio de administraciones gubernamentales. En el caso chileno, por ejemplo, como producto de una de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad de ese país, se dio la ley 19.123 del 8 de febrero de 1992, conocida como la Ley de Reparación, que creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, ente creado precisamente para dar cumplimiento a las reparaciones contenidas en el Informe Rettig.<sup>38</sup>

Finalmente, quisiéramos destacar que los componentes de la justicia transicional elaborados en este artículo tendrán más probabilidades de éxito si guardan coherencia en su implementación práctica. Incluso conceptualmente, los componentes se reclaman entre sí, ya que el mero intento de esclarecer la historia, en ausencia de reparación, será visto

---

<sup>37</sup> PRETI, Alessandro. «¿Qué hacer para que no vuelva a pasar? Las recomendaciones de la CEH, un puente entre pasado y futuro». Artículo inédito, 2000, p. 2.

<sup>38</sup> Esta corporación tuvo dos objetivos: la promoción de la reparación del daño moral de las víctimas y de su asistencia social y legal; y la promoción de acciones para determinar el paradero y las circunstancias de aquellos casos sobre los que la CV no se pronunció.

por las víctimas como un gesto vacío. Igualmente, intentos de reparación sin esfuerzos esclarecedores pueden ser vistos como pretensión gubernamental de comprar el silencio de las víctimas. Podemos establecer el mismo principio respecto de las reparaciones y la reforma institucional: otorgar beneficios reparativos en ausencia de reformas que disminuyan la probabilidad de la repetición de la violencia no son más que pagos cuya utilidad y legitimidad son cuestionables. En otras palabras, el programa de reparaciones debe ser visto como «complementario a» y no «sustituto de» los otros esfuerzos en búsqueda de verdad y justicia.

El noveno volumen del Informe Final de la CVR contiene una serie de recomendaciones respecto al tema de reparaciones que vale la pena seguir de cerca. Su implementación dependerá, por supuesto, de la voluntad política del gobierno peruano, que al parecer se muestra renuente al programa debido a los altos costos que este implica, pero sin duda no podrá permanecer indiferente a la presión que puedan ejercer la sociedad civil y la comunidad internacional respecto a esta importante dimensión en la búsqueda de la reconciliación nacional.

## 5. Algunas conclusiones

De lo hasta aquí discutido, podemos enumerar las siguientes conclusiones:

1. En la actualidad es sustancialmente más difícil que autoridades estatales se nieguen a implementar mecanismos de justicia transicional para la investigación de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco de políticas sistemáticas realizadas directamente por el Estado y sus agentes o por grupos armados.
2. La experiencia internacional muestra que comisiones de la verdad han surgido en países que no gozaban la garantía de un poder judicial autónomo y eficaz. La forma cómo se articule entonces su trabajo con las funciones de los tribunales reviste gran importancia, especialmente cuando se trata de una administración de justicia que aún tiene que probarse a sí misma frente a las demandas de una sociedad que no solo espera el fin de la impunidad sino, también, una respuesta efectiva frente a los delitos de naturaleza común y a los conflictos legales de la vida cotidiana. En este sentido, una comisión de la verdad puede proveer ese tiempo fundamental requerido para que el sistema judicial pueda prepararse para responder a estas demandas, además de proveer información privilegiada para que la administración de justicia cumpla su rol.
3. Mirar una comisión de la verdad como una opción entre verdad y justicia es una perspectiva muy limitada del potencial que puede tener este mecanismo temporal hacia el futuro. Las experiencias de Argentina y Chile en años recientes permiten afirmar que el impacto de informes rigurosos producidos por una comisión de la verdad ha permitido, varios años después, el inicio de procesos judiciales en contra de los perpetradores de tales crímenes.

4. Si bien las comisiones de la verdad merecen y requieren todo el respaldo por parte del Estado y de los diversos sectores de la sociedad nacional y de la comunidad internacional, no debe incurrirse en el error de impulsar desproporcionadamente una comisión de la verdad a costa del poder judicial. Por el contrario, todo esfuerzo por garantizar el derecho a la verdad como parte del derecho genérico de acceso a la justicia debe ser acompañado por el imperativo de fortalecer la independencia y efectividad de las Cortes, sin jamás renunciar a priori a la demanda de juzgar a los responsables de estos graves abusos contra la dignidad humana. Cuando las investigaciones de las comisiones de la verdad no conducen a sancionar a los violadores de los derechos humanos, especialmente a los responsables de dar órdenes y de diseñar las estrategias, estas tienden a convertirse en mecanismos de impunidad. Resulta evidente que tanto las víctimas como sus familiares consideran este tipo de procesos en búsqueda de la verdad como una oportunidad de poder lograr un efectivo proceso de sanción para los responsables.
5. Un plan nacional de reparaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos requiere para tener éxito, en primer lugar, del apoyo de las diferentes organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las iglesias y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, así como de la comunidad internacional. Es muy importante que los trabajos de investigación no se sigan postergando; la experiencia muestra que las comisiones de la verdad que tienen más posibilidades de llegar a un conocimiento satisfactorio de los hechos son aquellas que desarrollan su investigación en el período inmediatamente posterior al período de violencia y aquellas sobre las cuales la sociedad civil ejerce un dinámico rol de vigilancia sobre su trabajo.
6. Una clara conclusión de lo trabajado en este artículo es destacar que la reconciliación jamás podrá ser impuesta por decreto; mientras la preservación de la impunidad para los crímenes más graves supone exigir a las víctimas que renuncien a su derecho a la verdad, el objeto fundamental de toda política dirigida a reivindicar la verdad y la justicia debe ser el anhelo de alcanzar la paz y la reconciliación nacional.
7. En un período de transición, la búsqueda de la justicia requerirá alguna clase de esfuerzo por castigar a los culpables de violaciones a los derechos humanos, por develar las estructuras de la violencia y la suerte de las víctimas, y por reformar las instituciones de manera que las causas que pudieron haber contribuido a la violencia sean erradicadas y, de este modo, ella no vuelva a repetirse. Asimismo, la justicia requiere que se repare a las víctimas de forma integral y coherente.
8. Dado el alto número de víctimas de la violencia política en el Perú, se requiere diseñar e implementar un plan nacional de reparación que, de manera integral y coherente, busque compensar, resarcir y, en cuanto sea posible, restituir los derechos de las víctimas y sus familiares. Dadas las características socio-económicas de la mayoría de las víctimas de la violencia política en el Perú, las recomendaciones de la CVR deberán distinguir dos niveles de accionar necesario del Estado: medidas destinadas a

promover el desarrollo social y económico de las zonas afectadas por la violencia, y medidas destinadas directamente a reparar a las víctimas.

9. El plan de reparaciones debe proponer reparaciones integrales y coherentes entre sí. Debe evitarse el error de querer solucionar, a través del mismo, todos los problemas de desigualdad real que existen en el Perú desde tiempos inmemoriales, tales como educación, vivienda y desempleo, entre otros (sin duda estos problemas deben ser enfrentados de manera urgente, pero no mediante un plan de reparaciones a las víctimas). El plan, entonces, debe promover medidas directas, concretas y realistas a fin de lograr viabilidad política y financiera.
10. El Informe Final de la CVR merece máxima atención y cuidadoso estudio por parte de la sociedad peruana, así como de la comunidad internacional, para lo cual es indispensable su difusión de la manera más sencilla posible a fin de que llegue a los variados estratos de la población.