



Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
Universidad Complutense de Madrid

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 7

LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PERÚ:

**La acción de la cooperación española para el
fortalecimiento del Estado de derecho**

FABRIZIO SIMULA

Septiembre 2005

Este trabajo fue presentado para la obtención del título de Magíster en Cooperación Internacional del IUDC-UCM, Madrid, 2004.

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM) 2005

IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6º. 28015 Madrid.

Tel: (34) 91 394 64 09/19 - Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

© Fabrizio Simula 2005

ISBN: 84-689-3832-7

Los *Documentos de Trabajo* están disponibles en versión impresa, así como en la sección de publicaciones de la página web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

PRESENTACIÓN

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) recupera una actividad que puso en marcha hace unos años. Se trata de la publicación de Documentos de Trabajo, que completa el área de Publicaciones, en la que se incluyen la Revista Española de Desarrollo y Cooperación y los libros de la Serie “Desarrollo y Cooperación”, coeditados junto a la editorial los Libros de la Catarata.

La publicación de los Documentos tiene un objetivo específico: dar difusión a las mejores investigaciones de los alumnos/as que realicen los curso del IUDC y, especialmente, a quienes cursan el Magister en Cooperación Internacional, dado que tienen como tarea la elaboración de un trabajo de investigación.

La serie estará abierta también a la publicación de monografías que versen sobre alguno de los aspectos vinculados a la cooperación y el desarrollo.

Los Documentos serán publicados en la página web del IUDC y se editarán ejemplares para distribuir entre los centros de investigación, institutos universitarios y aquellas otras entidades interesadas en esta actividad.

Todos los documentos están registrados en la Agencia Española de ISBN, a efectos de su reconocimiento oficial en el curriculum.

Como en otras ocasiones, confiamos en que estas obras sean del interés de quienes están preocupados por estos temas, y que motiven el debate y el diálogo sobre sus aspectos más importantes. Desde ahora quedamos a la espera de las sugerencias, comentarios y críticas que nos podáis hacer llegar.

Enara Echart Muñoz

José Ángel Sotillo Lorenzo

LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PERÚ:

La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho

FABRIZIO SIMULA

RESUMEN

Este documento analiza la situación de los derechos humanos en Perú y la crisis del Estado de derecho surgida a raíz del conflicto interno entre 1980 y 2000, así como las acciones que ha puesto en marcha la cooperación española para contribuir a la democratización de este país. Para ello, se presenta el concepto de los derechos humanos, así como su protección en el sistema internacional. Se estudia después el conflicto en Perú y las violaciones de derechos humanos a las que llevó, ignoradas en gran parte por una comunidad internacional en su mayoría pasiva, y que llevaron a la creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Finalmente, se presenta la política del Gobierno español en el tema de promoción de derechos humanos, con los compromisos adquiridos por su órganos de cooperación, en lo relativo a promoción del Estado de derecho y democratización.

ABSTRACT

The present report analyzes the issue of human rights in Peru and the crisis of the State as a result of its internal conflict between 1980 and 2000, within a framework provided by the concept of human rights and its protection within the international system. On the one hand, the report takes a look at the efforts being made by the Spanish international co-operation in order to bring about good governance in the country. On the other, attention is paid on human rights violations during the civil strife, most of which were completely forgotten by the international community, and that eventually led to the creation of the Peru's Truth and Reconciliation Commission.

RÉSUMÉ

Ce document analyse la situation des droits de l'homme au Pérou et la crise de l'État de droit apparue à la suite du conflit interne entre 1980 et 2000, ainsi que les actions qu'a mises en marche la coopération espagnole pour contribuer à la démocratisation de ce pays. À cet effet, l'auteur présente le concept des droits de l'homme, ainsi que sa protection dans le système international. Il étudie ensuite le conflit au Pérou et les violations de droits de l'homme qui ont eu lieu, ignorées dans une grande partie par une Communauté internationale dans sa majorité passive, et qui ont mené à la création d'une Commission de la Vérité et la Réconciliation. Finalement, l'auteur présente la politique du gouvernement espagnol dans la promotion des droits de l'homme, avec les compromis acquis par ses agences de coopération, en ce qui concerne la promotion de l'État de droit et la démocratisation.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO 1: LOS DERECHOS HUMANOS	7
1.1 Concepto y fundamento	7
1.2 Características de los derechos humanos	9
1.3 Evolución histórica	11
1.4 El Sistema internacional de protección de los derechos humanos	16
CAPITULO 2: EL CASO DE PERÚ	25
2.1 Dos décadas de violencia y crisis del Estado de Derecho	25
2.1.1 El estallido del conflicto interno (1980-1985)	25
2.1.2 El gobierno de Alan García (1985-1990)	35
2.1.3 El régimen de Fujimori y Montesinos (1990-2000)	39
2.2 La Comisión de la Verdad y Reconciliación	54
CAPITULO 3: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PERÚ.....	69
3.1 Marco institucional y compromisos formales	69
3.2 Las relaciones diplomáticas y la cooperación entre España y Perú	77
3.3 La cooperación española y la defensa de los derechos humanos en Perú	89
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	99

INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo el análisis de la situación de los derechos humanos en Perú durante el conflicto interno y de las acciones que ha puesto en marcha la cooperación española para contribuir a la democratización de este país. La sociedad peruana sufrió entre 1980 y 2000 una situación de violencia generalizada que se desencadenó con el conflicto entre los grupos guerrilleros (Sendero Luminoso y MRTA) y las Fuerzas de seguridad del Estado. A raíz de este enfrentamiento se produjeron violaciones masivas de derechos humanos por ambas partes que dejaron un impresionante rastro de muertes y desapariciones. Los informes sobre el conflicto cifran en 69.000 las víctimas mortales, un cuadro dramático que pone de manifiesto el nivel de violencia que el país alcanzó a lo largo de las últimas dos décadas.

Sendero Luminoso había emprendido desde 1980 una estrategia de terrorismo indiscriminado con la justificación de ideales revolucionarios ortodoxos y cegados por un dogmatismo al puro estilo del Khmer Rojo. Por otro lado, la respuesta militar del Gobierno peruano al terrorismo de Sendero desencadenó una represión indiscriminada: la violencia de ambos lados produjo un escenario incontrolable de asesinatos y violaciones masivas de derechos humanos. Con la excusa de la lucha antiterrorista, el Gobierno peruano emprendió una guerra sucia y estableció un régimen de impunidad que permitía a la Fuerzas de seguridad cualquier barbaridad con tal de derrotar a la subversión. Los informes sobre el conflicto han repartido las responsabilidades de los asesinatos y desapariciones en igual medida entre la guerrilla (54%) y las Fuerzas de seguridad del Estado (46%).

Pero las violaciones y barbaridades que se produjeron en Perú quedaron olvidadas por la mayoría de la comunidad internacional. El drama de las violaciones de los derechos humanos en Perú no llegó al clamor y a la sensibilidad internacional en la misma medida que los casos de otros países latinoamericanos (Argentina, Chile, Guatemala, Nicaragua, etc.). Además, la comunidad internacional consideró el conflicto como “asunto interno” de Perú, dejando que el gobierno aplicara su estrategia militar en la lucha antiterrorista. Ningún país extranjero quiso cuestionar la política antiterrorista de los gobiernos peruanos, cuya estrategia indiscriminada produjo una escalada de violencia. Los gobiernos de Belaunde Ferry, Alan García y Fujimori recibían muestras de apoyo y solidaridad por parte de la comunidad internacional mientras el Ejército y la policía actuaban con la misma violencia indiscriminada de los grupos guerrilleros. El caso de Perú es muy significativo porque simboliza en cierta medida lo que en la actualidad se está produciendo en el escenario internacional con la llamada “Guerra al terrorismo”. La guerra sucia que emprendió el gobierno peruano tiene sus analogías con lo que ha pasado en Palestina,

Chechenia, Colombia y Guatemala. Los errores y los excesos de muchos Gobiernos a la hora de enfrentar una insurgencia armada pueden quebrar la legalidad y perjudicar al Estado de derecho. Así, en aras de garantizar el orden y derrotar a la amenaza terrorista, se sacrifican cínicamente las garantías fundamentales de la democracia y se provoca el recrudecimiento de los conflictos.

Por su parte, la mayoría de la cooperación internacional ignoró durante años el conflicto interno de Perú, optando a menudo por una postura blanda y mostrándose pasiva ante las violaciones masivas de derechos humanos. Influenciadas por el oportunismo y el equilibrismo diplomático de los gobiernos, muchas agencias de cooperación ignoraron la situación de los derechos humanos en Perú y optaron mayoritariamente por la realización de proyectos que no abarcaran este problema.

En este documento en primer lugar se va a analizar este conflicto olvidado por la comunidad internacional, que muchas veces se limita a un enfoque superficial que no analiza las causas y las responsabilidades de las “tragedias olvidadas”. A través del estudio de las relaciones entre Perú y España, se intentará esclarecer como se ha posicionado la cooperación gubernamental ante las violaciones masivas de los derechos humanos en este país.

En el primer capítulo se desarrolla el concepto de los derechos humanos, eje fundamental para plantear el desarrollo social, político y humano de cualquier sociedad. Se analiza el fundamento de las libertades y derechos fundamentales, además de su evolución histórica. Luego se presentará el Sistema internacional de protección de los derechos humanos, su estructura y sus bases de apoyo a la democratización de los países. Es importante señalar que la lucha para el establecimiento y las garantías de los derechos humanos siempre han sido parte de un largo camino para la democratización de los países. Por lo tanto, es útil analizar esta larga y difícil batalla para entender como plantear el desarrollo de las garantías y respeto para la dignidad humana, sobre todo de los grupos más vulnerables.

En el segundo capítulo se analizará el caso de Perú y su largo conflicto interno. A través de una investigación sobre las dinámicas del enfrentamiento entre la guerrilla y las fuerzas de seguridad del Estado, se podrán entender como se llegó a ese nivel de violencia generalizado. Con el análisis de las dos décadas de violencia y crisis del Estado de Derecho, se intentarán esclarecer las responsabilidades de las violaciones masivas de los derechos humanos, por parte de la guerrilla y de las Fuerzas de Seguridad. Veremos cómo después de la caída del régimen de Fujimori y Montesinos se empezó a reclamar justicia por los crímenes y cómo se instituyó la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación, que investigó sobre los excesos y las impunidades suscitados durante la lucha antiterrorista. Esta comisión recibió fondos y ayuda por parte de muchos países europeos y norteamericanos; en este sentido representa una forma muy

importante de cooperación internacional para la democratización de Perú y para la promoción de los Derechos humanos.

En el tercer capítulo analizaremos la política del Gobierno español en el tema de promoción de derechos humanos, primero en el marco institucional con los compromisos adquiridos por su órganos de cooperación. Se investigarán las políticas de cooperación internacional de la AECI y su estrategia en la promoción del Estado de derecho y de la democratización. Luego se analizarán las relaciones diplomáticas entre España y Perú para apreciar como el Gobierno español se ha posicionado a lo largo de estos años con respecto al conflicto y a las violaciones de derechos humanos. Se esclarecerán entonces las dinámicas de relación económica y financiera entre los dos países y como estas han influenciado la cooperación bilateral.

A través del cuadro político y diplomático se podrán entender las estrategias de cooperación entre España y Perú. Analizaremos los proyectos de la cooperación española en Perú en tema de derechos humanos y como se ha intentado contribuir a la democratización de la sociedad, al desarrollo institucional y del buen gobierno para consolidar la pacificación nacional y la reconciliación. El objetivo final será analizar las políticas y acciones de la cooperación gubernamental española en la promoción de los derechos humanos en Perú. Siendo un tema delicado para las relaciones intergubernamentales, pueden surgir dificultades y obstáculos políticos a la hora de plantear este tipo de proyectos: por lo tanto uno de los objetivos es también estudiar como estos problemas han podido afectar a la cooperación gubernamental española con Perú.

CAPITULO 1: LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 Concepto y fundamento

Existe cierta ambigüedad conceptual acerca de los derechos humanos, producto de la historia y de la cultura humana y como tal sujeto a diferentes interpretaciones. A pesar de que no deja de tener inconvenientes el uso de la expresión “Derechos Humanos”, esta es la preferible entre todas las existentes. De hecho es la forma generalmente aceptada por la doctrina y los medios de comunicación social, así como la más usada en el lenguaje cotidiano.

Además es la expresión universalmente aceptada por todos los Estados y todos los pueblos, pero que al mismo tiempo trasciende la estricta perspectiva estatalista y jurídica, planteándose en términos universales.

Hay un acuerdo general en referirnos con esta expresión a un conjunto de derechos y libertades fundamentales que corresponden a todos, sin ningún tipo de excepción, sólo por el hecho de pertenecer al género humano. Tienden a constituirse como un código ético-jurídico de carácter universal, garantizando prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona. Bajo una perspectiva teleológica, se podrían definir los derechos humanos como formas de poder social imprescindible para el desarrollo integral y el perfeccionamiento del individuo, concretando las exigencias humanas de libertad, justicia, seguridad, igualdad e solidaridad.¹

En estas definiciones se vislumbra el principal fundamento de los derechos humanos: el valor de la dignidad de la persona, carácter innato que se da en la existencia misma del hombre como ser racional con posibilidad de realizarse igualitaria, libre y solidariamente en la sociedad. Utilizando el concepto kantiano de dignidad, los derechos humanos garantizan el poder de disponer plenamente de sí mismo junto a otros, en el respeto del valor intrínseco de la persona humana.

Dentro de la fundamentación ética o filosófica de los derechos humanos puede establecerse una doble vía, que determina dos líneas de respuesta y que atraviesan toda la historia del pensamiento jurídico y filosófico. La primera de esas grandes corrientes de pensamiento es el *Iusnaturalismo*. Esta corriente encierra en su seno diferentes influencias filosóficas, de las escuelas religiosas medievales (como el Tomismo), además del Humanismo y de la Ilustración. En este sentido la doctrina cristiana afirma que todos los seres humanos son iguales en dignidad, al considerar todos como hijos de Dios. Sería, por tanto, la naturaleza de las

¹ Peces Barba G., *Derechos positivo de los Derechos Humanos*, Madrid, 1987, Debate, p. 14-15.

personas creadas por Dios la que constituiría la fuente metafísica de donde brotarían todos los derechos.

Los ilustrados – considerados los fundadores de los derechos humanos en el sentido moderno en el que hoy lo entendemos – plantearon una fundamentación laica, basada en la dignidad intrínseca de la naturaleza humana. Su posición ha recibido el nombre de *Iusnaturalismo racionalista*, para distinguirlo del Iusnaturalismo de raíz teológica de los anteriores. Los ilustrados afirmaban que es la propia naturaleza humana la que conlleva unos derechos inalienables, universales e independientes de las circunstancias de tiempo y lugar. Estas prerrogativas fundamentales no derivarían de las leyes, de la religión o de las costumbres de cada pueblo. No son derechos que las leyes otorguen a los hombres y mujeres, sino que las instituciones deben reconocer y garantizar. En cuanto derechos naturales existieron antes que el Estado y son, o deberían ser, el fundamento de cualquier orden jurídico.

Otra grande corriente de pensamiento para la fundamentación filosófica de los derechos humanos es el *Positivismo jurídico*. Esta corriente rechaza la concepción metafísica de los derechos propia de los iusnaturalistas así como su fundamento en la naturaleza humana. Según los positivistas el origen de estos derechos se encuentra en el libre acuerdo alcanzado por las personas en el proceso de constitución nacional. Se quiere de esta forma afirmar el carácter histórico y relativo de estos derechos, que se encontraría basado exclusivamente en las mismas normas del orden legal. Por lo tanto los derechos humanos no serían un código ético absoluto e universal reconocidos por las leyes, sino facultades que las normas positivas otorgan a los ciudadanos.

Esta concepción limita el alcance de su valor absoluto afirmando que los derechos humanos son aquellos que la sociedad en su conjunto acuerda que lo son. Los hombres no tendrían más derechos que aquellos que se les conceden. Lo que da a estos códigos normativos su carácter de derechos fundamentales es haber sido determinados en cierto momento histórico como tales y haber quedado plasmados en leyes. La concepción positivista plantea un relativismo que de alguna manera cuestiona la pretensión universalizante de los derechos humanos. Entonces podríamos preguntarnos: si estos derechos no existen hasta que no estén recogidos en las leyes ¿qué justifica su reivindicación, como criterios de justicia, allí donde las leyes no los reconocen? Si no hay algo anterior o superior a la propia ley ¿cuándo podemos decir que hay normas injustas?

No han faltado las tentativas de acercamiento entre ambas corrientes filosóficas y así se habla de un iusnaturalismo crítico o de un positivismo evolucionado hacia el reconocimiento de principios éticos anteriores a su normalización en derechos legales. Por otro lado hay que

reconocer que los derechos humanos no son principios inmutables, sino más bien criterios históricos que surgen y evolucionan como producto cultural de las diferentes sociedades. Pero lo que les concede su condición universal de derechos fundamentales no es simplemente el estar recogidos en leyes sino el estar enraizados en el valor intrínseco de la dignidad humana.

Por lo tanto se ha ido superando la tradicional dicotomía entre iusnaturalismo y positivismo jurídico reafirmando la fundamentación en la dignidad inherente al hombre como principio que aglutine las diferentes concepciones filosóficas y los valores morales, culturales y políticos que las distintas sociedades pueden aportar.

1.2 Características de los Derechos Humanos

- **Universales:** pertenecen a todas las personas, independientemente de su sexo, etnia, idioma, posición social o económica, religión, origen familiar o de cualquier otra diferencia. Los derechos humanos establecen fundamentos válidos para todos, que regulen las bases de las relaciones humanas y constituyan preceptos éticos de carácter generalizable, tal y como aparecen en el imperativo categórico de Kant. Representan, por así decirlo, un mínimo ético imprescindible y común para toda la humanidad. En relación a los sujetos y al tratamiento legal, todas las personas son iguales ante la ley y los derechos humanos se adscriben a todos sin discriminación alguna.

- **Inalienables:** no se les pueden quitar a ningún individuo, aunque él los haya violado expresamente, y no se pueden perder nunca, en cuanto inherentes al ser humano. Esta característica significa, según la doctrina tradicional, que son irrenunciables, incluso por voluntad de sus propios titulares. Se les adscriben a la persona al margen de su consentimiento o incluso en contra de su voluntad. Los bienes sobre los que recae la protección de los derechos humanos (libertad, igualdad, seguridad, solidaridad y justicia) son atribuidos al individuo de forma ineludible. Además no pueden transferirse ni pueden ser objeto de contrato, por ser bienes absolutos y extra-patrimoniales que no pueden ser reducidos a una mera valoración económica.

- **Absolutos:** constituyen la dimensión ético-jurídica fundamental, el principio normativo más importante y radical; de ahí que representen las exigencias más urgentes e intransigentes. Prevalecen frente a aquellas normas jurídicas y decisiones políticas que, aun siendo formalmente legítimas, no preserven valores recogidos en la Constitución: por lo tanto, en caso de conflicto, deben satisfacerse antes de cualquier otro derecho o deber y confieren un poder inmediato y directo oponibles *erga omnes*. En cuanto originarios e innatos, tienen que ser satisfechos siempre y sin ninguna excepción.

● **Históricos:** no existe un concepto apriorístico de los derechos humanos, porque siempre está *in fieri*, en continuo proceso de creación, enriqueciéndose con los cambios culturales y dependiendo al mismo tiempo de ellos. Por lo tanto sólo se puede dar una definición de estos derechos que sea situacional, desde una determinada perspectiva histórica y desde una determinada cultura. Los derechos humanos se han ido afirmando a lo largo de los siglos como progresivas conquistas y logros de los pueblos y se han convertido en cada época en el mínimo imprescindible para épocas futuras. Por tanto son un concepto que se va ensanchando y mejorando a lo largo de la historia. A pesar de su pretensión universal y absoluta, hay que reconocer que los derechos humanos corresponden inevitablemente a unas determinadas estructuras político-sociales y culturales, propias de una determinada sociedad: son por lo tanto un producto culturalmente determinado. Ocurre, no obstante, que como actualmente existe una mayor comunicación intercultural, las barreras hacia un concepto unitario de los derechos humanos van siendo progresivamente derribadas.

● **Mejorables e irreversibles:** No existe un catálogo definitivo de derechos, siempre pueden ser mejorados y ampliados. Así demuestra la larga historia de luchas y conquistas progresivas que cada vez han ido añadiendo valor y mayor alcance a las garantías fundamentales. Por una parte, mejorar los derechos significa prestar atención a aquellas situaciones que ponen en peligro garantías que ya son indiscutibles: la salvaguardia de la intimidad personal, por ejemplo, necesita una especial protección ante las nuevas tecnologías de la comunicación. Por otro lado, la mejora ha de ir por la vía de las declaraciones de derechos sectoriales². Hoy tenemos problemas que no eran contemplados como tales hace un siglo. La ciudadanía, por ejemplo es un derecho muy confuso en estos momentos de grandes movimientos migratorios. Que por una parte se declare el derecho de cualquier persona a escoger un lugar de residencia, mientras por otra los Estados pongan trabas y limitaciones a esta facultad, es una incoherencia manifiesta. Defender los derechos implica ser beligerante en el sentido de impedir que se den pasos hacia atrás y se destruya lo que ha tardado siglos en ser reconocido. Esta lucha permanente es necesaria para garantizar las conquistas de los derechos a lo largo de la historia, para avanzar cada vez hacia una mejora de la condición humana.

² Camps, Victoria, *Los fundamentos de los derechos humanos desde la filosofía y el derecho*. Colectivo EDAI, 1998, pp. 21-23.

1.3 Evolución histórica

El concepto de derechos humanos es en gran parte producto de la historia y de las civilizaciones y como tal está sujeto a cambios y evoluciones. De hecho el desarrollo de los derechos ha atravesado diferentes etapas. Cualquier avance que se ha producido en este progreso ha representado una crisis, un enfrentamiento entre el poder y el sector contrario a él, que reclama aquello que le pertenece y que no se le reconoce.

En esta evolución histórica se pueden evidenciar etapas fundamentales que distinguen tres generaciones de derechos humanos y que responden al orden de aparición de los mismos en la sociedad. Es de destacar que esta clasificación no está elaborada a partir del orden de importancia de los derechos humanos, toda vez que compartimos el criterio que éstos son interdependientes e integrales.

Según esta clasificación se pueden distinguir:

- Derechos civiles y políticos, de primera generación
- Derechos económicos, sociales y culturales, de segunda generación
- Derechos de los Pueblos, de tercera generación.

• Derechos civiles y políticos

Son aquellos que garantizan las libertades clásicas, destinadas a proteger el individuo contra el poder del Estado Moderno. Su origen histórico proviene de las grandes declaraciones de los siglos XVII y XVIII en Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

Inglaterra es el país donde surgieron las primeras declaraciones de derechos humanos, como resultado de las ideas liberales y de las luchas contra el absolutismo monárquico. La primera declaración fue el *Petition of Rights* de 1628, que protegía los derechos personales y patrimoniales, rechazada por el Rey Carlos I (que, a resultas de la guerra que se desencadenó por el rechazo, acabó en el patíbulo en 1649). En 1679 se declaró el *Habeas Corpus Act*, que tuvo una importancia fundamental para la afirmación de libertad personal, porque establecía que la detención de una persona no podía ser realizada sin previo mandamiento judicial y obligaba a someter el detenido al juez ordinario dentro de un plazo máximo de veinte días. La *Declaration of Rights* de 1689, aprobada por el rey Guillermo III de Orange y la reina María II Estuardo confirmaba definitivamente los derechos ya recogidos en los textos anteriores. Uno de sus principios afirma la supremacía del Parlamento, como representante del pueblo, sobre la monarquía.

Más tarde, bajo la influencia de la revolución liberal inglesa, las colonias anglo-americanas tomaron el relevo en 1776 con la Declaración de Derechos de Virginia, la primera que contiene un catálogo específico de derechos humanos y del ciudadano. En la Declaración de Independencia de Estados Unidos del 4 de julio se incorporó la noción de “ciertos derechos inalienables”, los relativos a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

Sin duda la etapa fundamental para la consagración de los derechos humanos fue la Revolución Francesa, con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789. Ésta, bajo el espíritu universalista de la Ilustración, establecía en 17 artículos los derechos fundamentales de libertad, seguridad personal y propiedad además de las libertades de expresión, opinión y religión. En esta Declaración figuraban también otras garantías, como el reconocimiento del principio de legalidad de los delitos y de las penas y el derecho de resistencia a la opresión. Esta histórica declaración se caracteriza por dos rasgos: primero, garantiza derechos individuales, civiles y políticos, conquistados con el objetivo de limitar el poder absoluto del Estado. Segundo, fundamenta los derechos humanos en la propia naturaleza y dignidad inherente a la persona, con prescindencia de los valores filosóficos o religiosos que las distintas culturas puedan aportar.

Estas declaraciones configuraron los derechos de primera generación, que se caracterizan porque imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en la esfera de libertades personales y protegen la seguridad, la integridad física y espiritual de la persona humana. Implican una cierta actitud pasiva por parte del Estado, que debe limitarse a garantizar el goce de estas libertades personales, organizando la fuerza pública y creando mecanismos judiciales que las protejan. Tales derechos civiles son en general de carácter individualista. Esta primera generación de derechos no sólo protege el hombre frente al Estado sino que garantiza también la participación política de la persona que puede tomar parte en la estructuración de la sociedad³. Ello se realizará mediante el ejercicio de derechos políticos como el voto, la petición y el poder de candidarse en las elecciones.

En los siglos XVIII y XIX se produjeron logros importantes pero al mismo tiempo insuficientes, puesto que no se pueden olvidar algunas limitaciones. Las mujeres quedaban excluidas de estos derechos: por ejemplo en España no tuvieron derecho de voto hasta 1931 y en Suiza hasta 1970. Además frecuentemente estas declaraciones eran “compatibles” con la esclavitud: en Estados Unidos no se abolió la esclavitud hasta el 1865 y en España en 1814, aunque se permitió que continuara en las colonias (concretamente en Cuba hasta 1880). A pesar de estas incoherencias y de las dificultades, las libertades fundamentales se fueron afirmando a lo

³ Van Boven, Theodor C., *Criterios distintivos de los derechos humanos en Las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos*, Ediciones del Serbal y UNESCO, Barcelona, 1984, pag. 87.

largo del siglo XIX encontrando cada vez más garantías en las constituciones nacionales de los estados europeos y americanos.

Entre los derechos civiles y políticos podemos destacar:

- Toda persona tiene derechos y libertades sin distinción de idioma, etnia, sexo, origen familiar, religión, posición social o económica.
- Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad personal.
- Nadie puede ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre.
- Libertad de pensamiento, opinión, religión y de expresión de ideas.
- Libertad de reunión y asociación pacífica.
- Derecho a circular libremente y elegir el lugar de residencia.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataque a su honra y reputación.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país.
- Derecho de voto, de petición y de ser elegido.
- Derecho al libre tránsito.

● **Derechos económicos, sociales y culturales**

Surgen en la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencias de las luchas obreras y de las teorías socialistas que se van formulando después de la revolución industrial. Los movimientos obreros emprenden la defensa de los derechos humanos desde una perspectiva colectiva. A través de estas reivindicaciones se demanda un Estado de Bienestar que proporcione a todos los bienes sociales básicos: salud, educación, trabajo y vivienda. Se puede decir que la idea-fuerza de esta segunda generación de derechos es la igualdad, mientras para los derechos civiles y políticos había sido la libertad.

Con esta evolución se pasa del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho: esto supone un derecho de crédito de los ciudadanos frente a los poderes públicos para exigirles una acción positiva, una prestación con una intervención regulada en la satisfacción de las necesidades básicas. De esta forma el papel del Estado ha evolucionado considerablemente, ampliándose y actuando como promotor y protector del bienestar económico y social. En este sentido la realización de los derechos de segunda generación no depende, en general, de la sola

instauración de un orden jurídico ni de la mera decisión política de los órganos gubernamentales, sino también de la conquista de un orden social, donde impere la justa distribución de los bienes. El control del cumplimiento de este tipo de obligaciones implica algún género de juicio sobre la política económico-social del Gobierno, tarea que escapa, en muchos casos, a la esfera judicial. De allí que la protección de estos derechos suela ser confiada a instituciones más político-técnicas que jurisdiccionales, llamadas a emitir informes periódicos sobre la situación social y económica de cada país.

Hay que subrayar que la vigencia de estos derechos se encuentra condicionada a las posibilidades reales de cada país, de ahí que la capacidad para lograr la realización de los mismos varía entre un Estado desarrollado y uno en desarrollo. Indudablemente la escasez de recursos, el subdesarrollo y la dependencia representan una gran limitación para el goce efectivo de estos derechos. Esto no significa que el Estado puede utilizar, como excusa para el cumplimiento de sus obligaciones, el no poseer recursos: en este aspecto deben verificarse los indicadores de desarrollo integral (desnutrición, niñez abandonada, analfabetismo, pobreza, tasa de paro, etc.) en relación con la distribución que hace el Poder Público de su presupuesto y sus gastos en razón de la justicia social.

El Estado Social de Derecho es (o debería ser) un instrumento para el bienestar integral de todos los individuos, para que les permita desarrollar al máximo sus facultades, individual y colectivamente. En este sentido no puede pretenderse el pleno respeto a la dignidad del ser humano, ni a su libertad, ni siquiera la vigencia de la democracia, si no existen las condiciones económicas, sociales y culturales que garanticen el desarrollo integral de hombres y mujeres.

Las constituciones y actas legislativas adoptadas durante el siglo XIX enumeraban principalmente los derechos civiles y políticos. Sólo a principio del siglo XX empezó a hacerse hincapié con creciente énfasis en los derechos económicos y sociales en las constituciones de diversos Estados. Los hitos fundamentales para la consagración de estos derechos fueron la Constitución de México de 1917, la Declaración Soviética de “los derechos del pueblo trabajador y explotado” de 1918, la constituciones de Weimar de 1919 y de la Republica Española de 1931. La influencia del marxismo en estas declaraciones fue evidente, si bien el deseo igualitarista de esta doctrina prescindió de la libertad. Su superación se produjo a través de la influencia del socialismo democrático y del liberalismo progresista para conseguir su complementariedad.

Entre los derechos de segunda generación, podemos señalar:

- Derecho a la salud, a la seguridad social y a la asistencia médica.
- Derecho a la educación y gratuidad de la enseñanza primaria y secundaria.
- Derecho al trabajo en condiciones equitativas y dignas.

- Derecho a formar sindicatos.
- Derecho a la protección y asistencia durante la maternidad y la infancia.
- Derecho a la pensión.
- Derecho a la vivienda y la alimentación.

● **Derechos de tercera generación**

Se suelen definir derechos de los Pueblos o de solidaridad y desarrollo. Fueron promovidos a partir de la descolonización en la segunda mitad del siglo XX, como protección de libertades y derechos colectivos frente a las nuevas amenazas como consecuencias de las nuevas tecnologías y de las perversiones del sistema económico-político internacional. Su definición, reconocimiento y consagración son una tarea pendiente y dependerá del avance y consolidación de las democracias, de las políticas para el desarrollo y de la justicia internacional. La afirmación de los derechos de tercera generación tiende al establecimiento de relaciones internacionales más equitativas y solidarias, que promuevan un desarrollo sostenible para todos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre los distintos países de la comunidad internacional.

Si el titular de los derechos de primera generación era el individuo y los protagonistas de los de segunda generación eran los grupos sociales, las nuevas circunstancias actuales exigen que la titularidad corresponda, solidaria y universalmente, a todos los pueblos. El individuo y los grupos resultan insuficientes para responder a las agresiones actuales que afectan a toda la comunidad internacional. Entre estos peligros hay que destacar los que provienen de la división, cada vez mas profunda, entre países ricos y pobres, el deterioro del medio ambiente, así como la escalada armamentística que alimenta siempre nuevas guerras regionales.

Entre los derechos de tercera generación destacan los relacionados con:

- La libre autodeterminación de los pueblos.
- La independencia económica y política.
- La identidad nacional y cultural.
- La coexistencia pacífica.
- La cooperación internacional.
- La salvaguardia del medio ambiente.
- El desarrollo integral, económico, educativo, sanitario y ecológico.
- El disfrute compartido de los avances científicos y tecnológicos.

1.4 El Sistema Internacional de protección de los derechos humanos

El paso decisivo a la internacionalización definitiva de los derechos humanos cristalizó después de la Segunda Guerra Mundial, como respuesta de la comunidad internacional ante el horror y como repudio contra los crímenes sistematizados cometidos por el régimen nazis. La sociedad internacional se reorganizó con la creación de las Naciones Unidas en el generalizado deseo de paz y en la afirmación de la supremacía de los valores de la libertad y de la democracia. En la conferencia de San Francisco de 1945, además de los Estados fundadores, se reunieron unas 40 organizaciones no gubernamentales que representaban a sindicatos, mujeres, grupos étnicos, organizaciones religiosas y de la sociedad civil. Estos grupos aunaron esfuerzos con las delegaciones, principalmente de los países más pequeños, para exigir que los derechos humanos se consideraran desde una perspectiva más concreta que la que proponían algunos Estados. Ese resuelto cabildeo dio lugar a que se incorporaran disposiciones audaces y novedosas sobre los derechos fundamentales en la Carta de las Naciones Unidas.

Este conjunto de factores políticos y sociales facilitó, en el campo jurídico, la incorporación progresiva de los valores propios de los derechos humanos al derecho internacional. En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas es el primer tratado internacional de alcance universal que afirma solemnemente el respeto de los derechos de *todos* los seres humanos, de la dignidad y del valor de la persona. En efecto, ésta introduce por primera vez en el derecho internacional la obligación de todo Estado de dar un trato digno y respetuoso con los derechos humanos a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, con independencia de que sean nacionales o extranjeras.

En el preámbulo de la Carta se afirma expresamente la “fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana”. En el artículo 1 se establece que una de las principales tareas de las ONU es promover y alentar “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Además la Carta proclama como propósitos interdependientes el mantenimiento de la paz y seguridad y la realización de la cooperación internacional. En este último aspecto, el artículo 1 señala tres sectores a los que se dará prioridad en la cooperación internacional, a saber:

- problemas de carácter económico, social y cultural
- problemas de carácter humanitario
- el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos.

La Carta ONU establece que la cooperación internacional debe atender por igual a estos tres sectores, puesto que son interdependientes entre sí y que no se puede privilegiar un aspecto en detrimento de otro. Por ello se considera que la viabilidad de los sistemas políticos, el desarrollo económico y la estabilidad del orden internacional dependen sustancialmente del respeto y la promoción de los derechos humanos. Por tanto la ONU ya puso de relieve en 1945 la interdependencia y la íntima relación existente entre la cooperación internacional, el desarrollo y los derechos humanos. Cabe precisar el alcance de estas disposiciones de la Carta ONU, puesto que los términos *desarrollo*, *estímulo* o *promoción* se utilizan de manera deliberada en vez de términos hoy habituales como *protección* o *garantía* de los derechos humanos. Ello se explica porque durante la redacción de la Carta se quiso renunciar deliberadamente a expresiones que pudieran conducir a interpretar que los Estados asumían obligaciones jurídicas directamente exigibles por el hecho de la ratificación de la misma.⁴ De ahí que se haya podido afirmar que el régimen internacional de los derechos humanos tiene un carácter voluntarista en su origen. No se trataría de una obligación vinculante, sino más bien de una llamada a la buena voluntad, una invocación de las normas morales, políticas y jurídicas cuya aplicación es imperfecta. En efecto la declaración se contentaba inicialmente con atribuir a la ONU una función genérica de promoción.

A este propósito debe recordarse que en los primeros decenios de vigencia de la Carta de la ONU un número significativo de Estados (sobre todo los integrantes del bloque soviético y otros países de Asia y África) recurrieron al principio de no intervención en los asuntos de jurisdicción interna. De esta forma se oponían a la acción de la ONU en materia de derechos humanos, alegando que este asunto pertenecía a su exclusiva jurisdicción. Esta tesis, fundada en el tradicional principio de soberanía de los Estados, ha sido combatida por distintos actores internacionales, ONG, gobiernos y órganos de derechos humanos de la ONU. Todo ello condujo al abandono progresivo de la tesis obstruccionista de la injerencia indebida, hasta el reconocimiento formal como derecho y obligación moral de la comunidad internacional de la intervención activa para la protección de los derechos humanos.

Por otro lado, durante la Guerra Fría los gobiernos del bloque soviético habían puesto el acento en los derechos económicos y sociales, al igual que muchos países de África y Asia. Los países colonizados añadieron al acervo internacional su propia concepción de los derechos de tercera generación: el derecho a la libre determinación de los pueblos, el derecho colectivo al desarrollo, el derecho de pueblos y Estados a la soberanía sobre sus recursos y riquezas naturales. En efecto, la retórica utilizada por las grandes potencias en la proclamación de los

⁴ Villan Duran C., *Curso de derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, p. 210-211.

derechos humanos no se reflejaba en la práctica de las relaciones internacionales. Las declaraciones de buenas intenciones chocaban con una dominación colonial o post-colonial que impedía el verdadero desarrollo de las libertades y derechos de los países del Sur.

Estas incongruencias y otras profundas diferencias ideológicas retrasaron la conversión de los derechos humanos en principios generales o normas vinculantes del derecho internacional. A falta del consenso necesario entre los Estados que participaron en su redacción, la Carta de la ONU no precisó cuales eran los derechos humanos que ella misma proclamaba como uno de los principios fundamentales de la Organización. Por esas razones, la comunidad internacional concedió una alta prioridad a la tarea inconclusa de concretar y definir qué se entendía por “derechos y libertades fundamentales”. En efecto la falta de consenso de los Estados en esa materia había obedecido fundamentalmente a su preocupación por no asumir obligaciones jurídicas precisas y vinculantes.

Tres años después de la fundación de las Naciones Unidas la Asamblea General estableció el texto fundamental de la legislación contemporánea en materia de derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948. Esta histórica declaración precisa qué derechos concretos están protegidos por la obligación de acción conjunta de los Estados Miembros de la ONU, proporcionando una interpretación acordada y universal de estos principios. Con ello se excluirían las interpretaciones individuales y discrepantes del contenido, significado y alcance de las obligaciones consagradas en la Carta de la ONU en materia de derechos humanos.

Esta declaración se compone de 30 artículos que establecen los principios básicos sobre los que se ha construido el moderno edificio del derecho internacional de los derechos humanos. En los artículos 1 y 2 se dispone que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y que tienen todos las libertades y derechos proclamados en la Declaración “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición”.

En los artículos 3 a 21 se especifican los derechos civiles y políticos de todos los seres humanos, que abarcan, entre otros:

- El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal.
- El derecho a no ser sometidos a esclavitud ni servidumbre.
- El derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a un recurso judicial efectivo, a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

- Los derechos a un juicio imparcial, a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial y que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad.
- Los derechos a no ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia y a no ser víctima de ataques contra su honra o su reputación.
- Los derechos a una nacionalidad, a circular libremente y a buscar asilo.
- El derecho a casarse y a fundar una familia.
- La libertad de pensamiento, de conciencia y religión; la libertad de opinión y de expresión.
- La libertad de reunión y asociación pacífica.
- El derecho a participar en el gobierno de su país y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En los artículos 22 a 27 se especifican los derechos económicos, sociales y culturales de todos los seres humanos, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

- El derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar.
- Los derechos al trabajo, a igual trabajo por iguales prestaciones, a fundar sindicatos y afiliarse a ellos.
- El derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre.
- El derecho a la educación y a tomar parte en la vida cultural de la comunidad.

En los últimos artículos – 28 a 30 – se reconoce que toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos humanos proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos; que estos derechos sólo podrán ser sujetos a limitaciones con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y las libertades de los demás y de satisfacer las exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Desde un punto de vista práctico cabe recordar que se ha polemizado ampliamente sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la ONU por medio de una simple resolución. Los partidarios del valor jurídico obligatorio de la DUDH lo sustentan en la creencia de que sus principios se han convertido en Derecho Internacional positivo por haber sido aceptados por los Estados como normas consuetudinarias y, por tanto, obligatorias. Pero lo cierto es que la DUDH no adoptó la forma de tratado, justamente porque la mayoría de los Estados rechazaba la idea de asumir obligaciones jurídicas precisas al suscribirla. En su lugar la Asamblea General la proclamó como

“ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”. Por lo tanto la DUDH nace con un indiscutible valor moral, pero desprovista de fuerza jurídica vinculante.

Conscientes de este gran valor político e moral, pero también de su escaso alcance jurídico inicial, los Estados iniciaron los trabajos codificadores en el seno de la ONU con la idea de transformar los principios de la DUDH en normas jurídicas obligatorias. Pero este paso fundamental en la consolidación internacional de los derechos humanos fue seriamente entorpecido por la confrontación ideológica entre los Estados durante los primeros años de la guerra fría. Por lo tanto se tardó 18 años en disponer de los primeros textos convencionales y las posiciones ideológicas irreconciliables impusieron la división de los derechos reconocidos en dos tratados separados.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General en 1966, entró en vigor en 1976 con su primer Protocolo Facultativo. En la actualidad cuenta con la ratificación de 149 Estados en el Pacto y 104 en el Protocolo. El pacto se ocupa de la libertad de circulación, la igualdad ante la ley, el derecho a un juicio imparcial y la presunción de inocencia; la libertad de pensamiento, conciencia y religión, de opinión y de expresión; el derecho de reunión pacífica, la libertad de asociación y de participación en la vida política y en las elecciones; y la protección de los derechos de las minorías.

En el documento se prohíben la privación arbitraria de la vida, la tortura y los tratos o penas crueles y degradantes; la esclavitud y el trabajo forzado; el arresto, la detención y las injerencias arbitrarias en la vida privada; la propaganda bélica y la instigación al odio racial o religioso.⁵

El Pacto tiene dos Protocolos Facultativos. El primero prevé procedimientos de recurso que hacen extensivo a los particulares el derecho de petición. El segundo Protocolo, aprobado en 1989, tiene por objeto la pena de muerte y ha sido ratificado sólo por 49 países. En virtud del Pacto se estableció un Comité de Derechos Humanos, integrado por 18 miembros, que examina los informes presentados periódicamente por los Estados. Las conclusiones del Comité se publican en un informe anual enviado a la Asamblea General.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General en 1966, entró en vigor en 1976 y cuenta con 146 Estados partes. Los derechos que el Pacto trata de promover y proteger son de tres tipos:

- El derecho al trabajo en condiciones justas y favorables
- El derecho a la protección social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos de bienestar físico y mental que se puedan lograr

⁵ *Ibid.*, p. 224.

- El derecho a la educación y al disfrute de los beneficios de la libertad cultural y del progreso científico.

El Pacto establece que estos derechos deben disfrutarse sin ningún tipo de discriminación. Además exige que los Estados partes presenten informes periódicos al Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, órgano establecido por el Consejo económico y social. Este órgano de expertos, integrado por 18 miembros, estudia los informes y los examina con representantes de los gobiernos interesados. Sus observaciones tienen por objeto ayudar a los países a aplicar el Pacto, así como señalarles las deficiencias en sus informes y procedimientos. Además el Comité formula recomendaciones a los Estados partes tomando como base el examen de los informes.

El principal órgano de formulación jurídico-política en este sector es la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, establecida en 1946 por el Consejo Económico y Social. Esta comisión, compuesta por 53 Estados elegidos cada tres años, se reúne anualmente durante seis semanas en Ginebra. Los Estados y las ONG acreditadas pueden presentar información sobre situaciones de particular interés. A través del estatus consultivo de observadores de las ONG (con voz pero sin voto) la sociedad civil participa en los trabajos de la Comisión.

Tras examinar las situaciones y los informes presentados, la Comisión puede encargar a grupos o a expertos que determinen los hechos, organizar visitas sobre el terreno, dialogar con los gobiernos, brindar asistencia y condenar las violaciones. Si una situación dada le parece suficientemente grave, la Comisión puede ordenar una investigación a cargo de un grupo de expertos independientes (un grupo de trabajo) o de un representante especial. Sobre la base de la información recibida de esos expertos, la Comisión pide al gobierno correspondiente que efectúe los cambios recomendados.

En 1993 la Asamblea General estableció el cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el funcionario de mayor rango de la Organización en este sector. Ampliamente reivindicada esta institución por algunos gobiernos y sobre todo por los representantes de la sociedad civil y de las ONG más comprometidas, se pretendía crear una institución de alto prestigio político y moral que representara y administrara el programa de derechos humanos de la ONU. El Alto Comisionado, cuyo mandato es de cuatro años, actúa bajo la autoridad del Secretario General y tiene a su cargo numerosas tareas: la protección de los derechos humanos en todo el mundo, así como la prevención y la respuesta ante las violaciones, la promoción de la cooperación internacional en este sector, fomentar la ratificación y el respeto de los tratados. A pesar del carácter a la vez amplio y ambiguo de sus funciones, resultado de un

difícil consenso entre los Estados, la clave de esta institución es el grado de coordinación que alcance dentro del sistema, pues de ello depende la presencia e integración real de los derechos humanos en los proyectos de desarrollo y en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

En 1997 se estableció la Oficina del Alto Comisionado, situada en Ginebra, como el centro de coordinación de las actividades de la ONU en materia de derechos humanos. Prepara los informes y realiza las investigaciones solicitadas por la Asamblea General y otros órganos normativos. La Oficina coopera con gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales en la promoción y protección de los derechos humanos.⁶ Hay que señalar que los recursos asignados a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos han sido siempre muy escasos, lo que es un reflejo de la escasa voluntad política y compromiso por parte de los Estados e incluso de los diferentes Secretarios Generales que se han sucedido en la ONU. Pero se debe reconocer que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo, pues con motivo de la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) los recursos para este sector han pasado de representar un 0,7% al 1,67% del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas en 2001.

Además del sistema de protección de derechos humanos de la ONU se han establecido otras instituciones regionales que integran y complementan el sistema internacional de protección de los derechos humanos. En 1950 se creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con la participación de los 41 Estados miembros del Consejo de Europa. La Organización de la Unidad Africana estableció en 1981 la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el marco de la Organización de Estados Americanos se estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en Washington y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica.

Finalmente se puede decir que en la segunda mitad del siglo XX se ha ido estableciendo un verdadero sistema internacional de protección de los derechos humanos. Después de la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional ha sentido la necesidad de crear un conjunto integrado de normas, instituciones y autoridades encargadas de proteger la dignidad humana en todo el planeta. Pero una de las paradojas más desafiantes de nuestro tiempo es la contradicción observable entre la bienintencionada retórica sobre los derechos humanos que producen los Estados y las instituciones internacionales y la desdichada realidad que prevalece en muchos países. La proclamación de universalidad de los derechos humanos ha sido

⁶ *Ibid.*, p. 150.

dramáticamente acompañada por continuas violaciones en todo el mundo por parte de agentes estatales, paramilitares, delincuentes organizados y guerrillas.

Este dramático contraste entre la teoría y la práctica, entre el derecho y la realidad cotidiana, pone los gobiernos y los actores internacionales frente al verdadero reto de esta sociedad globalizada: la garantía incondicional del respeto de los derechos humanos, más allá de la diplomática retórica de las declaraciones oficiales. Pero este desafío no puede superarse tan sólo mediante la gestión de los aparatos estatales e internacionales, tan aferrados a la trasnochada *Razón de Estado* y a menudo reacios a la hora de poner en práctica los discursos retóricos sobre derechos y libertades. En tiempos en que el concepto de seguridad y orden prima sobre las libertades en las prioridades de muchos gobiernos “civilizados”, hay que reafirmar los derechos humanos como valor fundamental de cualquier forma de democracia.

En esta lucha se requiere también la participación de la ciudadanía organizada, de los movimientos sociales, ONG, partidos y sindicatos, tanto en los espacios nacionales como en el escenario mundial, a fin de realizar las promesas contenidas en las declaraciones en materia de derechos humanos. Para ello, es menester que la problemática humanitaria de derechos y libertades fundamentales no sea sólo tarea exclusiva de cancillerías y organizaciones no gubernamentales y se convierta en reivindicación pública de la sociedad civil en su más amplia acepción. Sólo con una mayor sensibilidad y compromiso democrático de todos los ciudadanos se puede seguir en la larga batalla para el respeto de los derechos humanos.

CAPITULO 2: EL CASO DE PERÚ

2.1 Dos décadas de violencia y crisis del Estado de Derecho

2.1.1 El estallido del conflicto interno (1980-1985)

Entre 1980 y 2000 Perú vivió un conflicto armado interno, que constituyó el episodio de violencia más intenso, más extenso y más prolongado de toda su historia. Fue un conflicto que reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana. La generalización de la violencia política fue tanto una consecuencia de la crisis social, política y económica, cuanto un componente fundamental de la misma.

Este conflicto estalló en 1980 con el comienzo de la lucha armada de Sendero Luminoso, un movimiento guerrillero de origen maoísta. Este grupo insurgente pasó de una práctica subversiva inicial al terrorismo indiscriminado, causando miles de víctimas, no sólo de miembros de las fuerzas del orden, sino principalmente de civiles inocentes como campesinos, dirigentes gremiales y populares, autoridades comunales y sindicalistas.

Por otro lado, la respuesta del Estado a las acciones terroristas de Sendero Luminoso fue la adopción de una estrategia antsubversiva particularmente violenta e indiscriminada. En un clima de violencia generalizada en el que se quebrantaba el Estado de Derecho, se fue desplegando una guerra sucia por parte del gobierno peruano, que involucró Ejército, Policía, Fuerzas Especiales y grupos paramilitares. A raíz de esta estrategia contrainsurgente del Estado se produjeron violaciones masivas y sistematizadas de derechos humanos: ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones indiscriminadas y torturas.

Según las estimaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación instituida por el Gobierno en 2001, en este conflicto murieron o desaparecieron alrededor de 69.000 personas. Según las investigaciones de la Comisión, los agentes del Estado fueron responsables del 37% del total de asesinados y desapariciones⁷. El mismo informe demuestra que los gobiernos que mantuvieron el poder entre 1980 y 2000 adoptaron deliberadamente una política antiterrorista represiva e indiscriminada, contribuyendo a aumentar la espiral de violencia. Las cifras de víctimas de este conflicto superan el número de pérdidas humanas sufridas por el Perú en todas las guerras externas e internas ocurridas en sus 182 años de independencia republicana. Además este conflicto provocó enormes pérdidas económicas, destrucción de infraestructura, deterioro de la capacidad productiva de la población y llegó a involucrar a todo el conjunto de la sociedad. La

⁷ *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – Conclusiones Generales*, Lima, 2003.

violencia de esta guerra interna llevó el país a una involución autoritaria que suspendió impunemente las garantías del derecho y del desarrollo democrático conseguidas a lo largo del siglo XX. A pesar de la magnitud de este conflicto y de las violaciones masivas de derechos humanos, el drama peruano ha sido ignorado por la comunidad internacional. El tema de la guerra sucia y de la violencia en Perú no ha llegado al clamor y la sensibilidad internacional como ha ocurrido para las dictaduras y los conflictos de otros países latinoamericanos (Argentina, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, etc.). Durante los últimos 20 años, el pueblo peruano ha sido irresponsablemente abandonado a su dramática espiral de violencia: los intereses diplomáticos, políticos y económicos, así como la falta de sensibilidad y compromiso por parte de la comunidad internacional, dejaron que la sociedad peruana cayera en un sangriento y olvidado rincón.

Este conflicto empezó con el enfrentamiento de Sendero Luminoso (Partido Comunista de Perú) contra el Estado. El 17 de mayo de 1980 se realizaban las primeras elecciones generales después de doce años de gobierno militar. Una columna armada de Sendero Luminoso ocupó un pequeño poblado del departamento andino de Ayacucho, destruyendo las ánforas en las cuales los campesinos de la localidad deberían depositar sus votos al día siguiente. Paradójicamente, era la primera oportunidad en que los campesinos quechuas, analfabetos en su mayoría, hubieran podido votar, gracias a que la Constitución aprobada en 1979 había reconocido, finalmente, el derecho de los analfabetos al voto. En abierto contraste con otros países latinoamericanos, en Perú la insurgencia revolucionaria fue lanzada precisamente cuando se reinstauraba la democracia después de 12 años de dictadura y los partidos de izquierda podían participar libremente en el sistema político.

Así comenzó una guerrilla cuyo objetivo era derrocar al Estado peruano, como el primer paso de una revolución que, según los líderes de Sendero Luminoso, liquidaría el sistema capitalista para instaurar el comunismo a escala mundial. Esta pequeña incursión guerrillera representó en el calendario senderista el día del inicio de la lucha armada. El evento mereció apenas algunas líneas en un diario limeño, perdidas entre el alud de noticias sobre las primeras elecciones democráticas en diecisiete años. Sin embargo, por su carga simbólica en contra del Estado y la democracia representativa, este ataque fue reivindicado por Sendero Luminoso como la concreción de su "guerra popular", con el objetivo fundamental de tomar el poder e instaurar - según sus rígidos postulados maoístas - un Estado y una democracia "de nuevo tipo". Para tales fines se estructuró como una organización político-militar que combinó prácticas guerrilleras y terroristas. Desde 1980 Sendero Luminoso desplegó los planes de su revolución armada, fundamentalmente en los departamentos andinos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica.

Aprovechando la ausencia del Estado y utilizando métodos basados en la intimidación, la persuasión y el paternalismo logró contar con cierto apoyo inicial para el incremento de sus actividades en el terreno militar. El accionar terrorista se caracterizaba por su forma sorpresiva, una gran capacidad de movilidad, desplazamiento y astucia para mimetizarse con la población que no participaba de sus designios. Mientras empezaba la guerrilla de Sendero Luminoso, se instalaba un nuevo gobierno, dirigido por el presidente Belaúnde Terry, que había ganado las elecciones con el partido de derecha Acción Popular. En el nuevo Gobierno se apreciaba cierto desconcierto respecto a la naturaleza e intensidad del fenómeno de la guerrilla senderista. En principio las autoridades y los medios de comunicación minimizaron la acción terrorista y subestimaron su potencial. La violencia de Sendero fue tratada como un problema de delincuencia común susceptible de ser resuelto mediante la neutralización de individuos (los “delincuentes terroristas”). En agosto de 1980, el nuevo gobierno envió a Ayacucho un millar de efectivos policiales denominados Sinchis (fuerzas especiales de la antigua Guardia Civil), que establecieron allí su Cuartel General. Pero la escasa preparación, el desconocimiento de la operatividad del enemigo a combatir, los diagnósticos errados o interesados por parte de las autoridades, así como la complejidad de la geografía, fueron cruciales para el asentamiento de Sendero en el campo y en la sierra.

Los sectores más moderados del gobierno y los partidos de izquierda insistían en que el fenómeno de la guerrilla senderista debía ser analizado dentro del contexto de pobreza dominante y, por tanto, la forma de combatirlo tenía que estar enraizada en el desarrollo socioeconómico y en el Estado de Derecho. En efecto Sendero Luminoso surgió en los departamentos de los Andes centrales, donde se registraba los índices más altos de pobreza y retraso social. Una parte de las fuerzas políticas y sociales argüían además que el respeto a los derechos humanos no sólo era moralmente correcto, sino eficaz como medio de ampliar el apoyo de la población local y, de esta forma, encarar el conflicto con un enfoque más político y social que militar. Los sectores más conservadores desestimaron este análisis, argumentando a favor de una solución estrictamente militar, y presentando la defensa de los derechos humanos como un obstáculo en la lucha antiterrorista e incluso como una excusa de la izquierda para respaldar al terrorismo. Finalmente, este análisis fue el que dio forma a la estrategia contrainsurgente del Gobierno de Belaunde Terry, el cual concedió a las fuerzas de seguridad y al Ejército el control total de la lucha contra Sendero. Con el recrudecimiento de la amenaza subversiva, la respuesta de los militares peruanos se ciñó a las tendencias regionales: sus tácticas de contrainsurgencia se inspiraron en los métodos violentos empleados en las dictaduras de Argentina y Chile. Esta estrategia se fundaba en la doctrina de “conflicto de baja intensidad” enseñada a las fuerzas

armadas latinoamericanas en las instalaciones de formación militar de los Estados Unidos y a través de otros programas de entrenamiento y apoyo.

Optando por una estrategia puramente militar y aplicando una declarada política represiva, el nuevo Gobierno impulsó desde el principio la declaración del estado de emergencia como medida antiterrorista ordinaria. En octubre de 1981, en el departamento de Ayacucho y por un período de 60 días, se suspendieron las garantías constitucionales relativas a la libertad individual, inviolabilidad de domicilio, libertad de reunión y tránsito, y disponiendo que los militares asumieran el control total del orden interno. Una vez declarado el Estado de emergencia en el departamento de Ayacucho, la intervención del destacamento militar hizo crecer las violaciones de los derechos humanos, con detenciones sin orden judicial, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones masivas, torturas y allanamiento de los hogares. En este sentido son muy explicativas las descaradas afirmaciones del nuevo Ministro de Interior, el General Cisneros Vizquerra:

“Para que tengan éxito las Fuerzas de Seguridad, tendrán que empezar a matar senderistas y no senderistas por igual [...] Matarán a 60 personas y quizás tres serán senderistas, pero dirán que las 60 eran senderistas”.⁸

“No podemos entender como en una zona de guerra, una zona prácticamente extraterritorial, pretendamos mantener el Estado de Derecho. Le encargamos a la fuerza armada que elimine a Sendero y cuando va a apretar el gatillo aparece el fiscal de la Nación para ver si al hombre le vamos a matar de frente, y se presenta el abogado, el periodista [...] Hay una inclinación a criticar todo lo que la Fuerza Armada hace en Ayacucho [...] da la impresión que se piensa que quienes deben ser eliminadas son las fuerzas del orden [...] Hablamos de derechos humanos de manera unilateral. En la guerra no hay derechos humanos.”⁹

Estas declaraciones muestran la actitud predominante dentro de las fuerzas de seguridad y del Gobierno peruano a lo largo de todo el conflicto: ningún costo en vidas humanas era demasiado alto para aplastar la subversión, y los principios éticos y democráticos eran un estorbo para ese propósito.

La actividad de los comandos militares, si bien golpeó duramente Sendero, no llegó a reprimir sus actos terroristas ni a erradicarlo, sino que acarreó prácticas generalizadas de violación de derechos humanos contra la población civil inocente, sobre todo en los departamentos andinos. Además esta estrategia generó resentimientos y distanció al Ejército y la

⁸ Entrevista en *QueHacer*, n° 20, 1982.

⁹ *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, cap. 2, p. 27.

policía de la población. Los gobiernos elaboraron un análisis equivocada sobre la crisis y procedieron a dar una respuesta fundamentalmente militar que terminó por agravar el conflicto, propiciando su escalada tal como Sendero buscaba. Precisamente el tema de los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad terminaría siendo capitalizado por la guerrilla, que recogió apoyos entre algunos sectores de la población que en principio veía su lucha justificada por la represión del Estado.

Después del enfrentamiento directo de Sendero contra la autoridad con asaltos a centros penitenciarios y puestos policiales, se empezó a temer la peligrosidad y la fuerza de este movimiento insurgente. Como consecuencia del recrudecimiento de las incursiones de Sendero, en diciembre de 1982 se extendió el Estado de emergencia en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, ordenando la entrada del Ejército para “asumir el control de la autoridad y restablecer el orden público”. Esta drástica medida marcó un punto de inflexión en la política contrainsurgente del Estado, configurando la definitiva militarización del conflicto. En un marco legal poco definido y sin una clara disposición de las funciones que implicaba el control militar, el Gobierno encargó al Ejército la gestión integral del orden interno. De esta manera el Ministerio del Interior delegó la dirección civil de la lucha antiterrorista, dejándola en manos de las Fuerzas Armadas, que emprendieron con plena autonomía una guerra sucia contra la subversión. Por lo tanto se perdió el control político y legal de esta lucha, con la renuncia explícita de la autoridad civil y con la legitimación política de la represión. A pesar de que la Constitución preveía la declaración de estado de emergencia como una medida excepcional, esta se convirtió desde principios de 1983 en situación permanente y fue acompañada por una renuncia voluntaria a las atribuciones de control por parte de la autoridad civil y política. La totalidad del territorio nacional estuvo en estado de emergencia en seis ocasiones. El despliegue de la represión militar como estrategia antiterrorista terminó vulnerando el Estado de Derecho e instaurando una guerra sucia acompañada por un lamentable régimen de impunidad.

Entre 1983 y 1984 hubo el periodo de mayor violencia de todo el conflicto y se produjo la mayor cantidad de muertes y desapariciones, causadas por las campañas de asesinatos de Sendero y la cruenta respuesta del Estado. Según los cálculos de la Comisión de la Verdad, en estos dos años se registraron 19.400 víctimas entre muertos y desaparecidos, el 28% del total estimado para todo el conflicto armado¹⁰. En unos pocos años Perú se había ganado el indeseable laurel de tener el mayor número de informes sobre desapariciones forzadas registradas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU que en cualquier otro país del mundo.

¹⁰ *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – Conclusiones Generales*, p. 15.

A pesar de la difusión de la información acerca de los crímenes cometidos por las fuerzas del Estado, los líderes políticos conservadores siguieron percibiendo los derechos humanos como un obstáculo para librar una guerra exitosa contra la subversión. En sus expresiones públicas, ellos atacaban permanentemente a los activistas de derechos humanos - y a los líderes de izquierda - por apoyar indirectamente al terrorismo, describiéndolos como brazo legal de la subversión o como “tontos inútiles”. Cuando se presentaban denuncias sobre violaciones de derechos humanos, eran declaradas automáticamente como falsas por las autoridades, antes de hacer cualquier investigación. Esta fue también la actitud frente a los primeros informes de organizaciones internacionales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch. En 1983 Amnistía Internacional envió una carta al presidente Belaunde en la que señalaba que las fuerzas de seguridad del Estado habían ejecutado sumariamente a centenares de civiles inocentes en la región andina en operaciones contrainsurgentes. El presidente desatendió el informe: “Las cartas de Amnistía Internacional van al tacho de la basura [...] y no las acepto.”¹¹

La indiferencia del gobierno de Acción Popular no se confinó al poder ejecutivo sino que se extendió también al poder legislativo y judicial. El Congreso no instituyó ninguna comisión investigadora sobre desapariciones forzadas de personas a pesar de las denuncias existentes. En términos generales, todas las instituciones públicas incumplieron sus deberes constitucionales de protección y garantía en materia de derechos humanos, estableciendo un deplorable sistema de impunidad que permitió indirectamente la pérdida de miles de vidas humanas. A lo largo del periodo 1980-1985, no hubo esfuerzos por parte del Gobierno peruano por la creación de grupos de investigación sobre las violaciones de derechos humanos o por una comisión de paz que encarara el fenómeno de la violencia con un análisis más integral y profundizado.

Uno de los casos más significativos para entender la espiral de violencia y crisis social en la que cayó Perú con la militarización del conflicto fue la masacre de Uchuraccay ocurrida en enero de 1983. Después de la entrada del Ejército en el Departamento de Ayacucho, empezaron a hacerse públicos informes sobre ejecuciones extrajudiciales en la zona por parte del ejército y de otros grupos paramilitares. Además del Ejército, algunos grupos de campesinos se habían levantado contra el proyecto revolucionario impuesto con la fuerza por Sendero Luminoso, que obligaba las comunidades a obedecer sus planes de lucha armada y de reconversión de los cultivos. Para defenderse de la violencia de las columnas senderistas que pretendían imponer su ortodoxia maoísta, algunos campesinos formaron (en algunos casos de forma espontánea, en otros por iniciativas del Ejército) los primeros Comités de Autodefensa. Las Fuerzas Armadas empezaron a presionar a los campesinos para que colaboraran en su lucha contra Sendero y para

¹¹ *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, cap. 2, p. 27.

que matasen a los supuestos guerrilleros. Los comuneros relataban que el Ejército llegaba en helicóptero a varias comunidades, instigando a los campesinos no sólo a matar a todos los forasteros que pasaran por la zona, sino que lo hicieran con crueldad para así aterrorizar a los simpatizantes de Sendero. En esa cínica estrategia antiterrorista los militares avisaban sin escrúpulos a los campesinos: “los amigos vienen por aire y los enemigos vienen por tierra”. Bajo la presión del Ejército y el miedo a la amenaza de Sendero, los Comités de Autodefensa campesinos fueron mas allá de sus tareas de defensa y en muchos casos cometieron asesinatos indiscriminados.

En enero de 1983 se empezó a difundir información sobre matanzas contra presuntos senderistas por parte de estos comités de autodefensa y del ejército. Los periodistas y los abogados de Ayacucho sospechaban de la puesta en marcha, por las Fuerzas Armadas, de una estrategia de guerra sucia, con torturas, desapariciones forzadas, asesinatos de campesinos de la región en la que actuaba Sendero Luminoso. A raíz de estos asesinados, un grupo de ocho periodistas organizó una investigación para aclarar los hechos sobre estos asesinatos y para comprobar por sus propios medios el nuevo curso que estaría tomando la lucha contrainsurgente. Viajaron entonces a Uchuraccay, un pequeño poblado de los Andes, pero fueron detenidos por los campesinos y después ejecutados brutalmente. El escándalo nacional e internacional suscitado por esta matanza obligó al Presidente Belaunde Terry a nombrar una comisión investigadora, presidida por el periodista y escritor Mario Vargas Llosa. El informe final de esta comisión fue muy cuestionado porque exculpó de toda responsabilidad a las fuerzas armadas y acusó únicamente a los campesinos, caracterizándolos además como salvajes y primitivos. Según este lamentable informe, los periodistas habían llegado a la comunidad entonando cánticos senderistas y llevando una bandera roja. Ante ello, los campesinos confundidos, y creyendo que las cámaras fotográficas eran armas, los habrían atacado. Otros testimonios y el hallazgo de los carretes fotográficos de los periodistas dejaron en claro que estos fueron recibidos de forma tranquila por la comunidad. Mas tarde se demostró a través de investigaciones independientes, que la masacre de Uchuraccay y otras ejecuciones masivas, fueron realizadas bajo la instigación, conocimiento, aprobación y recompensa de las fuerzas armadas; estas matanzas constituían una parte fundamental de la lucha antisubversiva. La explicación radicaba en la ubicación estratégica de estas comunidades andinas: sus caminos eran la ruta natural de las columnas de guerrilleros.

Por otra parte también Sendero Luminoso atentaba sin ningún escrúpulo contra la población civil que no obedecía a su rígida “disciplina revolucionaria”. En este sentido Sendero se diferenciaba de todos los grupos insurgentes latinoamericanos por una brutalidad y unos métodos radicales que recordaban más bien los del Khmer Rojo en Camboya. La organización

interna de Sendero estaba estructurada por un rígido autoritarismo que no permitía ningún margen de crítica o disenso. Su jefe carismático era Abimael Guzmán (el *Presidente Gonzalo*), un ex profesor de filosofía de la Universidad de Huamanga, en Ayacucho. En su delirio mesiánico, Guzmán se autoproclamaba la “cuarta espada del comunismo mundial”, después de Marx, Lenin y Mao. Sus rígidos convencimientos y su dogmatismo no dejaban espacio alguno para escrúpulos morales que limitaran la violencia indiscriminada de su lucha. A través de sus acciones y en sus declaraciones, Sendero Luminoso y su líder despejaban cualquier duda sobre su desprecio por la vida humana, subordinada a una alucinada ideología que se pretendía imponer como verdad absoluta. Guzmán estaba convencido que sus objetivos revolucionarios justificaban cualquier táctica terrorista y percibía la muerte de civiles como un costo inevitable de la guerra: cualquiera, sea que estuviera o no involucrado en el conflicto, estaba en riesgo. Y si alguien se atrevía a cuestionar a Sendero, su destino sería peor que la muerte.

Al igual que las Fuerzas Armadas, Sendero dejó en claro su disposición de atacar a cualquiera que fuese percibido como opositor, sin distinción alguna entre militares, campesinos, niños o mujeres. Sendero quería imponer su ideología sin buscar ningún tipo de consenso y diálogo, sino con la amenaza y con la violencia como únicos instrumentos políticos. Su blanco ya no eran sólo los militares y las personalidades políticas, sino que eran los campesinos los que soportaban la parte peor de las brutalidades de Sendero. Hacia mediados de los años 80, muchos otros grupos fueron siendo identificados como objetivo: autoridades locales, sindicalistas, activistas religiosos, políticos de cualquier partido, líderes de organizaciones de base e incluso defensores de derechos humanos. Todos eran acusados de formar parte del “Estado burgués”. Los activistas de izquierda fueron señalados como “agentes reaccionarios infiltrados en las filas del pueblo” y por lo tanto constituían peligrosos enemigos.¹² Según su rígida ideología, las alternativas izquierdistas o no alineadas con Sendero, alimentaban ilusiones reformistas y competían por el apoyo en torno a cuestiones de justicia social, alentaban la traicionera negociación, coexistencia o alianza con el Estado reaccionario. Por tanto, en abierto contraste con los movimientos guerrilleros de otros países latinoamericanos, que buscaban alianzas con los partidos de izquierda y los grupos populares, Sendero los veía como enemigos y, por ende, como objetivo militar. Su forma de lucha armada había pasado de la guerrilla al terrorismo puro, sin plantear una estrategia más atenta a las reivindicaciones y necesidades del mismo pueblo que pretendía representar. La despiadada lucha que había emprendido Sendero Luminoso y la militarización de la respuesta antiterrorista por parte del Estado fueron configurando un conflicto cada vez más violento e irracional. En este escenario de violencia generalizada y bajo el

¹² Youngers C., *Violencia política y sociedad civil en el Perú – Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2003, p. 163-166.

permanente Estado de emergencia se producían las matanzas por parte de las fuerzas del Estado, de Sendero y de los Comités de Autodefensa campesinos. De esta manera se fue desencadenando una espiral de violencia incontrolable, donde las represalias y las venganzas de los actores involucrados en el conflicto iban ensangrentando todas las relaciones sociales, cuyo substrato de pobreza, injusticias e rivalidades aumentaban más aún la crisis.

En 1984 a este conflicto se unió otro grupo insurgente, el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), formado por varios grupos disidentes de izquierda. Inspirado a los movimientos guerrilleros centroamericanos y a la revolución cubana, el MRTA se presentaba como una alternativa tanto al radicalismo de Sendero como al orden establecido. Dentro de la izquierda, este nuevo grupo se situaba entre Sendero y los partidos de izquierda que habían participado en las elecciones y que, desde su perspectiva, habían abandonado la lucha y se habían convertido en parte del *establishment* político. El MRTA era una alternativa atrayente para los grupos de izquierda que todavía creían en la necesidad de una revolución, pero que no aprobaban la manera en la que Sendero estaba llevando la lucha ni su rígida monopolización de la alternativa revolucionaria.

En abierto contraste con Sendero, el MRTA buscó desde el principio el apoyo de las organizaciones populares y llevó a cabo a cabo acciones al “estilo Robin Hood” para ayudar a los sectores más pobres de la población. Como resultado, disfrutó inicialmente del apoyo popular y de algunos grupos de la izquierda. Los comandos del MRTA explicitaban sus diferencias con Sendero respetando las normas de Derecho Internacional Humanitario con el uso regular de uniformes, campamentos guerrilleros y reivindicaciones de acciones. Sus miembros usaban distintivos para diferenciarse de la población civil, se abstendían de atacar a la población inerte y en algunas coyunturas dio muestras de estar abierto a negociaciones de paz.¹³ El MRTA aplicaba una selección de sus objetivos, respetando la población civil y el campesinado ajeno al conflicto. Su modelo de insurrección se inspiraba en la guerrilla guevarista y no llegó a aplicar las prácticas brutales e indiscriminadas del terrorismo de Sendero Luminoso.

El lenguaje ambiguo dentro de algunos sectores de izquierda con respecto a la revolución en teoría, y sobre la guerrilla del MRTA en concreto, proporcionó municiones a sus adversarios de derecha, quienes utilizaron esta situación para desacreditar a la izquierda, cuyas diferencias ideológicas no querían o no podían discernir. Esta ambigüedad acerca de los métodos de lucha y de simpatía hacia una guerrilla más “popular y humana”, fue crecientemente criticada por parte de las organizaciones peruanas de derechos humanos. Algunos activistas de derechos humanos vinculados a la iglesia sentían que el apoyo indirecto a un grupo armado (fuera o no terrorista)

¹³ *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (cap. 1.4)*, p. 391-398.

por parte de algunos sectores políticos, amenazaba con perjudicar su propia credibilidad, puesto que ellos buscaban denunciar las atrocidades cometidas por todos los bandos en conflicto.

Desde el inicio de la lucha armada de Sendero en Perú se había extendido una red de comités de derechos humanos, centrada en el tema de las ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones que se producían en la guerra sucia entre la guerrilla y el Estado. Se proporcionaba apoyo a los familiares de los desaparecidos y asistencia legal a quienes eran acusados injustamente de actividades terroristas por la rígida legislación antisubversiva. Más tarde se añadió en la agenda el apoyo al creciente número de desplazados que huían de las zonas de conflicto. La creciente situación de violencia política marcó un viraje importante en el desarrollo del movimiento de derechos humanos en Perú. Mientras hasta el 1980 este movimiento actuaba sobre todo en defensa de derechos laborales y urgentes demandas socio-económicas, la proliferación de grupos y ONG después de 1982 se centró en las violaciones de los derechos y libertades fundamentales relativos a la vida y a la integridad física. Por consiguiente, surgió un discurso diferente y la actividad de estos grupos adquirió nuevas formas de enfoque integral de promoción y defensa de los derechos fundamentales. Además de las organizaciones de izquierda, también el ala progresista de la Iglesia Católica (como en otros países de América Latina) desempeñó un papel importante en este proceso y su condena de la violencia proveniente de cualquier lado del conflicto marcó el movimiento de derechos humanos que se estaba generando.

En 1985 se creó la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, que reunía diferentes organizaciones como APRODEH, CEAS (Comisión Episcopal de Acción Social), IDL (Instituto de Defensa Legal) y los Comités locales de derechos humanos de todo el país.¹⁴ Además la Coordinadora recibía apoyo de la sección peruana de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch, que le proporcionaba una cooperación importante sobre todo en los foros internacionales de derechos humanos, de la ONU y de la OEA.

Una de las primeras acciones llevada a cabo por la Coordinadora fue la iniciativa de incorporar los temas de derechos humanos en el debate político que tenía lugar en torno a las elecciones presidenciales de 1985. En abril de 1985 envió una carta abierta dirigida a todos los candidatos presidenciales, en la que lamentaba la ausencia de “alternativas integrales, claras y concretas que pueden solucionar o mejorar la grave situación generada por la violencia y la consecuente violación de los derechos humanos, particularmente en las zonas declaradas en emergencia”. El texto invitaba a todos los candidatos a que se pronunciasen antes de las elecciones con respeto a las políticas que cada uno propondría para tratar el problema de la

¹⁴ Youngers C., *op. cit.*, p. 167-168.

violencia política y los derechos humanos. Pocos candidatos respondieron a la propuesta de la Coordinadora pero el partido ganador de las elecciones, el APRA (de tradición socialdemócrata), adoptó un apoyo retórico a la causa de los derechos humanos. Después de ser elegido como nuevo presidente, Alan García anunció que combatiría las raíces de la subversión en el respeto de los derechos humanos y proclamó que “para luchar contra la barbarie no es preciso caer en la barbarie”.¹⁵ García prometió perseguir los responsables de violaciones de derechos humanos, invitó al Poder Judicial a revisar los casos de personas encarceladas por supuestos cargos de terrorismo y creó una Comisión de Paz para buscar una solución democrática al problema de la violencia política. También anunció un programa de desarrollo dirigido a la región andina donde el conflicto estaba más extendido e impulsó una serie de políticas sociales para reorientar la estrategia contrasubversiva. El objetivo explícito era derrotar al terrorismo mediante políticas de desarrollo socio-económico dirigidas a los campesinos y a las regiones más pobres.

2.1.2 El gobierno de Alan García (1985-1990)

En principio el nuevo gobierno asumió como propias las críticas a la actuación de las Fuerzas Armadas que se venían haciendo a raíz de la represión militar en las zonas de emergencia. La nueva política de respeto de los derechos humanos se expresó con las sanciones aplicadas a los jefes militares responsables de la matanza de Accomarca (departamento de Ayacucho), donde en agosto de 1985 habían sido asesinados 39 adultos y 23 niños. El presidente García ordenó una investigación, retiró al Comandante en Jefe del Ejército y destituyó a los oficiales a cargo en Ayacucho. Por primera vez desde el inicio del conflicto, el Gobierno peruano parecía cambiar el rumbo de la lucha antiterrorista buscando el control civil y político sobre la acción militar. A pesar del esfuerzo de reorientación de la política antisubversiva y de las promesas del nuevo gobierno, la situación no cambió mucho en la práctica. Además, mientras el nuevo gobierno de centro-izquierda planteaba un cambio de estrategia basada en un desarrollo social y económico, Sendero incrementó sus ataques armados en todo el país, extendiéndolos a las sedes del APRA, a los alcaldes y a los líderes sindicales. La posición de Sendero hacia el gobierno se resumía en la decisión de atacar y provocar directamente al APRA para “quitarle la cara progresista” y obligarla a mostrar su “entraña represiva”, en palabras de su líder¹⁶.

La estrategia de Sendero se basaba en un incremento del nivel de violencia, que mantuviera el conflicto en todo el país y en toda la sociedad peruana. De esta forma la espiral de violencia se realimentó con un desafío directo de Sendero que quería provocar una reacción

¹⁵ *Mensaje a la Nación del Presidente Alan García Pérez*, Lima, 29 de julio 1985.

¹⁶ *Informe Final de la CVR*, Cap. 2.2, p. 42

militar del Estado. En los mismos documentos de Sendero se planteaba expresamente la “incitación a la masacre por parte del Estado” o “inducir genocidio” para que se produjera una *escalation* del conflicto. Esta cínica incitación en los primeros años ‘80 alimentó la espiral de violencia, dando al Gobierno el pretexto para mantener su represión militar indiscriminada. El episodio en que se materializó el cambio autoritario del Gobierno García fue la represión de los motines de los presos senderistas en tres cárceles de Lima. El hecho tuvo lugar en junio de 1986, cuando se celebraba un congreso de la Internacional Socialista en Lima, lo que reforzó su amplia cobertura internacional. Alan García ordenó que las protestas fueran sofocadas por la fuerza: después de expulsar a los observadores civiles, los militares ingresaron a las tres cárceles empleando artillería y matando a 300 presos. Más tarde se supo que muchos de los presos habían sido ejecutados sumariamente después de su expresa rendición. Las cárceles fueron subsecuentemente demolidas, supuestamente para destruir cualquier evidencia acerca de las violaciones perpetradas por el Ejército. A pesar de la creación de una investigación del Congreso, se le dio el control del caso al fuero militar y finalmente sólo dos oficiales de baja graduación fueron condenados de los 78 que fueron acusados.

La masacre de los penales marcó un punto de inflexión en la política antiterrorista del Gobierno del APRA. Presionado por la violenta ofensiva de Sendero, Alan García abandonó su compromiso inicial de imponer desde el poder político una nueva estrategia de respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas del orden. En respuesta a las críticas hacia los excesos de los militares, el nuevo presidente declaró: “la única manera de combatir el terrorismo internacional es enfrentándolo y destruyéndolo con el poder de las armas a cargo de las fuerzas de seguridad de la Nación”. Por lo tanto empezó a adoptar el enfoque de la misma línea dura que había prometido evitar. Si bien no atacó directamente a las organizaciones de derechos humanos (a diferencia de otros presidentes) y cuidó su lenguaje cuando hablaba sobre este tema, en la práctica se dieron pocos cambios en los métodos de la lucha antiterrorista. Las fuerzas armadas siguieron actuando con total autonomía e impunidad en su guerra sucia, sin que el Poder Ejecutivo o el Legislativo impidieran o sancionaran las violaciones de derechos humanos. Además del encubrimiento de las matanzas que los militares perpetraban contra los campesinos en la región andina, se formaron los primeros “escuadrones de la muerte”, como el Comando Rodrigo Franco, que operaban en las zonas urbanas con el apoyo del Ministerio del Interior. Numerosos abogados y defensores de derechos humanos recibían amenazas de muerte por parte de estos comandos paramilitares. En 1989 el Comando Rodrigo Franco llegó a asesinar a dos diputados del Congreso y, a pesar de la creación de una comisión de investigación que

demostraba las responsabilidades del Ministro del Interior, no se adoptó ninguna acción legal y se intentó encubrir los resultados del informe.

La consolidada estrategia de contrainsurgencia, centrada en la militarización y en la represión, estaba fracasando en poner freno a los grupos insurgentes y la espiral de violencia siguió aumentando. Además la aguda crisis económica y política que vivió el país a partir de 1988 favoreció el desarrollo de las agrupaciones subversivas. El fracaso del programa social y económico de Alan García llevó a una situación de grave inestabilidad: las movilizaciones y las protestas agudizaron la tensión social existente. Sendero Luminoso aprovechó estos espacios de descontento para iniciar sus propias marchas de protesta hasta en la misma capital.

En esta espiral de violencia, la actividad de los defensores de derechos humanos se encontraba atrapada entre dos fuegos: su trabajo estaba obstaculizado no sólo por las fuerzas de seguridad del Estado, sino también por Sendero Luminoso. En abierto contraste con los movimientos insurgentes de otros países latinoamericanos, Sendero puso en la mira a los activistas de derechos humanos. A lo largo de las décadas de conflictos en el resto de América Latina, las fuerzas militares y policiales eran de lejos las responsables de un número mucho mayor de asesinados que los grupos guerrilleros. La situación en Perú era diferente porque, según el informe de la Comisión de la Verdad, Sendero Luminoso fue responsable del 46% de las víctimas, frente al 30% de las fuerzas del Estado y al 24% de "otros agentes o circunstancias" (rondas campesinas, comités de autodefensa, grupos paramilitares y agentes no identificados).¹⁷ La violencia sistemática en contra de los civiles inocentes por parte de Sendero y sus declaraciones mostraban su menosprecio, tanto en práctica como en la teoría, por los derechos humanos. Su cínica estrategia y su rechazo a las normas de derecho internacional humanitario, los convierten en un caso único en el continente. Sendero insistía en que los derechos humanos se fundaban en una concepción burguesa del mundo y eran contrarios a los "derechos del pueblo". Sendero sólo veía clases, no individuos. Su potencial genocida se encuentra en el cínico discurso de Abimael Guzmán, su líder carismático, cuando anuncia que "la revolución costará un millón de muertos". Sus palabras hablan por sí solas:

"Para nosotros, los derechos humanos contradicen los derechos del pueblo porque nosotros nos basamos en el hombre como producto social, no en un hombre abstracto con derechos innatos. Los derechos humanos no son nada más que los derechos del hombre burgués [...] y son un instrumento más para imponer la ideología reaccionaria del imperialismo."¹⁸

¹⁷ *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – Conclusiones.*

¹⁸ Basombrio, Carlos, *Sendero Luminoso and Human Rights*, p. 426-431.

Los derechos del pueblo eran definidos por Sendero como el derecho a llevar a cabo la acción revolucionaria, mientras la Declaración Universal de los Derechos Humanos era interpretada tan sólo como un instrumento para garantizar la expansión y dominación del imperialismo.

El hecho de que los militares y Sendero Luminoso tuvieran como blanco los defensores de derechos humanos alteró la forma en que esta actividad podía ser realizada. En algunas partes del país, la lucha por los derechos humanos fue forzada a desenvolverse en la clandestinidad o simplemente dejó de existir; en otras las iniciativas de paz avanzaron cautelosamente, cuando las circunstancias lo permitían: si bien no fueron asesinados tantos activistas de derechos humanos como en otros países latinoamericanos (como Guatemala), las persistentes amenazas y asesinatos eran un poderoso factor disuasivo.

El gobierno de Alan García fracasó en su lucha contra el terrorismo y en su promesa de defensa de los derechos humanos. El 1989 fue uno de los años más sangrientos de todo el conflicto. La agudización de la crisis se revela bien con estas cifras: en 1985 el 6% de la población y el 7,25% del territorio nacional estaban bajo el régimen de Estado de emergencia, mientras que al final de su gobierno, en 1990, lo estaban el 45% de la población y el 29,6% del territorio.

Después de 10 años de conflicto olvidado, la comunidad internacional empezó a tomar nota de la situación cada vez más crítica del Perú. Entre 1988 y 1992 el debate en los foros internacionales se centró en la profunda crisis de este país: la Comisión de Derechos Humanos de la ONU volvió a registrar más casos de desaparecidos en el Perú que en cualquier otro país del mundo. En el informe de 1990-91 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, 50 de los 86 casos de violaciones de los Derechos Humanos documentados en todo el continente correspondían al Perú.

En el interior del país, la creciente frustración ante este largo conflicto favorecía en muchos sectores de la población una declarada disposición a apoyar medidas drásticas para solucionar la profunda crisis, un sentimiento que emplearía más tarde Fujimori a su favor en la involución autoritaria.

2.1.3 El régimen de Fujimori y Montesinos (1990-2000)

Las elecciones presidenciales de 1990 se produjeron en medio de una crisis económica y del incremento de la acción subversiva. El desprestigio de los partidos y la pérdida de confianza en las organizaciones políticas facilitaron el triunfo de un independiente, el ingeniero Alberto Fujimori, ex-Rector de la Universidad Nacional Agraria. En su discurso inaugural, Fujimori dijo enfáticamente: “El respeto irrestricto y la promoción de los derechos humanos será un firme curso de acción de mi gobierno”.¹⁹ Sin embargo, como otras promesas de Alan García, este compromiso fue pronto olvidado y los miembros del nuevo gobierno se empezaron a mostrar hostiles con los defensores de derechos humanos, que eran vistos como obstrucción a la lucha antiterrorista. En efecto, el gobierno de Fujimori adoptaba un tono diferente cuando se dirigía a los foros internacionales, donde subrayaba regularmente su compromiso con los derechos humanos, mientras en el interior seguía la represión militar indiscriminada.

El nuevo Presidente reveló rápidamente los rasgos de personalidad que se expresarían en sus dos períodos gubernamentales: el menosprecio a la democracia, a las libertades fundamentales y a los derechos humanos. En ningún momento construyó una verdadera organización política que lo respaldara y para enfrentar la oposición de los partidos y del Parlamento, que intentaron paralizar sus planes autoritarios, empezó a gobernar por decreto: en el primer año de su mandato promulgó 126 decretos legislativos. Estos sirvieron para otorgar más poderes al Ejército y para restringir aún más las garantías para los derechos humanos. En diciembre de 1990, por ejemplo, decretó que las fuerzas militares y policiales que operaban en las zonas de emergencia estuvieran en actividad 24 horas al día, haciendo que todas sus acciones fueran consideradas automáticamente “en cumplimiento del deber” y, por lo tanto, se prohibía para todo efecto práctico la jurisdicción de las cortes civiles. Para solucionar la crisis económica, Fujimori llevó a cabo uno de los programas de ajuste estructural más radical del hemisferio, bajo las órdenes del Fondo Monetario Internacional. Si por un lado esta política económica neoliberal redujo la inflación y la deuda externa, por otro lado aceleró el empobrecimiento de la población peruana.

Contra el avance de la subversión de Sendero y del MRTA, Fujimori asumió como suya la estrategia antisubversiva de las Fuerzas Armadas perfilada en los años ‘80. Estructuró la represión con nuevos instrumentos militares convocando a operadores de inteligencia entrenados por la CIA y eligiendo como asesor personal a Vladimiro Montesinos, un personaje cuya trayectoria criminal se demostraría a lo largo de los años ‘90. Con su apoyo, el nuevo régimen

¹⁹ Presidente Alberto Fujimori, *Mensaje a la Nación*, 28 de julio 1990.

comenzó a fortalecer el Servicio de Inteligencia Nacional y se aseguró la lealtad de las cúpulas militares para convertirlas en pilares de su gestión. En sentido estricto Fujimori no ideó una nueva estrategia contrainsurgente, sino que mantuvo el plan político-militar de un sector de las Fuerzas Armadas e impulsó iniciativas legales para complementarlo e “institucionalizar” la represión.

Por lo tanto continuó la guerra sucia que el Estado había emprendido contra los grupos subversivos y la crisis de los derechos humanos seguía marcando dramáticamente el conflicto interno. Durante el primer año del gobierno Fujimori, desaparecieron más de 300 personas a manos del Ejército, aumentaron las ejecuciones extrajudiciales y fueron ampliadas las zonas del país declaradas bajo Estado de Emergencia, hasta incluir al 56% de la población.²⁰

Mientras tanto Sendero Luminoso, después de años de guerrilla en los departamentos andinos, había empezado una violenta ofensiva urbana, sobre todo en Lima, donde había llegado el terror de los coches-bomba. Para hacer frente a esta nueva amenaza, a partir de 1991 la nueva estrategia contra-subversiva del Gobierno puso énfasis en la eliminación selectiva de las organizaciones político-administrativas (OPA) creadas por Sendero. Vinculado a Vladimiro Montesinos empezó a actuar un escuadrón de la muerte denominado "Grupo Colina", responsable de asesinatos, desapariciones forzadas y masacres con crueldad y ensañamiento. Según las investigaciones de la Comisión de la Verdad, el presidente Alberto Fujimori, su asesor Vladimiro Montesinos y altos funcionarios del Servicio de Inteligencia Nacional tienen responsabilidad penal por los asesinatos, desapariciones forzadas y masacres perpetradas por este escuadrón de la muerte. El Grupo Colina, integrado por oficiales en actividad, empezó a actuar con operaciones especiales que demostraron la voluntad aniquiladora de los sectores más autoritarios del Gobierno y de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Dos masacres indiscriminadas perpetradas por este grupo paramilitar conmocionaron la sociedad peruana despejando las dudas sobre la naturaleza de lucha antiterrorista del Gobierno: las matanzas de Barrios Altos y de la Universidad de La Cantuta. La primera se produjo el 3 noviembre de 1991 en un chalet en Lima, donde se estaba celebrando una barbacoa entre familias de vecinos. Miembros del Grupo Colina, al mando del mayor del Ejército Santiago Martín Rivas, dispararon contra quienes se encontraban en la fiesta y mataron a 16 personas inocentes, entre ellas a un niño de 8 años. Después de que los medios de comunicación y el Gobierno atribuyeron la responsabilidad de la matanza a Sendero Luminoso, empezó a salir a la luz que se trataba de una operación antiterrorista preparada por el Servicio de Inteligencia Nacional.

²⁰ Human Rights Watch, *Informe sobre derechos humanos en Perú*, 1991.

En 1992 los miembros del Grupo Colina fueron responsables del secuestro, tortura e asesinato de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta. Sus cuerpos calcinados fueron hallados más tarde en una fosa común en la periferia de Lima.²¹ Desde hacía varios meses las universidades se encontraban bajo un permanente control militar con el pretexto de combatir a Sendero, que supuestamente había convertido estos centros en lugar de refugio y vivienda de sus militantes. Las investigaciones judiciales sobre las matanzas de La Cantuta y de Barrios Altos fueron obstaculizadas directamente por el Poder Ejecutivo y por los militares, que amenazaron físicamente a los jueces y los familiares de las víctimas. A raíz de la escandalosa impunidad de los responsables de estas masacres, en 1996 la Corte Interamericana de Derechos Humanos reabrió los procesos y condenó formalmente al Gobierno de Perú por el asesinato de civiles.

A pesar de la conmoción provocada en Lima por las masacres indiscriminadas, gran parte de la población peruana aprobaba la estrategia de mano dura, debido al miedo al terrorismo y al efecto de la propaganda que había montado el Gobierno para ganar el apoyo a su represión antiterrorista. En efecto, a raíz del incremento de la amenaza de Sendero Luminoso, los peruanos estaban propensos a sacrificar principios y derechos democráticos para poner fin al terrorismo de una vez por todas. Esta actitud de rendición popular y la indiferencia hacia los derechos humanos de “los subversivos”, permitía a los gobiernos y a las fuerzas de seguridad actuar con total impunidad y apoyo. En este sentido, se puede decir que la sociedad peruana abdicó de su responsabilidad de control social y se dejó llevar por una cínica estrategia de represión. Esta falta de sensibilidad y compromiso democrático de amplios sectores urbanos acomodados constituyó un factor importante que permitió el régimen de impunidad y las violaciones de derechos humanos durante dos décadas.

Aprovechando el miedo y la actitud pasiva de la población, el Presidente Fujimori se encaminó por un sendero autoritario y populista, reiterando que el sistema político peruano se había vuelto tan ineficiente que debía ser desmontado y reconstruido. Empezó así a preparar su nueva estrategia, que representó un nuevo tipo de autoritarismo híbrido, cuyos arquitectos reconocían la imposibilidad de un golpe de Estado tradicional encabezado por los militares, dado el temperamento internacional de condena (formal) de las dictaduras. Paralelamente a la represión, Fujimori estaba montando un sistema populista que le garantizara el apoyo de las masas. Así el Estado utilizaba sus recursos económicos y los fondos obtenidos por las privatizaciones y por las ayudas de la cooperación internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar programas sociales populistas, orientándolo en gran

²¹ Youngers C., *op. cit.*, p. 257-258.

medida hacia la asistencia alimentaria y el desarrollo de infraestructura. Esta política paternalista se convirtió en su principal medio para movilizar el apoyo de los peruanos y ganarse rápidamente una fuerte popularidad.

Después de haber preparado el terreno para una involución autoritaria, el 5 de abril de 1992 se produjo el “Autogolpe”: el Presidente Fujimori anunció la disolución del Parlamento y la reorganización del Poder Judicial, de la Magistratura y del Tribunal de Garantías Constitucionales. Simultáneamente, las tropas del Ejército tomaron el control de la capital y de las principales ciudades del interior: ocuparon el Congreso, el Palacio de Justicia, los medios de comunicación y los locales públicos. Con un gran despliegue de militares y policías se detuvo a políticos, periodistas y líderes de la izquierda. Alegando que la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico estaba obstaculizada por la inoperancia y la corrupción de los poderes públicos, promulgó una ley que le asignaba plenos poderes para legislar y modificar la Constitución, “moralizando” la administración pública y de justicia. Fujimori dio paso a una antigua demanda de los militares: juzgar a los civiles en el fuero castrense. Decretó por tanto la creación de tribunales militares para juzgar a los acusados de “traición a la patria” o terrorismo. El decreto formaba parte de una nueva legislación antiterrorista que además establecía los tribunales civiles “sin rostro”, en los que las identidades de los jueces eran desconocidas y las garantías jurídicas fueron eliminadas. Bajo las nuevas leyes, que violaban abiertamente las normas y estándares internacionales, se presumía la culpabilidad de los acusados mientras no se probara su inocencia y se eliminó el derecho a una adecuada defensa.

En principio la comunidad internacional condenó el golpe y la Organización de Estados Americanos presionó para un retorno al régimen constitucional. Estados Unidos anunció la suspensión de la ayuda económica y militar, pero pronto reinició las negociaciones con el Gobierno. Después de una confrontación diplomática, Fujimori apaciguó a OEA anunciando la convocatoria de elecciones y la redacción de una nueva Constitución, que más tarde se revelaron como una simple fachada que reafirmaba el cambio autoritario.²² Así, a pesar de la retórica y de las condenas formales, no se tomaron medidas concretas desde el exterior para exigir un cambio que restableciera la democracia y el respeto de los derechos humanos en Perú: la comunidad internacional abdicó de sus responsabilidades y dejó que el país cayera en una dictadura que institucionalizaba el terror, el populismo y la represión como instrumentos de poder. A pesar de las condenas y de las declaraciones formales, la Unión Europea y los Estados Unidos dejaron que Fujimori siguiera en sus proyectos autoritarios; las principales instituciones económicas internacionales, como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo

²² *Ibid.*, p. 238.

reanudaron rápidamente las subvenciones al gobierno peruano, cuyos supuestos méritos en la política económica eran el único criterio que primaba en la imagen internacional de Fujimori. Después del golpe quedó claro que la comunidad internacional privilegiaba las reformas de ajuste económico de Fujimori, así como los intereses financieros y comerciales, olvidando deliberadamente la guerra sucia en detrimento de la democracia y de los derechos humanos.

En el interior del país, a pesar del cambio autoritario y antidemocrático, la población peruana apoyó el autogolpe: las encuestas de opinión registraron el 71% de adhesión a Fujimori.²³ Este dato es significativo para entender como el país ha podido tolerar, sin rebelarse, un régimen dictatorial que institucionalizó la represión que se arrastraba desde los años '80: la demagogia y el populismo de Fujimori, junto con el miedo y la frustración frente a una década de terrorismo habían convencido a las masas de que la única salida posible y eficaz sería un cambio radical. Los peruanos aceptaron, en aras de una supuesta seguridad frente al terrorismo, una reducción de libertades y derechos. La violenta ofensiva de Sendero Luminoso en Lima en 1992 con coches bomba contagió en la opinión pública el pánico y la sensación de inseguridad. Y con ello el terror de una posible victoria de Sendero se afianzó, especialmente en la clase media y alta limeña que hasta este momento había asistido indiferente al desarrollo del conflicto armado, que parecía algo lejano confinado en los departamentos andinos. El respaldo al golpe de Fujimori y el descrédito a los discursos de los defensores de derechos humanos deben leerse dentro de este contexto de crisis extrema, en el que se podría comprender por qué la población estaba a favor de soluciones drásticas. Este escenario tremendo hizo aceptable en la opinión pública la idea de la necesidad de una “mano dura” eficaz, incluso por encima del Estado de derecho y de las libertades fundamentales. La mayoría de la población urbana no estaba dispuesta a arriesgar su seguridad y su modesto bienestar particular en defensa de principios éticos y de los derechos de los subversivos, “los Terrucos”. Influían también en el respaldo popular a Fujimori, la desconfianza en el sistema político tradicional por la crítica a la corrupción y a la ineficiencia de los partidos, que atravesaban una crisis de credibilidad.

Mientras las operaciones militares y las violaciones masivas de derechos humanos continuaban en un régimen de manifiesta impunidad, el curso del conflicto tomó un rumbo espectacular en septiembre de 1992. En una operación policial se capturó al líder de Sendero, Abimael Guzmán, y a la cúpula de la organización. El éxito y el clamor de estas detenciones proporcionaron a Fujimori una justificación tanto para el autogolpe como para sus tácticas de mano dura. La captura del líder mesiánico de Sendero ayudó a Fujimori a reafirmar su proyecto autoritario, permitiendo al régimen argumentar a favor de la eficacia y necesidad del autogolpe.

²³ *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (cap. 2.3), p. 87.*

Esta victoria política y mediática representó un cambio importante en la forma en que el gobierno utilizó a su favor el temor al terrorismo. Cuando era necesario, la “amenaza terrorista” era aprovechada para justificar las medidas de línea dura o los gastos en seguridad nacional.

Los éxitos policiales siguieron con la captura de Víctor Polay Campos, el líder del MRTA. Pero estas operaciones no fueron utilizadas por el gobierno para acelerar la derrota de la subversión sino para obtener réditos electorales. Estas exhibiciones de fuerza se convirtieron en el gran negocio político de Fujimori y Montesinos.

La confianza del presidente en su creciente popularidad, junto con la presión de la comunidad internacional y la necesidad de reinsertarse en el sistema financiero internacional condujeron a la celebración de elecciones para el nuevo “Congreso Constituyente” en noviembre de 1992. Los partidos tradicionales protestaron por la falta de garantías y libertad en el proceso electoral y no participaron en las elecciones, denunciando la ilegitimidad de esta consulta plebiscitaria. En el nuevo Congreso el partido de Fujimori, Cambio 90, obtuvo la mayoría absoluta. Este nuevo Parlamento, feudo personal de Fujimori y Montesinos, preparó un texto constitucional que pretendía formalizar definitivamente el régimen autoritario, restringiendo las garantías democráticas, las libertades individuales y estableciendo la pena de muerte para los terroristas. Fuerte por los éxitos políticos y militares, en 1993 Fujimori sometió la nueva Constitución a referéndum y obtuvo otra victoria, con el 53% de los votos favorables a la reforma. Además de limitar derechos y libertades básicas, el nuevo texto constitucional otorgaba mayores poderes al Presidente, limitaba la independencia del poder judicial y permitía a Fujimori volver a presentarse en 1995 a las elecciones presidenciales.

De esta manera el nuevo régimen sellaba oficialmente la reestructuración autoritaria del Estado, quebrando el débil sistema constitucional y democrático. En pocos años, Fujimori y Montesinos habían configurado una dictadura que anuló el frágil Estado de Derecho. Hay que señalar que sectores importantes de todos los estratos sociales se mostraron dispuestos a trocar democracia por seguridad y a tolerar las violaciones de derechos humanos como el costo necesario para terminar con el terrorismo.

En efecto los éxitos de la lucha antiterrorista del Gobierno fortalecían la posición de Fujimori: después de la captura de los líderes de Sendero y del MRTA, disminuyó notablemente el nivel de la violencia de estos grupos. El golpe fue decisivo porque debilitó la capacidad militar de Sendero, al punto que su líder y otros dirigentes presos iniciaron conversaciones de paz con el Gobierno y llamaron a sus seguidores a deponer las armas. La posición negociadora de Abimael Guzmán fue convirtiéndose en mayoritaria en Sendero, pero las propuestas de tregua al Estado no se concretaron y sirvieron más bien para efectos propagandísticos al régimen de Fujimori. El

Presidente no buscaba una salida definitiva del conflicto, sino que prefería aprovechar el pretexto terrorista para justificar sus planes autoritarios y sacar réditos políticos de los éxitos policiales. Además se vio fortalecido por el respaldo de buena parte de la comunidad internacional, cuya indiferencia, tolerancia o apoyo indirecto permitió la consolidación del régimen autoritario. En 1993 Estados Unidos y otros países acreedores (entre estos España) reanudaron la concesión de préstamos a Perú, demostrando una lamentable actitud hacia los valores democráticos, sustentados sólo en retóricas declaraciones que encubrían una diplomacia basada en intereses financieros y comerciales.

Respaldo por los éxitos policiales y económicos de su gobierno, Fujimori obtuvo una arrolladora victoria en las elecciones presidenciales de 1995, derrotando al ex Secretario General de las Naciones Unidas Pérez de Cuellar. Después de este triunfo electoral, el Gobierno de Fujimori aprobó una escandalosa ley de amnistía general para todos los militares y policías que habían estado involucrados en el conflicto desde el 1980. Con esta descarada medida, el gobierno peruano formalizaba oficialmente la impunidad para todas las violaciones de derechos humanos que habían cometido las fuerzas de seguridad del Estado durante 15 años: ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, tortura y detenciones indiscriminadas que habían afectado a miles de ciudadanos. En este caso, los peruanos se rebelaron al exceso que representaba la ley de amnistía general. Las encuestas mostraron que cerca del 75% de la población se oponía a esta ley.²⁴ La reacción popular representó el primer golpe a la popularidad de Fujimori que, a pesar de su sólida victoria electoral, tuvo que enfrentarse a la primera oposición en su mandato. Después de muchos años, se organizaron marchas de protesta y los estudiantes salieron a la calle para manifestarse contra el Gobierno. La gente empezaba a entender la naturaleza autoritaria de un régimen que justificaba la represión con la seguridad y la lucha contra el terrorismo. El escándalo y la indignación general por la ley de amnistía dieron un nuevo ímpetu para revitalizar el movimiento democrático de oposición a Fujimori.

Empezaron a formarse grupos de protesta ciudadana y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos organizó numerosas iniciativas para apoyar este creciente movimiento democrático. En todo el país se realizaron una serie de talleres regionales sobre la impunidad, se organizaron mítines, manifestaciones, conciertos y espectáculos en la calle para sensibilizar a la opinión pública. Estas actividades, que siguieron hasta el final de la década, estimularon la concienciación de la sociedad peruana y prepararon el terreno para las protestas masivas que llevarían al abandono de Fujimori a raíz del escándalo de las elecciones fraudulentas del 2000. Además la Coordinadora lanzó una campaña internacional para la denuncia de las violaciones de

²⁴ Youngers C., *op. cit.*, pp. 329-331.

derechos humanos en Perú. En 1996 se organizó en Lima un foro internacional sobre la justicia y la verdad en Latinoamérica, con la participación de numerosos expertos y personalidades extranjeras. Paralelamente, se presentó a la Comisión de Derechos Humanos de la OEA el caso de la masacre de Barrios Altos, que fue empleado más tarde para impulsar el proceso de incompatibilidad de la Ley de Amnistía con la Convención Interamericana de derechos humanos.

La lucha para la defensa de los derechos humanos empezaba a producir sus resultados: en 1996 se creó una Defensoría del Pueblo, después de algunos años de presiones del movimiento peruano de derechos humanos y de la presión internacional de las ONG y del mismo Banco Interamericano de Desarrollo, que dedicaron esfuerzos a las reformas judiciales en la región. A pesar de las resistencias del gobierno y de los militares, la Defensoría del Pueblo empezó a trabajar con gran impacto en muchos ámbitos, estructurándose como la primera institución sobre la que Fujimori fue incapaz de ejercer un control significativo.²⁵ Rápidamente se ganó la reputación de ser independiente y fiable entre la mayoría de la población, que muchas veces desconfiaba de las instituciones públicas. La Defensoría empezó a beneficiarse de fuentes externas de financiación, por parte de la cooperación de algunos gobiernos europeos y de la agencia USAID, mitigando la falta de recursos causada por las negligencias del gobierno peruano.

Debido a las presiones internas y externas, el Gobierno peruano empezaba a desarrollar iniciativas “correctoras” de su imagen, que se había visto afectada por el escándalo provocado por la Ley de Amnistía y por el régimen de impunidad y represión que se había establecido a través de la lucha antiterrorista. En efecto, Fujimori intentaba mantener una apariencia democrática, sobre todo frente a la comunidad internacional. Los símbolos formales de la democracia se mantuvieron, pero, cuando era conveniente para los intereses de Fujimori y Montesinos, fueron subvertidos por el Ejecutivo para imponer el proyecto autoritario. Estas reformas autoritarias se realizaban con frecuencia a través de mecanismos legales: el gobierno perfeccionó la técnica de “usar la ley para pisotear la ley”, otorgando un barniz de legalidad a los actos inconstitucionales. Las reglas de juego cambiaban constantemente para favorecer los planes autoritarios del Presidente. Por esta capacidad descarada de sortear los principios democráticos y los límites de la ley, el Perú bajo el régimen de Fujimori no se ajustaba al modelo de dictadura tradicional y, por lo tanto, logró mantener una fachada democrática frente a muchos peruanos y a la comunidad internacional.

En el cuadro de la lucha antiterrorista seguían las violaciones masivas de derechos humanos, pero había cambiado la estrategia: habían disminuido las matanzas indiscriminadas de

²⁵ *Ibid.*, p. 325.

civiles y campesinos, que habían marcado los años '80. Las ejecuciones eran más selectivas y directas contra los dirigentes de Sendero, incluso en las cárceles donde muchos presos fueron asesinados. El Ejército, la policía y los grupos paramilitares actuaban impunemente como “jueces sin rostro” para imponer el orden represivo de esta guerra sucia. Seguían la tortura y las desapariciones pero sobre todo aumentó el número de detenidos al endurecerse la ley antiterrorista, que había extendido el concepto de “traición a la patria” a cualquier actividad subversiva y que había ampliado el margen de discrecionalidad, limitando las garantías legales del proceso. El fenómeno de los presos inocentes se convirtió en el problema más grave para los defensores de derechos humanos, que se movilizaron para exigir un cambio en la política penitenciaria del gobierno. Las presiones de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos llevaron a la creación de una Comisión ad hoc, compuesta por tres miembros (el Ministro de Justicia, el Defensor del Pueblo y un sacerdote, delegado personal de Fujimori) encargada de revisar los casos individuales y de hacer recomendaciones al Presidente para otorgar el indulto para los inocentes. La Comisión de indultos permitió la liberación de muchos inocentes, produciendo un ligero cambio en la política antiterrorista. Por otro lado se mantenía el régimen especial penitenciario que se aplicaba a los detenidos por terrorismo, aislados y torturados en cárceles cuyo criterio principal de organización era la humillación de los presos y su aislamiento de la sociedad.

Lejos de revertirse, el proceso de debilitamiento del Estado de Derecho continuó hasta el final de la década, con el objetivo de asegurar la perpetuación del régimen. Para ello, el gobierno utilizará, con fines electorales y de control político, la estructura desplegada con pretexto de la “lucha contra el terrorismo”, en un contexto en el que los grupos subversivos iban perdiendo terreno, acercándose a su derrota final. Explotó mediáticamente, con fines de acumulación política, las últimas acciones de gran impacto de la guerra interna, que concluían en éxitos, al tiempo que manipulaba los miedos de la población con la amenaza del terrorismo. Así las operaciones antisubversivas se convirtieron en un medio de propaganda del gobierno y en una cortina de humo para tapar los excesos y delitos que se denunciaban cada vez con más frecuencia. Esto fue posible en gran medida por el progresivo y casi total control de los medios de información masivos, comprados con el dinero del Estado.

Las últimas acciones de gran impacto de la guerra interna concluyeron en éxitos explotados políticamente por el gobierno. La más importante fue en diciembre de 1996 el asalto a la embajada japonesa en Lima por un comando del MRTA, que mantuvo secuestrados a 72 rehenes. Después de 5 meses de tensiones y negociaciones, en abril de 1997 un comando especial del Ejército entró en la embajada con una espectacular operación en la que murieron

todos los 14 miembros del MRTA. Investigaciones periodísticas y judiciales revelaron que algunos guerrilleros fueron ejecutados después de haberse rendido.²⁶ El “show” montado para el rescate y las imágenes de Fujimori paseándose sobre los cadáveres desparramados en la embajada eran parte de la cínica estrategia de las operaciones antisubversivas, que buscaban principalmente una espectacularización del conflicto con fines políticos.

En los últimos años del gobierno de Fujimori lo que quedaba del conflicto armado interno fue manipulado con la finalidad de hacer que el régimen permaneciera en el poder. Sendero y el MRTA habían quedado muy debilitados por las operaciones contrasubversivas, que habían permitido la captura o la eliminación de los principales dirigentes. Pero Fujimori necesitaba la excusa del terrorismo para mantener el poder frente a las críticas internas y externas. Por lo tanto, diversos hechos manipulados mediáticamente sirvieron para crear y recrear exageradamente el fenómeno del “terrorismo” como una amenaza latente, para justificar el autoritarismo del régimen y para desprestigiar a los opositores. La interceptación telefónica a políticos opositores, el acoso al periodismo independiente, el sometimiento de la mayoría de medios de comunicación constituían una estrategia constante de control de la opinión pública. Paralelamente, Fujimori y Montesinos estaban desempeñando una lucha personal para controlar todos los poderes del Estado: quedaban bajo control personal el nuevo Parlamento, el Ejecutivo y el Poder judicial, eliminando de hecho la autonomía de todos los órganos institucionales.

En un régimen personalista que controlaba todos los poderes políticos y mediáticos, sin que la oposición democrática pudiera ejercer el mínimo control sobre la actuación del gobierno y de las fuerzas armadas, seguían impunemente las violaciones masivas de derechos humanos. A pesar de las denuncias de las organizaciones peruanas y de las instituciones internacionales, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones, las detenciones indiscriminadas y las torturas seguían siendo los medios habituales de la lucha antiterrorista del gobierno. La labor de las ONG peruanas y sobre todo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos había conseguido por lo menos que su voz llegara a las más altas instancias internacionales.²⁷ La ONU y OEA estaban presionando al gobierno de Fujimori para que no quedaran impunes los crímenes de las fuerzas de seguridad y habían advertido que el sistema judicial peruano no estaba a la altura de los estándares internacionales.

Fujimori desafió completamente las instituciones internacionales y en 1999 anunció que renunciaba a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte dictaminó que no aceptaría esta renuncia y que, por tanto, continuaría con los procesos relacionados con las violaciones cometidas en Perú. Fujimori respondió declarando su intención

²⁶ *Informe de la Comisión de la Verdad – cap. 2.3*, p. 119-121.

²⁷ Youngers C., *op. cit.*, p. 394-395.

de continuar ignorando los procedimientos de la Corte.²⁸ Esta actitud desafiante del gobierno peruano tuvo un alto coste en términos de la opinión internacional, puesto que fue condenada (formalmente) por muchos países.

Mientras tanto se acercaban los comicios presidenciales de 2000 y Fujimori estaba invirtiendo todos sus esfuerzos y poderes políticos para lograr una reelección. Después de haber modificado la constitución para poder ocupar un tercer mandato, Fujimori y Montesinos estaban estirando sus tentáculos para intervenir en las agencias electorales de control y para asegurarse un conteo favorable en las elecciones. En marzo de 2000, un mes antes de las elecciones, se descubrió que habían sido falsificadas cerca de un millón de firmas en la campaña de Fujimori para que este pudiera inscribir su nueva coalición política en el registro electoral. A pesar de los escándalos y de la evidencia de las maniobras políticas, Fujimori se presentó a las elecciones y después de un controvertido recuento, se llegó a la segunda vuelta contra el otro candidato Alejandro Toledo. Pero antes de celebrarse la segunda vuelta Toledo se retiró para protestar contra los fraudes que estaban detrás de todo el proceso electoral. También los observadores internacionales denunciaron que las elecciones no tenían ninguna legitimidad democrática. Fujimori se presentó sin rival a la segunda vuelta y ganó, pese a que muchos votos fueron depositados en blanco o anulados, como había pedido el candidato Toledo.

A pesar de las fuertes críticas internacionales y del descontento de la población, Fujimori asumió la presidencia, pero su nuevo mandato habría de colapsar bajo el peso de su propio autoritarismo y corrupción. Dos escándalos importantes llevaron a la caída del régimen: el primero fue la revelación de algunos militares sobre la venta de armas a las FARC colombianas por parte de Montesinos, a cambio de drogas. Pero la gota que colmó el vaso fue la difusión de un video que mostraba a Montesinos “comprando” a un diputado de la oposición para que apoyara a la coalición de Fujimori en el Congreso.²⁹ La estructura de poder, tan cuidadosamente ensamblada por Fujimori y Montesinos, se desmoronó rápidamente. Ya se había superado cualquier límite y el régimen no podía aguantar las movilizaciones populares y las protestas internacionales.

El 16 de septiembre de 2000, Fujimori anunció que convocaría nuevas elecciones en las cuales él no participaría y que dismantelaría el SIN, el temido servicio secreto. Después de dos semanas Montesinos huyó del país y en noviembre Fujimori renunció a su cargo desde Japón, donde se había refugiado “en exilio”.

El Congreso peruano declaró a Fujimori no apto moralmente para presidir el país y encargó a Valentín Paniagua (secretario general de Acción Popular) la formación de un gobierno

²⁸ *Ibid.*, p. 397.

²⁹ *Informe final de la Comisión de la Verdad – cap. 2.3*, p. 129.

de transición. Durante los ocho meses de su mandato, el gobierno transitorio de Paniagua logró importantes avances en materia de derechos humanos y preparó el terreno para que en abril de 2001 se celebraran nuevas elecciones presidenciales justas. Un fiscal especial, nombrado por Fujimori durante el último mes que estuvo en el poder, comenzó a desentrañar la amplia trama de corrupción tejida por Vladimiro Montesinos, ex asesor de Fujimori. Paniagua creó la “Comisión de la Verdad y de la Reconciliación”, con el fin de establecer responsabilidades por las sistemáticas violaciones a los derechos humanos por parte del Estado y los abusos de las guerrillas durante el período desde 1980 a 2000 del conflicto interno. Con la creación de esta Comisión se abrió oficialmente una difícil etapa de democratización y esclarecimiento histórico del largo conflicto interno. Como ya había pasado para otros países de América Latina, se había emprendido un camino de análisis oficial de la violencia que había machacado el país. Lentamente y tímidamente, la sociedad peruana buscaba una reconciliación nacional que permitiera volver a una democrática convivencia.

Este difícil proceso necesitaba el compromiso y la voluntad reformadora del nuevo gobierno y de todas las fuerzas políticas y sociales. Los esfuerzos de democratización precisaban también el apoyo y la cooperación de la comunidad internacional, que durante años se había olvidado culpablemente de la crisis que atravesaba el país. Así la Unión Europea y la ONU volvieron a sus responsabilidades internacionales y participaron de diferentes formas en el proceso que se abrió con la creación de la Comisión de la Verdad. Hay que señalar que la OEA se quedó en segunda línea en este proceso de democratización, buscando (como otras veces en estos asuntos delicados) un compromiso formal y poco contundente, respetando los equilibrios diplomáticos que siempre priman a la hora de la verdad. Esta actitud reflejaba la tímida postura que la OEA había mantenido a lo largo de todo el conflicto, con indiferencia al principio y condenas formales al final.

El gobierno interino de Paniagua siguió en su plan de democratización con soluciones concretas: tomó medidas para mejorar las condiciones penitenciarias y aceleró la puesta en libertad de los presos condenados o procesados injustamente por delitos de terrorismo por los ampliamente reprobados tribunales antiterroristas de Fujimori. En pocos meses, se dieron pasos importantes para crear las condiciones para una plena vigencia de los derechos humanos en Perú. En este sentido, cabe destacar el restablecimiento de la libertad de prensa, la eliminación de la Ley de Amnistía, el reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana y la suscripción del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

La liberación de numerosos presos encarcelados bajo falsas acusaciones o condenados injustamente por terrorismo en virtud de las leyes antiterroristas aprobadas en 1992 por Fujimori

prosiguió con decisión. Entre noviembre de 2000 y mediados de julio 2001, el gobierno otorgó 144 perdones y conmutó 52 sentencias siguiendo las recomendaciones de una comisión especial para examinar las peticiones de perdón presidencial.³⁰ A pesar de ello, las ONG de derechos humanos, que también habían enviado solicitudes de indulto, apremiaron al gobierno para que acelerara la excarcelación de presos. A comienzos de agosto, más de cien casos presentados por las asociaciones humanitarias y las iglesias esperaban aún la aprobación gubernamental. La situación de cientos de campesinos objeto de órdenes de detención por terrorismo emitidas años antes mejoró en cierto modo al aprobarse en junio una ley que permitía a los jueces suspender la investigación o a los acusados testificar voluntariamente sin ser detenidos. Para octubre, el gobierno no había presentado ningún plan para revisar las sentencias y los procesos de más de dos mil presos declarados culpables de terrorismo o traición a la patria por los tribunales antiterroristas. La actuación de estos tribunales seguía violando de forma sistemática el debido proceso y había sido criticada internacionalmente.

A pesar de las dificultades y retrasos, las reformas del gobierno interino estaban produciendo un cambio notable hacia el camino de democratización. La caída repentina del régimen de Fujimori y Montesinos había permitido el regreso al Estado de Derecho y a una solución democrática a la crisis que arrastraba el país desde hacía dos décadas. Así se preparó el terreno para nuevas elecciones que celebrarían oficialmente la vuelta a la democracia. El 8 de abril de 2001 se celebraron las esperadas elecciones presidenciales y legislativas. Alejandro Toledo y su coalición Perú Posible ganaron los comicios, superando al aprista Alan García.³¹ El ex presidente se había presentado a las elecciones a pesar de las graves responsabilidades de su gobierno, que permitió y toleró las violaciones masivas de derechos humanos entre 1985 y 1990. Una vez más, parece que las dinámicas políticas en América Latina reproducen una extraña combinación de olvido, retórica y amnistía. Si los años han permitido a Alan García renovar su imagen de demócrata (que defendió incluso en la Internacional Socialista de 1986 en Lima, durante la masacre de los penales perpetrada por el Ejército bajo sus órdenes), no es de extrañar el hecho de que un personaje como Fujimori haya gozado durante años de buena reputación y respeto en la comunidad internacional.

Todo esto nos hace cuanto menos dudar sobre el compromiso por la democratización y la promoción de los derechos humanos que los países del “Norte desarrollado” proclaman en los foros internacionales y en sus retóricas declaraciones. Si no se superan estas ambigüedades de la comunidad internacional y el doble rasero que se aplica en unas relaciones diplomáticas

³⁰ Amnistía Internacional, *Informe sobre derechos humanos en Perú 2001*.

³¹ *El País*, 10 de abril 2001.

influenciadas por intereses estratégicos y financieros, no se podrá realizar una verdadera cooperación para el desarrollo.

2.2 La Comisión de la Verdad y Reconciliación

El Gobierno Transitorio presidido por Valentín Paniagua creó la Comisión de la Verdad en junio del 2001 mediante Decreto Supremo, la misma que fue ratificada y complementada por Alejandro Toledo el 4 de septiembre del mismo año, denominándose finalmente Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). La Comisión se creó como la instancia encargada de esclarecer el proceso, los hechos ocurridos y las responsabilidades correspondientes, no sólo de quienes los ejecutaron sino también de quienes los ordenaron o toleraron, y a su vez proponer iniciativas que afirmen la paz y la reconciliación entre todos los peruanos. Es importante notar que esta búsqueda de la verdad y deslinde de responsabilidades ha incluido tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado. El período de investigación que trabajó la Comisión de la Verdad y Reconciliación de acuerdo a su mandato, ha sido desde mayo del año 1980 a noviembre de 2000.

La creación de esta Comisión era una vieja meta de la comunidad peruana de derechos humanos y el decreto que ordenaba su creación recogió la mayoría de las directrices recomendadas por muchas ONG y por la Defensoría del Pueblo. Para entender la naturaleza y el alcance de la Comisión de la Verdad hay que señalar las dinámicas que llevaron a su creación. La CVR no ha sido el resultado de una correlación de fuerzas como la que se dio en Guatemala y El Salvador a inicios de la década de los noventa, cuando las fuerzas gubernamentales y la guerrilla reconocían que no podían ganar la guerra en que estaban empeñadas y terminó imponiéndose la necesidad de entablar una negociación, que incluía como una de sus condiciones la demanda de esclarecer los hechos de la violencia política y sus consecuencias.

La creación de la Comisión de la Verdad en Perú tampoco fue el resultado de una enérgica movilización de la sociedad civil que se identificara con las víctimas y reclamara el esclarecimiento de lo sucedido, como sucedió en los países del Cono Sur, donde la mayor parte de las víctimas de la violencia política provenían de la clase media y estaban vinculadas con sectores sociales que tenían un significativo peso político, lo que produjo que se ejerciera una persistente presión sobre el Estado por el esclarecimiento de la verdad, como lo representan ejemplarmente las madres de la Plaza de Mayo en Argentina.

En Perú las circunstancias han sido diferentes. En primer lugar, la insurgencia guerrillera fue derrotada militarmente. Es indiscutible el triunfo del gobierno de Fujimori en el enfrentamiento contra Sendero Luminoso y el MRTA, aunque sea discutible la asociación que

intentó establecer entre autoritarismo y eficiencia en la lucha contra la subversión. Este éxito se convirtió en una de las coartadas fundamentales esgrimidas para arrasar la institucionalidad democrática y establecer un régimen autoritario y corrupto. La propuesta de Abimael Guzmán a Fujimori en 1993, de firmar un «Acuerdo de Paz» cuando él mismo y el 90 % de la cúpula senderista se encontraban en prisión, no estaba respaldada por una correlación de fuerzas que le permitiera negociar nada. El líder de Sendero Luminoso fue simplemente utilizado por Vladimiro Montesinos, ayudando a la perpetuación del régimen de Fujimori, al otorgarle la aureola de vencedor que necesitaba para alcanzar los votos necesarios para ganar el referéndum que legalizó el golpe de Estado perpetrado en abril de 1992.³²

En segundo lugar cabe destacar la falta de sensibilidad y concienciación hacia los derechos humanos que ha marcado la sociedad peruana a lo largo del conflicto. La barbarie desplegada por los senderistas, con una gran carga de crueldad, dirigida fundamentalmente contra indígenas que ocupaban cargos de autoridad muy modestos, enajenó a las organizaciones insurgentes el apoyo y simpatía que inicialmente lograron ganar entre algunos sectores sociales. Esto terminó legitimando un sentido común que aún hoy no acepta que quienes violaron los derechos humanos de una manera brutal puedan reclamar derecho alguno. Contribuyó a reforzar esta reacción la utilización instrumental de la legalidad que hacían los senderistas, reclamándola en todo lo que pudiera favorecerles y violándola sin ningún reparo en cualquier otra circunstancia. Quienes trabajan en organismos de defensa de los derechos humanos han enfrentado serios problemas para convencer a importantes sectores de la población de que los senderistas, al igual que cualquier otra persona, tienen derechos inalienables por el sólo hecho de ser humanos, independientemente de las atrocidades que pudieran haber cometido. Este panorama permitió a Fujimori promulgar en 1996 una amnistía unilateral, que perdonaba los crímenes cometidos por los miembros de las fuerzas armadas, incluyendo aquéllos llevados a cabo por organismos paramilitares que actuaban al margen de toda legalidad —como el grupo Colina—, a diferencia de lo sucedido en otros países, donde la amnistía favoreció a los integrantes de los dos bandos que intervinieron en la guerra.

En tercer lugar, en Perú la creación de la Comisión de la Verdad no es el resultado de una presión de la sociedad civil exigiendo el esclarecimiento de lo acontecido durante estos años. La gran mayoría de las víctimas de la violencia fueron indígenas, tradicionalmente considerados el último peldaño de la escala social en el país; personas que a lo más tienen una ciudadanía de segundo orden y que no se percibe que tengan iguales derechos que los integrantes de la sociedad dominante. En un país fuertemente fragmentado por las brechas

³² *Informe final de la Comisión de la Verdad – cap. 2, p. 109-110.*

económicas, sociales, étnicas y regionales, donde el racismo antiindígena construye escalas de humanidad diferenciales, según las cuales los indios no son tan humanos como los otros peruanos, no existe una conciencia generalizada de que la desaparición forzada de miles y la matanza de decenas de miles de personas constituyan una tragedia nacional. La condición de indígenas de la mayoría de las miles de víctimas explica por qué los 4.000 desaparecidos peruanos reportados ante las Naciones Unidas han significado muy poco en reacción nacional o en escándalo internacional frente a los 900 generados durante toda la dictadura de Pinochet o los 90 producidos durante la dictadura castrense de Uruguay.

La Comisión de la Verdad en Perú no ha sido, pues, el resultado de la exigencia de organizaciones revolucionarias en armas, interesadas en el esclarecimiento de los hechos, ni de una sociedad civil movilizadora que haya presionado decisivamente para conseguir que se restablezca la verdad y se reparen los daños y las injusticias inferidos a las víctimas de la violencia. ¿Cómo es, entonces, que pudo crearse? En Perú la correlación de fuerzas necesaria fue creada por el colapso de las fuerzas armadas en tanto institución, como consecuencia de su involucramiento en la red de corrupción montada por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. Aunque según el discurso oficial se siga responsabilizando de la crisis de las fuerzas armadas a las fechorías de algunos malos elementos, el hecho es que la casi totalidad de los altos mandos que dirigían las fuerzas policiales y militares se involucraron durante la década pasada en hechos delictivos que los convirtieron en reos comunes.

El colapso del régimen de Fujimori al que las fuerzas armadas ataron su suerte permitió que la demanda levantada insistentemente por las instituciones comprometidas en la defensa de los derechos humanos a lo largo de estas décadas tuviera eco. Su incansable trabajo exigiendo el esclarecimiento de los hechos y el restablecimiento de la verdad por sí sólo no hubiera logrado conseguir este resultado, debido a la indiferencia de buena parte de la sociedad civil con relación a los graves crímenes cometidos durante esta sombría etapa de la república. Para buena parte de la sociedad peruana la muerte de decenas de miles de conciudadanos terminó siendo considerada un «precio razonable» a pagar por conseguir la pacificación. En tanto quienes pagaban la cuenta no eran considerados miembros cabales de la misma colectividad nacional, su sacrificio terminaba pareciendo aceptable. Es cierto que los operativos psicosociales montados por la mafia en el poder jugaron un importante papel para que se llegara a este resultado, pero esto no hubiera sido posible si no hubieran existido condiciones en la sociedad peruana — principalmente ligadas a la persistencia de una herencia colonial no resuelta— que alimentaban el racismo y esta terrible falta de solidaridad.

La crisis de las fuerzas armadas permitió dejar sin efecto las ilegales medidas aprobadas durante la dictadura para asegurar la impunidad de quienes cometieron atroces crímenes contra la humanidad. La movilización antidictatorial precipitó la fuga de Fujimori, el derrumbamiento de su régimen y dejó sin juego a sus socios de la mafia en el poder. Eso permitió, por una parte, abrir procesos contra los implicados en la red de corrupción organizada por Fujimori y Montesinos, y poner a varios de ellos en prisión; por otra, reabrir la investigación sobre los crímenes cometidos bajo la cobertura de la lucha contra la subversión. Así, fue posible revisar los fallos dados por tribunales militares sin garantías procesales para los encausados, dejar sin efecto las anticonstitucionales leyes de impunidad, sentar en el banquillo de los acusados a jefes militares corruptos, iniciar una reestructuración de la institución —que ha comenzado con una reducción de la planta de oficiales, engrosada en una escala irracional como una manera de construir clientelas políticas—, y levantar la propuesta de una reducción del gasto militar.

Esta especial correlación política que permitió la Comisión de la Verdad marca asimismo los límites dentro de los cuales ésta ha podido actuar. En tanto las fuerzas armadas pasan por uno de los momentos más críticos de su historia —una grave crisis de credibilidad como institución—, ha sido posible iniciar investigaciones sobre la violación de los derechos humanos que involucran a personal militar, que en otras condiciones hubieran sido simplemente imposibles. Pero el que estas investigaciones puedan continuar, y que sus resultados tengan algún impacto, va a depender de que la actual correlación de fuerzas se mantenga y se afirme o, por el contrario, evolucione de manera desfavorable para las fuerzas empeñadas en esclarecer la verdad de lo sucedido durante estas dos décadas de violencia política.

Al no ser la Comisión de la Verdad el resultado de amplias movilizaciones de la sociedad civil, siempre podría ser posible que sus esfuerzos sean anulados por el aislamiento y la falta de una base social que la respalde. Esta no es una preocupación gratuita. Sin desconocer la responsabilidad de quienes cometieron las atrocidades que ahora se enjuician, tiene que reconocerse que la muy escasa solidaridad de una significativa fracción de la sociedad peruana con los indígenas que fueron las víctimas principales del conflicto en cierto modo hizo posible que sucedieran los hechos que ocurrieron.³³

Derrotada la dictadura y restituida la democracia, es de esperar que durante los próximos años se agudice la competencia y la fragmentación entre los partidos y otras instituciones políticas. Es asimismo previsible que el estamento militar supere la crisis que ahora afronta y entre en un proceso de recuperación; hacia dónde vaya éste y qué tipo de fuerzas armadas surjan de este proceso dependerá en buena medida de si se realiza una reforma radical, que impida la

³³ Manrique N., *El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú 1980-1996*, Lima, 2002.

repetición de los hechos vividos durante las últimas décadas. Esto supondría una nueva forma de relación entre civiles y militares, un tema que sigue pendiente desde la fundación de la República. Si nada de esto sucede, a corto plazo la democracia peruana podría verse confrontada con la reconstitución de las fuerzas empeñadas en impedir que siga adelante cualquier proceso de esclarecimiento de la verdad histórica.

Por eso la investigación de los hechos tiene que ir acompañada de un vasto esfuerzo de movilización ciudadana, de transparencia en el trabajo, de establecimiento de relaciones fluidas y permanentes con la colectividad nacional, y de involucramiento de los ciudadanos en el trabajo de esclarecimiento y restitución. En pocas palabras, de construcción de sociedad civil.

La Comisión de la Verdad comenzó su trabajo con lentitud por problemas sobre su composición. Los grupos de derechos humanos criticaban la decisión del gobierno de incluir a Beatriz Alva Hart, una ex congresista partidaria de Fujimori, entre las siete personas que integraban la Comisión que presidía el Rector de la Universidad Católica, Salomón Lerner. Los otros miembros de la Comisión eran: el teniente general Luis Arias Graziani del ejército, Carlos Tapia y Carlos Iván Degregori (expertos en el tema de la guerra popular) dos arzobispos y un cura católicos; Lay Sun, líder de una iglesia protestante conservadora; y Rolando Ames, congresista de un partido de izquierda que apoyó a los presidentes Alan García y Alberto Fujimori.

En este aspecto hay que señalar que no estuvieron en la Comisión ni una de las familias de los miles de torturados, asesinados o desaparecidos por el gobierno. Ni siquiera un familiar de los miles de presos condenados por jueces militares secretos. A diferencia de otras comisiones de América Latina, a ningún componente de los grupos insurgentes se le permitió participar en las labores de esclarecimiento histórico. La comisión planteaba su investigación con un enfoque que parecía demasiado complaciente con las autoridades y los gobiernos que habían emprendido la represión. Los miembros de la Comisión mostraron dónde radica su lealtad cuando expresaron "su más sentido homenaje a los más de un millar de valerosos efectivos que perdieron la vida o quedaron discapacitados en cumplimiento de su deber", refiriéndose a las fuerzas de seguridad protagonistas de la guerra sucia.

Tras asumir el cargo, el Presidente Toledo confirmó la presencia de Hart en la Comisión y nombró a otros cinco miembros más, incluido un general de ejército retirado. Se facultó a la Comisión investigar las violaciones a los derechos colectivos de los pueblos andinos y amazónicos y las violaciones a los derechos individuales, tales como ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones. También se le concedió poder para realizar audiencias públicas y señalar a quienes considerara responsables de violaciones a los derechos humanos. Aunque la

ley obligaba a los funcionarios gubernamentales a apoyar y cooperar con la Comisión, ésta carecía de poder para citarles obligatoriamente a declarar.

Los objetivos de esta Comisión han sido:

- Analizar el contexto, las condiciones políticas, sociales y culturales así como los comportamientos que contribuyeron a la situación de violencia, tanto desde el Estado como desde la sociedad.
- Contribuir a que la administración de justicia, cuando corresponda, pueda esclarecer los crímenes y violaciones a los derechos humanos cometidos tanto por las organizaciones terroristas como por los agentes del Estado.
- Procurar la determinación del paradero, identificación y situación de las víctimas y en lo posible, determinar las responsabilidades correspondientes. La Comisión no sustituye al Poder Judicial ni al Ministerio Público, pues no cuenta con funciones jurisdiccionales.
- Formular propuestas de reparación moral y material de las víctimas o de sus familiares.
- Recomendar las reformas que estime conveniente como medida de prevención para que no se repitan experiencias semejantes, así como medidas que resulten necesarias para garantizar el cumplimiento de sus recomendaciones.

Hay que señalar las limitaciones de los poderes y el alcance de esta Comisión. Las carencias de atribuciones coercitivas impidieron el permiso a entrevistar muchos funcionarios públicos y el libre acceso a toda la documentación del Estado, por una voluntad manifiesta de mantener el secretismo sobre muchas acciones de los Gobiernos a lo largo de la guerra sucia contra la subversión. En muchos casos, se ha detallado con precisión lo ocurrido pero no la identidad de los que resultaron individualmente responsables. Lo que más ha limitado el alcance de la Comisión de la Verdad es su misma naturaleza de investigación: esta ha sido un trabajo de esclarecimiento de los 20 años de conflicto que no preveía ninguna consecuencia legal punitiva para los culpables. A pesar de haber quedado demostradas las graves responsabilidades de los órganos del Estado en las violaciones masivas de derechos humanos, se ha deliberadamente limitado el alcance penal de la investigación. Este planteamiento responde a una falta de voluntad política y compromiso democrático de las instituciones y de los partidos a la hora de esclarecer los veinte años de guerra sucia. Otra vez más, la impunidad y la retórica de la reconciliación han triunfado en América Latina. No se ha querido profundizar la investigación judicial, los culpables no han sido castigados y por tanto no se puede decir que se haya hecho

verdadera justicia. El planteamiento general ha sido más bien una investigación del largo conflicto interno sin pretender llevar a la justicia a los responsables del Estado.

Por lo que respecta el financiamiento de la Comisión y la cooperación internacional, el Gobierno peruano, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, suscribió un acuerdo de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por medio del cual se creó el proyecto PER 01/023 "Apoyo a la Comisión de la Verdad y Reconciliación". Por medio de ese convenio, el Gobierno transfirió a la administración del PNUD recursos para el funcionamiento de la Comisión. Asimismo, el PNUD se comprometió a brindar servicios de administración y auditoría en el correcto uso de dichos recursos. Se decidió trabajar bajo el marco del PNUD debido a las ventajas comparativas que ello supone. Por un lado, una mayor flexibilidad para disponer rápidamente de recursos con los cuales implementar oficinas a nivel nacional y desarrollar actividades. Por otro lado, un control estricto de la ejecución del gasto, lo que incluye la auditoría periódica de nuestros recursos. Cabe señalar que la Comisión de la Verdad y Reconciliación está sometida asimismo a las normas establecidas en la guía de procedimientos PNUD, lo que supone controles y auditorías periódicas por parte de este organismo, así como por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros. Los recursos de la Comisión son, pues, controlados por dos vías distintas.

El total del requerimiento para la Comisión ha sido de 11,74 millones USD, cuyo compromiso económico ha sido repartido de esta forma: 7,13 millones financiados por el Estado peruano y 4,61 por la cooperación internacional.³⁴ Además del PNUD, que ha concedido una ayuda de 50.000 USD a la Comisión, también la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) ha financiado este proyecto con una aportación de 180.000 USD.

Diversas fuentes de cooperación internacional han participado con ayudas financieras y técnicas, auditorías y personal científico y legal. La entidad que más ha contribuido a nivel financiero ha sido la Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID), con una aportación de 1,5 millones USD. La Unión Europea ha sido el segundo mayor financiador con una ayuda económica de 1 millón USD.³⁵ Cabe señalar que la cooperación gubernamental española no ha participado en las ayudas económicas y técnicas a la Comisión de la Verdad, pese a que Perú sea declarado país prioritario para la AECI. Estas han sido las aportaciones de otras agencias de cooperación (en Dólares USA):

- Bélgica	500.000
- Fundación Ford	200.000
- Alemania	190.000

³⁴ *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – Financiamiento.*

³⁵ *Ibid.*

- Holanda	40.000
- Fundación Sueca	40.000

En lo que respecta a las potestades de la Comisión de la Verdad, estas han sido sus principales líneas de investigación:

- Entrevistar a quienes considerara conveniente, incluidas autoridades y funcionarios públicos, y recoger la información que crea pertinente.
- Acceder a la información o documentación del Estado, solicitando la cooperación de los funcionarios públicos que correspondiera.
- Realizar visitas o inspecciones a los lugares que considerara conveniente. Para la realización de sus labores ha contado con el apoyo de expertos (peruanos e internacionales) cuando este ha sido necesario.
- Desarrollar audiencias públicas así como diligencias reservadas cuando se ha considerado necesario. Para seguridad de quienes han proporcionado información importante, se ha guardado reserva de su identidad.
- Otorgar las medidas de seguridad a las personas que a su criterio, las requerían.
- Establecer canales adecuados de comunicación y promover la participación de la población, particularmente de la más afectada por la violencia política.

Las investigaciones han cubierto prácticamente todo el territorio nacional afectado por la violencia. Se han visitado, para tomar testimonios, 129 provincias, 509 distritos del país, que eran los más afectados por la violencia, poniendo énfasis en las localidades más olvidadas y postergadas. La presencia de la comisión en lugares históricamente olvidados constituye un acto de justicia y de reconocimiento. Las conclusiones y recomendaciones de la comisión se basan en un conocimiento de primera mano de los hechos. Para lograrlo, la investigación se desplegó en diversas líneas de trabajo, que se orientan a investigar la verdad, comprender los hechos que originaron la violencia, elaborar propuestas de reparación y de reformas para afrontar las consecuencias del proceso. Estas han sido las principales actividades desarrolladas:

- Audiencias públicas
- Recogida de testimonios y base de datos
- Análisis de crímenes y violaciones de los DD.HH.
- Exhumaciones
- Iniciativa sobre personas desaparecidas
- Proceso nacional de la violencia

- Historias regionales
- Estudios en profundidad
- Propuestas de política de reparaciones
- Propuesta de reformas institucionales
- Perspectiva y experiencia de reconciliación
- Proyecto fotográfico

Para la investigación era fundamental escuchar y hacer escuchar a las víctimas. De ahí el empeño que se puso en realizar audiencias públicas, que fueron uno de los aspectos más dramáticos del trabajo. Mediante ellas la ciudadanía revivió el dolor de muchos peruanos, quienes durante todos estos años no sólo han sufrido los efectos de la violencia, sino además la negación del derecho de ser escuchados y acompañados en su dolor. La Comisión ha querido recuperar la dignidad de las víctimas, devolverles una voz que todo el país pueda escuchar, voz que les corresponde por derecho, y reivindicar su carácter de ciudadanos y ciudadanas. Las audiencias ayudaron a recoger verdades hasta entonces ocultas, pero sólo constituyeron el primer y necesario paso en una amplia tarea. Se ha constatado que la voz de las víctimas no sólo se enfrentaba a la historia oficial heredada del régimen autoritario que presidió Alberto Fujimori, sino también a una enorme indiferencia.

Además de las audiencias públicas destinadas a recoger la voz de las víctimas, se realizaron audiencias temáticas dedicadas a examinar ciertos aspectos críticos del proceso. Entre ellas, se realizaron audiencias sobre legislación antisubversiva, desplazados, universidades, mujer y magisterio. En sus 18 meses de trabajo efectivo, los investigadores de la comisión han recogido 15.220 testimonios sobre crímenes y violaciones de derechos humanos. La recogida de testimonios ha sido quizá la tarea más importante desarrollada por la Comisión de la Verdad, no sólo por el volumen de historias personales que se han acopiado, sino también porque en esta actividad se expresa una opción deliberada de la comisión, que se desprende de la interpretación moral del mandato: recoger la voz de las víctimas en primer lugar. La base de datos con la que se ha trabajado recoge la experiencia de otras comisiones de la verdad en el mundo, particularmente la de Sudáfrica. Se trata de un sistema altamente sofisticado, que reúne a muchas variables de información acerca de las víctimas y los eventos en que ellas se vieron involucradas o las acciones por las que fueron afectadas. Dicha información, que permite por ejemplo observar la caracterización de la población víctima según sexo, edad, lugar de procedencia, nivel de instrucción, tipo de violación sufrida, ha permitido entender mejor la complejidad de la violencia que vivió el país. La toma de testimonios es el núcleo de las labores de investigación. Se trata de

manifestaciones de las personas que conocen de un crimen, expuestas en un orden determinado en las que se detalla sobre un evento de violencia, sobre las víctimas resultantes y eventualmente sobre el perpetrador del crimen.

La Comisión ha enfocado su trabajo de investigación 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
- Desplazamiento interno a causa de la violencia
- Número de muertos y desaparecidos según año de ocurrencia de los hechos

El Informe Final de la Comisión, publicado en agosto de 2003, es el resultado de dos años de investigación sobre el conflicto interno. El dato más impactante es el número total de víctimas (que incluye muertos y desaparecidos), estimado en 69.280.³⁶ Esta cifra superó con creces las estimaciones realizadas antes por otras organizaciones, cuyas investigaciones apuntaban como mucho a 30.000 víctimas. La Comisión de la Verdad, que utilizó una metodología llamada Estimación de Múltiples Sistemas (EMS), calculó que el número de víctimas era mucho mayor que las 25.000 denuncias de muerte o desaparición que se habían recogido hasta entonces. Pero el informe de la Comisión de alguna manera manipula las cifras sobre las muertes desde el inicio del conflicto. La prensa afirmó que la Comisión le atribuyó la mayoría de las muertes, 54%, a Sendero Luminoso, pero el mismo informe no demuestra eso. En sus conclusiones generales, la Comisión le atribuye a Sendero el 54% de las muertes de los casos en que pudo conseguir testimonio o evidencia directa. Pero admite que sólo pudo documentar menos de 25.000 de las 69.280 muertes que consideró. De los 69.280 muertos, más del 60% (alrededor de 45.000) todavía no se han identificado. ¿Quiénes están sepultados en las 2.000 fosas comunes que todavía no se han abierto? En muchos casos podrían contener los restos de campesinos y guerrilleros desaparecidos por la policía, los militares y los paramilitares, que utilizaban el entierro masivo para esconder las pruebas de sus asesinatos.

³⁶ *Informe Final de la Comisión de la Verdad – Conclusiones*, p. 1.

Por otro lado, en el anexo estadístico final se afirma que Sendero Luminoso fue el principal perpetrador de crímenes, atribuyéndole la responsabilidad del 46% de las víctimas. A las Fuerzas del Estado correspondería la responsabilidad del 30% de las víctimas y el 24% a otros agentes y circunstancias (rondas campesinas, grupos paramilitares, comités de autodefensa y agentes no identificados).

Aceptando los datos de la Comisión, su método de contar y atribuir las responsabilidades es bastante controvertido. Resulta quizás criticable la decisión de distinguir así las responsabilidades y no atribuir a los "agentes del estado" las matanzas llevadas a cabo por las fuerzas paramilitares del gobierno. Como queda demostrado en el mismo informe final, estos grupos paramilitares fueron organizados por los gobiernos de turno, eran parte clave de la contrainsurgencia, y los reclutaron, los pagaron, los armaron y los dirigieron los militares y la policía. Aún más descarado es incluir en la categoría de "otros agentes o circunstancias" a todas las personas asesinadas por los escuadrones de la muerte del gobierno, como el escuadrón de la muerte Rodrigo Franco durante el gobierno de Alan García o el grupo Colina organizado por Fujimori y Montesinos.

Cuando se suman las dos categorías -"agentes del estado" y "otros agentes o circunstancias"- se puede destacar que estos son responsables del 54% de las muertes. En otras palabras, las propias cifras de la Comisión demuestran que por lo menos el 54% de las muertes son responsabilidad de las fuerzas del Estado o grupos paramilitares apoyados por el gobierno. Pero en la presentación del informe final se puso el acento sobre una mayor responsabilidad de Sendero, que no se refleja en el anexo estadístico. Por lo tanto el informe final refleja el planteamiento controvertido de toda la investigación, que de forma indirecta parece poner en segundo plano la responsabilidad del gobierno en la guerra sucia antiterrorista, separando de forma discutible las autorías de los asesinados.

Una de las conclusiones más importantes del informe fue la relación entre situación de pobreza y exclusión social y probabilidad de ser víctima de violencia. En el marginado departamento andino de Ayacucho, donde empezó el conflicto, se concentra más del 40 por ciento de muertos y desaparecidos reportados a la CVR. Al sumar a ellas las víctimas consignadas por la Comisión en los departamentos más pobres del país (Junín, Huanuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín) se llega al 85 por ciento del total de muertos y desaparecidos. La población campesina fue la principal víctima de la violencia: de la totalidad de víctimas reportadas, el 79% por ciento vivía en zonas rurales y el 56% se ocupaba en actividades agropecuarias.³⁷ Conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso

³⁷ *Ibid.*

de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75% de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno.

No obstante dicho porcentaje, la Comisión no ha llegado a calificar como genocidio las acciones que acabaron con decenas de miles de vidas de indígenas que sufrieron el terror de Sendero y la persecución estereotipada de las fuerzas del orden sólo por el hecho de ser indígenas; la utilización de la población civil indígena como "carne de cañón" al ser obligada a militarizarse y enfrentar en desigualdad de armas a Sendero, el reemplazo de sus autoridades naturales por Comités de Autodefensa, el desplazamiento forzoso de millares de indígenas de sus pueblos de origen y el ocultamiento de su identidad indígena para no ser perseguidos, obligándoles a refugiarse en los duros arenales de los barrios pobres de Lima y de otras ciudades.

En términos relativos, los muertos y desaparecidos tenían grados de instrucción muy inferiores al promedio nacional. Mientras el censo nacional de 1993 indica que solamente 40 por ciento de la población nacional tenía un nivel educativo inferior a la educación secundaria, la CVR ha encontrado que el 68% de las víctimas se encontraba por debajo de ese nivel. La tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país; ello delata el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana.

Además de las víctimas mortales, de los desaparecidos y de las torturas masivas, hay que señalar la tragedia de los desplazados por la violencia: cerca de 600 mil personas fueron afectadas directamente a tal punto que se vieron forzadas a abandonar sus hogares, generando un fenómeno de desplazamiento interno que afectó sensiblemente a las comunidades abandonadas así como a los lugares de recepción. Los daños materiales causados por el conflicto son igualmente enormes, aún cuando sólo se tome en cuenta el impacto de la violencia en la infraestructura nacional, pública y privada. Los cálculos conservadores consignan un monto similar a la deuda externa nacional: más de 26 mil millones de dólares.

Por lo que respecta a las responsabilidades del Estado en la guerra sucia, la Comisión ha encontrado indicios que vinculan individualmente a efectivos de las fuerzas policiales a los comandos paramilitares Rodrigo Franco y Grupo Colina, del que no se ha podido determinar si era una organización centralizada o una especie de franquicia empleada por actores diversos, no necesariamente articulados entre ellos. En el informe final se afirma que las Fuerzas Armadas aplicaron una estrategia que en un primer periodo fue de represión indiscriminada contra la población considerada sospechosa de pertenecer a Sendero Luminoso. En un segundo período, esa estrategia se hizo más selectiva contra los guerrilleros, aunque continuó perpetrando

numerosas violaciones de derechos humanos. La CVR ha constatado que en ciertos lugares y momentos del conflicto la actuación de miembros de las FF.AA. no sólo involucró algunos excesos individuales de oficiales o personal de tropa, sino también prácticas generalizadas y/o sistemáticas de violaciones de los derechos humanos, que constituyen crímenes de lesa humanidad así como transgresiones de normas del Derecho Internacional Humanitario.³⁸ El informe concluye que, en este marco, los Comandos Político-Militares (CPM), erigidos en autoridad estatal máxima de las zonas de emergencia, pueden tener la responsabilidad primaria por estos crímenes. Se instó además a que el Poder Judicial establezca el grado exacto de responsabilidad penal de quienes ejercieron los CPM, ya sea por haber ordenado, incitado, facilitado o encubierto estos hechos, o bien por haber omitido el deber fundamental de ponerles coto. La Comisión ha constatado que las violaciones más graves a los derechos humanos por parte de agentes militares fueron: ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre estos, la CVR ha condenado particularmente la práctica extendida de violencia sexual contra la mujer.

En la investigación se ha evidenciado que, paralelamente al régimen de violencia e impunidad, en la sociedad peruana se había extendido una indiferencia hacia las violaciones de los derechos de “los subversivos” y una demanda de dureza contra la guerrilla. La Comisión ha constatado que los gobiernos civiles no estuvieron solos en esta concesión al uso indiscriminado de la fuerza como medio de combate contra la subversión. Por el contrario, la proclividad de dichos gobiernos a la solución militar sin control civil estuvo en consonancia con un considerable sector de la sociedad peruana, principalmente el sector urbano medianamente instruido, beneficiario de los servicios del Estado y habitante de zonas urbanas alejadas del epicentro del conflicto. Este sector miró mayoritariamente con indiferencia o reclamó una solución rápida, dispuesta a afrontar el "coste social" que era pagado por los ciudadanos de las zonas rurales y más empobrecidas.

Por lo que respeta el poder judicial, el Informe Final denuncia que la abdicación de la autoridad democrática incluyó las funciones propias de la administración de justicia. El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente; ni para la condena dentro de la ley de las acciones de los grupos subversivos, ni para la cautela de los derechos de las personas detenidas, ni para poner coto a la impunidad con que actuaban los agentes del Estado que cometían graves violaciones de los derechos humanos. En el primer caso, el poder judicial se ganó la imagen de una ineficiente "coladera" que liberaba a culpables y condenaba a inocentes; en el segundo caso, sus agentes incumplieron el rol de garante de los derechos de los detenidos, coadyuvando a la

³⁸ *Ibid.*, p. 8-9.

comisión de graves violaciones a los derechos a la vida y la integridad física; por último, se abstuvieron de llevar a la justicia a miembros de las fuerzas armadas acusados de graves delitos, fallando sistemáticamente cada contienda de competencia a favor del fuero militar, donde las situaciones quedaban en la impunidad. La CVR señalaba además que el Sistema Judicial adolecía de problemas estructurales que determinaban su ineficiencia. Sin embargo, a ello debe sumarse la actuación negligente de algunos operadores de justicia que hicieron más grave aún la situación estructural en que se desenvolvía la administración de justicia.

La Comisión formuló además un programa integral de reparaciones: esto se ubica en un escenario de reparación hacia futuro, es decir, en vez de intentar reestablecer un estado de 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 son distintas a 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. El programa de reparaciones incluye los siguientes componentes:

- Reparaciones materiales: que pueden asumir forma de compensaciones o indemnizaciones (pagos en efectivo), instrumentos negociables o paquetes de servicios (salud, vivienda, educación), etc.
- Reparaciones simbólicas: que pueden incluir disculpas oficiales y pedidos de perdón, tumbas para víctimas, cambio de nombre a lugares públicos, monumentos, fechas conmemorativas, homenajes, espacios dedicados a la memoria de las víctimas, etc.
- Reparaciones individuales: orientadas a reparar a las víctimas (o a sus familiares) que sufrieron la violación de sus derechos humanos.
- Reparaciones colectivas: orientadas a reparar comunidades o localidades afectadas por la violencia en forma masiva, otorgando beneficios de carácter público o común.

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 aconsejaron 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. Así, la CVR ha elaborado propuestas de reformas institucionales teniendo en cuenta:

- La fragilidad de la relación histórica entre el estado y la sociedad peruana;
- Lo que sucedió durante el conflicto armado, incluyendo la violación de derechos humanos y del estado de derecho;

- La necesidad de contribuir a impulsar instrumentos eficaces que impidan la repetición de los hechos de violencia.

Estas propuestas de reforma pretenden mejorar y democratizar los Poderes del Estado en sus componentes fundamentales:

- Ejecutivo: educación, salud, programas sociales, sistema penitenciario
- Parlamento: fiscalización y función legislativa
- Independencia del Poder Judicial y Ministerio Público
- Instituciones del Estado: reforma Fuerzas Armadas y Policiales

En una perspectiva general de Reconciliación nacional, la investigación del pasado ha tenido una vocación de construir el futuro a través de la pacificación. Ese futuro debe hallarse marcado por una genuina reconciliación, que no debe confundirse con impunidad. Con el fin de hacer propuestas de reconciliación, la comisión ha promovido diversos talleres y encuentros con la población en distintos lugares del país. En ese proceso se han desarrollado pequeñas experiencias de reconciliación promovidas por la gente más sencilla, y no por ello menos sensible al mensaje de la comisión. A través de estos talleres, la población que más sufrió ha podido expresar una manera de entender los efectos del conflicto interno y procesar sus dificultades en perspectiva de un futuro distinto que no repita la situación del pasado, y que avance hacia la mejora de un nuevo pacto entre los peruanos y entre el estado y la sociedad.³⁹

Con este propósito se han formulado algunas propuestas para la población:

- Talleres de Educación Cívica y sensibilización en derechos humanos
- Capacitación de docentes y directores sobre propuesta curricular
- Elaboración de materiales educativos:
 - Guía metodológica para docentes de las áreas de Desarrollo Social y Desarrollo Personal
 - Carpeta metodológica para docentes: Verdad, Justicia y Reconciliación
 - Guía para la formación docente dirigida a Institutos Superiores Pedagógicos

La Comisión de la Verdad terminó su trabajo de investigación con el objetivo del esclarecimiento del conflicto interno y con una perspectiva de reconciliación nacional. Pero la voluntad de superar la tragedia y volver a empezar una convivencia pacífica ha primado sobre las pretensiones de juzgar a los culpables. Los diferentes partidos políticos que estuvieron en el

³⁹ *Informe Final de la Comisión de la Verdad – Conclusiones*, p. 31-33.

gobierno durante el conflicto han negado aceptar su responsabilidad política y legal por las violaciones de derechos humanos durante la lucha contra la subversión; Acción Popular y el APRA mantienen su firme postura en la defensa de su gestión de la lucha antiterrorista. Fujimori y sus ex funcionarios siquiera aceptaron el mandato de la CVR y menos entrevistarse con sus miembros.

La CRV entregó varios expedientes de casos ante el Ministerio Público para ser judicializados, incluyendo datos de fosas comunes. Pero algunos funcionarios del Ministerio Público hicieron críticas aisladas y aún no han judicializado todos los casos presentados por la Comisión. Por lo tanto la gran mayoría de los responsables por parte del Estado de las violaciones masivas de derechos humanos no han sido juzgados o han salido indemnes de las investigaciones, sobre todo los altos cargos del Gobierno y de las Fuerzas de Seguridad.

Por lo que respecta a las recomendaciones de la Comisión, queda como reto la implementación de las propuestas y el seguimiento de las mismas. Este punto ha quedado particularmente corto porque se ha limitado el cumplimiento de las recomendaciones a lo que el Ejecutivo pueda hacer, y a lo que diga la ley (en tanto la norma de creación de la Comisión es un decreto supremo que tiene rango inferior a la ley y sólo puede obligar al Ejecutivo). Por lo general las recomendaciones de este tipo de comisiones incluyen, como es esperable, sugerencias de reformas legales, cambio de políticas institucionales, reformas institucionales en el sector Justicia, fuero militar, actuación de la fiscalía y otros poderes del Estado, así como acciones de fortalecimiento de la sociedad civil y el tejido social vulnerado durante la violencia. Especialmente la garantía de no repetición supone cambios institucionales y reformas legales importantes. No se pueden reducir las recomendaciones de la Comisión a lo que el Ejecutivo pueda hacer ni a la legislación actualmente existente. Se trata de una Comisión de la Verdad dirigida tanto al Estado (en su totalidad) como a la sociedad civil. En este sentido sería importante que en una Ley se dijera:

- Que las recomendaciones pueden incluir propuestas de reformas legales, cambios institucionales, acciones de fortalecimiento de la sociedad civil, medidas de reparación, entre otras.
- Que las recomendaciones de la Comisión tienen carácter vinculante. El ejecutivo presentará en forma de iniciativa legal las recomendaciones referidas a cambios legales. Las recomendaciones cuya implementación requiera de fondos públicos se presupuestarán en los ejercicios fiscales que correspondan.

En el tema del seguimiento, uno de los problemas con las Comisiones de la Verdad es asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones para que no sean sólo un acto simbólico, cuya falta de implementación práctica atraiga mayor frustración a la población, y descrédito del Estado y el gobierno. En el caso de Guatemala se sujetó el seguimiento de los acuerdos a la verificación internacional.

Dado que las recomendaciones suelen tener un carácter general, sería importante que no queden al aire, libradas a la buena voluntad del ejecutivo o los políticos que quieran hacer propuestas de ley para implementarlas. Para dar un seguimiento efectivo a las recomendaciones se podría: a) dotar a la Comisión misma de un período adicional para el seguimiento, b) Encargar a la Defensoría, o c) crear una Comisión Intersectorial de Seguimiento de las recomendaciones integrada por todos o alguno de los comisionados así como por representantes del Ejecutivo y demás poderes o entes constitucionales autónomos. Esta Comisión de seguimiento, que podría durar un año, se encargaría de hacer viables las recomendaciones ya sea a través de propuestas de ley que se comprometería a presentar el Ejecutivo o el ente estatal que corresponda (Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público), o a través de acciones institucionales que se implementen directamente a través del Ejecutivo.

Las denuncias de violaciones de derechos humanos tendrán que pasar también por la Defensoría del Pueblo para que prosperen hacia el enjuiciamiento de todos los culpables pero, a casi un año de la entrega del Informe Final de la Comisión, todo parece indicar que las fuertes resistencias políticas están reproduciendo un régimen de impunidad de facto. Otra vez un país de América Latina ha salido de un violento conflicto nacional sin que todos los responsables hayan pagado por sus crímenes. En el camino hacia la democratización de Perú quedan muchas tareas pendientes y en este sentido tiene que trabajar no sólo la sociedad peruana sino también la cooperación internacional. La responsabilidad de la comunidad internacional en el olvido y la indiferencia hacia estos conflictos jugó un papel determinante para tolerar las violaciones masivas de derechos humanos a lo largo de los años 80 y 90. Por lo tanto es necesario que los países que desde el Norte pretenden exportar modelos de desarrollo y democracia se comprometan de verdad para que los derechos humanos no queden en el rincón de las declaraciones retóricas y que se conviertan en el eje fundamental de la cooperación internacional.

CAPITULO 3: LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN PERÚ

3.1 Marco institucional y compromisos formales

En los años 80 España, después de haberse convertido en donante internacional al finalizar su transición democrática, abordó la tarea de definir su política de cooperación para el desarrollo. Con la creación de la AECI en 1988 y la entrada en el CAD, se empezaron a formalizar los compromisos políticos de la cooperación española. En este sentido el hito fundamental fue la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional del 1998, que estableció los principios, los objetivos, las prioridades y los instrumentos de la política española de cooperación. En esta Ley se afirma que la Cooperación Española actuará de acuerdo con los principios de defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. También establece, como uno de sus objetivos, el de favorecer la instauración y consolidación de los regímenes democráticos, sus instituciones y mecanismos de participación, así como la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona.

Esta política se ajusta a los compromisos establecidos por España en el ámbito internacional con la firma de los tratados más importantes, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 1948, los Pactos de 1966 y la conferencia internacional de Viena en 1993.

Tras la aceptación de la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, el Gobierno español adquirió importantes compromisos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos. Entre estos se encuentra la recomendación de que “cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y la protección de los derechos humanos”. Sin embargo, el 8 de junio de 1998 el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes afirmaba que:

“El Gobierno Español, como la generalidad de los países de su entorno democrático, no ha elaborado un plan de acción concreto, conector de que esta recomendación de la Conferencia Mundial estaba dirigida a aquellos Estados en los que ni los derechos

humanos ni las libertades fundamentales gozan de los mecanismos de protección y promoción que la plena democracia posee y pone a disposición de los particulares.”⁴⁰

Esta interpretación sobre qué países deben elaborar estos planes de acción no está contenida en la Declaración de Viena y no es compartida por otros Estados, como el británico, que elabora un informe anual sobre política exterior en materia de derechos humanos.

Por otro lado, el CAD reconoció en el Examen de las políticas de cooperación de España de 2002 que este país tiene una cierta ventaja comparativa frente a otros donantes en materia de promoción de derechos humanos. El CAD afirma que su reciente experiencia de transición democrática otorga un especial valor añadido a la cooperación española en esta área. Por lo tanto la experiencia adquirida por España en su democratización constituiría un activo en la cooperación con los países de Iberoamérica y también en otras zonas, como en Europa del Este o en el Magreb que, a través del proceso de Barcelona ha iniciado una reforma basada en los Acuerdos de Asociación firmados con la Unión Europea.

El texto de la Ley de Cooperación Internacional de 1998, aunque ofrece varias mejoras sobre la práctica que existía antes de su promulgación, contiene algunos conceptos poco definidos que podrían dar lugar a interpretaciones diferentes y contrarias a los principios que sostiene. La promoción y la defensa de los derechos humanos están incorporadas en los principios, objetivos y prioridades sectoriales de la Ley, pero no se hace mención específica de cómo se alcanzarán estos objetivos. Por ejemplo el artículo 13 habla de la educación para el desarrollo y la sensibilización social, pero no menciona la defensa de los derechos humanos como parte de esas políticas, ni incluye como sujetos de estas acciones a los colectivos gubernamentales encargados de la protección de los derechos humanos, es decir, a los jueces y los agentes encargados de hacer cumplir la ley⁴¹. No se han incorporado referencias directas a las recomendaciones por parte de muchas ONG sobre la influencia de la situación de los derechos humanos en los países beneficiarios de cooperación económica y financiera. En el artículo 11 de la Ley se establecen las definiciones de cooperación económica sin elaborar los límites a que ésta debería estar supeditada, como el nivel de democracia y de libertades del país receptor. Muchas ONG han recomendado al gobierno español que incluya una cláusula similar a las que aparecen en los acuerdos firmados por la Unión Europea con terceros países, que vinculan la situación de los derechos humanos a los acuerdos de cooperación económica y financiera.

La CONGD-España ha reconocido que uno de los aspectos positivos de la Ley de Cooperación es su misma existencia. Sin embargo esta Ley no proporciona claras pautas a las

⁴⁰ Amnistía Internacional – Sección Española, *Informe Anual de Política Exterior 1999*, Madrid, p. 13.

⁴¹ *Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, BOE, 8 de julio de 1998.

agencias estatales encargadas de la cooperación para el desarrollo y a los Ministerios, para que todas las actividades que estos realizan en materia de intercambio internacional se realicen en el marco de la defensa y promoción de los derechos humanos. Además los principios establecidos en la Ley contrastan con la relación diplomática y la falta de transparencia sobre las transferencias de materiales antidisturbios y de seguridad que España realiza con muchos países donde la policía y las fuerzas armadas son responsables de violación de derechos humanos. En este sentido cabe señalar la cooperación del Gobierno español con el Plan Colombia, cuyo planteamiento militarista (maquillado por la lucha a la droga y contra el terrorismo) ha empeorado la situación de los derechos humanos en el país. España aprobó una aportación de 100 millones de dólares al Plan, liderando el grupo de apoyo al “Proceso de paz” en la reunión internacional de Madrid de 2000. Esta forma de cooperación por parte del Gobierno español rompe parte de los principios fundamentales para llevar a cabo una política exterior compatible y promotora de los derechos humanos.

Tal y como establece el artículo 1 de la Ley de Cooperación, toda la política exterior española debe propiciar el respeto y la promoción de los derechos humanos, teniendo en cuenta que estos derechos son universales, indivisibles e interdependientes. En su Congreso nacional de 2000, el Partido Popular reafirmaba este concepto, estableciendo que la política exterior del gobierno “debe ser la lucha contra las desigualdades y la pobreza, la promoción de los valores de la democracia, la libertad, la solidaridad y los derechos humanos. La cooperación al desarrollo es uno de los instrumentos básicos de esta política”.

Otro hito fundamental en la política de cooperación ha sido la aprobación del Plan Director 2001-2004. En la introducción al Plan se reafirma que “la política española de cooperación al desarrollo forma parte de la política exterior y que responde a sus mismas directrices. El fomento de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos son parte integrante de dicha política.”⁴²

El plan no considera los derechos humanos como una prioridad horizontal sino que los integra en la prioridad sectorial de “Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno”. Entre los objetivos de esta estrategia figuran:

- La defensa de los derechos humanos y el apoyo al Estado de derecho.
- El fortalecimiento de las estructuras democráticas de la sociedad civil mediante el desarrollo de las instituciones (especialmente de aquellas más próximas al ciudadano).

⁴² Ministerio de Asuntos Exteriores, *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 – Introducción*.

- La promoción de igualdad de oportunidades y la defensa de los grupos de población más vulnerables (con énfasis en la erradicación de la explotación laboral infantil y el apoyo a refugiados, desplazados, grupos indígenas y minorías étnicas).
- Las prácticas de “buen gobierno” que incluyen el establecimiento de un marco regulador económico y financiero transparente y adecuado a la solvencia de las políticas públicas, comprendida la lucha a la corrupción.

En el marco presupuestario, este sector representa el 13,5% de la AOD bilateral no rembolsable, alcanzando los 103 millones de dólares en 2001.⁴³ El plan establece que se desarrolle esta estrategia con la incorporación de las administraciones públicas, los sindicatos, las empresas y las ONG, tanto en el marco bilateral como en el multilateral. En cuanto a la priorización por áreas geográficas, la Ley de Cooperación obliga al Plan Director a ordenar el destino de la ayuda oficial al desarrollo en función del nivel de pobreza/ desarrollo, la citación de países en conflicto y en rehabilitación, las prioridades de la política exterior española y el grado de compromiso del receptor con los objetivos de desarrollo.⁴⁴ Pero no se ha estimado como criterio la protección y promoción de los derechos humanos, ni el nivel de democracia y libertades del país receptor de la ayuda.

En este sentido, el Gobierno tendría que establecer las llamadas “cláusulas democráticas” en sus acuerdos bilaterales de cooperación. Este tipo de cláusulas ya son aplicadas por la Unión Europea exigiendo en sus tratados con otros países el respeto por los derechos humanos. En el Plan Director no se hace mención alguna a este requisito y se han seleccionado países-programa cuyo historial en violaciones de derechos humanos es amplísimo (como China, Marruecos o Guinea Ecuatorial). Cabe recordar que 17 de los 32 países-programa seleccionados por el Plan Director no han firmado y/o ratificado algunos de los Pactos y Convenciones más importantes para la protección de los derechos humanos. Estos son: Albania, Cabo Verde, Cuba, Guinea Bissau, Mauritania, Nicaragua, Republica Dominicana, Serbia y Montenegro, Túnez, Santo Tomé y Príncipe, Senegal y Vietnam.

En el proceso de regulación de la cooperación española en materia de derechos humanos hay que destacar la aprobación en 2003 de la *Estrategia para la promoción de la democracia y el Estado de derecho*. Este documento representa un punto de referencia para los distintos actores de la Cooperación española que dirigen sus esfuerzos hacia la mejora de la democracia y la promoción de los derechos y libertades fundamentales. En el texto se reconoce que el

⁴³ AECI, *La cooperación española con el Perú 1999-2001*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001, p. 33.

⁴⁴ AECI, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Disposiciones reglamentarias*, Madrid, 2002, p. 118.

crecimiento económico y el desarrollo son conceptos inseparablemente unidos al respeto de la democracia y de los derechos humanos. Afirma además que no cabe hablar de desarrollo si no es en relación con los valores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Por lo que respecta al ámbito geográfico, se declara que la cooperación española apoya en Iberoamérica el compromiso de los países de esta región a favor de la democracia. Con esta estrategia se intentará consolidar las instituciones y el Estado de derecho como mejor método para fortalecer la democracia y promover el desarrollo. Dado que en la mayor parte se trata de países de desarrollo intermedio, en los que la desigualdad económica y social es muy pronunciada, uno de los objetivos fundamentales de las reformas institucionales es favorecer la igualdad de oportunidades y la superación de los graves desequilibrios sociales. Siguiendo las recomendaciones del CAD, se afirma además que en Iberoamérica España, por su experiencia histórica y sus relaciones con estos países, intentará jugar un cierto papel de coordinación y liderazgo de otros donantes.

Mientras en la Ley de Cooperación y en el Plan Director no se hacía referencia clara a como se realizaría la promoción y la protección de los derechos humanos, esta nueva Estrategia establece líneas de actuación más explícitas y concretas. En efecto se establecen áreas de intervención de la cooperación española para la promoción de la democracia y del Estado de derecho.

La primera es el fortalecimiento del sistema democrático mediante el apoyo a los poderes del Estado para un mayor respeto de los derechos humanos y una adecuada gestión pública.⁴⁵ En esta área se establecen diferentes ámbitos de actuación, cuyo enfoque marcadamente institucional pretende fortalecer los actores estatales y garantizar una gobernabilidad que solucione el tradicional problema de muchos países en desarrollo: el desprestigio de las instituciones y el sentimiento popular de un déficit de representación y participación, un factor muy negativo para la propia estabilidad de un sistema democrático y para el desarrollo de una conciencia cívica. Por ello se propone el apoyo de mesas de diálogo que permitan a distintos representantes de la sociedad civil acompañar las reformas políticas y económicas. La cooperación puede ayudar estos procesos, a través de la intervención de los agentes de la sociedad civil (sindicatos, ONG, asociaciones empresariales, etc.), asesorando de manera constructiva a estos actores locales. En el caso de la cooperación oficial, habría que proporcionar soporte técnico y apoyo a estos foros, que contribuyen a dotar de mayor legitimidad a las instituciones del Estado ante la población. En este sentido, otro ámbito de actuación sería el apoyo a los parlamentos y el fortalecimiento de los partidos políticos. Por lo que respecta a un

⁴⁵ AECI, *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y del Estado de derecho*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2003.

elemento clave para el funcionamiento del Estado de derecho, el sistema judicial y las instituciones de control, se establece desarrollar acciones de distinto tipo:

- Apoyando la creación de un sistema de acceso a la justicia para sectores de la población marginados o en situación de desigualdad. En este sentido se promovería la defensa de oficio cuando la parte no nombre una de su confianza, y ello sin perjuicio de que posteriormente se declare o no su derecho a la asistencia jurídica gratuita, derecho este último que debe ser garantizado a todas las personas que acrediten insuficiencia de recursos.
- Contribuyendo a la creación de un sistema de asesoría extrajudicial, incluyendo la constitución y fortalecimiento de órganos de mediación y arbitraje.
- Fomentando que los servicios de asistencia jurídica sean aplicables a todas las personas sin necesidad de que estas tengan la nacionalidad del país que deba prestársela.
- Apoyando el desarrollo de sistemas de asistencia a las víctimas de delitos, especialmente en aquellos países con altas tasas de criminalidad. Esta asistencia es especialmente importante en el caso de víctimas de delitos violentos y ataques terroristas.
- Contribuyendo a que la asistencia jurídica se preste con arreglo a unos estándares mínimos de calidad según consideraciones de tiempo, eficiencia y eficacia.
- Apoyo de la creación de una carrera judicial en la que los jueces sean seleccionados por criterios de competencia y mérito.
- Fomentando la creación y fortalecimiento de órganos de gobierno que, además de preservar la independencia judicial, ejerzan funciones disciplinarias y promuevan la formación continua de los jueces.
- Reformando los procedimientos penales, civiles, mercantiles y de los contenciosos administrativos para que la aplicación de la justicia sea mas ágil y eficaz.
- Apoyando la modernización de los Ministerios de Justicia.
- Desarrollando la figura de la fiscalía que actúa en interés de la ley.
- Contribuyendo a modernizar la infraestructura, en particular mediante la introducción de instrumentos informáticos y la creación de sistemas de estadísticas judiciales.⁴⁶

La cooperación español tiene experiencia en este sector ya que desarrolló un programa de gobernabilidad democrática en América Central a través del PNUD entre los años 1995 y 2002. Una gran parte de los proyectos consistieron en el apoyo a las reformas del sistema judicial.

⁴⁶ Ibid.

Otro ámbito de actuación es la reforma y fortalecimiento de las administraciones públicas, que se realizaría a través de diferentes acciones:

- Profesionalización y formación técnica del personal administrativo, para mejorar la competencia y la eficacia de los servicios públicos.
- Desarrollo de un sistema de relaciones laborales que garantice los derechos fundamentales en el trabajo y establezca mecanismos de diálogo social.
- Cooperación técnica y modernización de los sistemas de Seguridad Social, para una mejor adaptación a las necesidades sociales y aumentar la eficacia de los servicios.
- Reforma del sistema fiscal y desarrollo de una administración tributaria eficaz para una redistribución de la riqueza que alivie las desigualdades económicas y sociales.
- Asistencia técnica de la administración económica y de los Ministerios de Finanzas, con la introducción de las nuevas tecnologías informáticas.

En este sector se establece también la cooperación con las Fuerzas de Seguridad y con el Ejército, con el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana y el nivel de formación de estos cuerpos armados. Resulta un poco controvertida esta forma de cooperación con la policía y el ejército de estos países, que en muchas ocasiones han sido culpables de violaciones sistemáticas de derechos humanos. En el documento se afirma que también se apoyará la formación en derechos humanos de militares y policía, aunque se enfoca más bien en una cooperación para mejorar “las prestaciones, seguridad, la confianza y la formación técnica”. Señala además la experiencia y la importancia de las Fuerzas Armadas españolas en la cooperación internacional, en la que “transmiten los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos que caracterizan a los ejércitos de los países con democracia consolidada”. El documento sigue con este enfoque afirmando: “En muchos países en desarrollo las Fuerzas Armadas son la institución mejor organizada del Estado. Intervienen regularmente en la vida política y participan en un buen número de actividades económicas y empresariales. Su subordinación al poder civil no siempre es fácil. Las Fuerzas Armadas de los Estados con una democracia ya consolidada pueden influir en las de los países en desarrollo para que evolucionen hacia un modelo de relación con las autoridades basado en la profesionalidad, el alejamiento de la política y la subordinación plena al poder legítimamente constituido.”⁴⁷ En este sentido se plantea la participación de España en iniciativas multilaterales de democratización, como la que en el marco de la Asociación para la paz, ha supuesto la creación del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

⁴⁷ *Ibid.*

Otro ámbito es el apoyo a los procesos de descentralización y el fortalecimiento de la administración regional y municipal, a través del fomento de la capacidad de los municipios para gestionar los servicios públicos; la asistencia en la formulación de planes de ordenación territorial y de desarrollo urbano; fortalecimiento de la administración financiera y contable y apoyo en la elaboración de instrumentos como el catastro y los censos de la población. Además esta estrategia se propone el apoyo a los procesos de integración regional, en el que se encuentran inmersos muchos de los países prioritarios de la cooperación española, y en especial los de Iberoamérica.

Un sector muy importante de esta estrategia es la lucha contra la discriminación a través del apoyo a la sociedad civil y a grupos en situación de desigualdad y vulnerabilidad. En este ámbito entran las acciones para promocionar la igualdad de género y el apoyo a los grupos locales comprometidos con la defensa de los derechos humanos. Además se propone fomentar el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que vigilen el funcionamiento de la administración y contribuyan a la defensa de otros derechos e intereses de la ciudadanía, como los sindicatos y las ONG. En la lucha contra la desigualdad y para la promoción de los derechos de la población más vulnerable, asume un papel muy importante la cooperación con los pueblos indígenas. La defensa de los derechos de los grupos indígenas ha sido planteada con un enfoque intercultural, que armonice la diversidad cultural con la universalidad de los derechos humanos. España, junto con los demás países iberoamericanos, firmó el 24 de julio de 1992 el *Convenio constitutivo del Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y Caribe*, en el marco de la segunda cumbre Iberoamericana. La AECI ha fijado varios objetivos en esta estrategia de apoyo a los grupos indígenas:

- Asesoramiento a los procesos de descentralización que se están produciendo en algunos países que afectan a los pueblos indígenas.
- Respaldo a la aplicación, mediante diálogo participativo, de los acuerdos internacionales y al ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.
- Apoyo a su participación plena y efectiva en los organismos nacionales e internacionales.
- Apoyo al intercambio de experiencias a través de reuniones de carácter regional, y consolidación del Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina como ámbito de interlocución y concertación.

3.2 Las relaciones diplomáticas y la cooperación entre España y Perú

La asistencia técnica española a Perú data de los años setenta, con la creación de dos instrumentos jurídicos: el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica, que sirvió de marco al conjunto de acciones de cooperación española con Perú, y el Convenio Cultural Hispano-Peruano.

La Oficina Técnica de Cooperación Española inició sus actividades en el Perú el 1 de abril de 1986. En octubre de 1986 se firmó el Acuerdo para la Constitución de un Fondo de Contrapartida de ayuda alimentaria, a partir del cual el presupuesto de cooperación española contempla el financiamiento anual de una remesa alimentaria por el valor de 1 millón de dólares⁴⁸. En 1987 se rubricó el Acuerdo Complementario de Cooperación Técnica Internacional entre España y Perú para el desarrollo de un Plan de Cooperación Integral. En el mismo año se celebró en Madrid la IV Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana, en la que se acordó un Programa de Cooperación de tres áreas básicas: desarrollo rural, socio-laboral y científico tecnológico.

Después de la redefinición de la política exterior española y la creación de la AECI se incrementó la cooperación con Perú. Las políticas del Gobierno de Felipe González planteaban una estrategia con Iberoamérica volcada hacia la promoción de la inversión directa, acuerdos de cooperación y transferencia tecnológica. Dentro de esta óptica, el gobierno socialista propuso elaborar nuevas directrices que fortalecieran y desarrollaran tales relaciones, de las que cabe señalar la separación de los asuntos de Asia y América Latina que hasta este momento habían sido tratados de manera conjunta.

En efecto el Gobierno de González retomó con interés las relaciones con América Latina y, aunque potenció sobre todo los aspectos económicos y financieros, se comprometió formalmente con la democratización de estos países, centrando principalmente su atención en el Cono Sur y Centroamérica y dejando un poco al lado a los países andinos⁴⁹. Además hay que señalar que la década de los 80 representó una etapa dura en América Latina, marcada por la crisis de la deuda externa, lo que hizo que las relaciones con Europa se complicaron notablemente y disminuyeron.

En noviembre de 1986 se realizó en Lima una importante visita oficial de Felipe González al neoelecto Presidente peruano, Alan García. Cabe señalar este encuentro como paradigmático en nuestra análisis, porque si analizamos el comunicado conjunto que los dos mandatarios realizaron al final de esta visita oficial, podemos poner en evidencia algunos

⁴⁸ AECI, *La cooperación española con el Perú 1999-2001*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001, p. 57.

⁴⁹ AA.VV. *La política exterior española en el siglo XX*, Ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1994, p. 286-295

aspectos relevantes de las dinámicas diplomáticas y de la retórica política que han marcado las relaciones entre España y Perú en los últimos años, sobre todo en el tema de los derechos humanos. En este sentido, hay que recordar que algunos meses antes de esta visita oficial, en Lima se había producido por parte del Ejército y de las Fuerzas de seguridad peruanas una matanza de 300 presos a raíz de unos motines en las cárceles. Esta violenta represión había coincidido, en junio de 1986, con la celebración de la Internacional Socialista en Lima, en la que habían participado también los partidos de González y García, respectivamente el PSOE y el APRA. Esta masacre se relacionaba con la política antiterrorista del gobierno peruano que, como hemos visto en el capítulo anterior, se fundaba sobre una indiscriminada represión militar de cualquier forma de subversión. El gobierno “socialdemócrata” de Alan García seguía las directrices de una represión antiterrorista en la que no se respetaban las garantías básicas del Estado de derecho. La delegación completa de esta lucha antisubversiva al Ejército había configurado un régimen militar en muchos departamentos andinos, donde se realizaban violaciones masivas de derechos humanos.

Frente a esta grave situación, cuya responsabilidad recaía tanto en Sendero Luminoso como en el Gobierno Peruano, Felipe González y Alan García realizaron unas declaraciones oficiales que ponían en evidencia la retórica de las relaciones diplomáticas entre España y Perú (y muchos otros países) y de sus efectos sobre la situación de los derechos humanos en el mundo. En la visita oficial en Lima, García y González reafirmaron la “inquebrantable vocación democrática de sus gobiernos y su plena adhesión a los principios y normas del derecho internacional”. Con respecto a los terrorismos, los dos presidentes condenaron enérgicamente las acciones subversivas que habían causado numerosas pérdidas humanas y materiales. Afirmaron que “los Estados democráticos debían combatir al terrorismo con arreglo a la ley y al derecho, y mediante la acción concertada de sus gobiernos”.⁵⁰ Acordaron reforzar la cooperación en este campo, tanto en el ámbito bilateral como multilateral. La actitud de García y González pretendía manifestar al unísono un amor al Estado de derecho cuya efectiva realización se había visto reemplazada más de una vez por la cínica Razón de Estado.

En esta dinámica de retóricas declaraciones y compromisos formales, García y González manifestaron su profunda preocupación por el deterioro de la situación en Centroamérica vinculada al recrudecimiento de las tensiones y antagonismos militares y políticos. Asimismo, expresaron su adhesión a los esfuerzos que Naciones Unidas estaba realizando en Centroamérica y también en Sudáfrica y Namibia, para reafirmar el compromiso internacional en la promoción de los derechos humanos. En este sentido, los dos presidentes, alardeando de su talante

⁵⁰ Novak F., *Las relaciones entre el Perú y España*, Fondo Editorial, Lima, 2001, p. 175.

democrático, afirmaron también que la efectiva vigencia de los ideales y las instituciones del Estado de derecho constituía la condición necesaria para promover la justicia social y el desarrollo integral de la persona humana y de la sociedad.⁵¹ Evidentemente, García y González preferían desviar su atención y sus compromisos en la defensa de los derechos humanos hacia otros países, en un ejercicio democrático que disimulaba un notable oportunismo y que no contemplaba la autocritica como elemento fundamental del Estado de derecho.

En esta visita los dos presidentes reconocieron los graves efectos de la deuda externa sobre el desarrollo económico y social de los países de Latinoamérica, así como sobre su estabilidad política. En efecto, la imposibilidad para el Estado peruano del pago de la deuda externa, colocaba a este problema aún por encima del terrorismo. Esta profunda crisis por la deuda llevó a Alan García a tomar la decisión de limitar el pago de la misma al 10% de las exportaciones. García señaló que Perú pagaría sus obligaciones pero no a expensas del crecimiento económico del país y, además, rechazó al Fondo Monetario Internacional como mediador formal entre Perú y el consorcio de los acreedores privados. Ante esta drástica medida de García, el FMI declaró a Perú como inelegible para préstamos futuros: con esta decisión se formalizó el aislamiento de Perú de los países acreedores y de los bancos comerciales. En agosto de 1989 Alan García pidió al Gobierno español reducir el 50% de la deuda externa, pero lo único que lograron con esta política fue desalentar nuevas inversiones extranjeras, incluyendo las españolas. Por lo tanto en esta época las relaciones económicas y la cooperación financiera entre Perú y España (y con todos los países europeos) se redujeron de forma considerable.

En la visita de 1986, García y González habían subrayado la necesidad de un esfuerzo político de la comunidad internacional para alcanzar una solución realista y positiva que tuviera en cuenta la responsabilidad compartida entre acreedores y deudores. Ambos coincidieron en que la caída de los precios de los productos de exportación de los países en desarrollo y las rígidas políticas proteccionistas vigentes incidían negativamente en la capacidad de pago de los Estados deudores. Por lo tanto una mejora cualitativa en los términos de intercambio, así como una distribución equitativa de los beneficios del comercio internacional, favorecería el cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas.

Después de la victoria en las elecciones presidenciales de 1990, Fujimori estableció como prioridad la solución de la crisis económica de Perú y su reinserción en la comunidad financiera internacional. Por eso puso en marcha un programa de austeridad y de estabilización con un plan de ajuste muy radical, que seguía las directrices del FMI. Reinició el pago de la deuda externa, ganando el apoyo de países como Estados Unidos, Japón y España, quienes conformaron un

⁵¹ *Ibid.* p. 176.

grupo de apoyo que otorgaría prestamos puentes a Perú a fin de cubrir los 2.000 millones de dólares de deudas vencidas con el FMI y otras agencias multilaterales de crédito. La estrategia neoliberal de la política económica de Fujimori, cuyos efectos reales no mejoraron los niveles de vida de la población más marginada, contribuyó a mejorar la imagen de Perú en el exterior. Todo esto permitió la ansiada reinserción de Perú en la comunidad financiera internacional y, con ello, la obtención de créditos y fuertes inversiones extranjeras necesarias para reactivar la economía peruana.

Por lo tanto la tan elogiada política de ajuste (el llamado “Fujishock”) llevó a nuevos acuerdos de cooperación económica, sobre todo con España, que volvió a establecer una línea prioritaria con Perú después del estancamiento a finales de los años 80. En 1991 los gobiernos de España y Perú firmaron importantes acuerdos de cooperación entre los cuales cabe destacar:

- El Acuerdo para la Constitución y Reglamentación del Fondo de Ayuda al Equipamiento España-Perú, cuyo recursos, constituidos con un aporte inicial de la AECI, han sido utilizados integralmente (en beneficio de pequeñas empresas industriales y unas 150 municipalidades del Perú) para financiar la adquisición de equipos de origen español mediante el otorgamiento de créditos concesionales destinados a la ejecución de obras públicas de infraestructura económica y social básica.⁵²
- Durante la visita oficial del Presidente Fujimori en Madrid (la primera visita de un presidente de Perú en España) se firmó el Acta de Bases para un Acuerdo Recíproco de inversiones. Este acuerdo serviría de marco para la posterior negociación y firma del Tratado General de Amistad y Cooperación, destinado a proyectar hacia el futuro de las relaciones entre ambos países. Además, gracias a la firma del Acuerdo de Bases, España otorgó a Perú una línea de condiciones FAD para telecomunicaciones, salud, y reparación de una central hidroeléctrica que previamente había financiado el gobierno español.
- Después de la V Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica hispano-peruana se acordó el Programa de Cooperación 1992-1995. Este Acuerdo establecía una clasificación de la cooperación bilateral entre España y Perú en diferentes ámbitos: cooperación política, económica, técnica, científico-tecnológica, educativa y cultural.

El autogolpe del 5 de abril de 1992 complicó las relaciones entre el gobierno de Fujimori y el resto de la comunidad internacional. España y los demás países de la Comunidad Europea expresaron su profunda preocupación por el quebrantamiento del orden constitucional y la disolución del Congreso, e instaron Fujimori a restablecer las instituciones democráticas con la

⁵² AECI, *La cooperación española con el Perú 1999-2001*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001, p. 57.

plena participación de los partidos políticos y respetando los derechos humanos. Como consecuencia de esta condena oficial del golpe, el Gobierno español acordó el 7 de mayo de 1992 la paralización de la negociación del Tratado General de Amistad y Cooperación que se venía llevando a cabo y la suspensión de la cooperación gubernamental hacia Perú, con la excepción de la ayuda humanitaria y de la restauración del patrimonio artístico.

Fujimori intentó tranquilizar a la comunidad internacional y se comprometió formalmente a volver a la institucionalidad democrática en la reunión de los ministros de exteriores de la OEA, celebrada en las Bahamas el 18 de mayo de 1992. El denominado “Compromiso de Bahamas” logró frenar las críticas de la comunidad internacional, cuyo intereses económicos y financieros no tardarían mucho en prevalecer, obviando una situación de autoritarismo manifiesto.

En este sentido fue significativa la celebración el 9 de octubre de 1992 en Lima de la primera reunión del Comité Mixto Paritario de Cooperación Técnica Hispano-Peruana.⁵³ A pesar de la decisión del Gobierno español en mayo de suspender la cooperación con Perú como condena del autogolpe, pocos meses después se volvían a establecer acuerdos y colaboración con Fujimori, cuya intenciones autoritarias habían quedado claras desde el principio de su mandato. Resulta por lo tanto contradictorio que, a pesar de las condenas formales y de las reacciones oficiales, se reestableciera tan rápidamente la cooperación gubernamental con un gobierno que había violado descaradamente los principios del Estado de derecho y de la democracia. Frente a tal indiferencia por la crisis del orden democrático en Perú cabe preguntarse cuáles han sido los verdaderos objetivos de la cooperación española con Perú en estos años: ¿la promoción de los derechos humanos? ¿La defensa del Estado de derecho? ¿O el establecimiento de relaciones comerciales y financieras que permitieran las inversiones españolas y el ingreso de las empresas en Perú?

El objetivo principal de la reunión del Comité Mixto fue realizar la evaluación del Programa de Cooperación Técnica que se estaba ejecutando durante 1992 y dar recomendaciones para la programación de actividades en 1993. Además se indicó que, de los 35 programas o proyectos contemplados en el Acta Final de la V Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación técnica de 1991, en las cinco áreas consideradas prioritarias (educación y cultura, industria y energía, agricultura, desarrollo social y apoyo institucional) 23 estaban en plena ejecución y 10 no habían empezado porque la situación institucional no lo había permitido.⁵⁴ A pesar de este dato significativo, en la reunión no se quiso llegar mas allá de esta constatación y no se hizo

⁵³ Novak F., *Las relaciones entre el Perú y España*, p. 220.

⁵⁴ *Ibid.* p. 223.

referencia alguna (ni por lo tanto la menor crítica) a la situación de autoritarismo y de violaciones de los derechos humanos en la que había precipitado el país.

En los acontecimientos y las reacciones diplomáticas de los meses siguientes se vislumbra la hipocresía y la retórica de la comunidad internacional (y de España) en sus compromisos formales por la defensa de la democracia y el Estado de derecho en el mundo. En febrero de 1993 la Comunidad Europea reiteró por unanimidad su preocupación por la situación del orden institucional en Perú y su interés por la celebración de elecciones parlamentarias y municipales, estimando que éstas representarían un paso en la vía del restablecimiento de la democracia en el país.

Pero a pesar de estas presiones y condenas formales, el gobierno español volvió a sus cauces de relaciones diplomáticas y de cooperación económica con Perú. En marzo de 1993 se realizó la visita oficial a Perú del Secretario de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica, Inocencio Arias. Lejos de analizar la crisis política del país, durante esta visita se inauguraron varios proyectos de cooperación en las áreas de educación, cultura, agricultura e industria. Se llegó incluso a estipular un acuerdo para la concesión a Perú de un crédito de 62,6 millones de dólares del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Se restablecieron por lo tanto la cooperación y sobre todo las relaciones económicas y financieras entre Perú y España, a pesar del evidente autoritarismo del gobierno de Fujimori y de las sistemáticas violaciones de los derechos humanos por parte del ejército, de la policía y del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), bajo las ordenes de Vladimiro Montesinos, brazo derecho del presidente. Fujimori logró tranquilizar a la comunidad internacional con algunas promesas de restablecimiento del orden democrático, de nuevas elecciones y de una nueva constitución. Al fin y al cabo lo que más interesaba a la comunidad internacional era la política económica de Fujimori que, siguiendo la más rígida disciplina neoliberal, estaba aplicando las directrices del FMI y del Banco Mundial. Sus medidas en este sector tuvieron desde el principio un buen impacto internacional: su política de ajuste, la fuerte liberalización económica, las privatizaciones y la abertura total al capital extranjero consiguieron el apoyo de muchos países que olvidaron rápidamente la naturaleza autoritaria del régimen de Fujimori y Montesinos.

La reducción de la inflación y de la deuda externa sirvieron de bazas para fortalecer su gobierno frente a las críticas internacionales que habían sido unánimes como consecuencia del autogolpe. Además, los éxitos en la lucha antiterrorista (con la captura en 1992 de los jefes de Sendero Luminoso y del MRTA) consolidaban un régimen que, con la excusa de la subversión y de la lucha al narcotráfico, estaba desplegando una represión indiscriminada que no respetaba los

más básicos principios del Estado de derecho.⁵⁵ Bajo las nuevas leyes antiterroristas se producían detenciones indiscriminadas, torturas y matanzas de “presuntos subversivos”, con la evidente participación de escuadrones de la muerte apoyados por el ejército, la policía y el temido SIN de Montesinos. La conmoción por las masacres de inocentes (como en los casos de Barrios Altos y de la Cantuta) por parte de las fuerzas de seguridad peruanas no llegaron a preocupar la comunidad internacional, cuyas retóricas declaraciones y condenas formales caían en los archivos de la diplomacia.

Resultaba evidente que la preocupación principal de la comunidad internacional era la estabilización económica de Perú para garantizar un terreno seguro y rentable para las inversiones. El gobierno español fue uno de los más activos a la hora de olvidar las sistemáticas violaciones de derechos humanos por parte del régimen de Fujimori y establecer acuerdos financieros y comerciales. La cooperación gubernamental desarrolló en este sentido un papel muy importante y se adecuó a los criterios económicos y financieros, olvidando sus compromisos de promoción de la democracia y del Estado de derecho. En los programas y proyectos a lo largo de los años 90 se evitó tratar los temas de derechos humanos, manteniéndose en una dimensión neutral y acrítica, realizando programas tradicionales de cooperación. Por lo tanto siguieron los encuentros y los compromisos entre las agencias de cooperación española y peruana, sin que la deriva autoritaria del régimen de Fujimori alterara estas relaciones. En noviembre de 1993 se celebró en Lima la segunda reunión del Comité de Cooperación Técnica Hispano-Peruana. El propósito principal de este encuentro fue la revisión conjunta del Informe de Evaluación para el periodo 1992/93 y de las propuestas para el 1994. En los documentos de esta reunión se confirmaron los compromisos adquiridos por los dos gobiernos, elogiando el programa económico y las políticas de producción y desarrollo social de Perú. Además se destacaba que las actividades de cooperación tenían en muy alta consideración la protección del medio ambiente y promovían la participación de la mujer y de los jóvenes en la gestión de los procesos económicos y sociales. Cabe preguntarse qué tipo de desarrollo pretendía fomentar la cooperación gubernamental española, colaborando con un régimen autoritario que no tenía ningún reparo a la hora de aniquilar supuestos subversivos, opositores y defensores de derechos humanos.

En octubre de 1994 se celebró la reunión anual del FMI y del Banco Mundial en Madrid y se organizaron una serie de eventos para promocionar las inversiones y negocios en Perú. En noviembre del mismo año los ministros de exteriores peruano y español, Efraín Goldemberg y Javier Solana, suscribieron el Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones;

⁵⁵ Véase Cap. 2, p. 33-34.

ya desde el 1992, después del golpe de estado, Perú era el principal receptor de la cooperación técnica española en América Latina y España se convirtió en el primer inversor en este país.⁵⁶ Evidentemente el gobierno español no solamente no aplicaba ninguna cláusula democrática a la hora de realizar su cooperación económica y financiera con el régimen de Fujimori sino que además lo premiaba con una notable cooperación técnica, económica y financiera.

Después de su reelección como presidente en 1995, Fujimori hizo aprobar una escandalosa ley de amnistía general para proteger a todos los militares y policías que habían estado involucrados en el conflicto desde el 1980. Con esta descarada medida, el gobierno peruano formalizaba oficialmente la impunidad para todas las violaciones de derechos humanos que habían cometido las fuerzas de seguridad del Estado durante 15 años: ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, tortura y detenciones indiscriminadas que habían afectado a miles de ciudadanos. En este caso, los peruanos se rebelaron al exceso que representaba la ley de amnistía general. A pesar del escándalo suscitado por esta tan descarada medida de Fujimori y la vigorosa oposición del pueblo peruano, la comunidad internacional (y con ella España) siguieron los cauces que habían acompañado las relaciones diplomáticas y comerciales con Perú. El gobierno español no tuvo ningún inconveniente en renovar sus compromisos y su cooperación con Perú. Por lo tanto en 1995 se celebró la III Reunión del Comité Mixto Paritario de Evaluación y Seguimiento del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruana. En esta reunión se renovó el compromiso de la cooperación española en todos los sectores “neutrales”: educación y cultura, industria, energía, turismo, agricultura y desarrollo social. A partir del segundo mandato de Fujimori y hasta la caída de su gobierno, las relaciones económicas y comerciales entre España y Perú atravesarían su mejor momento. La cooperación española siguió el marco de estas buenas relaciones políticas y financieras y desde 1995 el Perú se convirtió en el primer destinatario de los recursos de la AECI en el mundo. Siguieron así las reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica Hispano-Peruana y del Comité de Evaluación y Seguimiento del Programa de Cooperación, sin que el autoritarismo del régimen de Fujimori constituyera ningún inconveniente para el gobierno español.

En julio de 1998 se realizó una visita en Lima del Secretario de Estado de Cooperación internacional, Fernando Villalonga, para renovar los acuerdos y compromisos entre los dos países. Pero más significativa para consolidar las relaciones diplomáticas entre Perú y España fue la visita oficial en septiembre de 1998 del Presidente del Gobierno español, José María Aznar. En esta ocasión el gobierno español estrechó los lazos políticos con el régimen de Fujimori. En su discurso pronunciado ante el Congreso peruano, el presidente Aznar realizó (en

⁵⁶ Novak F., *Las relaciones entre el Perú y España*, p. 210-211.

un curioso ejercicio de retórica política) una defensa del pluralismo y abogó por la eliminación de cualquier residuo autoritario. Algunos días antes de esta visita oficial, Amnistía Internacional envió a Aznar una carta detallando sus preocupaciones sobre la situación de los derechos humanos en Perú. El portavoz del gobierno español, Josep Piqué declaró que si el Gobierno tuviera que supeditar sus relaciones exteriores al respeto de los estándares de los regímenes democráticos occidentales “deberíamos restringir mucho nuestras relaciones internacionales”. Añadió que “hay muchos intereses políticos, económicos y sociales que tenemos la obligación desde el gobierno de respaldar”.⁵⁷

Además de los representantes del gobierno español, también la familia real realizó visitas oficiales en Perú sin plantearle al Gobierno de Fujimori ninguna crítica por las sistemáticas violaciones de derechos humanos en el país. En efecto la Infanta Cristina y la Reina Sofía visitaron Perú, respectivamente en octubre de 1998 y abril de 1999, consolidando las buenas relaciones diplomáticas que España mantenía con el país a pesar de la deriva autoritaria del régimen de Fujimori y Montesinos.

El gobierno español, además de mantener una buena relación diplomática y una fuerte cooperación técnica con el gobierno de Fujimori, estableció una refinanciación de la deuda bilateral que Perú había contraído con España. Por lo tanto, después de diferentes acuerdos entre el gobierno peruano y el Instituto de Crédito Oficial de España a lo largo de los años 90, en marzo de 1999 el Presidente del Consejo de Ministros de Perú, Víctor Joy Way, y el Vicepresidente y Ministro de Economía de España, Rodrigo Rato, subscribieron en Madrid un acuerdo para la conversión de la deuda de Perú con España en proyectos de lucha contra la droga.⁵⁸ Este acuerdo era expresión del Convenio de Cooperación en materia de lucha contra la droga que había suscrito en Lima José María Aznar en ocasión de su visita oficial realizada el año anterior. Como consecuencia de este acuerdo, dentro del marco de la VII Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación realizada en Madrid del 15 al 18 de marzo de 1999, la delegación española ratificó su compromiso de dedicar hasta 7 millones de dólares procedentes de la reconversión de la deuda concesional en proyectos de lucha contra las drogas.

Cabe señalar que el Programa de Lucha contra la droga en Perú estaba apoyado por la CIA y dirigido por Vladimiro Montesinos, jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, cuya trayectoria de crímenes y corrupción quedó demostrada definitivamente con el escándalo de septiembre de 2000. En esa ocasión las revelaciones de algunos militares peruanos sobre la venta de armas a las FARC de Colombia por parte de Montesinos a cambio de droga destaparon su trama de corrupción y colaboración con sendos grupos criminales. Este escándalo y las sucesivas

⁵⁷ Amnistía Internacional – Sección Española, *Informe Anual de Política Exterior 1999*, Madrid, p. 80.

⁵⁸ Novak F., *Las relaciones entre el Perú y España*, p. 282-283.

investigaciones sobre la trama de corrupción y la guerra sucia antiterrorista dirigida por este “Zar de las drogas” llevaron más tarde a la caída del régimen de Fujimori en noviembre de 2000.⁵⁹ Considerando entonces la forma en que se realizaba la supuesta lucha contra la droga en Perú, cabe preguntarse por las razones que llevaron a emprender una política de cooperación del gobierno español con estos personajes y qué valor puede tener una reconversión de la deuda bilateral que financia indirectamente a grupos criminales. En este sentido la responsabilidad de la comunidad internacional y del gobierno español en el apoyo al régimen de Fujimori y Montesinos asume un carácter de complicidad indirecta, además con la excusa de la cooperación.

En julio de 1999 el Gobierno peruano se retiró de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como reacción de rechazo a las sentencias que la Corte había emitido contra las injusticias en algunos juicios por cargos de terrorismo. Con esta decisión, el Gobierno peruano negaba a sus ciudadanos el beneficio de revisión judicial independiente en casos en que sus derechos habían sido violados bajo la Convención Americana de Derechos Humanos. La drástica disposición de Fujimori significó un duro y vergonzoso golpe para el Estado de derecho, así como un serio daño al Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

Pocos días después, Amnistía Internacional envió una carta al Director General de Política Exterior para Iberoamerica, Eduardo Saenz de Buruaga, en la que expresaba la gran preocupación de la organización por el retiro del Perú de la jurisdicción de la Corte Interamericana de derechos humanos y pidiendo que el gobierno español intercediera ante las autoridades peruanas para que se replantaran esta decisión.⁶⁰ No se recibió respuesta alguna sobre las actuaciones del Gobierno Español en este sentido. Con motivo de la celebración de la IX Cumbre Iberoamericana en la Habana celebrada en noviembre de 1999, Amnistía Internacional envió una carta al Ministro español de exteriores, Abel Matutes, solicitando una entrevista para discutir sobre la situación de los derechos humanos en Perú. En su carta de respuesta, el Ministro Matutes se disculpaba por no poder acceder a la entrevista por motivos de calendario, pero proponía a Amnistía que mantuviera un encuentro con Carlos Bastarreche Sagüés, Secretario General de Política Exterior y para la Unión Europea. Dicha entrevista tuvo lugar el 3 de noviembre de 1999, pero el gobierno español no se comprometió a presionar el régimen de Fujimori para que volviera a la jurisdicción de la Corte Interamericana de derechos humanos.

En ocasión de las controvertidas elecciones presidenciales de abril de 2000, las actuaciones del gobierno español demostraron la ambigüedad y la falta de compromiso a la hora

⁵⁹ Vease Cap. 2, p. 38-39.

⁶⁰ Amnistía Internacional – Sección Española, *Informe Anual de Política Exterior y Derechos Humanos 2000*, Madrid, p. 122.

de promocionar los valores de la democracia y del Estado de derecho. A juicio de los observadores internacionales, las elecciones se estaban caracterizando por la falta de transparencia y las acusaciones de fraude. A pesar de las denuncias y la situación de falta de legitimidad, se convocó la segunda vuelta electoral para el 27 de mayo entre Alberto Fujimori y Alejandro Toledo, líder de la oposición. Ante la imposibilidad de garantizar la limpieza del proceso electoral, la Organización de Estados Americanos solicitó el aplazamiento de esta segunda vuelta y Toledo anunció su retirada como protesta por la falta de garantías.

A pesar de la evidente crisis de legitimidad y transparencia de estas elecciones, el Gobierno español actuó una vez más como mero espectador frente al enésimo escándalo del régimen de Fujimori. En vez de comprometerse activamente para que se respetaran las condiciones democráticas del proceso electoral, el Gobierno español se dedicó a reiterar las retóricas y ambiguas declaraciones que habían caracterizado sus relaciones diplomáticas con Perú. Respecto a las acusaciones de fraudes electorales en Perú, el entonces Ministro de Exteriores de España, Abel Matutes, destacó el interés de la comunidad internacional en que se celebrara una segunda vuelta electoral entre Fujimori y Toledo para eliminar la situación de crispación existente.⁶¹ A pesar de la evidente falta de garantías en todo el proceso electoral, el 26 de mayo el Presidente del Gobierno José María Aznar manifestó, frente a la postura a favor del aplazamiento de los comicios expresada por la OEA, EEUU, Francia y Reino Unido, que la decisión del Jurado Nacional de Elecciones de rechazar el aplazamiento de la segunda vuelta “se ha tomado a través de la instancia correspondiente, constitucionalmente correcta en Perú”. Tras apoyar la fraudulenta convocatoria que preparaba el plebiscito de Fujimori, Aznar expresó su deseo de que la segunda vuelta de los comicios se desarrollara “con todas las garantías de unas elecciones limpias y democráticas”⁶². El Ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué rectificó más tarde las lamentables declaraciones del Presidente del Gobierno, denunciando la falta de garantías en las elecciones peruanas matizando las declaraciones de Aznar y destacando el compromiso del Gobierno español con el proceso de consolidación democrática en Perú.

Finalmente el 30 de mayo José María Aznar cambió su posición con un curioso ejercicio de equilibrismo y oportunismo político, lamentando que no se hubieran respetado las garantías constitucionales en la segunda vuelta de la elecciones y pidió a Fujimori que se garantizara “la democracia plural” en Perú. El 2 de junio Aznar recibió en La Moncloa al primer ministro peruano Alberto Bustamante y le instó a recuperar la credibilidad democrática en Perú, dañada por las manifiestas irregularidades en todo el proceso electoral. Aznar abogó por una salida

⁶¹ Amnistía Internacional – Sección Española, *Informe Anual de Política Exterior y Derechos Humanos del Gobierno Español 2001*, Madrid, 2001, p. 150.

⁶² *El País*, 28 de mayo de 2000.

dialogada a la crisis y recordó que la apuesta estratégica de España en Perú se asienta “en el respeto a la democracia, el pluralismo político, el respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho”⁶³. Días después recibió al candidato de la oposición peruana, Alejandro Toledo, al que instó a que optara “por la vía del dialogo constructivo para evitar un mayor deterioro social y político”. Pero, a pesar de estas retóricas declaraciones, el gobierno español manifestó con sus actuaciones concretas su ambigüedad diplomática, su oportunismo y su falta de compromiso real a la hora de promocionar el respeto de la democracia y del Estado de derecho en Perú. En efecto, después del escandaloso proceso electoral culminado con la ilegítima victoria de Fujimori, que siguió al abandono por protesta de Toledo en la segunda vuelta, el gobierno español decidió reconocer el triunfo del fraude. Por lo tanto el 28 de junio de 2000 el vicepresidente Mariano Rajoy encabezó la delegación oficial del Gobierno español en la toma de posesión de Fujimori en su tercer y controvertido mandato. La posición del Gobierno español de aceptar el resultado de las elecciones contrastaba con las condenas y protestas de la mayoría de la comunidad internacional. En efecto los demás países europeos, más oportunamente, enviaron a la toma de posesión oficial de Fujimori sólo representaciones de bajo perfil, integradas exclusivamente por los embajadores.

El 8 de noviembre, el Ministro de Asuntos Exteriores español, Josep Piqué, volvía a insistir en los verdaderos intereses de la política del Gobierno: en ocasión de la visita a España del Ministro de Exteriores de Fujimori, Piqué afirmaba rotundamente que “España había invertido en Perú en momentos buenos y malos, y va a seguir haciéndolo”⁶⁴.

El 19 de noviembre Fujimori anunciaba desde Japón que renunciaba a la presidencia de Perú y tres días después el Congreso declaró vacante su cargo por “incapacidad moral”. Valentín Paniagua juró como presidente provisional al frente de un gobierno de transición. Tras el repentino desmoronamiento del régimen, Aznar abogaba por la formación de un gobierno constitucional en Perú y negaba que pudiera hablarse de precipitación en la decisión de su gobierno de respaldar el fraudulento triunfo electoral de Fujimori y enviar a su toma de posesión al vicepresidente primero del Gobierno español, Mariano Rajoy.

Bajo el gobierno de transición de Paniagua se registraron algunos avances importantes en la situación de los derechos humanos en Perú. Desde diciembre de 2000, decenas de presos inocentes acusados de delitos relacionados con el terrorismo fueron puestos en libertad. El ministro de justicia anunció el retorno de Perú a la jurisdicción de la Corte Interamericana de derechos humanos y suscribió la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas. Además el gobierno peruano firmó el 7 diciembre de 2000 el Estatuto de Roma para la

⁶³ *El País*, 3 de junio de 2000.

⁶⁴ *El País*, 9 de noviembre de 2000.

creación de la Corte Penal Internacional. Pero el logro más importante en este sentido fue la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, instituida para esclarecer los 20 años de conflicto interno y las responsabilidades de las violaciones masivas de derechos humanos.

Diversas fuentes de cooperación internacional colaboraron con la Comisión a través de ayudas financieras y técnicas, auditorías y personal científico y legal. Las entidades que más contribuyeron a nivel financiero han sido la Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID) y la Unión Europea, además del PNUD y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU.⁶⁵ Mientras otros países (como Bélgica, Alemania y Holanda) contribuyeron directamente con aportaciones financieras, cabe destacar que la cooperación gubernamental española no ha participado en las ayudas económicas y técnicas a la Comisión de la Verdad, pese a que Perú sea declarado país prioritario para la AECI. Resulta cuando menos enigmático que, siendo Perú uno de los países que más ayuda oficial han recibido de la cooperación española, la AECI y el Gobierno no hayan contribuido de ninguna forma a apoyar una institución tan importante como la Comisión de la Verdad. Esta tan paradójica cuanto lamentable verdad se puede considerar como el paradigma de la relación entre la cooperación española y la promoción de los derechos humanos en Perú. El escaso interés o la indiferencia total de los diferentes gobiernos hacia la situación de los derechos humanos en Perú han sido maquillados por una mezcla de retórica diplomática y oportunismo político, vinculado en realidad a fuertes intereses financieros y empresariales.

3.3 La cooperación española y la defensa de los derechos humanos en Perú

En 1999 se puso en marcha el primer proyecto de cooperación española con Perú que tratara el tema de los derechos humanos: el proyecto de “Apoyo a la Defensoría del Pueblo en la defensa y respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas amazónicos del Perú” realizado entre 1999 y 2001. El objetivo del proyecto ha sido el fortalecimiento de la acción de la Defensoría del Pueblo en apoyo a las comunidades nativas de la Amazonía peruana. La contraparte de este proyecto ha sido la Defensoría del Pueblo, un órgano autónomo del Estado creado por la Constitución peruana de 1993. Su objetivo es la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad contra los abusos que se produzcan por incumplimiento de los deberes de la administración pública y de las entidades estatales o privadas que presten servicios públicos.⁶⁶ Los mayores esfuerzos y recursos de la Defensoría (y sus mayores logros) a lo largo de estos años se han orientado a la protección de los derechos fundamentales de las personas,

⁶⁵ Véase Cap. 2, p. 46.

⁶⁶ AECI, *La cooperación española con el Perú 1999-2001*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001, p. 68.

sobre todo de aquellos grupos y sectores que se encuentran en situación de mayor indefensión. Entre estos grupos vulnerables se encuentran precisamente la población indígena de la Amazonía y las comunidades de los Andes Centrales afectadas por la violencia política del conflicto interno.

El proyecto ha contribuido a superar la situación de exclusión social de la población indígena promoviendo el desarrollo de sus capacidades de defensa e interlocución, reforzando su cultura y apoyando el reconocimiento de sus derechos a través de cuatro líneas de intervención:

- Protección (supervisión a funcionarios y entidades estatales y atención de quejas provenientes de la población indígena).
- Difusión y capacitación sobre legislación y derechos espaciales de las comunidades nativas.
- Investigación a través de documentos de análisis y discusión sobre las principales problemáticas que afectan a la población.
- Articulación (promoción de la información, participación y consulta de las comunidades nativas frente al Estado peruano).

El proyecto abarcó las provincias de Condorcanqui (Amazonas), Jaén (Cajamarca) y La Convención (Cuzco), los departamentos de Loreto y Madre de Dios y la selva central en general.

El desarrollo del proyecto permitió identificar dos impactos fundamentales. Por un lado, la intervención contribuyó a situar a la Defensoría del Pueblo como interlocutor válido y órgano vigilante de las políticas estatales. Por otro lado, las propias comunidades nativas han identificado a la Defensoría como un referente dentro del Estado en el cual pueden apoyarse a la hora de proponer y defender sus derechos. En definitiva, el proyecto contribuyó a consolidar la Defensoría del Pueblo como una institución que facilita y promueve una relación equitativa entre el Estado peruano y la población objetivo del proyecto, reconocida por ambas partes. Esto se logró, primero, aplicando una estrategia de descentralización del rol de la Defensoría, que permitió acercar al Estado a las zonas con presencia de población indígena; segundo, estableciendo una relación muy estrecha con las organizaciones nativas representativas; tercero, ejecutando una labor de investigación sobre las principales problemáticas de las comunidades: tierras, acceso a la justicia, educación bilingüe, salud y recursos medioambientales; cuarto, llevando a cabo un programa de capacitación y difusión de dichas problemáticas tanto al interior de las comunidades como entre los funcionarios públicos vinculados a la toma de decisión que afectan al sector.⁶⁷

⁶⁷ Ibid.

Una vez terminado el proyecto y al coincidir con la finalización del Programa de Cooperación Hispano-Peruano 1999-2001, en mayo 2002 se celebró la VIII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación. En esta reunión se aprobó el nuevo Programa de Cooperación Hispano-Peruano 2002-2005 que, entre otros, planteaba la continuidad de las acciones realizadas en el proyecto de “Defensa y respeto de los Pueblos Indígenas Amazónicos del Perú”. Para facilitar el tránsito del proyecto al siguiente Programa 2002-2005, se estableció un periodo puente entre enero y junio de 2002 para planificar la Fase II, así como para mantener el apoyo del proyecto en las zonas de intervención. Se aprobó por lo tanto el nuevo proyecto “Defensa y respeto de derechos de los pueblos indígenas amazónicos y las comunidades andinas de la sierra central del Perú”, de julio de 2002 a octubre de 2004.

Concluido el primer proyecto, se valoraron positivamente los resultados obtenidos: se destacó que las líneas de actuación elegidas para la protección de los derechos de la población nativa amazónica, centradas en un acercamiento de la institución a las zonas con mayor presencia de estos grupos indígenas, el establecimiento de estrechas relaciones con las organizaciones nativas, la investigación y el desarrollo de programas de capacitación y difusión, habían contribuido eficazmente a la consolidación de la Defensoría del Pueblo como un referente e interlocutor válido para el Estado y las propias comunidades nativas, y que facilitaba y promovía la relación equitativa entre ambos actores.⁶⁸

Asimismo se detectaron algunos problemas en el ámbito social en el que iba a incidir la nueva fase del proyecto:

- El bajo nivel de respeto de los derechos fundamentales y especiales de los pueblos indígenas.
- La existencia de conflictos por tierras y otros recursos
- El limitado acceso de los pueblos indígenas a un sistema de justicia que respete sus derechos regulares y especiales
- Una débil e ineficiente acción del Estado en zonas con mayoritaria presencia indígena
- Una limitada participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos locales, regionales y nacionales.
- Un escaso respeto de los derechos de las mujeres
- La persistencia de problemas ocasionados por la violencia política, sobre todo en las zona de los andes centrales.

⁶⁸ AECI – OTC Perú *Informe del Proyecto: Defensa y respeto de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos y las comunidades andinas de la sierra central*, lima, 30 de abril de 2002.

Ante la valoración de los resultados y de las necesidades existentes, la AECI y la Defensoría del Pueblo coordinaron la continuidad de las acciones en el marco de un proyecto más amplio, de tres años de duración, en el cual el trabajo realizado con las poblaciones amazónicas se ampliara a la atención de la problemática de las comunidades indígenas de los Andes centrales que habían sido afectadas por la violencia política.⁶⁹ La Defensoría del Pueblo había venido trabajando en las secuelas del conflicto interno a través del “Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia”, ejecutado desde 1997 en seis departamentos de los Andes centrales. Se había realizado una amplia labor de atención a las comunidades cuyos miembros afrontan requisitorias y procesos judiciales, carecen de documentos personales o tuvieron que desplazarse de sus lugares de residencia y trabajo, mediante la atención de casos y la capacitación a dirigentes de comités de autodefensa y organizaciones comunales, poniendo particular énfasis en la situación de las mujeres afectadas por la violencia política.

Por lo tanto el nuevo Proyecto incluía una atención a los problemas que el conflicto interno había producido en las comunidades indígenas de los Andes centrales, que habían sido las principales víctimas de la violencia política. Por fin, en un proyecto de la cooperación hispano-peruana se empezaba a destacar los efectos del conflicto interno sobre la población peruana: las violaciones masivas de derechos humanos, las desapariciones, el desplazamiento forzado, las injustas acusaciones y requisitorias por supuesta colaboración con los grupos subversivos, entre otros problemas legales y judiciales con claras connotaciones étnicas, sociales y políticas. Por lo tanto el proyecto pretendía contribuir al proceso de restitución de derechos que fueron vulnerados por causas de la violencia política y que afectaron especialmente a la población andina de la Sierra Central. Para ello se planteaban acciones de apoyo a la Comisión de la Verdad en los procesos de investigación y la formulación de propuestas y recomendaciones.

La financiación total del proyecto, cuya duración prevista era de 34 meses (de enero 2002 a octubre de 2004), incluía una aportación de la AECI de 900.000 dólares y una contrapartida local de 245.000 dólares.⁷⁰ Las actividades del proyecto se han enmarcado en los siguientes componentes:

- Protección de derechos: mediante acciones de supervisión de funcionarios y entidades estatales, atención de casos y quejas sobre temas priorizados por el proyecto provenientes de las organizaciones indígenas y campesinas o de sus miembros. Adicionalmente, se ha previsto durante el primer año de ejecución el desarrollo de actividades de supervisión

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

electoral para garantizar el derecho a la participación política de la población indígena y campesina en las mejores condiciones.

- Investigación y formulación de propuestas: se han realizado diversos estudios y diagnósticos sobre los temas que afectan a la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas, orientados a la fundamentación de recomendaciones y propuestas que la Defensoría del Pueblo pueda formular a diferentes instancias del Estado.
- Difusión y Capacitación: Cursos y talleres dirigidos a funcionarios públicos, especialmente sobre legislación y derechos de los pueblos indígenas, descentralización del Estado y gobiernos locales, además de la elaboración de publicaciones y materiales de capacitación y difusión.
- Articulación: promoción de espacios de concertación entre la sociedad civil y el Estado con relación a las problemáticas priorizadas en el proyecto: Tierra y territorio, recursos naturales, acceso a la justicia y debido proceso, personas indocumentadas, proceso electoral regional y municipal, vigilancia ciudadana, acceso a la información y transparencia de la gestión pública.
- Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional: se han desarrollado actividades de coordinación institucional, intercambio de experiencias y otras orientadas a fortalecer la capacidad institucional de la Defensoría en el tratamiento especializado de la problemática de los pueblos indígenas del Perú, promoviendo un mayor nivel de coordinación e integración de los proyectos.⁷¹

El objetivo general era fortalecer las garantías institucionales y las capacidades sociales de los pueblos indígenas amazónicos y las comunidades andinas de la sierra central, para el respeto de sus derechos y su inclusión social y política, contribuyendo al desarrollo de la institucionalidad democrática y al reconocimiento de la diversidad cultural.

Los resultados esperados eran los siguientes:

- El reconocimiento y aplicación de la jurisdicción especial y el debido proceso para los pueblos indígenas amazónicos y comunidades andinas de la sierra central en el sistema judicial.
- Hombres y mujeres de los pueblos indígenas ejercen sus derechos como usuarios de servicios públicos de educación y salud, contando con el apoyo de la Defensoría del Pueblo.
- Reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, territorio y recursos naturales.

⁷¹ AECI – OTC Perú, *Programa de Cooperación Hispano-Peruano: Un encuentro de voluntades en la lucha contra la pobreza*, Lima 2002.

- Participación de hombres y mujeres de los pueblos indígenas en el proceso de descentralización.
- Los derechos de la población afectada por la violencia en la zona de intervención son restituidos y protegidos.
- La Defensoría del Pueblo fortalece sus capacidades para la atención adecuada, eficiente y eficaz de la problemática de los pueblos amazónicos y andinos.

CONCLUSIONES

En esta investigación hemos analizado la situación de los derechos humanos en Perú y la crisis del Estado de derecho surgida a raíz del conflicto interno entre 1980 y 2000. En el enfrentamiento entre la guerrilla de Sendero Luminoso y las Fuerzas de Seguridad del Estado se produjeron miles de asesinatos, desapariciones y violaciones masivas de derechos humanos.

A pesar de la magnitud de la tragedia peruana, la mayoría de la comunidad internacional no intervino activamente para evitar que se respetaran los derechos de los ciudadanos y de los grupos más vulnerables. La unánime condena al terrorismo de Sendero Luminoso fue la única reacción que se produjo; por parte de los gobiernos extranjeros faltaron una sensibilidad crítica y un compromiso político para profundizar los análisis del conflicto y esclarecer las responsabilidades de todos los actores involucrados. Este enfoque superficial, junto al oportunismo político y a los intereses diplomáticos, dejó que se ignorara la crisis de los derechos humanos y siguiera en la impunidad esta espiral de violencia. Esta dinámica permitió que, con la excusa de la lucha antiterrorista, el Gobierno peruano llevara a cabo una represión indiscriminada sin que los demás países cuestionaran su política.

Como ha demostrado el Informe de la Comisión de la Verdad, la mayoría de las víctimas de este conflicto eran los campesinos de las comunidades indígenas, quechuas y aymaras. La pobreza y el aislamiento social de estos grupos vulnerables, junto al racismo latente de una parte de la sociedad peruana, contribuyeron a que en cierta medida se consideraran estas víctimas como de segunda categoría. En este sentido, la escasa repercusión que tuvieron en la opinión pública peruana las masacres perpetradas contra estos grupos marginados se reprodujo también en la comunidad internacional. Por lo tanto, las miles de víctimas del conflicto (69.000 según la Comisión de la Verdad) y el tema de la represión militar del Ejército cayeron en el olvido de la comunidad internacional.

La mayoría de los gobiernos extranjeros no quiso cuestionar la lucha antiterrorista de las Fuerzas de Seguridad de Perú y optó por una postura blanda en la que primaban los equilibrios diplomáticos y los intereses económicos. La falta de compromiso y el oportunismo político de la comunidad internacional dejaron por lo tanto que siguiera el régimen de impunidad y la espiral de violencia alimentada por ambos lados del conflicto. Sólo con la caída de Fujimori y la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en 2001, se empezó a investigar la tragedia que había sufrido el país durante 20 años. Se esclarecieron así las responsabilidades y las dinámicas de violencia generalizada, arrojando luz sobre los crímenes de la guerrilla y de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Se desarrolló entonces un nuevo debate para que se solucionara

la fractura social y las heridas provocadas por el largo conflicto. La creación de esta Comisión asumía por lo tanto una importancia histórica y un valor fundamental para restablecer la justicia en Perú después de tantos crímenes impunes. Una parte de la comunidad internacional se comprometió con ayudas económicas, técnicas y logísticas a la Comisión de la Verdad, realizando una cooperación muy importante para el fortalecimiento del Estado de derecho y la democratización de la sociedad peruana.

Diferentes actores de la cooperación internacional participaron con ayuda a la Comisión: la Unión Europea, las Naciones Unidas y las Agencia de Cooperación de Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Suecia y Alemania. Por su parte, la cooperación española no colaboró de ninguna forma con la Comisión de la Verdad, pese a ser Perú uno de los países prioritarios desde hace años. Resulta difícil comprender las razones de la postura de la cooperación española frente a una ocasión de esta importancia para la democratización de la sociedad peruana. Además cabe preguntarse qué valor tienen los compromisos formales de la Cooperación Española en promoción de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia que tanto se repiten en los documentos oficiales.

Se ha planteado la investigación sobre la cooperación española analizando en un primer lugar los compromisos formales en materia de derechos humanos. En los documentos de la cooperación gubernamental el tema de los derechos humanos no aparece como prioritario, sino que se integra en el sector de “Participación social, desarrollo social y buen gobierno”. Este área de intervención ha pasado de suponer el 12,3% de la AOD española en 1997 al 14% en 2002, pero en la práctica lo que se destina a los proyectos de promoción de derechos humanos no corresponde a las necesidades de los países y a los compromisos adquiridos por el Gobierno español.

Para entender mejor la postura de la cooperación gubernamental española, se han analizado las relaciones diplomáticas entre Perú y España a lo largo de los últimos 15 años. Destacan en este sentido la pasividad del Gobierno español ante el conflicto que sufría Perú y ante los excesos en la lucha antiterrorista de las Fuerza de seguridad del Estado. A pesar de las denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de muchos organismos internacionales, el Gobierno español no criticó nunca la actuación del Ejército y de la Policía de Perú. En los diferentes encuentros que tuvieron los mandatarios de ambos gobiernos, sólo tenemos constancia de declaraciones retóricas que se adecuan con los intereses diplomáticos, políticos y económicos. A lo largo de los años 80 y 90, España iba aumentando la ayuda a Perú sin tener en cuenta la situación de los derechos humanos y de la democracia en Perú. No se aplicó de ninguna manera la cláusula democrática a la hora de plantear la cooperación con un país que durante años fue el

primero en número de desaparecidos según los informes de Naciones Unidas. Durante el régimen de Fujimori, el Gobierno español mantuvo una posición ambigua e interesada que respondía más bien a un equilibrio diplomático que permitiera las inversiones y respetara los intereses económicos y financieros.

A pesar de la manifiesta escalada autoritaria de Fujimori, siguieron las relaciones amistosas y cordiales con el Gobierno español, que alternaba declaraciones de condena retórica con acuerdos comerciales y de cooperación. Paradójicamente, después del golpe de 1992 y de las matanzas de 1993, Perú se convirtió en el primer destino de inversiones de la economía española. La Cooperación Gubernamental siguió disciplinadamente los cauces de estas amistosas relaciones con el régimen de Fujimori y Montesinos. Resultan cuando menos escandalosas las reuniones entre los secretarios de cooperación en Lima, mientras el gobierno peruano emprendía su represión indiscriminada con la excusa de la lucha la terrorismo.

En este cuadro de relaciones diplomáticas, se planteó un tipo de cooperación que ignoraba la situación de los derechos humanos y de la crisis de la democracia en Perú. Durante años se realizaron decenas de proyectos sin tocar ningún tema relacionado con la promoción de los derechos humanos. Mientras en otros países de América Latina se habían realizado diferentes proyectos para el fortalecimiento de los derechos humanos, la AECI optó para otro tipo de cooperación con Perú, subiendo la ayuda con un criterio en el que primaban los intereses financieros.

Desde el punto de vista político es significativo que, incluso después del fraude electoral y del escándalo por su reelección, el gobierno español envió en 2000 a su vicepresidente primero a la toma de posesión de Fujimori, manifestándole su apoyo hasta el final de su criminal trayectoria. Cuando en 2001 se creó la Comisión de la Verdad, la cooperación española no destinó ninguna ayuda a sus actividades, perdiendo otra importante ocasión para aplicar los compromisos formales de promoción de los derechos humanos que aparecen en sus documentos oficiales.

El primer proyecto de la AECI en tema de derechos humanos en Perú se puso en marcha sólo en 1999, después de muchos años de crisis de la democracia en el país. Se planteó un tipo de proyecto que no implicara el tema de las violaciones de los derechos humanos en las comunidades andinas (las más afectadas por la represión), sino que tratara sólo los problemas de las poblaciones indígenas de la Amazonia. Así se optó por focalizar el trabajo en temas “menos polémicos”, como derechos culturales, a la tierra, a la salud, acceso a la justicia, a los recursos medioambientales y educación bilingüe.

Sólo después de la caída de Fujimori y al terminar positivamente este primer proyecto, en 2002 se empezó a ampliar este compromiso y se integró también el tema de la promoción de los derechos humanos de las comunidades andinas más afectadas por el conflicto. En estos proyectos la cooperación española colaboró con la Defensoría del Pueblo, una institución que llevaba años trabajando para la promoción de los derechos de los grupos vulnerables. Se empezó por primera vez a abordar temas de violaciones de derechos humanos y se apoyaron los proyectos de la Defensoría para ayudar a las poblaciones víctimas del conflicto, en temas de: desapariciones, desplazamiento, apoyo a personas injustamente acusadas de terrorismo y otros problemas legales con clara connotación social y política.

Este proyecto, actualmente en fase de actuación, constituye el primer compromiso de la cooperación gubernamental española para la promoción de los derechos humanos en Perú. Sólo al finalizar el largo conflicto interno y disminuida la emergencia de los derechos humanos en Perú, la AECI se ha comprometido activamente en este sector. Cabe esperar que los compromisos formales se concreten en acciones y no queden en la retórica las declaraciones en las que cae a veces la cooperación internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *La política exterior española en el siglo XX*, Ed. Ciencias Sociales, Madrid, 1994.
- AECI, *La cooperación española con el Perú 1999-2001*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001.
- AECI, *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Disposiciones reglamentarias*, Madrid, 2002.
- AECI, *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y del Estado de derecho*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2003.
- AECI, *La cooperación española con el Perú 1999-2001*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2001.
- AECI – OTC Perú *Informe del Proyecto: Defensa y respeto de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos y las comunidades andinas de la sierra central*, Lima, 2002.
- AECI – OTC Perú, *Programa de Cooperación Hispano-Peruano: Un encuentro de voluntades en la lucha contra la pobreza*, Lima, 2002.
- ALONSO, JOSÉ ANTONIO (ED.), *Estrategia para la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL – Sección Española, *Informe Anual de Política Exterior 1999*.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL – Sección Española, *Informe Anual de Política Exterior y Derechos Humanos 2000*.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL – Sección Española, *Informe Anual de Política Exterior y Derechos Humanos del Gobierno Español 2001*.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, IDB Bookstore, 1999.
- BASOMBRIO, CARLOS, *Sendero Luminoso and Human Rights: A perverse logia that captured the country*, en Steve Stern (ed.) *Shining and other paths*, Duke University Press, North Carolina, 1998.
- CAMPS, VICTORIA, *Los fundamentos de los derechos humanos desde la filosofía y el derecho*, Colectivo EDAI, 1998.
- CEDAL-APRODEH, *Informes 1995-2002*
- EQUIPO NIZKOR, *Informes sobre Perú 1999-2002*
- ETXEBERRIA X., MARTÍNEZ NAVARRO E., TEITELBAUM A., *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2002.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Informe sobre derechos humanos en Perú*, 1991.

Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, 2003.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH), *Revista e informes anuales 2001-2002*.

Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE, 8 de julio de 1998.

MANRIQUE NELSON, *El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú 1980-1996*, Lima, 2002.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*.

NOVAK F., *Las relaciones entre el Perú y España*, Fondo Editorial, Lima, 2001.

NOVAK F., SALMÓN E., *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos*, Fondo editorial de la Universidad Católica, Lima, 2000.

VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Trotta, Madrid, 2002.

VAN BOVEN, THEODOR C., *Criterios distintivos de los derechos humanos en Las dimensiones internacionales de los Derechos Humanos*, Ediciones del Serbal y UNESCO, Barcelona, 1984.

WOODWORTH P., *Guerra sucia, manos limpias*, Ed. Critica, Barcelona, 2002.

YOUNGERS COLETTA, *Violencia política y sociedad civil en el Perú – Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2003.



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) es un centro de enseñanza superior, investigación científica y asistencia técnica adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, establecido con el objeto de promover la actividad docente e investigadora en el campo del desarrollo y la cooperación internacional. Se trata del primer Instituto de este tipo establecido en el sistema universitario español.

El IUDC fue creado en 1992 como iniciativa de un equipo pluridisciplinar de profesionales, profesores e investigadores comprometidos con los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, que desde el año 1987 estaba implicado en actividades de formación e investigación en el ámbito de la cooperación internacional y el desarrollo local. La creación del Instituto respondió a tres grandes objetivos: vincular el mundo universitario y profesional desde la perspectiva de la investigación aplicada, insertar en el sistema universitario los cursos de cooperación que se venían llevando a cabo en años anteriores, y contribuir desde la reflexión y el análisis científico a la mejora de las políticas, las estrategias y las metodologías empleadas en el campo de la cooperación para el desarrollo.

Desde sus comienzos, el IUDC organiza **cursos de postgrado en cooperación internacional** que pretenden satisfacer las crecientes necesidades de formación especializada de los profesionales y voluntarios que actúan en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. La propuesta formativa del IUDC se dirige a entidades públicas y privadas, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales. También pretende dar respuesta a las necesidades de formación de postgrado del ámbito académico y de investigación. Los cursos del IUDC se inscriben en la normativa académica de estudios de postgrado de la Universidad Complutense, y conducen a la obtención de los títulos propios que otorga dicha Universidad. Enraizados en la realidad española y europea, pero con vocación internacional, los docentes, los investigadores y los estudiantes del IUDC proceden de diversos países y entornos culturales.

A través de sus **investigaciones**, el IUDC pretende ser un punto de referencia para la reflexión, la consulta y la documentación sobre las actividades de la cooperación española, sea gubernamental, descentralizada o no gubernamental. El seguimiento, el análisis y la elaboración de propuestas sobre la política de cooperación de otros donantes bilaterales, de la Unión Europea y de los organismos internacionales también es un punto focal de la actividad de investigación del Instituto.

En el ámbito de **asistencia técnica**, el IUDC pretende vincular al mundo universitario y a los actores directos de la cooperación internacional para el desarrollo, aprovechando las potencialidades de ambos, con el objeto de mejorar la calidad de las acciones de cooperación y desarrollo. Un rasgo característico de la actividad del Instituto es la búsqueda de sinergias positivas entre la investigación, la formación y las actividades de asesoría.

Por último, el Instituto también convoca **seminarios y jornadas de reflexión y diálogo** sobre las políticas de cooperación internacional y las relaciones Norte-Sur, y ha iniciado una línea de **publicaciones** con el objeto de difundir el resultado de sus investigaciones, dar a conocer otros estudios relevantes, y proporcionar materiales actualizados para la formación.

Desde su espíritu universitario, el Instituto quiere brindar un **espacio abierto y plural** a quienes desean contribuir, desde el rigor y la calidad científica, al enriquecimiento del debate y la elaboración de propuestas innovadoras sobre el desarrollo y la cooperación internacional.

PUBLICACIONES DEL IUDC-UCM

SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Coediciones IUDC - Los Libros de la Catarata

- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- HA-JOON CHANG: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Madrid, 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, 2002. 23 euros
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, Madrid, 2001.
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, Madrid, 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, Madrid, 1999.
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, Madrid, 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, Madrid, 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, Madrid, 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, Madrid, 1998.
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, 1998.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio: *La juventud española y la cooperación para el desarrollo*; IUDC-La Catarata-Consejo de la Juventud de España; Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid, 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*; IUDC-La Catarata, Madrid, 1996
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid, 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús: *La política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*, IUDC-La Catarata; Madrid, 1996.

MANUALES DEL IUDC-UCM

- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1993.
- Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-CEDEAL, Madrid 1997.
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*. IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, M. y otros: *Productos financieros éticos para la cooperación al desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

OTRAS PUBLICACIONES

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José Ángel (Coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Segundo Encuentro Internacional Complutense Ciencia y Sociedad. IUDC, UCM, La Catarata, Madrid, 2005.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015*. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional. IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel, JAIME, Pilar y CASTILLO, Melba: *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*. IPADE/IUDC. Octubre 2003.

SERIE AVANCES DE INVESTIGACIÓN IUDC-UCM

- MACÍAS, Alfredo: *Cooperación empresarial y desarrollo económico: la empresa española en el contexto de las nuevas relaciones entre el Mercosur y la U.E.*
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio y RUIZ, Pablo: *Elementos para una reforma del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo: experiencias europeas y propuestas*.
- MACÍAS VÁZQUEZ, Alfredo: *Transformación productiva, desarrollo e integración en el sistema agroalimentario argentino frente al MERCOSUR (estructura y dinámica económica)*
- MORENO FERNÁNDEZ, Almudena: *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*.
- ALCALDE GONZÁLEZ-TORRES, Ana Rosa: *Las licitaciones internacionales en el marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo*.
- GUDIÑO, Florencio: *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional*.

DOCUMENTOS DE TRABAJO IUDC-UCM

- SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La Acción de la Cooperación Española para el Fortalecimiento del Estado de Derecho*, 2005.
- MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café "alternativo" en Nicaragua*.
- ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?*.
- HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*.
- ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*.
- FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*.
- SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*.

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (REDC)
IUDC-UCM

- REDC 16: Tema Central: África y Desarrollo (verano 2005)
- REDC: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible (2005)
- REDC 15: Tema Central: Comunicación para el Desarrollo (invierno 2004)
- REDC 14: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo (verano 2004)
- REDC 13: Energías Renovables y Desarrollo (invierno 2003)
- REDC 12: La Región Andina (verano 2003)
- REDC 11: 10 Años de la Cooperación Española (invierno 2002)
- REDC 10: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Rio+10) (verano 2002)
- REDC 9: Medio Ambiente y Desarrollo (invierno 2001)
- REDC 8: Ayuda Humanitaria (verano 2001)
- REDC 7: La Financiación de la Cooperación para el Desarrollo (invierno 2000)
- REDC 6: Relaciones de Género y Desarrollo (verano 2000)
- REDC 5: Varios Temas (invierno 1999)
- REDC 4 Número Extraordinario: La Evaluación de la Ayuda al Desarrollo (verano 1999)
- REDC 3: La cooperación Unión Europea - América Latina (invierno 1998)
- REDC 2: Política Española de Cooperación para el Desarrollo (verano 1998)
- REDC 1: Política de Desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000 (invierno 1997)
- REDC 0: Varios Temas (primavera/verano 1997)