

EL CASO DE PERU

Por Iván Bazán Chacón
FEDEPAZ

I) Introducción.

En primer lugar, presentaré el contexto reciente y actual de Perú, para ingresar a describir y analizar brevemente la experiencia de acceder a los sistemas de protección de la ONU y la OEA desde la perspectiva de defensa jurídica de las víctimas de violaciones a los derechos humanos civiles y políticos en Perú. Por último, esbozaré algunas conclusiones y propuestas.

II) El contexto de Perú.-

De la impunidad de facto ...

A la situación de pobreza, exclusión y desigualdad seculares, el Perú ha debido añadir una muy particular forma de violencia armada, protagonizada por el denominado "Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso", de crueldad y violencia atípicas en la región, y en mucha menor medida por el llamado "Movimiento Revolucionario Túpac Amaru" (MRTA), hoy en virtual extinción, con el Estado Peruano. Ambos grupos (en especial "Sendero Luminoso") son responsables de graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario.

Ello coincidió con el reinicio de una experiencia de democracia política representativa al dejar el gobierno una junta militar en 1980. A la fecha, las distintas manifestaciones de democracia política no calaron en la conciencia popular ni en el fortalecimiento de sus instituciones.

Hoy encontramos un régimen cívico militar que ha cambiado la pauta de las violaciones a los derechos humanos, de los atentados directos contra la vida a la detención arbitraria y las torturas.

Lo constante ha sido la situación de casi completa impunidad que ha acompañado a esta situación, por la falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos, la ausencia de real control político desde el Parlamento y la inoperancia de las autoridades judiciales y del Ministerio Público, que no alcanzaron independencia ni estrategia alguna de enfrentamiento de la cuestión.

... Hasta la impunidad de jure

El descenso numérico de las prácticas sistemáticas más aberrantes como la desaparición forzada y las ejecuciones arbitrarias, es producto de un conjunto de factores pero en absoluto brinda garantías de no repetirse si por ejemplo,

recrudesciera la violencia armada. El aparato represivo se ha tecnificado, depurado, y todavía auto amnistiado mediante las leyes N° 26479 de 14 de junio de 1995 y N°26492 de 28 de junio de 1995. Estas leyes de impunidad en Perú han acogido las experiencias de leyes semejantes en América Latina y perversamente las han perfeccionado y aplicado. Comprenden un ámbito temporal de 15 años y todas las conductas acaecidas que se encuentren con alguna vinculación con el combate al terrorismo, hayan sido o no denunciadas o investigadas. Es la impunidad total, una suerte de "asinceramiento" de lo que, social, jurídica y políticamente sucedía. Ahora la impunidad es política de estado en Perú.

III) El acceso a los mecanismos de protección de la ONU y la OEA y los resultados.-

Durante la impunidad de facto:

En el sistema ONU:

1) Se han logrado sucesivos informes anuales por personas y situaciones en los mecanismos temáticos. Se puede decir que la información proporcionada por las ONGs. ha sido una fuente muy utilizada por los expertos.

2) Se ha logrado la visita de los expertos y Grupos de Trabajo:

a- Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada: 1984 y 1986.

b- Relator de Tortura: 1988.

c- Relator de Ejecuciones: 1993.

3) En los órganos convencionales, se han emitido muy pocas decisiones por peticiones individuales ante el Comité de Derechos Humanos, por virtual práctica de las ONGs de no presentarle casos. En cuanto a los exámenes de los Informes Periódicos, el Comité de Derechos Humanos formuló Observaciones en 1992, influido por el "autogolpe" del 5 de abril de 1992.

4- El Comité contra la Tortura formuló recomendaciones el 9 de noviembre de 1994 (documento ONU CAT/C/7/Add. 16). Se refirió a la superación de condiciones legislativas y administrativas que facilitan la perpetración de la tortura:

"A pesar de la voluntad que declara la delegación del Perú, las medidas legales y administrativas adoptadas para cumplir con la Convención, no han resultado eficaces a criterio del Comité, para impedir actos de tortura, como exige el art. 2, punto 1 de la Convención.

- Asimismo, no se satisfacen los requerimientos de los arts. 12 y 13 de la Convención, en cuanto a la necesidad de una investigación pronta e imparcial de todas las denuncias de tortura" (párrafo D).

En el sistema de la OEA:

1) Se fueron presentando comunicaciones individuales, de las cuales existían, en 1995 al menos 167 casos pendientes de resolución por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la mayoría de los cuales son asesorados o presentados por las ONGs. que integran la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Casi todos son por desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y torturas. Es decir, surgieron del período de mayor gravedad del conflicto armado interno.

Hacia 1990 la Comisión emitió Resolución en alrededor de 50 denuncias la mayoría de las cuales se basaron en la presunción de verdad de los hechos por silencio del Gobierno. Después, el régimen actual adoptó una actitud más "diligente" para encarar las solicitudes de la Comisión, formando equipos multisectoriales para responder. Ahora se niegan uniformemente los hechos. No se conoce un solo caso en el que se admita la verdad de la denuncia ni en el que se hayan adoptado medidas de justicia y reparación.

Un informe de Human Rights Law Group (González, Felipe, Rodríguez y Salazar, Katya: "Derechos Humanos y Organización de Estados Americanos 1995-1996, s.f) registra que en 1995 habrían 735 casos en giro en la Comisión. El peso de la situación de Perú sigue siendo significativo. Según Informe del Presidente de la Comisión Interamericana, "93% de los casos corresponde a violaciones a violaciones a derechos elementales, generalmente como resultado de violaciones masivas" (González y otros, Documento citado, p. 12).

Aquí encontramos, entonces, un elemento significativo a considerar. La Comisión posee en sus manos, desde hace años, la posibilidad jurídica y política de adoptar medidas para revertir la impunidad existente.

2) Su última visita in loco, se realizó del 17 al 21 de mayo de 1993 y produjo un Informe publicado el año siguiente. Contenía dos páginas (Capítulo VIII, "El tema de la impunidad", pp. 546 y 547, Informe Anual 1993-1994), dedicadas al serio problema de la impunidad en el país, en especial a los casos como el de La Cantuta, Cayara y la masacre de Santa Bárbara.

3) En la Corte Interamericana, el caso Víctor Neira Alegría, Edgar y William Zenteno Escobar, obtuvo sentencia condenatoria el 19 de enero de 1995, que declaró al Estado Peruano responsable de la violación del derecho a la vida y del derecho de hábeas corpus en perjuicio de las citadas personas. Casi 9 años después de los hechos y luego que el Perú llegó a alcanzar los índices más altos de desaparición forzada según las Naciones Unidas, por primera vez se falló condenando al Estado Peruano. La Corte decidió además que el Perú estaba obligado a pagar a los familiares de las víctimas una justa indemnización compensatoria y a reembolsarles los gastos sufragados en sus gestiones.

En Opinión por separado, el Juez ad hoc del Gobierno de Perú se refirió a la sentencia como simple "documento" y expresó:

"...no dudo que será acatada por el Estado del Ilustrado Gobierno del Perú, aunque su contenido agravie a la sociedad peruana en su conjunto por ser un documento, que se dedica a realizar una apología del delito de terrorismo con muy serias consecuencias para la estabilidad jurídica y política continental".

La cuantía de la indemnización sería fijada de común acuerdo entre la Comisión y el Perú dentro de un plazo de seis meses. Sin embargo, ello no ocurrió por la actitud dilatoria y obstaculizadora del Estado Peruano que obligó a que la Corte, el 19 de setiembre de 1996 fallara determinando una indemnización, como se explicará más adelante.

Duante la impunidad de jure:

Puede indicarse que la promulgación de las leyes de amnistía en junio y julio de 1996, más propiamente expedición de la legislación de impunidad divide simbólicamente la historia reciente de los derechos humanos en Perú. Las reacciones de los sistemas internacionales de protección han sido, sin embargo, diferentes. En el sistema de la ONU:

1) el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, los Relatores sobre Tortura, Ejecuciones Extrajudiciales e Independencia de Jueces y Abogados, remitieron una carta conjunta el primero de agosto de 1995 al Gobierno Peruano expresando su preocupación por las leyes de amnistía y la llamada ley interpretativa de ésta, por crear una atmósfera de impunidad.

2) Se ha realizado la visita del Relator de Independencia de jueces y abogados en setiembre de 1996. Si bien su mandato comprende de forma indirecta la situación de la impunidad, al finalizar su visita, en una Conferencia de Prensa el Relator expresó su condena al sistema de juzgamiento mediante tribunales "sin rostro" y sus reservas al proceso de reforma judicial actualmente desarrollado por el Gobierno. Habrá que esperar su Informe definitivo.

3) El Comité de Derechos Humanos ha formulado un conjunto de Recomendaciones, abordando directamente la cuestión de la impunidad. Es así que el Comité expresó profunda preocupación por la amnistía otorgada mediante Ley N°26479:

"Esta norma hace también prácticamente imposible que las víctimas de violaciones de los derechos humanos entablen con alguna posibilidad de éxito acciones jurídicas para obtener indemnización. La amnistía señalada impide la investigación y el castigo apropiados de los autores de violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado, erosiona los esfuerzos por lograr el respeto de los derechos humanos, contribuye a crear una atmósfera de impunidad entre los

autores de esas violaciones y constituye un muy grave obstáculo a los esfuerzos por consolidar la democracia y promover el respeto de los derechos humanos y, por lo tanto, viola el artículo 2 del Pacto..." (párrafo 9, documento ONU CCPR/C/Add. 67 de 25 de julio de 1996).

Esta es quizá la opinión más firme respecto a los graves sucesos de Perú en los últimos años. Contra lo racionalmente esperado, en la segunda parte del Examen del Informe Periódico, el Comité toma nota que no hubo ninguna reacción positiva del Gobierno peruano, que deja inalterado el esquema de legalización de la impunidad (párrafo 9, documento ONU CCPR/C/Add. 72 de 8 de noviembre de 1996).

A nivel de la Subcomisión de Prevención de Discriminación contra Minorías, en la Sesión de agosto de 1995, el Presidente de la Subcomisión emitió una Declaración de respaldo a la carta conjunta enviada por los Expertos del sistema al Gobierno Peruano. No obstante ello, en la Sesión de agosto del presente año, la Subcomisión guardó silencio y no se pronunció ni emitió Resolución alguna sobre Perú.

En el sistema de la OEA, después de la ley de amnistía, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en las audiencias públicas de sus sesiones de setiembre de 1995, febrero y setiembre de 1996, ha pedido y reiterado que emita un Informe específico sobre la materia, el cual hasta la fecha, no es conocido ni publicado. Así mismo, a través de algunos casos individuales, se ha solicitado que la Comisión se pronuncie explícitamente condenando la ley de amnistía como incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Del bloque de más de 160 casos pendientes, la Comisión el primero de marzo de este año emitió las Resoluciones Nº1/96 (Caso Nº 10.559), llamado caso Chumbivilcas y Nº 5/96 (Caso Nº 10.970) sobre Fernando Mejía Egocheaga y su esposa Raquel Martín. Ambas abordan hechos gravísimos de desapariciones, ejecuciones y torturas en agravio de un grupo de campesinos de la provincia de Chumbivilcas, Cuzco, en el primer caso. En el segundo caso se trató de ejecución y torturas. Se resolvió que el Estado ha violado el derecho a la vida, la integridad personal y el derecho a un recurso efectivo y a un debido proceso legal, avanzando en la consideración de la violación sexual como forma de tortura.

Se desconoce que las autoridades peruanas hayan adoptado medidas de algún tipo para cumplir con las disposiciones de la Comisión.

En cuanto a la sentencia de la Corte sobre Reparaciones en el caso Neira Alegría y otros, emitida el 19 de setiembre de 1996, refleja la renuencia sistemática del Estado Peruano para asumir sus obligaciones internacionales. Sin embargo, en el aspecto de la cuantía de la indemnización ha rebajado el nivel del Caso Velásquez Rodríguez, estableciendo la suma de 154,040.74 dólares americanos para tres familias e inclusive el propio nivel judicial peruano. En el único caso en que hubo sanción significativa en el fuero militar peruano por la desaparición y muerte de 9

estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta (luego burlada con la legislación de impunidad), el Consejo Supremo de Justicia Militar fijó la cuantía en tres millones de nuevos soles, que equivalen hoy día a 1'153,846 dólares para el conjunto de diez familias afectadas. Sin embargo, es rescatable de la Sentencia el dejar abierto el caso para supervisar su cumplimiento e impone el deber de "hacer todo el esfuerzo posible para localizar e identificar los restos de las víctimas y entregarlos a sus familiares". Es decir, se trata de una medida reparatoria en el aspecto moral para los familiares que es muy importante.

Así mismo, la Corte ventila dos casos de Perú relativos a desaparición forzada (Castillo Páez y Ugarte Flores) y otros dos sobre detención arbitraria, debido proceso y torturas (Loayza Tamayo y Cantoral Benavides).

A diferencia de la reacción del sistema de las Naciones Unidas, a nivel regional encontramos una demora preocupante en cuanto a la cuestión de la impunidad.

IV) Hacia algunas Propuestas y Recomendaciones.-

Ante la compleja realidad de la impunidad en Perú y las distintas respuestas o silencios, limitaciones y aciertos de los órganos de protección internacional, se encuentra en este escenario una relativa permeabilidad a considerar la cuestión y a adoptar medidas que coadyuven a remontar la impunidad. Se diagnostica que hay una resistencia muy arraigada para que el Estado peruano remonte la impunidad y adopte medidas consistentes para investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos.

Ante ello, se sugiere:

En el sistema de la OEA,

- 1) Que la Comisión Interamericana aborde la masa de casos pendientes reiniciando, en diálogo con los peticionarios, aquellos que resulten de algún modo más significativos y simbólicos para la protección de los derechos humanos.
- 2) Que explícitamente la Comisión Interamericana vigile la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, profundizando la línea emprendida con las Resoluciones 1 y 5/96, y aplicando la Convención indicada en los casos pendientes en la Corte Interamericana.
- 3) En caso que en marzo de 1997, el Estado Peruano no haya adoptado todas las medidas ordenadas por la Corte Interamericana en el caso Neira Alegría, ésta debe emprender el mecanismo previsto en el art. 65 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para obligar a Perú a cumplir con la sentencia de la Corte (apelación a la Asamblea General de la OEA).
- 4) Extender el uso de cláusulas o mecanismos de salvaguarda de la democracia para obligar a los Estados renuentes a adoptar medidas apropiadas de respeto de

los derechos humanos, bajo sanciones jurídicas de contenido comercial, económico o financiero, por atentar contra las bases mismas del sistema interamericano de protección.

5) Rechazar el apoyo de Perú y otros países a una iniciativa de reforma del sistema de protección con el supuesto propósito de fortalecerlo por la vía de la unificación de la Comisión y la Corte.

Ante el sistema de la ONU,

6) Solicitar al Comité de Derechos Humanos que eleve al Consejo Económico y Social su Informe y los comentarios que eventualmente emita el Gobierno peruano, con énfasis en la cuestión de la impunidad (art. 40.4 del Pacto).

7) Profundizar el mecanismo de investigación confidencial de la Convención contra la Tortura en el caso de Perú, contribuyendo a una efectiva prevención de esa práctica y fiscalización de los compromisos interacionales asumidos.

8) Activar el mecanismo de justicia universal previsto en la Convención contra la Tortura, desde las redes de solidaridad internacional, para sortear el bloqueo de impunidad total existente dentro de la jurisdicción peruana.

9) Respalda el Informe final sobre la cuestión de la Impunidad y la iniciativa de promover la instauración de una Corte Permanente Internacional. El Gobierno Peruano está de acuerdo en impulsarla, según información reciente. Esto debe llevar a exigirle coherencia con todas las obligaciones internacionales ya asumidas.

Santiago de Chile, 13 de octubre de 1996

Discurso presentado en el Seminario Internacional: "Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos". Santiago de Chile, 14 de diciembre de 1996.

Citar como: Bazán Chacón, Iván Experiencias ante las Comisiones de Derechos Humanos de la ONU y de la OEA,

KO'AGA ROÑE'ETA se.iii,v.iii (1996) -

<http://www.derechos.org/koaga/iii/3/bazan.html>