

## COMISIONES DE LA VERDAD: DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL A LA COMISIÓN PERUANA

**Julie Guillerot\***

El 9 de diciembre del 2000, poco después de la caída del régimen fujimorista, el gobierno de transición peruano dirigido por Valentín Paniagua emitió una resolución suprema<sup>1</sup> por la que creaba un grupo de trabajo interinstitucional<sup>2</sup> encargado de elaborar las propuestas legislativas y administrativas necesarias para el establecimiento de una Comisión de la Verdad. La iniciativa provenía del Ministerio de Justicia, en ese momento dirigido por Diego García Sayán, con el objetivo de explorar, sobre la base de un largo consenso, el mecanismo de creación de una comisión de investigación cuyo mandato no se limitara a la simple aclaración de los hechos, sino que también proponga una redefinición de tareas del sistema judicial, una política de reparaciones y de garantías para que los crímenes no se repitieran.

La idea de crear una Comisión de la Verdad no se originó en el Perú. Muchos países que han atravesado periodos de conflicto interno crearon comisiones de la verdad durante la transición para intentar afrontar la recuperación de la memoria histórica, de cierta verdad sobre los hechos frecuentemente manipulados por la autoridad del momento, confrontarse a la justicia (¿El nuevo régimen es responsable de los crímenes cometidos por el anterior? ¿El sistema judicial actual está en capacidad de alcanzar este objetivo de justicia?) y lograr la reconciliación nacional. La política antsubversiva aplicada por el Estado peruano, así como la violencia política

---

\* APRODEH, Lima, enero del 2002. Traducción: Ernesto Alvarado Portalino.

<sup>1</sup> RS 304-2000 JUS.

<sup>2</sup> Este grupo de trabajo tuvo 90 días para presentar sus propuestas. Estaba compuesto por:

- Ministro de justicia, que presidía el grupo;
- Defensor del Pueblo;
- Ministro de Defensa;
- Ministro del Interior;
- Ministro de la Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano;
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos;
- Conferencia Episcopal Peruana;
- Concilio Nacional Evangélico del Perú.

desarrollada por Sendero Luminoso, y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) condujo desde el inicio de los años 80 a una cultura de violación de los Derechos Humanos e impunidad<sup>3</sup> que mantienen su huella en el país.

La Comisión de la Verdad peruana será la 23ª Comisión de la Verdad a escala mundial y se está formando nuevas comisiones en otras regiones del mundo, como el caso de Sierra Leona, Timor o la ex Yugoslavia.

Sin embargo, nos parece interesante para comenzar, antes de acercarnos de manera más profunda a la Comisión de la Verdad peruana, examinar las diferentes experiencias que sean de interés particular para el caso peruano.

## 1. La experiencia internacional

A pesar del gran número de experiencias, algunas comisiones de la verdad, debido a su trabajo y reconocimiento nacional e internacional, tienen mayor importancia para este caso. Se trata de las comisiones realizadas en:

- Argentina, en 1983 (Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP))
- Chile, en 1990 (Comisión de la Verdad y Reconciliación)
- El Salvador, en 1991 (Comisión de la Verdad para El Salvador)
- Guatemala, en 1994 (Comisión de Esclarecimiento Histórico)
- Sudáfrica, en 1995 (Truth and Reconciliation Commission)

Antes de iniciar el análisis comparativo de estas experiencias, es necesario precisar a qué nos referimos cuando hablamos de una “Comisión de la Verdad” y de qué manera difiere su actividad de otras investigaciones dirigidas por el poder judicial. La experiencia internacional muestra que las comisiones de la verdad son **organismos públicos no jurisdiccionales de**

---

<sup>3</sup> Las leyes de amnistía de 1995 constituyeron una demostración clara de la ausencia de toda voluntad de parte del gobierno de Alberto Fujimori de investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el periodo de lucha contra la subversión. Estas normas impedían entre otras cosas, todo tipo de investigación y disponían que los magistrados estaban obligados, bajo pena de responsabilidad, a archivar los procesos en curso.

**investigación, creados para aclarar un periodo de violencia interna, con la finalidad de ayudar a las sociedades a afrontar de manera crítica su pasado, formular recomendaciones y evitar que tales hechos se repitan<sup>4</sup>.**

Como es lógico, la realidad de cada país determina las características de una Comisión de la Verdad. Dependiendo de la situación política de cada país, del tipo de transición que se está viviendo (el paso de un conflicto interno a la paz como el caso de Guatemala o El Salvador, la transición de un régimen dictatorial hacia un régimen democrático como en Chile o Argentina o la combinación de ambos tipos de situación, como podría ser el caso de Perú) y de fuerzas políticas presentes, se escogerá entre distintas alternativas referidas a:

- El órgano de creación de la comisión
- La composición de la comisión
- El periodo de investigación y la duración del mandato
- El mandato de la comisión, los hechos y grupos que serán investigados

#### **a. ¿Quién crea una Comisión de la Verdad?**

En los cuatro casos latinoamericanos mencionados, la Comisión de la Verdad fue creada por el poder ejecutivo, por iniciativa propia, a través de decretos como fue el caso de Argentina<sup>5</sup> y Chile<sup>6</sup>, o tras el establecimiento de acuerdos de paz entre el estado y los grupos guerrilleros con el auspicio de organizaciones internacionales, como fue el caso de El Salvador<sup>7</sup> y

---

<sup>4</sup> Según la definición de Esteban Cuya: “Las Comisiones de la Verdad son organismos de investigación creados para ayudar a las sociedades que fueron confrontadas con graves situaciones de violencia política o guerra interna, a afrontar de manera crítica su pasado, con la finalidad de superar las crisis y traumatismos profundos generados por la violencia y evitar que tales hechos se repitan en un futuro próximo. A través de las Comisiones de la Verdad, se busca conocer las causas de la violencia, identificar los elementos del conflicto, investigar los hechos más graves de violaciones a los derechos humanos y establecer las responsabilidades jurídicas que correspondan”. En *“Las Comisiones de la Verdad en América Latina”*, 33p, *Ko’aga Roñe’eta se*, N°3, 1996.

<sup>5</sup> Decreto Ley 187/83, 15 de diciembre de 1983.

<sup>6</sup> Decreto supremo N° 355, 25 de abril de 1990.

<sup>7</sup> Entre 1989 y 1992, una serie de acuerdos de paz entre el gobierno salvadoreño y el *Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional* (FMLN) fue negociado bajo el auspicio de las Naciones Unidas; el

Guatemala<sup>8</sup>. Sin embargo, una Comisión de la Verdad puede ser creada también a través de una ley, como en el caso de Sudáfrica<sup>9</sup>.

Es una cuestión de oportunidad política. En general, cuando el poder ejecutivo toma la decisión de establecer una Comisión de la Verdad, busca evitar que el poder legislativo participe teniendo en cuenta el hecho que, durante el periodo de transición, este organismo frecuentemente se mantiene influenciado por elementos del régimen anterior. Así, tanto en Argentina como en Chile, el Poder Ejecutivo no deseaba que el legislativo participe y decidió crear por sí mismo una Comisión de la Verdad.

Sin embargo, algunos autores argumentan que una Comisión de la Verdad creada por ley garantiza su legitimidad, la amplitud de su mandato cobra mayor importancia y el carácter obligatorio de sus recomendaciones se hace más accesible.

#### **b. La composición de una Comisión de la Verdad**

La experiencia comparada muestra que los miembros de la Comisión de la Verdad deben ser personas de prestigio, integridad moral y trayectoria ética reconocidos y en la medida de lo posible representar a los diversos sectores del país. Estos criterios permiten garantizar la legitimidad e imparcialidad de la comisión y generar la confianza de la población en la misma.

Los miembros de la comisión pueden ser tanto de la nacionalidad del país correspondiente como extranjeros. En El Salvador, por ejemplo, los comisionados eran todos extranjeros<sup>10</sup>. El origen extranjero de los miembros de la comisión es un factor que permite incrementar la confianza de la población cuando el nivel de conflicto ha sido muy alto.

---

Acuerdo de México del 27 de abril de 1991, previó el establecimiento de la Comisión de la Verdad y el Acuerdo de Paz de Chapultepec, del 16 de enero de 1992, especifica el mandato.

<sup>8</sup> Acuerdos de oslo del 23 de junio de 1994. Las partes en conflicto, el gobierno y la *Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG) habían convenido finalmente la formación de una comisión para la aclaración de las violaciones a los derechos humanos producidas durante el conflicto. De estos acuerdos nace la *Comisión para el Esclarecimiento Histórico*.

<sup>9</sup> Ley de Promoción de la Unidad nacional y la Reconciliación, 26 de julio de 1995.

<sup>10</sup> Thomas Buergethal (ex presidente norteamericano de la Corte Interamericana de Derechos Humanos); Reinaldo Figueredo Planchart (parlamentario venezolano) y Belisario Betancur (ex presidente de Colombia).

Excepto el caso de El Salvador y Guatemala, donde los comisionados fueron designados por el Secretario General de las Naciones Unidas<sup>11</sup>, los miembros de la *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* (Argentina), de la *Comisión Verdad y Reconciliación* (Chile) y de la *Truth and Reconciliation Commission* (Sudáfrica) fueron designados por el poder ejecutivo.

\*En Argentina, 10 de los 16 miembros fueron designados a través del anexo 1 del Decreto 187/83; según este decreto los 6 miembros restantes debían ser designados por la Cámara de Diputados y por el Senado. Sin embargo el Senado argentino no cumplió con esta designación y el número de miembros se limitó de hecho a 13.

\*Es importante resaltar que en Chile todos los sectores políticos fueron representados; 2 de los 8 comisionados designados por el artículo 3 del Decreto N°355 eran funcionarios del gobierno de Pinochet<sup>12</sup>.

El número de comisionados en sí es muy variable. Va de 3 miembros en el caso de El Salvador y Guatemala hasta 17 miembros como fue el caso de Sudáfrica. Más que del número mismo de comisionados, la eficacia del trabajo de una comisión depende de la amplitud del equipo técnico<sup>13</sup>, a su vez limitada por diversos factores, entre ellos el tipo de mandato de la comisión (una o varias violaciones), la cantidad potencial de casos a investigar, la amplitud del territorio concerniente y el financiamiento obtenido.

### **c. Competencia *rationae temporis***

El periodo durante el cual la Comisión de la Verdad debe investigar depende evidentemente de la historia de la violencia de cada país pero también de fuerzas políticas que se mantienen presentes al salir de la crisis y en el

---

<sup>11</sup> En el caso de Guatemala, para ser más precisos, el Secretario General de las Naciones Unidas designó al moderador del proceso de paz, el alemán Christian Tomuschat, que nombró por sí mismo a los otros dos comisionados, de acuerdo con las partes.

<sup>12</sup> Ricardo Martín Díaz y Gonzalo Vial.

<sup>13</sup> En las Comisiones argentina y chilena, cerca de 60 personas participaron en el equipo técnico, fueron menos en el caso de El Salvador. En Guatemala, más de 150 personas trabajaron y cerca de 200 en Sudáfrica.

momento de las negociaciones relativas a la creación de la mencionada comisión.

\*En Argentina, el periodo que la Comisión tuvo que examinar correspondía a la duración de la dictadura militar (es decir entre 1976 y 1983); para trabajar sobre estos 8 años la Comisión dispuso de un periodo de 9 meses.

\*En el caso de Chile, la investigación concerniente al periodo que comprendía del 11 de setiembre de 1973, día del golpe de Estado militar, al 11 de marzo de 1990, restauración del régimen democrático. La Comisión chilena dispuso de un periodo de 9 meses para estudiar estos 17 años. Sin embargo, un nuevo organismo<sup>14</sup> fue creado por ley tras las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, que permitió acabar su trabajo admitiendo informaciones nuevamente durante un periodo de 12 meses.

\*En El Salvador, el mandato de la Comisión concernía los hechos que se desarrollaron entre 1980 y 1991, es decir del comienzo de la guerra civil hasta las negociaciones de paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). La comisión tuvo solamente 6 meses para presentar su informe sobre los 11 años de conflicto interno.

\*Las comisiones de Sudáfrica y Guatemala tuvieron los periodos más largos a examinar: 34 años en ambos casos. En Guatemala, los comisionados sólo dispusieron de 18 meses, mientras que en Sudáfrica el trabajo duró finalmente más de 30 meses.

#### **d. El mandato de una Comisión de la Verdad**

El primer objetivo de este tipo de comisión es establecer la verdad (en respuesta a la verdad oficial que fue difundida y frecuentemente manipulada durante los años de violencia interna) investigando sobre los hechos a fin de determinar responsabilidades, individualizar las víctimas y establecer patrones de conducta que conciernan ya sea a TODOS los casos de violación, o bien profundizando sobre algunos casos considerados como emblemáticos. La experiencia comparada muestra del mismo modo que las comisiones de la verdad tienen la facultad de emitir recomendaciones; principalmente, recomendaciones sobre las medidas de reparación a las víctimas de

---

<sup>14</sup> La *Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación*. (1992-1993)

violaciones y medidas que deben ser adoptadas con la finalidad de prevenir la repetición de tales violaciones.

Esto puede resultar una especie de esquema ideal, ya que cada experiencia es distinta y cada mandato tiene una perspectiva particular.

\*El mandato de la Comisión argentina, como lo indica claramente su nombre, se limitaba exclusivamente a investigar sobre las desapariciones de personas, definidas como el secuestro sin descubrimiento del cuerpo. Sin embargo, la CONADEP se limitó a los hechos perpetrados por agentes estatales, sin analizar las actividades de los grupos subversivos. Su mandato le permitía:

- Recibir quejas, testimonios y pruebas concernientes a desapariciones y remitirlas a la justicia;
- Verificar el destino o situación de las personas desaparecidas;
- Determinar la situación de los niños que fueron sustraídos de la tutela de sus padres.

En total, la CONADEP documentó más de 8900 casos de desapariciones forzadas.

\*En Chile, el mandato de la Comisión se limitaba a las violaciones graves de los derechos humanos<sup>15</sup>, teniendo como resultado la muerte de la víctima, excluyendo *de facto* cierto número de violaciones como por ejemplo los actos de tortura. En el caso chileno, los actos perpetrados tanto por agentes estatales como por la subversión armada fueron examinados. Los objetivos de la Comisión consistían en:

- Contribuir a la aclaración de las violaciones más graves de los derechos humanos cometidas tanto sobre el territorio nacional como en el extranjero si se vinculan con el Estado chileno o la vida política nacional;
- Establecer un cuadro completo de estas violaciones, sus antecedentes y circunstancias;
- Individualizar las víctimas y establecer su destino y situación.

La Comisión chilena censó casi 3200 víctimas. La Comisión Rettig pudo reunir información suficiente concerniente a 2900 casos de muerte y desapariciones y

---

<sup>15</sup> En el Decreto N°355, se da una definición de lo que debe entenderse por “graves violaciones a los derechos humanos”; comprenden las detenciones, las desapariciones, las ejecuciones y torturas que hayan tenido la muerte como resultado, cometidas por agentes del Estado o personas al servicio del Estado y los secuestros cometidos por particulares bajo pretextos políticos.

concluyó la muerte de 850 desaparecidos. Más de 600 casos no reunieron las condiciones rigurosas exigidas por la Comisión y no fueron documentados sino hasta los años siguientes.

\*En El Salvador, todos los tipos de violaciones a los derechos fundamentales de la persona fueron tomados en consideración, perpetrados tanto por el Estado como por la guerrilla. El aspecto interesante de la experiencia salvadoreña consiste en que TODOS los hechos no fueron estudiados (lo que hubiera sido imposible de realizar teniendo en cuenta el periodo a investigar) sino solamente los casos que tuvieron un impacto especial en la sociedad (por ejemplo, una serie de masacres perpetradas por cada una de las partes del conflicto; el asesinato de cuatro religiosos estadounidenses o la muerte de un grupo de jesuitas de la Universidad Católica) y considerados como emblemáticos de la violencia vivida en el país fueron objeto de investigación de la Comisión. Fueron censados más de 20 000 víctimas por la comisión salvadoreña.

\*En Guatemala todos los tipos de violaciones a los Derechos Humanos cometidos tanto por los agentes estatales como por la guerrilla fueron examinados por la Comisión (CEH). El mandato de la Comisión consistía precisamente en investigar sobre las violaciones a los Derechos Humanos y los hechos de violencia que causaron sufrimiento a la población guatemalteca vinculados con el conflicto armado; los primeros eran atribuidos a los agentes estatales, los segundos a la guerrilla.

La CEH censó 200 000 muertos y desaparecidos entre 1962 y 1996. Exactamente 626 masacres fueron probadas, se resaltó la responsabilidad del Ejército en 93% de ellas. La Comisión guatemalteca reconoció el genocidio cometido contra la población indígena, principalmente maya; la responsabilidad del sistema judicial como organismo incapaz de proteger los derechos humanos; la criminalización sufrida por las víctimas; así como la intervención de los Estados Unidos y Cuba en el conflicto.

\*El caso de Sudáfrica resulta interesante porque además de tener mandato para investigar todos los actos de violencia política perpetrados por cada parte del conflicto, la Comisión tenía la facultad de conceder amnistías, lo que le otorgaba poderes casi judiciales. Con este propósito fue creado un comité para

examinar caso por caso las demandas de amnistía<sup>16</sup>. Los postulantes al programa podían provenir de ambas partes del conflicto; debían postular oficialmente a la amnistía, dar informaciones sin ocultar nada y probar el móvil político de la violación. Todo el proceso de concesión o no de la amnistía era público. Si los culpables no se presentaban ante la Comisión durante el periodo otorgado, podían ser procesados penalmente. Este programa de amnistía recibió duras críticas especialmente de parte de las víctimas dando lugar a una decisión del Tribunal Constitucional que determinó que la amnistía era acorde con la ley constitucional, ya que nada impide otorgar el perdón desde el momento en que se consigue una aclaración adecuada de los hechos. Pero a pesar de estas críticas, el balance de la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue extremadamente positivo: la política de apartheid no podía ser negada, las víctimas y sus familias fueron reconocidas como tales y si bien los responsables amnistiados no fueron sancionados, sus actos fueron publicados y conocidos por el conjunto de la sociedad sudafricana.

El informe final de la Comisión censa más de 21 000 víctimas. Cerca de 24 000 personas dieron testimonio y fueron recibidas cerca de 7 000 demandas de amnistía.

Para comenzar, una Comisión de la Verdad debe establecer responsabilidades. En función de la norma de creación de la Comisión, o de la decisión misma de los comisionados, esta tendrá el poder de dar a conocer la identidad de los presuntos responsables a la opinión pública o solamente mencionar la responsabilidad de las partes en el conflicto sin señalar públicamente la identidad de los autores. En Argentina, Chile y Guatemala solamente las instituciones responsables fueron mencionadas. Por el contrario, en El Salvador, la identidad de los presuntos responsables fue divulgada: la Comisión de la Verdad mencionó a todos los miembros de alto rango de las fuerzas armadas que habían ordenado o cubierto violaciones<sup>17</sup>. Del mismo

---

<sup>16</sup> La Comisión sudafricana estaba compuesta por tres comités: Comité sobre violaciones de derechos humanos, Comité sobre Reparaciones y la Rehabilitación y Comité sobre las Amnistías. Estos tres comités corresponden a los tres objetivos principales del mandato de la Comisión.

<sup>17</sup> En los acuerdos, no se especificaba si la Comisión tenía la posibilidad de individualizar a los responsables. El gobierno y las Fuerzas armadas se opusieron mientras que el FMLN exigía la

modo, el caso sudafricano implicaba la revelación de los nombres de los responsables. Los riesgos de crisis política interna al momento de revelar los nombres de los presuntos culpables deben ser evaluados con sumo cuidado y debe adoptarse medidas adecuadas para que los acusados tengan la posibilidad de realizar los descargos correspondientes y puedan beneficiarse plenamente de la presunción de inocencia. La experiencia de El Salvador muestra hasta qué punto la divulgación de los nombres de los presuntos culpables puede ser contraproducente: cuando los nombres fueron publicados, una fuerte crisis gubernamental se produjo, la cual originó la promulgación de una amnistía general que impidió continuar el trabajo de investigación y sancionar a los responsables.

Con respecto a la pregunta sobre si una comisión debe considerar TODOS los casos de violaciones o simplemente algunos casos emblemáticos, la segunda opción puede parecer una limitación del mandato, debido a la tendencia hacia la arbitrariedad en la determinación de casos emblemáticos y no emblemáticos.

Además de estas facultades propias de cada una, todas las comisiones deben presentar un informe que contenga los resultados de sus investigaciones así como sus recomendaciones para afrontar el futuro en cuanto al proceso de reparación y prevención. Es evidente que estos informes deben ser publicados ya que el éxito de la comisión depende en gran parte a la publicidad otorgada<sup>18</sup>.

---

identificación de los responsables. Finalmente los miembros de la Comisión optaron por divulgar los nombres.

<sup>18</sup> Por ejemplo el “Informe Sábado” (del nombre del presidente de la CONADEP), titulado “Nunca más”, se convirtió en best-seller en Argentina durante varios años.

## **II.- La Comisión de la Verdad y Reconciliación peruana**

El gobierno peruano de transición, dirigido por Valentín Paniagua, estableció la Comisión de la Verdad a través del Decreto Supremo 065-2001-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de junio de 2001<sup>19</sup>. En el Perú se escogió crear la Comisión de la Verdad a través de un acto del poder ejecutivo: La nueva mayoría parlamentaria resultante de las elecciones de 2002 aun no tomaba sus funciones, por lo que varios miembros del Congreso pertenecían a la mayoría fujimorista y hubieran podido tener una influencia negativa sobre el contenido del mandato de la Comisión<sup>20</sup>.

Planteando las bases del carácter de la Comisión de la Verdad (CVR), los considerandos del decreto de creación reiteran que el principio constitucional de la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son los objetivos supremos de la sociedad y del Estado y que estos deben garantizar la plena defensa de los derechos humanos. También es precisado que un Estado y una sociedad democrática deben afrontar el pasado con firmeza y sin espíritu de venganza, aclarando todos los hechos contrarios a las libertades y postulados democráticos; que una Comisión de la Verdad es el medio idóneo tanto para aclarar los hechos de violencia terrorista y las graves violaciones de los derechos humanos que se desarrollaron durante el periodo de conflicto interno como para que estos hechos no se repitan, creando las condiciones necesarias para la reconciliación nacional fundada sobre la justicia.

### **a. La composición de la CVR**

Según el Decreto de creación<sup>21</sup>, la Comisión deberá estar formada por siete personas de nacionalidad peruana, de trayectoria ética reconocida, de prestigio y legitimidad en la sociedad e identificadas con la defensa de la

---

<sup>19</sup> Este decreto fue completado por el Decreto Supremo 101-2001-PCM, del 31 de agosto de 2001, que modifica la denominación de la Comisión de la Verdad por la de Comisión de la Verdad y Reconciliación.

<sup>20</sup> Desde entonces, se creó varias iniciativas legislativas que buscaban, entre otros aspectos, dar carácter obligatorio a las recomendaciones de la Comisión.

<sup>21</sup> Artículo 4, DS N 065-2001-PCM

democracia y de la institucionalidad constitucional. Es el Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y por resolución suprema, quien se encarga de la designación de los comisionados.

El nombramiento de estos siete comisionados fue hecho por Valentín Paniagua. Fueron nombrados<sup>22</sup>:

-Salomón Lerner Febres. Filósofo. Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú (designado Presidente de la CVR).

-Beatriz Alva Hart. Abogada. Ex-parlamentaria de la República.

-Enrique Bernal Ballesteros. Doctor en Derecho. Constitucionalista. Director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas.

-Carlos Iván Degregori Caso. Antropólogo. Profesor de la Universidad Mayor de San Marcos e investigador del Instituto de Estudios Peruanos.

-Gastón Garatea Yori. Sacerdote de la Orden de los Sagrados Corazones. Presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

-Alberto Morote Sánchez. Ingeniero. Ex rector de la Universidad de Huamanga.

-Carlos Tapia García. Ingeniero. Investigador y analista político.

Por otro lado, Javier Ciurlizza Contreras, abogado, fue nombrado Secretario ejecutivo por el conjunto de comisionados.

Si bien el texto del decreto respeta los estándares obtenidos de la experiencia internacional concernientes a los criterios de selección de los comisionados, la puesta en práctica y los nombramientos a los que condujo en el caso peruano fueron duramente criticados, principalmente por la sociedad civil<sup>23</sup>. Entre los numerosos objetos de crítica tras la publicación de la resolución suprema, destacan el nombramiento de Beatriz Alva Hart, que había sido parlamentaria durante el régimen de Alberto Fujimori, la presencia de una única mujer entre los siete comisionados, la ausencia de personas que hablaran de manera fluida por lo menos el quechua y el poco reconocimiento nacional de algunos de los miembros.

---

<sup>22</sup> RS N° 330-2001-PCM, del 2 de junio de 2001

<sup>23</sup> Para tener una visión global de las críticas, referirse a los artículos de prensa de los meses de julio y agosto de 2001 (*El Comercio, La República, Liberación, Caretas...*)

La amplitud de estas críticas llevó a los comisionados a declarar públicamente que si alguno de los miembros no era ratificado por el presidente entrante, renunciarían todos en bloque. Sin embargo, el Presidente Alejandro Toledo no solamente ratificó a los 7 comisionados, sino que también anunció, poco después de su investidura, que juzgaba oportuno que el número de comisionados aumente a 12<sup>24</sup>. En un inicio, esta ampliación debía incluir representantes de las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, de las Iglesias y profesionales. Esta decisión de Alejandro Toledo recibió del mismo modo críticas de la sociedad civil que vio en ellas un riesgo de crear una disparidad entre el primer y segundo grupo de la comisión, y una tentativa de A. Toledo de politizar la CVR.

Los 5 nuevos comisionados son<sup>25</sup>:

-Rolando Ames Cobián. Sociólogo. Investigador y analista político.

-Monseñor José Antúnez de Mayolo. Sacerdote. Ex-administrador apostólico de

La Arquidiócesis de Ayacucho.

-Teniente general en retiro Luis Arias Grazziani. Experto en temas de seguridad nacional.

-Humberto Lay Sun. Arquitecto. Jefe del Consejo nacional evangélico, CONEP.

-Sofía Macher Batanero. Socióloga. Ex-secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Por otra parte, Luis Bambarén Gastelumendi, Obispo de Chimbote y Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana, fue nombrado como “observador”.

Tras esta ampliación, la sobrerrepresentación de la Iglesia Católica y la presencia de un militar recibieron críticas de la sociedad civil. También el hecho que Luis Arias Grazziani es consejero presidencial sobre asuntos de seguridad nacional y declaró públicamente que no se retiraría del cargo<sup>26</sup>, lo que podría

---

<sup>24</sup> Artículo 2, DS N° 101-2001-PCM, del 4 de setiembre de 2001.

<sup>25</sup> RS N° 438-2001-PCM, del 31 de agosto de 2001

<sup>26</sup> *El Peruano*, 10 de setiembre de 2001. El nombramiento de Luis Arias Grazziani fue criticado más aún por su anuncio en el momento mismo de la conferencia de prensa de presentación de los nuevos miembros y porque se esperaba el nombramiento de Rodrigo Montoya. Antropólogo de renombre, habría

generar dudas sobre la independencia de la CVR. Además, el argumento según el cual el nombramiento de un militar contribuía a la pluralidad de los miembros de la CVR suscitó demandas de participación, especialmente de parte de Sendero Luminoso y de las familias de las víctimas.

## **b. El mandato de la CVR**

### **1. Objetivos**

La CVR fue creada como la instancia encargada de aclarar el proceso de violencia política, los hechos y violaciones pasados y las responsabilidades correspondientes (no solamente los que fueron ejecutados sino también aquellos que fueron ordenados y tolerados) y a la vez, proponer iniciativas que aseguren la paz y la coexistencia armónica entre todos los peruanos. Se espera que este proceso contribuya al fortalecimiento de la democracia y las instituciones públicas.

Para lograrlo, los objetivos de la CVR son los siguientes<sup>27</sup>:

- analizar el contexto, las condiciones políticas, sociales y culturales así como los comportamientos que contribuyeron a la situación de violencia, tanto los provenientes de las instituciones estatales como los de la sociedad;
- contribuir a la aclaración, a través de los organismos jurisdiccionales respectivos y cuando sea conveniente, de los crímenes y violaciones de los derechos humanos cometidos tanto por las organizaciones terroristas como por los agentes estatales;
- participar en la determinación del destino, identificación y situación de las víctimas y en la medida de lo posible, determinar las responsabilidades correspondientes;

---

satisfecho a las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades de la selva y sierra. Muchos vieron en este hecho una maniobra política, o una manipulación del ejército (cf. los artículos que aparecieron en *La República*, especialmente en setiembre de 2001).

<sup>27</sup> Artículo 2, DS N° 065-2001-PCM

- formular propuestas de reparación moral y material a las víctimas y a las familias de las víctimas;
- recomendar las reformas estimadas como medidas preventivas para evitar se repitan violaciones semejantes y para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones;
- establecer mecanismos para el seguimiento de sus recomendaciones.

Aunque el decreto de creación de la Comisión casi no hacía alusión a un rol reconciliador<sup>28</sup>, el presidente Toledo juzgó oportuno modificar el nombre de la Comisión de la Verdad por el de Comisión de la Verdad y Reconciliación<sup>29</sup>, dando así un nuevo objetivo a la comisión: “asentar las bases de un profundo proceso de reconciliación nacional, a partir de la aclaración de los hechos así como del restablecimiento de la justicia<sup>30</sup>”.

El sentido mismo del término “reconciliación” es controversial y puede ser utilizado en sentidos diametralmente opuestos en función del sector que lo tome. Algunos ven en él un perdón –lo que debería suponer un conocimiento de lo que debe ser perdonado y a quién debe ser dirigido el perdón-. Otros la interpretan como la justicia a través de la sanción penal a todo coste. Otros perciben un argumento para decir que no se debe vivir en el pasado sino olvidar y concentrarse en el futuro –lo que puede convertirse en sinónimo de impunidad-.

Al momento de iniciar su trabajo, la CVR consideró importante elaborar una “Declaración de principios y compromisos con el país<sup>31</sup>” con el objetivo de informar a la opinión pública los principios que le sirvieron de guía para el cumplimiento de su misión. Con respecto a la reconciliación, “la Comisión considera que la consecución de la justicia y de la reconciliación nacional, objetivos fundamentales del proceso que se inicia, solamente podrá ser posible a través del establecimiento y la exposición pública de la verdad. Una sociedad justa y democrática no puede ser erigida sobre la base de la mentira o de silencios culpables. La verdad es un valor absoluto y debe convertirse en un

---

<sup>28</sup> Artículo 1, DS N° 065-2001-PCM: “La Comisión de la Verdad propenderá a la reconciliación nacional, al imperio de la justicia y al fortalecimiento del régimen democrático constitucional”.

<sup>29</sup> *Ibid.* nota n°19.

<sup>30</sup> Segundo considerando del DS N° 101-2001-PCM, del 31 de agosto de 2001.

<sup>31</sup> Adoptado en Lima el 11 de noviembre de 2001.

elemento central de nuestra vida pública. La recuperación de la verdad es fundamentalmente una deuda adquirida por el país entero con los millares de víctimas<sup>32</sup>. Es así que la comisión peruana decide que la exposición de la verdad es la condición previa a todo proceso de reconciliación, proceso que no se disocia de la justicia.

## **2. Competencia *ratione materiae***

Los hechos que se encuentran bajo el mandato de la CVR son claramente definidos por el decreto supremo de creación.

Estos hechos son los siguientes<sup>33</sup>:

- asesinatos y secuestros;
- desapariciones forzadas;
- torturas y otras lesiones graves;
- violaciones de los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país;
- otros crímenes y violaciones graves de los derechos humanos.

Es evidente que de la interpretación más o menos restrictiva que dará la CVR a los “otros crímenes y violaciones graves a los derechos humanos” dependerá en gran parte la extensión de sus investigaciones. Por ejemplo, la interrogante sobre si el crimen de genocidio o los crímenes de violencia sexual son de la competencia de la CVR aún permanece en estudio.

El derecho a ser aplicado por la CVR no se especifica en el decreto supremo de creación, en este sentido no hace referencia específicamente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos ni al Derecho Internacional Humanitario. Corresponde a los comisionados determinar la fuente de derecho.

## **3. Competencia *ratione personae***

Es importante notar que esta investigación de la verdad y esta delimitación de las responsabilidades incluyen tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado o los grupos paramilitares.

---

<sup>32</sup> Punto 4 de la “Declaración de principios y compromisos con el país”. Lima, 11 de noviembre de 2001.

<sup>33</sup> Artículo 3, DS N° 065-2001-PCM

#### **4. Competencia *ratione temporis***

El periodo objeto de investigación de la CVR comprende desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, tomando como fecha de partida las primeras acciones subversivas de Sendero Luminoso. A la vez cubre los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry, Alan García Pérez y Alberto Fujimori Fujimori. Ningún hecho que hubiese tenido lugar antes o después de estas fechas será examinado por la CVR.

La CVR dispone de un mandato de 18 meses para acabar su trabajo, que podrá ser prolongado 5 meses si resulta necesario. Dispuso de un primer periodo de seis meses<sup>34</sup> para trabajar sobre su organización interna y comenzó a trabajar oficialmente el 13 de noviembre de 2001<sup>35</sup>.

#### **c. Poderes y organización interna de la CVR**

Con la finalidad de lograr sus objetivos<sup>36</sup>, la CVR puede solicitar entrevistas a quien juzgue necesario y obtener toda la información que considere pertinente. En su trabajo de búsqueda de información y documentación pertinentes, la CVR puede solicitar al Estado la cooperación de organizaciones nacionales e internacionales y autoridades y funcionarios públicos por ejemplo: la justicia militar, el poder judicial y el Ministerio Público. Es decir, todos los organismos del poder ejecutivo así como los miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional deben colaborar con la Comisión para que ésta pueda completar sus funciones adecuadamente. Se supone que el poder ejecutivo coordina con los otros poderes del Estado para promover su cooperación con la CVR. La Comisión está del mismo modo habilitada para realizar visitas e inspecciones en todos los lugares que juzgue necesarios (por ejemplo, en los diversos centros penitenciarios oficiales y no oficiales) y para realizar esta tarea, podrá contar con el apoyo de los peritos correspondientes.

---

<sup>34</sup> Primer periodo de 5 meses más un plazo de 30 días adicionales otorgado por el artículo 3 del DS N° 101-2001-PCM, del 31 de agosto de 2001.

<sup>35</sup> Artículo 7, DS N° 065-2001-PCM. Plazo para presentar su informe: 13 de febrero de 2003. Con prolongación: 13 de julio de 2003.

<sup>36</sup> Artículo 6, DS N° 065-2001-PCM

Por otra parte, la CVR decidió aprovechar la posibilidad que le fue otorgada por el artículo 6 del decreto de creación<sup>37</sup>, y organizar audiencias públicas, independientemente de la recolección de testimonios individuales y privados. Según los mismos términos del equipo de la CVR, los objetivos buscados por medio de la organización de estas audiencias públicas son los siguientes<sup>38</sup>:

- incorporar al enfoque de la CVR la verdad personal de las víctimas, lo que incluye su propia interpretación de los hechos, la expresión de sus secuelas y su esperanza en cuanto a la justicia, la reparación y la no repetición;
- transformar la información sobre la violencia que tuvo lugar entre 1980 y 2000 en un instrumento pedagógico público, con el objetivo de alimentar un diálogo nacional sobre la reconciliación, ampliando la esfera pública para permitir la participación de los sectores sociales víctimas de la violencia;
- reconocer y rendir homenaje a la dignidad de las víctimas, demostrando la solidaridad nacional y permitiéndoles el cierre simbólico de sus dolores.

Se decidió organizar cuatro tipos diferentes de audiencias públicas, todas basadas en el voluntariado: **audiencias sobre hechos emblemáticos** (las víctimas tanto individuos o grupos, rinden testimonio ante a la CVR sobre asuntos representativos); **audiencias temáticas** (víctimas y expertos rinden testimonio ante la CVR sobre patrones de violencia que conciernen a grupos específicos, por ejemplo las mujeres o los estudiantes); **audiencias regionales** (víctimas, expertos y dirigentes locales rinden testimonio ante la CVR sobre la evolución histórica del conflicto en una región determinada); y **audiencias sobre la responsabilidad institucional** (los dirigentes de instituciones públicas u organizaciones políticas rinden testimonio ante la CVR sobre el

---

<sup>37</sup> “La Comisión dispondrá de las siguientes atribuciones para el cumplimiento de sus funciones: (...) realizar audiencias públicas y las diligencias que estime convenientes bajo forma reservada, con la capacidad de mantener confidencial la identidad de los que le proporcionen información o participen en las investigaciones”.

<sup>38</sup> Documento interno de la CVR: “Las audiencias públicas: Principios normativos y operacionales”, Eduardo González Cueva, 30-01-02.

comportamiento y las decisiones adoptadas por su institución durante el conflicto). Se prevé que el programa de audiencias públicas comience en el mes de marzo de 2002<sup>39</sup>.

Al nivel de la seguridad de las personas que brindan información, la CVR podrá decidir si guarda la identidad de manera confidencial. Del mismo modo podrá solicitar, cuando lo juzgue necesario, que sean otorgadas medidas de seguridad a las personas que lo necesiten<sup>40</sup>.

Ya en la práctica y para ejercicio de estas funciones, la CVR aprobó un reglamento de organización y funcionamiento internos<sup>41</sup>, durante el periodo que le fue otorgado para hacerlo, en el cual estableció también su metodología de investigación y su estructura funcional.

La CVR consideró oportuno organizarse en cinco equipos de trabajo:

1. **Causas y procesos.** Este grupo de trabajo busca producir una reflexión profunda sobre las causas que permitieron que se produzca la situación de violencia. Estas han sido divididas en: causas histórico-estructurales (económicas, políticas, ideológicas, institucionales, socioculturales, educativas, éticas y psicológicas); la disposición y voluntad de los actores, tanto del Estado como de los partidos políticos, los grupos subversivos, paramilitares y la sociedad civil; la coyuntura comprendida entre 1963 hasta 1980 y los procesos nacionales que cubren el periodo de 1980 al 2000.
2. **Aclaración de los hechos.** Este grupo de trabajo se propone reconstruir el contexto y la coyuntura que explican los crímenes y las violaciones a los derechos humanos que serán investigados por la CVR. Entre las actividades, se prevé: la reconstrucción de historias y contextos locales;

---

<sup>39</sup> 20 audiencias sobre casos precisos, 8 sobre temas específicos y 10 sobre casos regionales están programados para el año 2002. La organización de las audiencias sobre la responsabilidad institucional dependerá de la voluntad de las mencionadas instituciones y están programadas para 2003. La estimación máxima de testimonios que podrán ser obtenidos a través de las audiencias públicas es de 400 (audiencias sobre casos específicos) y de 50 (audiencias temáticas). Documento interno de la CVR: "Las audiencias públicas: Principios normativos y operacionales". *Ibid.*

<sup>40</sup> La organización de estas medidas de seguridad se encuentra actualmente en estudio en la oficina de la CVR encargada de la Protección de las Víctimas y Testigos.

<sup>41</sup> El Reglamento de organización y de funciones de la CVR fue aprobado por unanimidad en sesión plenaria por los comisionados el 16 de octubre de 2001.

el registro de testimonios sobre los crímenes y las violaciones a los derechos humanos; un estudio profundo.

3. **Secuelas y recomendaciones.** Este grupo se encarga de generar una reflexión sobre los daños causados a la sociedad peruana y, sobre esta base, proponer un conjunto de recomendaciones para dirigir hacia la reparación y la reconciliación.
4. **Audiencias Públicas y Protección de las Víctimas y Testigos.** Este grupo se encarga de la organización de audiencias públicas, así como de la evaluación de riesgos y necesidades urgentes de las víctimas y testigos; la administración de esquemas de seguridad; la canalización de la ayuda social: la coordinación con los comisionados, los equipos regionales de la CVR, las autoridades y la sociedad civil.
5. **Comunicación y educación.** Este grupo se encarga de diseñar y conducir los programas de participación de la sociedad, así como los programas de educación destinados a favorecer una movilización social amplia que permita la paz y la reconciliación.

Cada grupo cuenta con la supervisión de un comisionado responsable y el apoyo de un equipo técnico formado por profesionales de diversas disciplinas, particularmente antropólogos, abogados, periodistas, historiadores, sociólogos, médicos legistas, psicólogos y trabajadores sociales.

Por otra parte, buscando la descentralización, la CVR abrió diferentes oficinas regionales que permiten cubrir la mayor parte del país. El equipo de cada oficina regional cuenta con la presencia de un coordinador regional, nombrado por los comisionados, y con un equipo técnico que se encarga del trabajo de investigación y la selección de testimonios. Cada equipo técnico se divide de la siguiente manera:

**-Equipos fijos.** Localizados en la misma oficina regional, se encargarán del registro de los testimonios de crímenes y violaciones a los derechos humanos y elaborarán fichas e informes;

**-Equipos móviles.** Efectuarán visitas sobre el terreno, en el seno de las comunidades, para el registro de testimonios de crímenes y violaciones a los derechos humanos y la elaboración de fichas e informes.

**-Equipos de verificación.** Elaborarán informes sobre los contextos locales, realizarán estudios profundos, consolidarán y sistematizarán la información.

Independientes de estas oficinas regionales, la sede de la CVR y el Secretariado Ejecutivo, cuyas funciones fueron establecidas de acuerdo con el reglamento interno, se sitúan en Lima. El Secretariado Ejecutivo comprende diferentes ejes de trabajo, que son: la sistematización de la información (bases de datos y protección de la información); la comunicación y la educación; la administración o apoyo logístico.

Por otra parte, con el objetivo de mejorar el desarrollo de sus actividades, la CVR suscribió cierto número de acuerdos con diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, las cuales pondrán a disposición de la CVR sus redes, asistencia técnica y sustancial<sup>42</sup>, por ejemplo, facilitando a la CVR la documentación de la cual disponen en cuanto a las violaciones de los derechos humanos<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Ese día, se estableció acuerdos con:

- Defensoría del Pueblo;*
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos;*
- Concilio Nacional Evangélico y la Asociación Paz y Esperanza;*
- Comisión Episcopal de Acción Social, CEAS;*
- Asociación civil Transparencia;*
- Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP);*
- Centro de Investigación y Promoción Amazónica (CIPA);*
- Instituto Bartolomé de las Casas – Rímac;*
- Asociación Pro Derechos Humanos;*
- Instituto Diálogo y Propuestas;*
- TV Cultura.*

<sup>43</sup> Francisco Soberón, director de Aprodeh, también anunció que su institución remitirá a la CVR más de mil ensayos sobre desapariciones forzadas, que tuvieron lugar principalmente en el departamento de Ayacucho. Del mismo modo, declaró poseer documentos sobre casos de torturas y ejecuciones extrajudiciales presentados entre 1982 y 2000. (*El Peruano*, 19/09/2001)

## **Conclusión**

Tal parece que en el seno de la población peruana no existe un fuerte movimiento ciudadano que exija lograr y publicar la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos. Precisamente, pareciera más tratarse de una suerte de indiferencia; las causas y consecuencias de la violencia política interna no parecen interesar a la opinión pública y no son temas del debate político cotidiano, que se encuentra más enfocado en la corrupción o los problemas económicos. Además aunque la Comisión haya comenzado efectivamente su labor, la mayor parte de la sociedad peruana se halla poco o no se halla informada sobre su existencia misma, o si lo está, no tiene confianza en ella ni en la eficacia de su trabajo<sup>44</sup>. Por esta razón, el nuevo objetivo asignado a la CVR, fomentar la reconciliación nacional, resulta una tarea muy pesada, sino desproporcionada. De este trabajo de comunicación de la Comisión va a depender en gran parte la apertura del proceso de reconciliación nacional y el éxito de la comisión peruana, proceso que no deberá detenerse tras el fin del mandato de la CVR.

Sin embargo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación dispone, en relación a las comisiones de la verdad precedentes de la región latinoamericana, dos grandes ventajas para el éxito de su misión. Por una parte, su mandato establece de manera precisa su relación con el poder judicial, exigiéndole contribuir a la aclaración de los crímenes y violaciones a los derechos humanos cometidos, por los organismos jurisdiccionales respectivos, lo que implica una transmisión de información al poder judicial. Por otra parte, las recientes decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso *Barrios Altos*<sup>45</sup> resguardan a la sociedad peruana de la

---

<sup>44</sup> Esta falta de confianza de la sociedad no es solamente propia a la Comisión de la Verdad y Reconciliación; la situación política interna, la corrupción y sus consecuencias han generado la desconfianza de la población contra toda organización oficial.

<sup>45</sup> La decisión sobre el caso estableció que las leyes de amnistía N°26479 y 26492, adoptadas en 1995 por el gobierno de Fujimori, son incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos y que por este hecho “están desprovistas de efectos jurídicos”. Puntos 41 a 44 de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14 de marzo de 2001, CDH-11.528/035. Por otra parte, la

promulgación de una nueva ley de amnistía resultante del trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, como fue el caso de El Salvador, entre otros.

---

decisión interpretativa del 4 de setiembre de 2001, CDH-11.528/079, precisa que la decisión está provista de efectos generales, lo que implica consecuencias para todo el continente latinoamericano.