
Comisión
de la

Conclusiones y Recomendaciones

Informe Final de la
Comisión de la Verdad y Reconciliación



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

© 2003 / Asociación Pro Derechos Humanos
APRODEH

Miembro fundador de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y de la Red Científica Peruana – Internet, y miembro de la Asociación Nacional de Centros.

Afiliada a la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH-Paris), la Organización Mundial contra la Tortura (OMCY-SOS-Torture-Ginebra) y miembro de la Coalición de ONGs por una Corte Penal Internacional (CCPI).

Internet : <http://www.aprodeh.org.pe>
e-mail : postmaster@aprodeh.org.pe
Dirección : Jr. Pachacútec 980, Jesús María, Lima, Perú
Teléfonos : (0051) – 1 – 424-7057 / 431-4837 / 431-0482
Fax : (0051) – 1 – 431-0477

Segunda edición
Diciembre de 2003

Cuidado de edición : Luz García Hidalgo
lucecitari@hotmail.com

Diseño de portada: Maite Cortez Santana

Impresión : Editora Impresora Amarilys
Teléfono: 330-7122, telefax: 431-7053

Impreso en el Perú
1 000 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501132003-7164

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
DISCURSO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN	11
CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME FINAL DE LA CVR	23
I. Las Dimensiones del Conflicto	25
II. Las Responsabilidades del Conflicto	30
III. La Responsabilidad de los Gobiernos y de los Poderes y Aparatos del Estado	37
IV. El Proceso Político y los Gobiernos	47
V. El Papel de las Organizaciones Sociales	67
VI. Sobre las Secuelas del Conflicto Armado Interno	74
VII. Sobre la Necesidad de Reparar	77
VIII. Sobre el Proceso de Reconciliación Nacional	79
RECOMENDACIONES	81

PRESENTACIÓN

El mandato de la Comisión de la Verdad y Reconciliación terminó con la entrega al país de su Informe Final, que contiene un exhaustivo diagnóstico del período de violencia que vivió el Perú entre 1980 y el 2000, así como un conjunto de recomendaciones cuyo objetivo es evitar que se repitan en el futuro las violaciones a los derechos humanos que sufrió un ingente número de compatriotas.

La tarea presente es llevar adelante esas recomendaciones, evitar la impunidad y el olvido que tantas veces han caracterizado la historia peruana y que nos han conducido muchas veces a repetir las mismas tragedias.

Ello supone la combinación de la voluntad política de quienes tienen en sus manos la conducción del Estado, junto con conciencia y movilización de la sociedad a favor de la búsqueda de la verdad y del logro de la justicia para quienes fueron víctimas del abuso y del crimen.

Conciencia implica información, conocimiento, comprensión, juicio, criterio, la formación de una actitud crítica capaz de movilizarse y de exigir. En ese sentido, conciencia involucra compromiso, en este caso una actitud solidaria.

La publicación que presentamos ofrece al lector algunos textos del trabajo final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Su conocimiento es imprescindible para juzgar el resultado de la labor de ese organismo; para generar conciencia de la hecatombe que vivió el país y de las profundas

fracturas que lo afectan; para, finalmente, movilizar la solidaridad con sus víctimas y la disposición a construir una sociedad con equidad y justicia.

Incluye el discurso del entonces presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, doctor Salomón Lerner, en el acto de entrega del Informe Final al Presidente de la República. Igualmente, las Conclusiones de este último documento y la parte de las Recomendaciones contenidas en el mismo, relativa a las reformas institucionales.

“Y cuándo nos veremos con los demás, al borde de una mañana eterna, desayunados todos. Hasta cuándo este valle de lágrimas...”, escribió hace mucho tiempo César Vallejo. Esta es una oportunidad histórica para acercarnos a ese amanecer.

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS
Área de Comunicación

**DISCURSO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME
FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y
RECONCILIACIÓN**

Excelentísimo Señor Presidente de la República,
Señorita Presidenta del Consejo de Ministros,
Señores Ministros de Estado,
Señores Congresistas,
Señor Defensor del Pueblo,
Señores Altos Funcionarios del Estado,
Señor Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas,
Señores Comandantes Generales de los Institutos de las Fuerzas Armadas
y Policía Nacional,
Señores Miembros del Cuerpo Diplomático Acreditado en el Perú,
Señoras y Señores Representantes de Organizaciones de Víctimas,
Damas y Caballeros:

La historia del Perú registra más de un trance difícil, penoso, de auténtica postración nacional. Pero, con seguridad, ninguno de ellos merece estar marcado tan rotundamente con el sello de la vergüenza y el deshonor como el fragmento de historia que estamos obligados a contar en las páginas del informe que hoy entregamos a la Nación. Las dos décadas finales del siglo XX son —es forzoso decirlo sin rodeos— una marca de horror y de deshonor para el Estado y la sociedad peruanos.

La exclusión absoluta

Hace dos años, cuando se constituyó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, se nos encomendó una tarea vasta y difícil: investigar y hacer pública la verdad sobre las dos décadas [de violencia] de origen político que se iniciaron en el Perú en 1980. Al cabo de nuestra labor, podemos exponer esa verdad con un dato que, aunque es abrumador, resulta al mismo tiempo insuficiente para entender la magnitud de la tragedia vivida en nuestro país: la Comisión ha encontrado que la cifra más probable de víctimas fatales en esos veinte años supera los 69 mil peruanos y peruanas muertos o desaparecidos a manos de las organizaciones subversivas o por obra de agentes del Estado.

No ha sido fácil ni mucho menos grato llegar a esa cifra, cuya sola enunciación parece absurda. Y sin embargo, ella es una de las verdades con las que el Perú de hoy tiene que aprender a vivir si es que verdaderamente desea llegar a ser aquello que se propuso cuando nació como República: un país de seres humanos iguales en dignidad, en el que la muerte de cada ciudadano cuenta como una desventura propia, y en el que cada pérdida humana —si es resultado de un atropello, un crimen, un abuso— pone en movimiento las ruedas de la justicia para compensar por el bien perdido y para sancionar al responsable.

Nada, o casi nada, de eso ocurrió en las décadas de violencia que se nos pidió investigar. Ni justicia, ni resarcimiento, ni sanción. Peor aún: tampoco ha existido, siquiera, la memoria de lo ocurrido, lo que nos conduce a creer que vivimos, todavía, en un país en el que la exclusión es tan absoluta que resulta posible que desaparezcan decenas de miles de ciudadanos sin que nadie en la sociedad integrada, en la sociedad de los no excluidos, tome nota de ello.

En efecto, los peruanos solíamos decir, en nuestra peores previsiones, que la violencia había dejado 35 mil vidas perdidas. ¿Qué cabe decir de nuestra comunidad política, ahora que sabemos que faltaban 35 mil más de nuestros hermanos sin que nadie los echara de menos?

Un doble escándalo

Se nos pidió averiguar la verdad sobre la violencia, señor Presidente, y asumimos esa tarea con seriedad y rigor, sin estridencias, pero, al mismo tiempo, decididos a no escamotear a nuestros compatriotas ni una pizca de la historia que tiene derecho a conocer. Así, nos ha tocado rescatar y apilar uno sobre otro, año por año, los nombres de decenas de miles de peruanos que estuvieron, que deberían estar y que ya no están. Y la lista, que entregamos hoy a la Nación, es demasiado grande como para que en el Perú se siga hablando de errores o excesos de parte de quienes intervinieron directamente en esos crímenes. Y la verdad que hemos encontrado es, también, demasiado estridente y rotunda como para que alguna autoridad o un ciudadano cualquiera pueda alegar ignorancia en su descargo.

El informe que hoy presentamos expone, pues, un doble escándalo: el del asesinato, la desaparición y la tortura masivos, y el de la indolencia, la ineptitud y la indiferencia de quienes pudieron impedir esta catástrofe humanitaria y no lo hicieron.

Hemos afirmado que el dato numérico es abrumador, pero insuficiente. Es cierto. Poco explica ese número o cualquier otro sobre las asimetrías, las responsabilidades y los métodos del horror vivido por la población peruana. Y poco nos ilustra, también, sobre la experiencia del sufrimiento que se abatió sobre las víctimas para no abandonarlas más. En este informe cumplimos con el deber que se nos impuso y con la obligación que contrajimos voluntariamente: exponer públicamente la tragedia como una obra de seres humanos padecida por seres humanos.

Hemos encontrado al cabo de nuestras investigaciones que de cada cuatro víctimas, tres fueron campesinos o campesinas cuya lengua materna era el quechua. Se trata, como sabemos los peruanos, de un sector de la población históricamente ignorado por el Estado y por la sociedad urbana, aquella que sí disfruta de los beneficios de nuestra comunidad política.

La Comisión no ha encontrado bases para afirmar, como alguna vez se ha hecho, que éste fue un conflicto étnico. Pero sí tiene fundamento

para aseverar que estas dos décadas de destrucción y muerte no habrían sido posibles sin el profundo desprecio a la población más desposeída del país, evidenciado por miembros del PCP-Sendero Luminoso y agentes del Estado por igual, ese desprecio que se encuentra entretelado en cada momento de la vida cotidiana de los peruanos.

Diecisiete mil testimonios aportados voluntariamente a la Comisión nos han permitido reconstruir, siquiera en esbozo, la historia de esas víctimas. Los peruanos han sido testigo de ello en las audiencias públicas que organizamos en distintas localidades del país. Los peruanos han sentido, de seguro, el agobio en encontrar en los testimonios, una y otra vez, el insulto racial, el agravio verbal a personas humildes, como un abominable estribillo que precede a la golpiza, la violación sexual, el secuestro del hijo o la hija, el disparo a quemarropa de parte de algún agente de las fuerzas armadas o la policía. Nosotros, en el curso de nuestras diligencias, nos hemos sentido indignados, por otra parte, de oír de los dirigentes de las organizaciones subversivas explicaciones estratégicas sobre por qué era oportuno, en cierto recodo de la guerra, reducir por el terror cuando no aniquilar a ésta o aquella comunidad campesina.

Mucho se ha escrito sobre la discriminación cultural, social y económica persistentes en la sociedad peruana. Poco han hecho las autoridades del Estado o los ciudadanos corrientes para combatir ese estigma de nuestra comunidad. Este informe muestra al país y al mundo que es imposible convivir con el desprecio, que éste es una enfermedad que acarrea daños muy tangibles. Desde hoy, el nombre de miles de muertos y desaparecidos estará aquí, en estas páginas, para recordárnoslo.

Responsables

Nuestro informe expone a todo el país la historia de miles de violaciones de los derechos humanos cometidos en las dos últimas décadas, crímenes de lesa humanidad practicados contra la sociedad y el Estado peruanos por las organizaciones subversivas o desde el Estado peruano por miembros de las fuerzas de seguridad.

Es cierto que esos crímenes, abusos y atropellos no se dieron en el vacío, sino en una sociedad desde antiguo mal habituada a la violencia contra los más débiles. Sin embargo —queremos afirmarlo con rotundidad— nadie se debe escudar en los defectos de nuestra sociedad ni en los rigores de nuestra historia para evadir sus responsabilidades.

Es verdad —y esa es una lección mayor de este informe— que existe una culpa general, la culpa de la omisión, que involucra a todos los que dejamos hacer sin preguntar en los años de la violencia. Somos los primeros en señalarlo así. Pero al mismo tiempo advertimos que existen responsabilidades concretas que afrontar y que el Perú —como toda sociedad que haya vivido una experiencia como ésta— no puede permitir la impunidad. La impunidad es incompatible con la dignidad de toda nación democrática.

La Comisión ha encontrado numerosos responsables de crímenes y violaciones a los derechos humanos e —informamos de ello a la Nación— así lo estamos haciendo saber a las autoridades pertinentes, respetando siempre los requisitos y restricciones que señala la ley peruana para imputar un delito. La Comisión exige y alienta a la sociedad peruana a exigir que la justicia penal actúe de inmediato, sin espíritu de venganza, pero con energía y sin vacilaciones.

Sin embargo, este informe va, en realidad, más allá del señalamiento de responsabilidades particulares. Hemos encontrado que los crímenes cometidos contra la población peruana no fueron, por desgracia, atropellos de ciertos sujetos perversos que se apartaban, así, de las normas de sus organizaciones. Nuestras investigaciones de campo, sumadas a los testimonios ya mencionados y un meticuloso análisis documental, nos obligan a denunciar en términos categóricos la perpetración masiva de crímenes coordinados o previstos por las organizaciones o instituciones que intervinieron directamente en el conflicto.

Mostramos en estas páginas de qué manera la aniquilación de colectividades o el arrasamiento de ciertas aldeas estuvo previsto en la estrategia del PCP-Sendero Luminoso. Junto con ello, el cautiverio de poblaciones indefensas, el maltrato sistemático, el asesinato como forma

de impartir ejemplos e infundir temor conformaron una metodología del horror puesta en práctica al servicio de un objetivo —el poder— considerado superior al ser humano.

El triunfo de la razón estratégica, la voluntad de destrucción por encima de todo derecho elemental de las personas, fue la sentencia de muerte para miles de ciudadanos del Perú. Esta voluntad la hemos encontrado enraizada en la doctrina del PCP-Sendero Luminoso, indistinguible de la naturaleza misma de la organización en esos veinte años. Nos hemos topado con aquella razón estratégica en las declaraciones de los representantes de la organización, que transparentan una disposición manifiesta a administrar la muerte y aun la crueldad más extrema como herramientas para la consecución de sus objetivos. Por su carácter inherentemente criminal y totalitario, despectivo de todo principio humanitario, el PCP-Sendero Luminoso es una organización que, en cuanto tal, no puede tener cabida en una nación democrática y civilizada como la que deseamos construir los peruanos.

El Estado

Frente a un desafío tan desmesurado, era el deber del Estado y sus agentes defender a la población —su fin supremo— con las armas de la ley. Debe quedar claro que el orden que respaldan y reclaman los pueblos democráticos no es el de los campos de concentración, sino aquel que asegura el derecho a la vida y la dignidad de todos. No lo entendieron así los encargados de defender ese orden. En el curso de nuestras investigaciones, y teniendo a mano las normas de derecho internacional que regulan la vida civilizada de las naciones, hemos llegado a la convicción de que, en ciertos períodos y lugares, las Fuerzas Armadas incurrieron en una práctica sistemática o generalizada de violaciones de derechos humanos y que existen fundamentos para señalar la comisión de delitos de lesa humanidad, así como infracciones al derecho internacional humanitario.

Como peruanos, nos sentimos abochornados por decir esto, pero es la verdad y tenemos la obligación de hacerla conocer. Durante años, las fuerzas del orden olvidaron que ese orden tiene como fin supremo a la

persona y adoptaron una estrategia de atropello masivo de los derechos de los peruanos, incluyendo el derecho a la vida. Ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, masacres, violencia sexual contra las mujeres y otros delitos igualmente condenables conforman, por su carácter recurrente y por su amplia difusión, un patrón de violaciones de los derechos humanos que el Estado peruano y sus agentes deben reconocer para subsanar.

Tanta muerte y tanto sufrimiento no se pueden acumular simplemente por el funcionamiento ciego de una institución o de una organización. Se necesita, como complemento, la complicidad o al menos la anuencia de quienes tienen autoridad y por lo tanto facultades para evitar una desgracia. La clase política que gobernó o tuvo alguna cuota de poder oficial en aquellos años tiene grandes explicaciones que dar al Perú. Hemos reconstruido esta historia y hemos llegado al convencimiento de que ella no hubiera sido tan grave si no fuera por la indiferencia, la pasividad o la simple ineptitud de quienes entonces ocuparon los más altos cargos públicos. Este informe señala, pues, las responsabilidades de esa clase política que, debemos recordarlo, no ha realizado todavía una debida asunción de sus culpas en la desgracia de los compatriotas a los que quisieron, y tal vez quieran todavía, gobernar.

Es penoso, pero cierto: quienes pidieron el voto de los ciudadanos del Perú para tener el honor de dirigir nuestro Estado y nuestra democracia; quienes juraron hacer cumplir la Constitución que los peruanos se habían dado a sí mismos en ejercicio de su libertad, optaron con demasiada facilidad por ceder a las Fuerzas Armadas esas facultades que la Nación les había dado. Quedaron, de este modo, bajo tutela las instituciones de la recién ganada democracia; se alimentó la impresión de que los principios constitucionales eran ideales nobles pero inadecuados para gobernar a un pueblo al que —en el fondo— se menospreciaba al punto de ignorar su clamor, reiterando la vieja práctica de relegar sus memoriales al lugar al que se ha relegado, a lo largo de nuestra Historia, la voz de los humildes: el olvido.

En un país como el nuestro, combatir el olvido es una forma poderosa de hacer justicia. Estamos convencidos de que el rescate de la verdad sobre el pasado —incluso de una verdad tan dura, tan difícil de sobrellevar como la que nos fue encomendado buscar— es una forma de acercarnos más a ese ideal de democracia que los peruanos proclamamos con tanta vehemencia y practicamos con tanta inconstancia.

En el momento en que la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue instituida, el Perú asistía, una vez más, a un intento entusiasta de recuperar la democracia perdida. Y sin embargo, para que ese entusiasmo tenga fundamento y horizonte, creemos indispensable recordar que la democracia no se había perdido por sí sola. La democracia fue abandonada poco a poco por quienes no supimos defenderla. Una democracia que no se ejerce con cotidiana terquedad pierde la lealtad de sus ciudadanos y cae sin lágrimas. En el vacío moral del que medran las dictaduras las buenas razones se pierden y los conceptos se invierten, privando al ciudadano de toda orientación ética: la emergencia excepcional se vuelve normalidad permanente; el abuso masivo se convierte en exceso; la inocencia acarrea la cárcel; la muerte —finalmente— se confunde con la paz.

El Perú está en camino, una vez más, de construir una democracia. Lo está por mérito de quienes se atrevieron a no creer en la verdad oficial de un régimen dictatorial; de quienes llamaron a la dictadura, dictadura; a la corrupción, corrupción; al crimen, crimen. Esos actos de firmeza moral, en las voces de millones de ciudadanos de a pie, nos demuestran la eficacia de la verdad. Similar esfuerzo debemos hacer ahora. Si la verdad sirvió para desnudar el carácter efímero de una autocracia, está llamada ahora a demostrar su poderío, purificando nuestra República.

Esa purificación es el paso indispensable para llegar a una sociedad reconciliada consigo misma, con la verdad, con los derechos de todos y cada uno de sus integrantes. Una sociedad reconciliada con sus posibilidades.

* * * * *

Señor Presidente:

El informe que presentamos a usted, y por intermedio suyo a toda la Nación, contiene un serio y responsable esfuerzo de reflexión colectiva sobre la violencia que vivió el Perú a partir de mayo de 1980. Se ha elaborado sobre la base de 16 986 testimonios recogidos en todo el territorio nacional de la boca de miles de peruanos, hombres y mujeres en su mayoría humildes que nos abrieron sus puertas y sus corazones, que consintieron en recordar —para instrucción de sus compatriotas— una verdad que cualquier persona quisiera olvidar, que tuvieron la valentía de señalar a responsables de graves crímenes y la entereza de compartir su dolor y, también, su terca esperanza de ser, algún día, reconocidos como peruanos por sus propios compatriotas.

Las voces de peruanos anónimos, ignorados, despreciados, que se encuentran recogidas en estos miles de páginas, deben ser —son— más altas y más limpias que todas aquellas voces que, desde la comodidad del poder y del privilegio, se han apresurado a levantarse en las últimas semanas para negar de antemano, como tantas veces ha ocurrido en nuestro país, toda credibilidad a sus testimonios y para cerrar el paso a toda corriente de solidaridad con los humildes.

Creemos, Señor Presidente, que ya no será posible acallar los testimonios aquí recogidos y puestos a disposición de la Nación entera. Nadie tiene derecho a ignorarlos y, menos que nadie, la clase política, aquellos ciudadanos que tienen la aspiración —legítima, aunque no siempre entendida con rectitud— de ser gobernantes y por tanto de ser servidores de sus compatriotas, según mandan los principios de la democracia. Mal harían los hombres y mujeres políticos, mal haríamos todos, en fingir que esta verdad, que estas voces, no existen, y en encogernos de hombros ante los mandatos que surgen de ella: hacer justicia en el doble sentido de dar reparaciones por los daños sufridos y de imponer castigos justos, no venganzas, a los culpables, y llevar a cabo las transformaciones de nuestro Estado y sociedad que impidan que una desgracia como la que vivimos se pueda repetir.

Asumir las obligaciones morales que emanan de este informe —la obligación de hacer justicia y de hacer prevalecer la verdad, la obligación

de cerrar las brechas sociales que fueron el telón de fondo de la desgracia vivida— es tarea de un estadista, es decir, de un hombre o una mujer empeñados en gobernar para mejorar el futuro de sus conciudadanos.

Al hacer a usted, señor Presidente, depositario de este informe, confiamos en dejarlo en buenas manos. No hacemos, en todo caso, otra cosa que devolver al Estado, que usted representa, ya debidamente cumplido el honoroso encargo que se nos confió: el informe final de nuestras investigaciones, en el que se recoge la verdad y solamente la verdad que hemos sido capaces de averiguar para conocimiento y reflexión de nuestros conciudadanos.

Señor Presidente,
compatriotas,
amigos:

Empecé afirmando que en este informe se habla de vergüenza y de deshonra. Debo añadir, sin embargo, que en su páginas se recoge también el testimonio de numerosos actos de coraje, gestos de desprendimiento, signos de dignidad intacta que nos demuestran que el ser humano es esencialmente magnánimo. Ahí se encuentran quienes no renunciaron a la autoridad y la responsabilidad que sus vecinos les confiaron; ahí se encuentran quienes desafiaron el abandono para defender a sus familias convirtiendo en arma sus herramientas de trabajo; ahí se encuentran quienes pusieron su suerte al lado de los que sufrían prisión injusta; ahí se encuentran los que asumieron su deber de defender al país sin traicionar la ley; ahí se encuentran quienes enfrentaron el desarraigo para defender la vida. Ahí se encuentran: en el centro de nuestro recuerdo.

Presentamos este informe en homenaje de todos ellos y de todas ellas. Lo presentamos, además, como un mandato de los ausentes y de los olvidados a toda la Nación. La historia que aquí se cuenta habla de nosotros, de lo que fuimos y de lo que debemos dejar de ser. Esta historia habla de nuestras tareas. Esta historia comienza hoy.

Salomón Lerner Febres
Presidente
Comisión de la Verdad y Reconciliación

CONCLUSIONES GENERALES DEL INFORME FINAL DE LA CVR

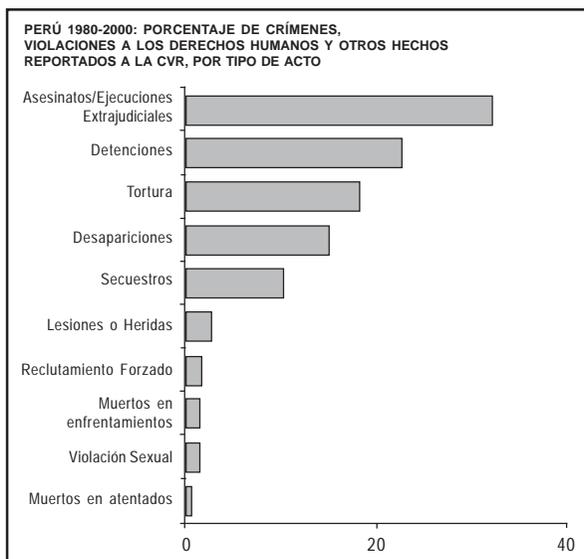
Como resultado de sus investigaciones sobre el proceso de violencia de origen político que se vivió en el Perú entre los años 1980 y 2000, la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha llegado a las siguientes conclusiones:

I. LAS DIMENSIONES DEL CONFLICTO

1. La CVR ha constatado que el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y 2000 constituyó el episodio de violencia más intenso, más extenso y más prolongado de toda la historia de la República. Asimismo fue un conflicto que reveló brechas y desencuentros profundos y dolorosos en la sociedad peruana.
2. La CVR estima que la cifra más probable de víctimas fatales de la violencia es de 69 280 personas.¹ Estas cifras superan el número de pérdidas humanas sufridas por el Perú en todas las guerras externas y guerras civiles ocurridas en sus 182 años de vida independiente.
3. La CVR afirma que el conflicto abarcó una proporción mayor del territorio nacional que cualquier otro,² provocó enormes pérdidas económicas expresadas en destrucción de infraestructura y deterioro de la capacidad productiva de la población y llegó a involucrar al conjunto de la sociedad.

¹ En un intervalo de confianza al 95 por ciento cuyos límites inferior y superior son 61 007 y 77 552 víctimas, respectivamente.

² La CVR ha recibido reportes de muertes y desapariciones como producto del conflicto armado interno en todos los departamentos, salvo Moquegua y Madre de Dios. Sólo en Tacna (1) y en Tumbes (4), las cifras de víctimas reportadas a la CVR son de un dígito.



4. La CVR constata que existió una notoria relación entre situación de pobreza y exclusión social y probabilidad de ser víctima de violencia. En el departamento andino de Ayacucho, donde ésta se inició, se concentra más del 40 por ciento de muertos y desaparecidos reportados a la CVR. Al sumar a ellas las víctimas consignadas por la CVR en los departamentos de Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín se llega al 85 por ciento de las víctimas registradas por la CVR.³

5. La CVR ha constatado que 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 por ciento se ocupaba en actividades agropecuarias.⁴

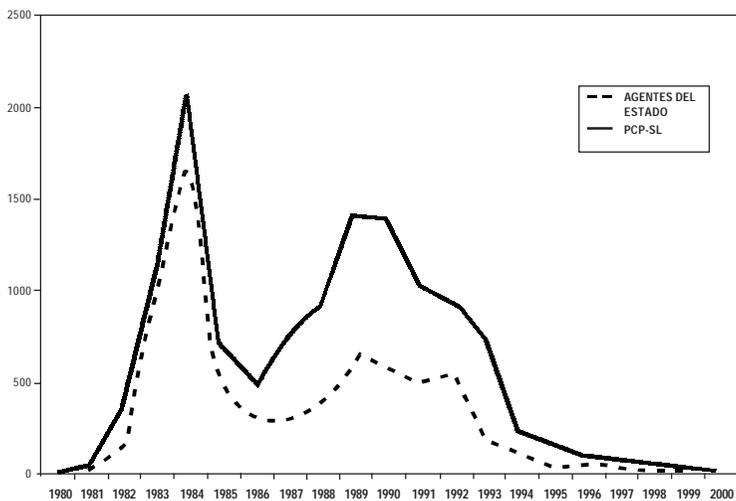
³ Debe señalarse cómo quienes hoy viven en esos departamentos son tan pobres que en conjunto concentran tan sólo el 9 por ciento del ingreso de todas las familias peruanas. Además, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huánuco son cuatro de los cinco departamentos más pobres del país.

⁴ En comparación al 29 por ciento de personas que vivían en zonas rurales, según el censo de 1993, el 28 por ciento de la PEA nacional está ocupada en el sector agrario.

PERÚ 1980-2000: CANTIDAD DE MUERTOS Y DESAPARECIDOS REPORTADOS A LA CVR, SEGÚN AÑO EN EL QUE OCURRIERON LOS HECHOS, POR PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL

AÑO	TOTAL	PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL				
		PCP SENDERO LUMINOSO	AGENTES DEL ESTADO	CADS	MRTA	NO DETERMINADO Y OTROS
TOTAL	22 507	12 564	7 260	466	339	1 878
1980	23	13	6	-	-	4
1981	49	34	9	-	-	6
1982	576	379	148	8	2	39
1983	2 256	1 107	990	26	3	130
1984	4 086	2 053	1 728	110	1	194
1985	1 397	700	585	33	7	72
1986	920	488	344	4	2	82
1987	1 135	737	274	12	4	108
1988	1 470	929	400	15	19	107
1989	2 400	1 413	663	27	65	232
1990	2 327	1 371	602	90	53	211
1991	1 837	1 015	483	71	66	202
1992	1 771	928	574	28	62	179
1993	1 016	721	174	15	17	89
1994	411	225	109	3	16	58
1995	290	166	50	8	14	52
1996	177	93	50	8	4	22
1997	140	78	26	2	2	32
1998	105	57	23	2	-	23
1999	86	38	17	3	1	27
2000	35	19	5	1	1	9

PERÚ 1980-2000: NÚMERO DE VÍCTIMAS FATALES REPORTADAS A LA CVR, SEGÚN PRINCIPALES AGENTES RESPONSABLES Y AÑO DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS



6. La CVR ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso 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 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno.⁵
7. La CVR comprueba que, 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 tiene un nivel educativo inferior a la educación secundaria, la CVR ha encontrado que el 68 por ciento de las víctimas se encontraba por debajo de ese nivel.
8. La CVR concluye que la violencia impactó desigualmente en distintos ámbitos geográficos y en diferentes estratos sociales del país. Si la tasa de víctimas reportadas a la CVR respecto de la población de Ayacucho hubiera sido similar en todo el país, la violencia hubiera ocasionado 1 millón 200 mil muertos y desaparecidos. De esa cantidad, 340 mil hubieran ocurrido en la ciudad de Lima.
9. La CVR ha constatado que 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, a juicio de la CVR, el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana a casi dos siglos de nacida la República.

⁵ Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comparte esa característica constituye solamente el 16 por ciento de la población peruana, de acuerdo con el Censo Nacional de 1993. En los tres departamentos más afectados, la proporción de personas que hablaban quechua u otra lengua nativa es siempre mayor entre las víctimas fatales reportadas a la CVR que en el conjunto de la población.

PERÚ 1980-2000: CANTIDAD DE MUERTOS Y DESAPARECIDOS REPORTADOS A LA CVR, SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LA VÍCTIMA, POR PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS	TOTAL	PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL				
		PCP SENDERO LUMINOSO	AGENTES DEL ESTADO	CADS	MRTA	NO DETERMINADO Y OTROS
TOTAL	22 507	12 564	7 260	466	339	1 878
SEXO						
Total	22 468	12 548	7 243	465	339	1 873
Femenino	4 524	2 669	1 410	99	49	297
Masculino	17 944	9 879	5 833	366	290	1 576
NIVEL EDUCATIVO						
Total	14 119	8 022	4 431	278	245	1 143
Ninguno	2 904	1 834	837	61	16	156
Inicial	50	27	21	2	-	-
Primaria	6 756	4 054	1 965	144	124	469
Secundaria	3 115	1 585	1 074	61	82	313
Superior	1 294	522	534	10	23	205
IDIOMA MATERNO						
Total	15 177	8 693	4 684	319	266	1 215
Quechua	11 376	6 788	3 491	261	71	765
Castellano	3 593	1 734	1 181	49	190	439
Otras lenguas nativas	208	171	12	9	5	11
OCUPACIÓN						
Total	13 470	7 854	4 042	258	231	1 085
Campeños	6 897	4 031	2 119	164	108	475
Autoridades y dirigentes locales	2 359	1 681	457	32	41	148
Amas de casa	910	609	247	14	7	33
Vendedores y comerciantes	899	476	287	15	24	97
Trabajadores independientes	625	284	245	13	14	69
Profesores	381	170	164	5	5	37
Estudiantes univers. y de IST	324	62	195	1	6	60
Empleados	322	158	110	3	12	39
Fuerzas armadas y policiales	217	135	30	1	3	48
Obreros	193	80	87	6	5	15
Profesionales e intelectuales	78	39	17	0	1	21
Otras ocupaciones	265	129	84	4	5	43

Nota: El total para cada una de las variables puede diferir del total general debido a la ausencia de información en algunos registros.

10. La CVR ha hallado que el conflicto puso de manifiesto graves limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar el orden público y la seguridad, así como los derechos fundamentales de sus ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático.
11. La CVR asimismo ha encontrado una precaria vigencia del orden constitucional y el Estado de Derecho, los que en momentos de la crisis fueron vulnerados.

II. LAS RESPONSABILIDADES DEL CONFLICTO

A. Sobre el PCP-Sendero Luminoso

12. La CVR ha apreciado que la causa inmediata y fundamental del desencadenamiento del conflicto armado interno fue la decisión del PCP-SL de iniciar la “lucha armada” contra el Estado peruano, a contracorriente con la abrumadora mayoría de peruanos y peruanas y en momentos en que se restauraba la democracia a través de elecciones libres.

13. Para la CVR, el PCP-SL fue el principal perpetrador de crímenes y violaciones de los derechos humanos tomando como medida de ello la cantidad de personas muertas y desaparecidas. Fue responsable del 54 por ciento de las víctimas fatales reportadas a la CVR.

PERÚ 1980-2000: CANTIDAD DE MUERTOS Y DESAPARECIDOS REPORTADOS A LA CVR, SEGÚN DEPARTAMENTO EN EL QUE OCURRIERON LOS HECHOS, POR PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL

DEPARTAMENTO	TOTAL	PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL				
		PCP SENDERO LUMINOSO	AGENTES DEL ESTADO	CADS	MRTA	NO DETERMINADO Y OTROS
TOTAL	22 507	12 564	7 260	466	339	1 878
AMAZONAS	21	1	8	-	3	9
ANCASH	220	85	64	3	-	68
APURIMAC	1 022	622	301	1	4	94
AREQUIPA	16	12	3	-	-	1
AYACUCHO	10 661	5 921	3 968	250	5	517
CAJAMARCA	51	30	11	1	-	9
CALLAO	49	1	46	-	1	1
CUSCO	361	177	135	16	5	28
HUANCAVELICA	1 681	1 085	451	17	1	127
HUANUCO	2 350	1 295	784	4	8	259
ICA	50	22	10	1	1	16
JUNÍN	2 565	1 698	368	140	112	247
LA LIBERTAD	71	54	14	1	-	2
LAMBAYEQUE	23	10	10	-	-	3
LIMA	466	123	234	-	7	102
LORETO	54	4	13	-	22	15
MADRE DE DIOS	1	-	1	-	-	-
PASCO	251	179	28	1	11	32
PIURA	83	45	18	-	2	18
PUNO	423	309	51	4	3	56
SAN MARTÍN	853	320	287	1	126	119
TACNA	2	-	-	-	-	2
UCAYALI	412	189	173	-	9	41
s.i.	821	382	282	26	19	112

14. La CVR ha comprobado que el PCP-SL desplegó extremada violencia e inusitada crueldad que comprendieron la tortura y la sevicia como formas de castigar o sentar ejemplos intimidatorios en la población que buscaba controlar.
15. La CVR ha encontrado que el PCP-SL fue en contra de las grandes tendencias históricas del país, y poniendo en práctica una férrea voluntad política se expresó como un proyecto militarista y totalitario de características terroristas que no conquistó el apoyo duradero de sectores importantes de peruanos.
16. La CVR considera que la ideología en que el PCP-SL sustentó su proyecto fue de carácter fundamentalista, centrada en una rígida preconcepción del devenir histórico, encerrada en una visión únicamente estratégica de la acción política y por tanto reñida con todo valor humanitario. Desdeñaba el valor de la vida y negaba los derechos humanos.
17. La CVR ha constatado que el PCP-SL logró su cohesión interna a través del llamado Pensamiento Gonzalo que reflejó el culto a la personalidad de Abimael Guzmán Reynoso, fundador y dirigente de la organización, a quien se le consideró la encarnación del pensamiento más elevado en la historia de la Humanidad.
18. Para la CVR, el PCP-SL, de acuerdo a su ideología, adoptó una estrategia que buscó conciente y constantemente provocar respuestas desproporcionadas por parte del Estado, sin tener en cuenta el profundo sufrimiento que ello ocasionaba a la población por la que decía luchar.
19. La CVR considera que el PCP-SL llevó la ideología fundamentalista y la organización totalitaria a sus extremos. En su acción subversiva se constata una trágica ceguera: ve clases, no individuos. De allí su falta absoluta de respeto por la persona humana y por el derecho a la vida, incluyendo la de sus militantes. Exacerbó en ellos una vena fanática que se convirtió en su sello de identidad.

20. La CVR ha constatado características terroristas del PCP-SL que se desplegaron desde un comienzo a través de “ajusticiamientos” realizados con sevicia, prohibición de entierros, y otras manifestaciones delictivas, incluido el uso de coches-bomba en las ciudades.
21. La CVR encuentra asimismo un potencial genocida en proclamas del PCP-SL que llaman a «pagar la cuota de sangre» (1982), «inducir genocidio» (1985) y que anuncian que «el triunfo de la revolución costará un millón de muertos» (1988). Esto se conjuga con concepciones racistas y de superioridad sobre pueblos indígenas.
22. La CVR ha encontrado que el PCP-SL se aprovechó de ciertas instituciones del sistema educativo como principal cabecera de playa y que a través de ellas logró expandir su prédica y captar núcleos minoritarios de jóvenes de uno y otro sexo en diferentes partes del país. Si bien ofrecía a los jóvenes una utopía que les brindaba identidad totalizante, en el fondo los encerraba en una organización fundamentalista y opresora a través de cartas de sujeción a Abimael Guzmán Reynoso.
23. La CVR ha constatado que la prédica del PCP-SL pudo tener aceptación fugaz, en razón de la incapacidad del Estado y de las elites del país para responder a las demandas educativas de una juventud frustrada en sus esfuerzos de movilidad social y de aspiración de progreso.
24. La CVR ha encontrado que el PCP-SL secundó las tesis maoístas y convirtió a las zonas rurales en el escenario principal del conflicto. Sin embargo, no tomó en cuenta las necesidades y aspiraciones económicas del campesinado, ni sus organizaciones propias, ni sus especificidades culturales, y convirtió, más bien, a los campesinos en *masa* que debía someterse a la voluntad del partido. La disidencia individual en la *masa* llevó a asesinatos y aniquilamientos selectivos, y la disidencia colectiva condujo a masacres y arrasamientos de comunidades enteras.

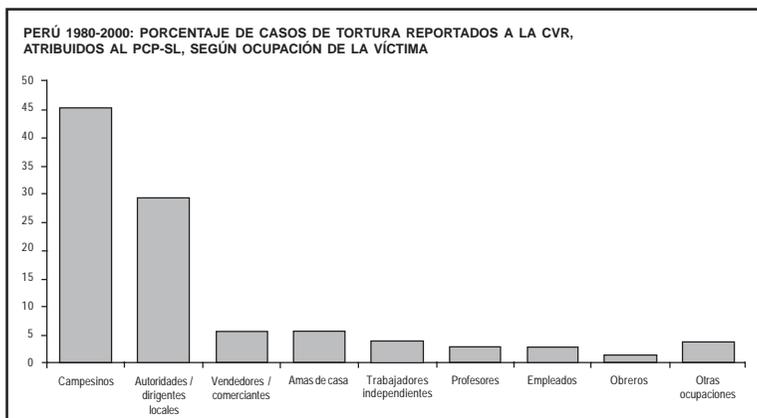
25. La CVR ha establecido que la presencia del PCP-SL en los Andes y la respuesta contrasubversiva del Estado revivió y *militarizó* viejos conflictos intra e intercomunales. Catalogó como “enemigos de clase” a los sectores relativamente más conectados al mercado o a las redes e instituciones regionales o nacionales, y decretó su destrucción. Su “guerra campesina” contra el Estado se convirtió en muchos casos en enfrentamientos entre campesinos.
26. La CVR ha constatado que la violencia extrema practicada por el PCP-SL en las localidades rurales de los Andes se extendió también a los centros urbanos. Lima y otras ciudades fueron también escenario complementario y sufrieron sabotajes, asesinatos selectivos, paros armados y actos terroristas, especialmente bajo la modalidad de coches-bomba.
27. La CVR señala que la concepción ideológica del PCP-SL implicaba la destrucción del “viejo Estado” desde sus cimientos; ello los llevó al asesinato de autoridades, especialmente locales: alcaldes, gobernadores, tenientes gobernadores, jueces de paz. Pero también autoridades nacionales: ministros, parlamentarios y otros representantes de los poderes del Estado.⁶ El 12 por ciento de las víctimas fatales reportadas a la CVR que fueron causadas por el PCP-SL eran autoridades. Además, incurrió en el asesinato masivo de dirigentes sociales, hombres y mujeres, dirigentes comunales, alcaldes varas, dirigentes campesinos, sindicales, barriales, magisteriales y de organizaciones de mujeres.
28. La CVR por la generalidad y lo sistemático de estas prácticas, señala que miembros del PCP-SL, y en especial su dirección nacional y su denominada *jefatura*, tienen directa responsabilidad por la comisión de crímenes de lesa humanidad en el marco de ataques armados contra la población civil, cometidos a gran escala o bien como parte de una estrategia general o planes específicos. Del mismo modo, estas conductas constituyen, a juicio de la CVR, graves infracciones a los Convenios de Ginebra, cuyo respeto era obligatorio para todos los

⁶ La CVR ha recibido reportes de 930 autoridades locales asesinadas por el PCP-SL, sin embargo, la CVR estima que la cifra real es mucho mayor.

participantes en las hostilidades.⁷ La perfidia con la que actuó el PCP-SL en el terreno, escudándose en la población civil, evitando el uso de distintivos y atacando a traición, entre otros métodos similares como el recurso a acciones terroristas, constituyó un calculado mecanismo que buscaba provocar reacciones brutales de las fuerzas del orden contra la población civil, incrementando en una forma extraordinaria los sufrimientos de las comunidades en cuyos territorios se llevaban a cabo las hostilidades.

29/30. La CVR encuentra la más grave responsabilidad en los miembros del sistema de dirección del PCP-SL por el conflicto que desangró a la sociedad peruana, por los siguientes elementos:

- por haber dado inicio a la violencia en contra del sentimiento abrumadoramente mayoritario de la población;
- por haber planteado su lucha contra la democracia peruana con una estrategia sanguinaria;
- por las prácticas violentas de ocupación y control de territorios rurales y poblaciones campesinas, con un alto costo en vidas y en sufrimiento humano;
- por su política de genocidio mediante actos de provocación al Estado;

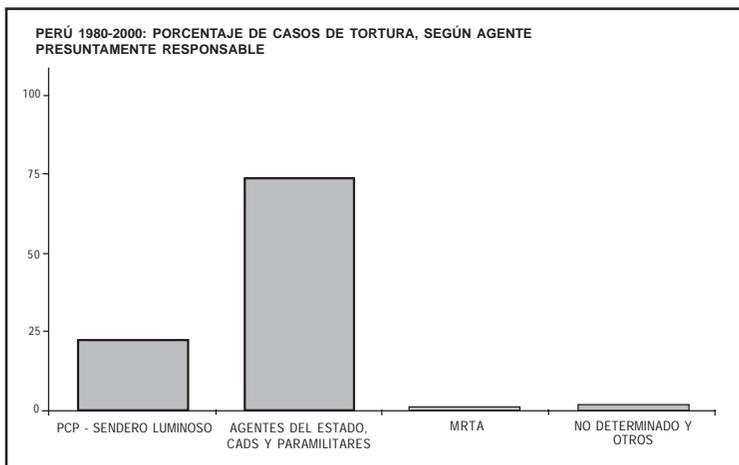


⁷ Se refiere a normas del Derecho Internacional Humanitario recogidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra.

- por su decisión de proclamar el llamado *equilibrio estratégico* que acentuó el carácter terrorista de sus acciones.
31. La CVR hace notar la profunda irresponsabilidad y menosprecio del PCP-SL hacia sus propios militantes, a quienes se les inducía a matar y morir de la manera más cruel y sanguinaria, mientras que sus dirigentes máximos, especialmente Abimael Guzmán Reynoso, permanecían en Lima, exentos de riesgos físicos y privaciones, prácticamente durante todo el conflicto. Esta incongruencia se expresó de la manera más patente cuando, tras ser capturado, Abimael Guzmán Reynoso, abandonó casi inmediatamente la tesis del “equilibrio estratégico” y solicitó al gobierno un “acuerdo de paz” junto con un reconocimiento explícito y sumamente elogioso al gobierno dictatorial de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.
 32. La CVR expresa su pesar por los miles de jóvenes que resultaron seducidos por una propuesta que constataba los profundos problemas del país y proclamaba: «la rebelión se justifica». Muchos de ellos, con voluntad de transformar esa realidad injusta, no advirtieron que el tipo de rebelión que planteaba el PCP-SL implicaba el ejercicio del terror y la implantación de un régimen totalitario. Quedaron así encuadrados en una organización absolutamente vertical y totalitaria que les inculcaba el desprecio por la vida, castigaba las discrepancias y exigía plena sumisión. Muchos de ellos murieron inútil y cruelmente. La CVR llama al país a impulsar las reformas institucionales necesarias para que proyectos terroristas y totalitarios no encuentren nunca más eco alguno entre los jóvenes.
 33. La Comisión constata que, a diferencia de otros países de América Latina por esa misma época, entre 1980 y 1992, el conflicto armado interno se desarrolló mientras imperaba en el Perú un régimen democrático, con elecciones libres, libertad de prensa y el sistema político más inclusivo de nuestra historia contemporánea. El PCP-SL y el MRTA se autoexcluyeron de manera unilateral del sistema democrático y socavaron más bien con sus acciones armadas el régimen político democrático instaurado en 1980.

B. Sobre el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)

34. En 1984, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) inició a su vez una lucha armada contra el Estado y es responsable del 1,5 por ciento de las víctimas fatales que fueron reportadas a la CVR. A diferencia de SL y en forma similar a otras organizaciones armadas latinoamericanas con quienes mantuvo vínculos, el MRTA reivindicaba sus acciones y sus miembros usaban distintivos para diferenciarse de la población civil, se abstuvo de atacar a la población inermes y en algunas coyunturas dio muestras de estar abierto a negociaciones de paz. Sin embargo, el MRTA incurrió también en acciones criminales,⁸ recurrió a asesinatos, como en el caso del Gral. Enrique López Albújar, a la toma de rehenes y a la práctica sistemática del secuestro, crímenes que violan no sólo la libertad de las personas sino el derecho internacional humanitario que el MRTA afirmaba respetar. Cabe resaltar también que el MRTA asesinó a disidentes de sus propias filas.



⁸ El acto mismo de levantarse en armas contra un régimen legítimamente elegido es un acto criminal.

35. En balance, durante la década de 1980, el discurso y las acciones del MRTA contribuyeron a crear un clima en el cual el uso de la violencia pretendió ser o aparecer como un recurso político legítimo, favoreciendo en última instancia el accionar y expansión de Sendero Luminoso. Y en la década de 1990, especialmente a partir de su frustrada toma del Congreso y de la toma de la residencia del embajador japonés en diciembre de 1996, el MRTA favoreció la legitimación de la política contrasubversiva autoritaria y militarizada del gobierno de Alberto Fujimori.

III. LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS Y DE LOS PODERES Y APARATOS DEL ESTADO

36. La CVR constata que Fernando Belaúnde Terry y Alan García Pérez ganaron la presidencia en elecciones libres y directas. También lo hizo Alberto Fujimori en 1990. Sin embargo, a partir del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, Fujimori se convirtió en un gobernante autoritario, que buscó permanecer en el poder consolidando una autocracia corrupta.

37. La CVR hace notar que, a pesar de la subversión armada del PCP-SL y del MRTA, y de ser notoriamente deficitaria en muchos aspectos,



la democracia respetó la separación de poderes y la libertad de expresión, celebró tres elecciones presidenciales y parlamentarias, cuatro elecciones municipales nacionales y elecciones regionales en 1989. Ninguna de ellas fue cuestionada.

38. La CVR constata, no obstante, que quienes gobernaron el Estado en ese período carecieron de la comprensión necesaria y del manejo adecuado del conflicto armado planteado por PCP-SL y el MRTA. Existió un interés por poner en marcha la Constitución de 1979, por desarrollar el país y por hacer que la relación entre gobernantes y gobernados fuese expresión del Estado de Derecho. Sin embargo, tanto el gobierno del presidente Belaúnde como el del presidente Alan García erraron al no aplicar una estrategia integral, vale decir social, política, económica, militar, psicosocial, de inteligencia y de movilización del conjunto de la población para hacer frente de un modo eficaz y dentro de los propios marcos democráticos a la subversión armada y al terrorismo.

A. La actuación de las Fuerzas Policiales

39. La CVR señala que las fuerzas policiales tenían el deber de enfrentar a los grupos subversivos que vulneraban los derechos fundamentales de los ciudadanos y reconoce la esforzada y sacrificada labor que sus miembros realizaron durante los años de violencia. Asimismo rinde 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.
40. La CVR considera que la formación contrasubversiva recibida hasta entonces por las fuerzas del orden había tenido como referente a movimientos guerrilleros según el modelo *castrista* o, en el mejor de los casos, a grupos armados semejantes a los que por esos años actuaban en otros países de América Latina. Esta fue una razón principal de su dificultad para enfrentar a un enemigo vesánico, que se confundía entre la población civil y era diferente a aquellos grupos subversivos.

41. La CVR señala que las fuerzas de la policía tuvieron que responder a la agresión del PCP-SL y, después, del MRTA en condiciones logísticas precarias, sin entrenamiento adecuado ni rotación suficiente de efectivos. Cuando recibieron la responsabilidad de conducir las acciones de lucha contrasubversiva en Ayacucho, no contaron con un apoyo adecuado del Gobierno.
42. La CVR considera que las limitaciones de los servicios de inteligencia policiales no permitieron tener una visión adecuada de lo que acontecía. Esto, sumado al desconocimiento de la naturaleza del PCP-SL, provocó que se menospreciara la magnitud del fenómeno en curso. Así, en lugar de enviar a los agentes más preparados y eficientes de cada institución, se mantuvo la práctica común en las organizaciones policiales de enviar a elementos no idóneos a zonas alejadas como forma de castigo.
43. La CVR ha constatado que una vez declarado el estado de emergencia en Ayacucho, en octubre de 1981, la intervención del destacamento policial contrainsurgente denominado los *sinchis*⁹ hizo crecer las violaciones a los derechos humanos, generó resentimientos y distanció a la policía de la población.
44. La CVR señala que tanto las dificultades de coordinación para sumar esfuerzos entre los tres institutos policiales, cuanto la corrupción en altos oficiales y en unidades estratégicas fueron factores externos al conflicto mismo que impidieron un mejor desempeño policial en los años en que la subversión aún era débil. Por ello, a pesar de los relativos logros obtenidos durante 1982 con la captura de subversivos, especialmente en las ciudades, hubo dos acontecimientos que mostraron que la subversión había excedido las capacidades de las FF.PP.: el asalto al centro penitenciario de Huamanga por el PCP-SL y el repliegue de los puestos policiales en el campo a lo largo de 1982.

⁹ Unidad contrainsurgente de la antigua Guardia Civil.

45. La CVR ha constatado que con el ingreso de las FF.AA. a Ayacucho y la posterior implantación de los comandos político-militares (CPM) en las zonas declaradas en estado de emergencia se impuso la subordinación policial a las FF.AA., quedando sujeta a las funciones establecidas por los jefes militares, por encima de sus propios comandos y de las autoridades civiles. En este contexto y a medida que la ofensiva militar avanzó, agentes de los tres institutos policiales que actuaron en las zonas de emergencia incurrieron en graves violaciones a los derechos humanos.
46. La CVR concluye que la lucha contra la subversión reforzó en miembros de la policía prácticas autoritarias y represivas preexistentes. La tortura en interrogatorios y las detenciones indebidas que habían sido frecuentes en el trato con la delincuencia común, adquirieron un carácter masivo durante la acción contrasubversiva. Además, la CVR ha constatado que las violaciones más graves a los derechos humanos por parte de agentes de la policía fueron: ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada de personas, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Entre estos, la CVR condena particularmente la práctica extendida de violencia sexual contra la mujer.
47. La CVR constata que durante la segunda mitad de la década de 1980, la unificación de las fuerzas policiales, el seguimiento de sus labores desde el Ministerio del Interior, y la fusión de distintas unidades operativas en la Dirección de Operaciones Especiales (DOES), contribuyeron a una mejor coordinación de acciones para la lucha contrasubversiva. Pese a ello, el sector no atendió ni reforzó lo suficiente a la DIRCOTE, unidad que había adquirido experiencia a partir de su trabajo concentrado en Lima.
48. La CVR ha encontrado indicios que vinculan individualmente a efectivos de las fuerzas policiales al mal llamado comando “Rodrigo Franco”, 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.

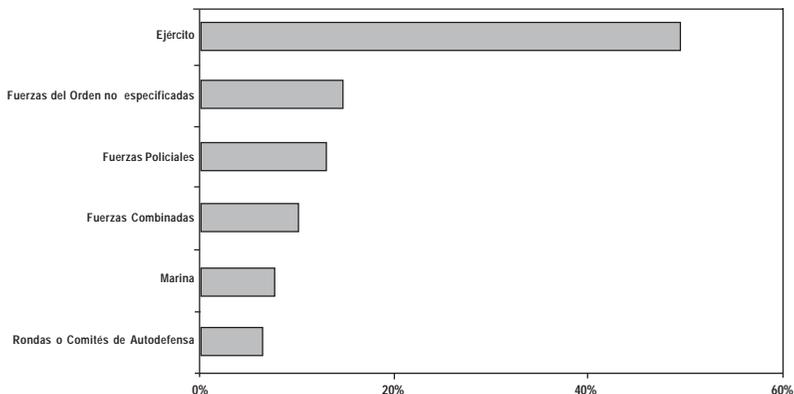
49. La CVR puede afirmar que el distanciamiento entre la policía y las poblaciones tendió a agudizarse conforme se desarrollaba el conflicto armado interno. Este hecho facilitó el arraigo de una mala imagen del policía como perpetrador o, en el caso de las zonas cocaleras, como corrupto vinculado al narcotráfico.
50. La CVR constata que a partir de 1985 las fuerzas policiales llegaron a tener un conocimiento más acertado de la organización y formas de acción de los grupos subversivos. El trabajo de inteligencia operativa de la DINCOTE (antes DIRCOTE) logró las impecables capturas de los principales dirigentes subversivos, destacando las de Víctor Polay Campos (9 de junio de 1992) y de Abimael Guzmán Reynoso (12 de septiembre del mismo año). Estas capturas constituyeron un aporte fundamental para conseguir la derrota estratégica de la subversión y el terrorismo.
51. La CVR constata que, a partir del golpe del 5 de abril de 1992, la PNP fue sometida a los planes del SIN y subordinada al poder militar, con un recorte significativo de sus facultades, una distorsión de sus funciones institucionales y una cúpula involucrada en la red de corrupción del régimen, manejada por Vladimiro Montesinos

B. La actuación de las Fuerzas Armadas

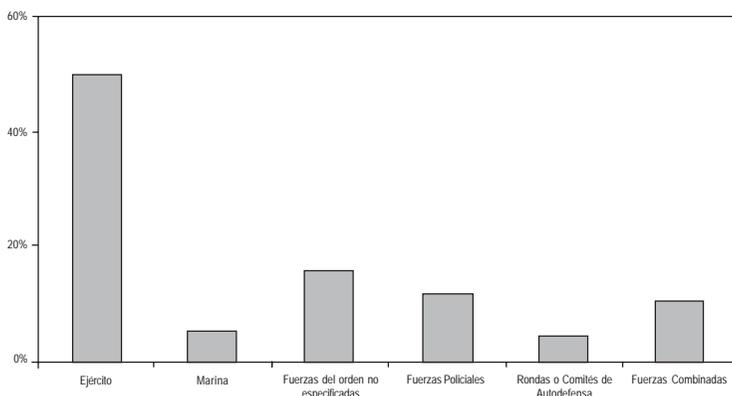
52. La CVR señala que las FF.AA., por decisión del gobierno constitucional y mediante decreto supremo expedido el 29 de diciembre de 1982, tenían el deber de enfrentar a los grupos subversivos que desafiaban el orden constitucional de la República y vulneraban los derechos fundamentales de los ciudadanos.
53. La CVR reconoce la esforzada y sacrificada labor que los efectivos de las FF.AA. realizaron durante los años de violencia y rinde 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.

54. La CVR ha encontrado que las FF.AA. aplicaron una estrategia que en un primer período fue de represión indiscriminada contra la población considerada sospechosa de pertenecer al PCP-SL. En un segundo período, esa estrategia se hizo más selectiva, aunque continuó posibilitando numerosas violaciones de derechos humanos.
55. La CVR afirma 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 a los derechos humanos, que constituyen crímenes de lesa humanidad, así como transgresiones de normas del Derecho Internacional Humanitario.
56. La CVR 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. El Poder Judicial debe establecer 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.

PERÚ 1980-2000: PORCENTAJE DE VÍCTIMAS DE EJECUCIONES ARBITRARIAS COMETIDAS POR AGENTES CONTRASUBVERSIVOS REPORTADAS A LA CVR, SEGÚN TIPO DE AGENTE RESPONSABLE



PERÚ 1980-2000: PORCENTAJE DE CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA POR AGENTES DEL ESTADO REPORTADOS A LA CVR, SEGÚN AGENTE RESPONSABLE



57. La CVR 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 condena particularmente la práctica extendida de violencia sexual contra la mujer. Todos estos actos constituyen una deshonra para quienes fueron sus perpetradores directos y para quienes, en su condición de superiores jerárquicos, los instigaron, permitieron o encubrieron con mecanismos de impunidad.

58. La CVR señala que al momento de su intervención en la lucha contra la subversión, las FF.AA. tenían preparación y equipamiento para enfrentar un eventual conflicto convencional (conflicto externo). Durante los primeros años de su intervención (1983-85) carecieron de adecuado trabajo de inteligencia sobre la organización, el perfil de los militantes y la estrategia del PCP-SL. Por decisión de la autoridad civil, su objetivo fue terminar rápidamente el conflicto, sin tomar en cuenta el costo en vidas humanas. Se plantearon recuperar el *dominio territorial*, suponiendo que la población se dividía entre poblados leales al Estado peruano y poblados subversivos o *zonas rojas*, sin advertir que estas últimas no eran homogéneas y

contenían por lo general sectores sobre los cuales el PCP-SL se imponía por la coacción e incluso el terror.

59. Para la CVR, aunque la intervención militar golpeó duramente la organización y la capacidad operativa de PCP-SL,¹⁰ produjo también una secuela de violaciones masivas de los derechos humanos y convirtió al bienio 1983-84 en el más letal del conflicto, fundamentalmente en Ayacucho. Peor aún, la estrategia resultó contraproducente, pues la represión indiscriminada en las zonas rurales postergó la ruptura entre PCP-SL y los sectores más pobres del campesinado, y no evitó la expansión de las acciones armadas a otras zonas del país.

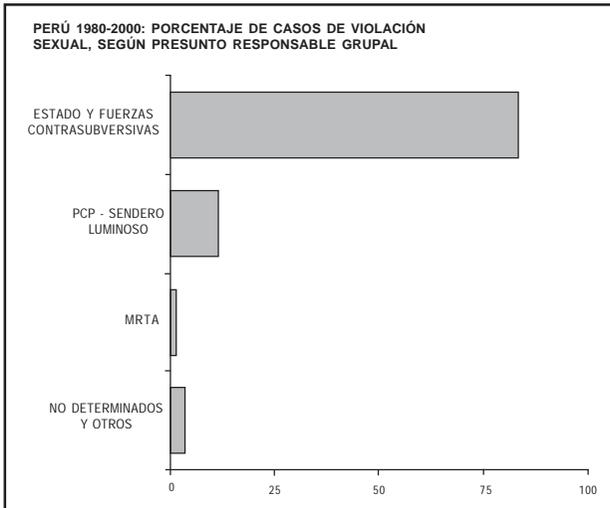
60. La CVR señala que, en agosto de 1989, las FF.AA. aprobaron la sistematización de una estrategia contrasubversiva. La nueva estrategia distinguía en los teatros de operaciones poblaciones amigas, neutrales y enemigas, y no tenía como objetivo principal el control territorial sino la eliminación de las OPA (organizaciones político-administrativas) o *comités populares* senderistas; ganar a la población y aislar a la fuerza militar del PCP-SL. La estrategia produjo resultados decisivos, como alentar la reacción del campesinado contra el poder senderista y la masificación de los comités de autodefensa, que cambiaron las relaciones entre FF.AA. y campesinado.

61. La CVR constata que en esta etapa las violaciones de derechos humanos fueron menos numerosas, pero más deliberadas o planificadas que en la etapa anterior. Aparecieron, además, escuadrones de la muerte cuya actividad llevó a que el Perú ocupara en esos años el primer lugar en el Mundo en desapariciones forzadas de personas.

¹⁰ Los documentos del PCP-SL reconocen alrededor de 1 700 bajas entre militantes del partido, el ejército guerrillero popular y las denominadas "masas", que los apoyaron entre 1983 y 1985. Aunque no hay convicción absoluta al respecto, la CVR considera que parte de los militantes muertos del PCP-SL pueden corresponder al total de 2 000 *desaparecidos* a manos de SL, sobre los que se puede razonablemente considerar que fueron jóvenes reclutados forzosamente que nunca más volvieron, posiblemente porque cayeron en enfrentamientos.

62. La CVR señala que la nueva estrategia fue aprovechada por un grupo de oficiales que, a su vez, diseñó planes para una posible interrupción castrense del proceso político. Parte de esos planes autoritarios serían retomados posteriormente para el golpe de 1992. Dichos proyectos antidemocráticos expusieron a las FF.AA. a dos grandes trastornos institucionales: a) el uso de un modelo de política contra-subversiva y la imagen de una fuerza armada victoriosa para justificar el golpe de Estado de 1992, y b) una tregua con el narcotráfico al definir al PCP-SL como enemigo principal, que debía ser aislado del campesinado cocalero. En algunos casos, y sobre todo a partir del ascenso de Vladimiro Montesinos, esa tregua se convirtió en alianza.
63. La CVR concluye que la captura de Abimael Guzmán y la desarticulación del PCP-SL y el MRTA no lograron evitar que la ética, el prestigio e incluso el bienestar y la eficiencia de las FF.AA.¹¹ quedaran seriamente mellados por una cúpula que unió su suerte al gobierno dictatorial. Este proceso de descomposición estuvo caracterizado por la actividad del grupo “Colina”, la persecución de oficiales disidentes, así como la organización de un sistema de corrupción, chantaje y espionaje político dentro de las propias FF.AA. bajo la dirección de Vladimiro Montesinos.
64. La CVR ha encontrado que las FF.AA. fueron capaces de extraer lecciones durante el proceso de violencia, las que le permitieron afinar su estrategia de manera que ésta fuera más eficaz y menos propensa a la violación masiva de derechos humanos. Este aprendizaje se revela ostensiblemente en el descenso de víctimas por acción de agentes del Estado precisamente en los años más intensos del conflicto armado interno (1989-1993), mientras que durante esos mismos años el PCP-SL desplegaba una desbordante violencia terrorista contra los pueblos quechua y asháninka y también contra la población urbana. Ese aprendizaje, junto con la proliferación de los comités de autodefensa, la inteligencia operativa policial, y el respaldo de la ciudadanía, permite explicar la derrota del PCP-SL.

¹¹ El menoscabo de la eficiencia de las FF.AA. en su tarea fundamental de la defensa nacional se reveló en el conflicto del Cenepa en 1995.



C. Sobre la actuación de los comités de autodefensa

65. La CVR estima que, desde muy temprano, sectores del campesinado más pobre, aquellos que según los cálculos del PCP-SL debían haber sido sus aliados principales, se levantaron contra un proyecto que no compartían y que se les imponía por la fuerza. En algunos casos de modo espontáneo, en otros por iniciativa de los Fuerzas Armadas, se formaron Comités de Autodefensa (CAD), que posteriormente se multiplicaron e infligieron en las áreas rurales su primera derrota estratégica al PC-SL.
66. La CVR reconoce el derecho de los campesinos a la autodefensa en el contexto excepcional planteado por la agresión senderista. Constata, al mismo tiempo, que en un número significativo de casos la formación de comités de autodefensa se produjo por la presión y el amedrentamiento de las FF.AA. y/o de otros CADs. En ocasiones, los CADs fueron más allá de tareas de autodefensa y resultaron, de acuerdo a los hallazgos de la CVR, responsables de crímenes que deben ser sancionados.

67. La CVR reconoce, sin embargo, que los CADs fueron un factor muy importante en el desenlace del conflicto armado interno y rinde homenaje a los ronderos caídos en defensa de sus comunidades y del país. Resalta, asimismo, que una vez terminado el conflicto armado no se convirtieron en sicarios del narcotráfico, ni pusieron su experiencia militar al servicio de otros actores implicados en actividades ilícitas. La inmensa mayoría de miembros de los CADs se ha reintegrado a sus comunidades, y el país sigue teniendo una deuda con ellos. El Decreto Legislativo 741, promulgado a fines de 1991, y su posterior reglamentación sólo les reconoce indemnizaciones a partir de la promulgación de la ley, y ha beneficiado a un reducido número de deudos.

IV. EL PROCESO POLÍTICO Y LOS GOBIERNOS

68. La CVR, antes de detenerse en sus conclusiones específicas sobre los gobiernos, debe diferenciar los años que van entre 1980 y 1992, tramo que transcurrió bajo regímenes civiles electos democráticamente, del tramo final de nuestro mandato, que va de 1992 al año 2000, en el cual un gobierno que nació de un golpe de estado, organizó, pese a las elecciones que ganó, un régimen autoritario que quiso prorrogarse como dictadura. Ese cambio de régimen tiene una incidencia directa sobre las responsabilidades de las máximas autoridades del Estado en torno a las violaciones a los derechos humanos, pues la centralización del poder incide en la relación más directa en principio entre el Presidente de la República y los grupos que operan encubiertos por el poder para perpetrar esas violaciones.

69. La CVR considera que el Estado tenía derecho a utilizar sus Fuerzas Armadas y declarar estados de emergencia, considerados por la Constitución vigente para afrontar situaciones de grave riesgo. La CVR deplora, sin embargo, que los gobiernos que así lo decidieron, no tomaran las previsiones para impedir los atropellos a los derechos fundamentales de la población, vigentes aun cuando se declaran estados de emergencia.

70. La CVR es conciente que todo este actuar de los gobiernos estaba condicionado, tanto en su debilidad como en su improvisación, por las fallas profundas del Estado: i) su insuficiente cobertura territorial y densidad institucional; ii) su falta de preparación para enfrentar un conflicto de esas características; iii) la desconfianza que le provocaban significativos sectores de sus propios ciudadanos y; iv) una creciente incapacidad para someterse a los marcos constitucionales y legales de los que acababa de dotarse el país a través de la Constitución de 1979.
71. La CVR debe rendir por eso su homenaje a los dirigentes y militantes de los partidos políticos democráticos que ofrendaron su vida o sufrieron maltrato por cumplir con honestidad sus deberes públicos. Nos referimos tanto a los militantes y familiares de los partidos que gobernaron, así como a los que tuvieron responsabilidad parlamentaria o en las regiones y municipios. Debe destacarse especialmente a las autoridades locales de los lugares más afectados por la violencia, que mantuvieron la presencia del Estado peruano, muchas veces a costa del máximo sacrificio. Ellos deben ser un ejemplo para todos en esta nueva etapa de búsqueda de democracia.
72. La CVR debe constatar, al mismo tiempo, una muy grave responsabilidad de los gobiernos de esos años, así como de los partidos que tuvieron representación en el Parlamento, los gobiernos locales y, entre 1989 y 1991, los gobiernos regionales. En los primeros doce años del conflicto, la Policía y las Fuerzas Armadas se hicieron cargo del combate a la subversión a partir de instrumentos legales aprobados por gobiernos civiles y dentro del marco de una legislación antiterrorista promulgada por un Congreso elegido democráticamente.
73. La CVR ha recogido amplia evidencia de cómo en el combate a los grupos subversivos se cometieron gravísimas y masivas violaciones a los derechos humanos, lo que afecta en primer lugar a los gobiernos, que eran los responsables del conjunto de la acción del Poder Ejecutivo, del cual dependen las fuerzas del orden. Además de ello, los gobiernos civiles electos incurrieron en la más grave

responsabilidad al desatender las denuncias de violaciones a los derechos humanos o, en muchos casos, al garantizar la impunidad para los responsables de las mismas.

74. La CVR encuentra que el primer punto de inflexión institucional es la abdicación de la responsabilidad democrática por parte de los gobiernos con la creación, por dispositivo legal, de los comandos político-militares. Ellos subordinaron en la práctica al poder civil en las zonas declaradas en estado de emergencia, pues ellos terminaron asumiendo no sólo la conducción militar sino también política de la lucha contra-subversiva.¹²
75. La CVR constata que la ley colocaba a militares y policías que actuaban en provincias declaradas en estado de emergencia bajo la competencia de la justicia militar,¹³ lo que favoreció la impunidad de los agentes del Estado responsables de violaciones a los derechos humanos. Del mismo modo, el carácter permanente de una situación de excepción en cada vez más provincias debilitó la democracia y creó un clima propicio para las violaciones a los derechos humanos, así como un sentido común de la población y las autoridades civiles de esas zonas de que el poder reposaba en la autoridad militar.
76. La CVR considera que la abdicación de la autoridad democrática culminó con la legislación antisubversiva aprobada después del golpe de abril de 1992. De acuerdo a ella, los jefes de los CPM no sólo coordinaban y supervisaban sino “conducían” las acciones en los campos no militares. Ese paquete legislativo cambió el Sistema de Defensa Nacional, la ley del Servicio de Inteligencia Nacional y la ley de situación militar. Esta última permitió que los comandantes generales de las FF.AA. permanecieran en sus cargos aún después de su fecha de retiro. La nueva legislación incluía además penas y

¹² Esta última pudo haberse dejado en manos de la autoridad civil, o de un ministro o delegado presidencial ad-hoc.

¹³ De acuerdo a la ley 24150, promulgada en 1985, por la cual toda infracción en zonas declaradas en estado de emergencia era considerada delito de función y, por tanto, era juzgada en el fuero militar.

procedimientos que violaban las garantías del debido proceso, así como la Constitución y tratados internacionales de los cuales el Perú era firmante: penas mínimas desproporcionadas, nuevas figuras legales como terrorismo agravado y traición a la patria, tribunales y jueces sin rostro, entre otros. Este nuevo marco legal fue uno de los pilares del régimen surgido a partir del golpe de Estado de abril de 1992.

A. Indiferencia y demanda de dureza

77. La CVR ha constatado con pesar 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 alejadas del epicentro del conflicto. Este sector miró mayoritariamente con indiferencia o reclamó una solución rápida, dispuesta a afrontar el “costo social” que era pagado por los ciudadanos de las zonas rurales y más empobrecidas.

B. El gobierno de Acción Popular

78. La CVR expresa su reconocimiento especial a todas las víctimas pertenecientes al partido Acción Popular, muchas de las cuales fueron autoridades locales que permanecieron en sus puestos a pesar de la intensidad de la violencia. La CVR resalta, también, el esfuerzo realizado por el gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry por preservar el sistema democrático, las elecciones locales y generales y la libertad de prensa, en el contexto de una difícil transición a un régimen democrático y en medio del peor conflicto armado interno de la historia republicana del país.

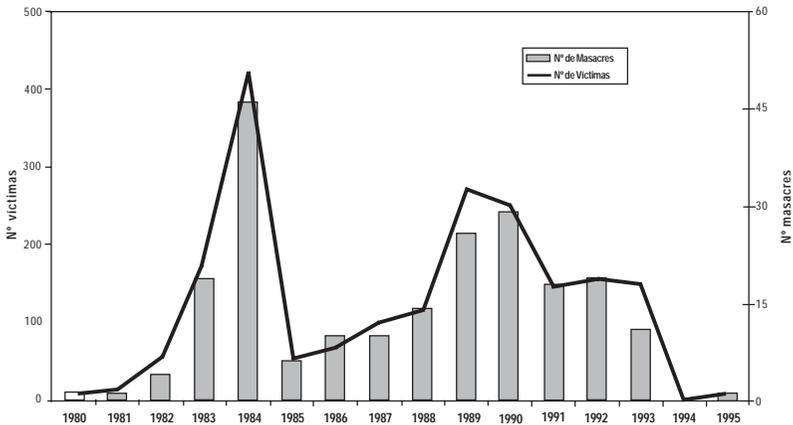
79. La CVR reconoce que el partido Acción Popular tuvo que enfrentar la subversión en un escenario difícil por la complejidad del Estado sobredimensionado legado por el gobierno militar, por la debilidad de

un sistema de partidos sin vida democrática significativa, por relaciones cívico-militares marcadas por la distancia y la desconfianza y por la existencia de una izquierda de gran tamaño y radicalidad.

80. La CVR recuerda que en ese contexto, el presidente Belaúnde propuso diversas políticas de frente, que sólo fueron aceptadas por su aliado, el Partido Popular Cristiano. Los demás partidos optaron por mantener sus propios perfiles. Ese desacuerdo complicó enormemente las posibilidades de una respuesta unitaria a la amenaza subversiva.

81. La CVR encuentra que el conflicto armado interno fue considerado por varios meses como un problema marginal que había tomado por sorpresa al Estado y a todas las fuerzas políticas del país.¹⁴ Debe señalarse que ese tiempo perdido en diagnósticos errados o interesados fue crucial para el asentamiento del PCP-SL en diversas áreas del campo ayacuchano, sin una respuesta estatal organizada por el gobierno.

PERÚ 1980-2000: NÚMERO DE MASACRES Y NÚMERO DE VÍCTIMAS DE MASACRES PERPETRADAS POR EL PCP-SENDERO LUMINOSO REPORTADOS A LA CVR, SEGÚN AÑO DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS



¹⁴ Los principales actores políticos lanzaron acusaciones cruzadas que denunciaban la autoría de actos terroristas simultáneamente al gobierno cubano y a la CIA; a la izquierda legal y al gobierno legal, incluso a militares velasquistas o de ultraderecha.

82. La CVR constata que el gobierno optó por enfrentar al PCP-SL con las fuerzas policiales y con medidas de excepción que se prorrogaron ininterrumpidamente. Las limitaciones de las fuerzas policiales, divididas en tres instituciones sin coordinación entre ellas, desprovistas de equipamiento básico y sin el respaldo de una política contrasubversiva coherente generaron, en poco tiempo, un rechazo de la población que fue trasladado hacia el gobierno. Éste, ante la actividad cada vez más violenta de SL, optó por ceder la conducción de la lucha antisubversiva a las FF.AA., a fines de 1982.
83. La CVR considera que la decisión adoptada por el gobierno de AP inició un proceso de militarización que duró más de una década y que tuvo graves consecuencias para el país. Con el establecimiento de comandos político-militares y ante la inoperancia del poder político para contribuir en la lucha contrasubversiva en los campos no militares, se produjo una subordinación de hecho de las autoridades civiles locales a las estrategias contrasubversivas de las FF.AA.
84. La CVR ha establecido que los comandos político-militares y la intervención de las FF.AA. se realizaron sin tomar las previsiones indispensables por parte de la autoridad civil para salvaguardar los derechos fundamentales de la población, permitiéndose, en consecuencia, numerosas violaciones a los derechos humanos de manera sistemática y/o generalizada.
85. La CVR concluye que el Gobierno de Acción Popular toleró estas violaciones de derechos humanos, haciendo caso omiso de las numerosas denuncias por diversas fuentes gubernamentales y de la sociedad civil. Tal es el caso de matanzas como las de Putis, Pucayacu, Cabitos, entre las más notorias. Asimismo, durante ese período de gravísima violencia, el Parlamento, con mayoría gobiernista, no nombró ninguna comisión investigadora. La única comisión fue nombrada por el Ejecutivo para investigar la matanza de ocho periodistas en la comunidad de Uchuraccay, donde la CVR ha constatado que murieron, además, 135 campesinos quechuas en el transcurso del año posterior a la masacre, la mayoría a manos de Sendero Luminoso.

86. La CVR encuentra que esa injustificada tolerancia del Gobierno de AP hacia los atropellos a los derechos fundamentales de la ciudadanía se sustentaba en la intención y la expectativa de acabar con la subversión en el corto plazo, sin considerar su costo en vidas humanas. Dicha política fue ratificada por la Ley 24150, promulgada en 1985.
87. La CVR encuentra responsabilidad política en el Gobierno de Acción Popular por su tolerancia con las violaciones a los derechos humanos cometidas por parte del Estado, principalmente contra la población indígena, la más desprotegida y marginada del país, y halla en ella una lamentable muestra de esos hábitos de discriminación y racismo existentes en la sociedad peruana.
88. Las cifras de la CVR revelan que entre 1983 y 1984 se produjo la mayor cantidad de muertes anualizadas de todo el conflicto, causadas por las campañas de asesinatos del PCP-SL y la cruenta respuesta oficial, que según los cálculos de la CVR dejaron 19 468 víctimas fatales, es decir, 28 por ciento del total estimado para todo el conflicto armado interno. Estas cifras pasaron casi imperceptibles para el resto del país, debido a las graves fracturas étnicas de nuestra sociedad.

C. El gobierno del Partido Aprista Peruano

89. La CVR expresa su reconocimiento especial a todas las víctimas pertenecientes al Partido Aprista Peruano, muchas de las cuales fueron autoridades locales que permanecieron en sus puestos a pesar de la intensidad de la violencia. La CVR resalta también el esfuerzo realizado por el Gobierno del Presidente Alan García Pérez por preservar el sistema democrático, las elecciones locales y generales y la libertad de prensa, en el contexto de una difícil situación y en medio del peor conflicto armado interno de la Historia republicana del país.
90. La CVR considera que el doctor Alan García Pérez, al asumir el Gobierno en julio de 1985, impulsó una serie de políticas sociales para reorientar la estrategia contrasubversiva en marcha. El objetivo

explícito fue derrotar a la subversión mediante políticas de desarrollo dirigidas a los campesinos y a las regiones más pobres. El nuevo Gobierno asumió como propias las críticas a la actuación de las FF.AA., que se venían haciendo desde el período gubernamental previo.

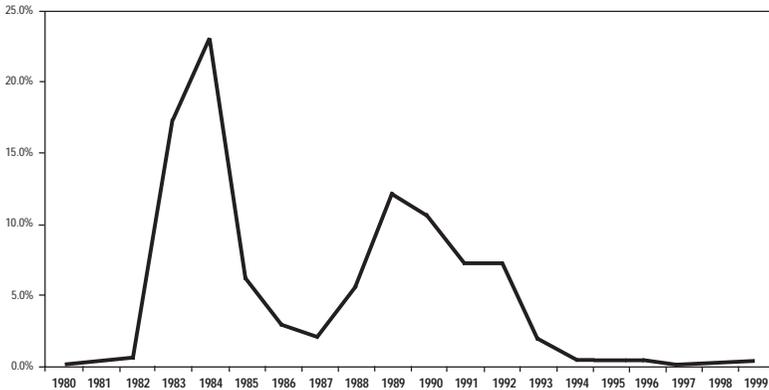
91. La política de respeto a los derechos humanos y de denuncia de las violaciones de los mismos se expresó, por ejemplo, en las sanciones aplicadas a los jefes militares responsables de la matanza de Accomarca (agosto 1985). El gobierno buscó así el control civil sobre la acción militar. Creó asimismo una Comisión de Paz y llevó adelante iniciativas en el campo de la unificación policial y la creación del Ministerio de Defensa.
92. La CVR considera, sin embargo, que la llamada “masacre de los penales” ocurrida los días 18 y 19 de junio de 1986 en los centros penitenciarios de Lurigancho y El Frontón marcó un punto de quiebre en el esfuerzo del gobierno del APRA por imponer desde el poder civil un nuevo esquema de respeto a los derechos humanos por las fuerzas del orden. La CVR constata que, a partir de los sucesos mencionados, las FF.AA. actuaron con mayor autonomía en su accionar contrasubversivo, sin que el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo las proveyeran de un marco legal para ello.
93. La CVR encuentra grave responsabilidad política en el Gobierno del APRA en relación con estos casos, sin perjuicio de otras responsabilidades que, de manera individual, sean determinadas en otras instancias judiciales nacionales o internacionales.
94. La CVR considera el encubrimiento de la matanza de Cayara, ocurrida en mayo de 1988, como paradigmático de la nueva actitud del partido de Gobierno frente a la actuación de las FF.AA. en la lucha contrasubversiva. La comisión investigadora conformada en el Senado de la República, presidida por el parlamentario del PAP Carlos Enrique Melgar, dictaminó que la matanza no había ocurrido, mientras que la minoría de dicha comisión y un fiscal aseguraban lo contrario. El dictamen, no obstante, fue aprobado por la mayoría aprista. Las

investigaciones de la CVR confirman la matanza de Cayara y encuentran responsabilidad política en el PAP por colaborar en el encubrimiento de dicha masacre.

95. La CVR constata que el Gobierno del APRA puso en marcha un proceso de reorganización de las tres instituciones policiales existentes, atendiendo a reclamaciones sobre la crisis de corrupción e ineficiencia. Ello derivó en lo que más adelante sería la Policía Nacional. El Partido Aprista tuvo un especial interés en controlar a la policía a través del ministerio del Interior. En el proceso se crearon nuevas unidades como la DOES, preparada para la lucha contrasubversiva y se fortaleció el trabajo de inteligencia contra el terrorismo.

96. La CVR estima que la aguda crisis económica y política que vivió el Perú a partir de 1988 favoreció el desarrollo de las agrupaciones subversivas y la vorágine de violencia. El fracaso del programa económico y el inicio de la hiperinflación llevó a una situación de grave inestabilidad en el país. Desde el fallido intento de estatización de la banca, el Gobierno perdió el respaldo de los grupos empresariales y financieros del país. Las marchas y contramarchas en las políticas económicas agudizaron la tensión social existente,

PERÚ 1980-2000: PORCENTAJE DE CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA ATRIBUIDOS A AGENTES DEL ESTADO REPORTADOS A LA CVR, SEGÚN AÑO DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS



agravada por servicios básicos colapsados. El PCP-SL aprovechó esos espacios de descontento para iniciar sus propias marchas de protesta hasta en la misma capital.

97. La CVR ha recogido testimonios que sugieren la existencia de policías vinculados a actividades de escuadrones de la muerte y comandos paramilitares utilizados contra presuntos subversivos. Una serie de sucesos, como la aparición del comando “Rodrigo Franco”, el enfrentamiento en Molinos, el ataque del PCP-SL al puesto policial de Uchiza, la vacancia de cargos municipales en 1989 y el escape de los emerretistas del penal Castro Castro en 1990, entre otros, potenciaron la imagen de desgobierno y caos en el país. Sin embargo, al mismo tiempo, se llevaron a cabo tres elecciones nacionales entre noviembre de 1989 y junio de 1990. El descontento de las FF.AA. fue grande, produciéndose hasta un intento de golpe de Estado. La CVR concluye que, al producirse la crisis, el gobierno perdió el control de la política contrasubversiva, salvo en algunas áreas del trabajo policial que fueron muy exitosas, como la del GEIN que, a la postre, rendiría los mayores frutos en cuanto a capturas de líderes subversivos.

D. Los gobiernos de Alberto Fujimori

98. La CVR ha constatado que las elecciones presidenciales de 1990 se produjeron en medio de una crisis generalizada 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. Rápidamente reveló rasgos de personalidad que se expresarían en sus dos períodos gubernamentales: el menosprecio a la democracia. En ningún momento construyó una organización política que lo respalde.¹⁵ Para enfrentar los dos grandes problemas que heredaba —crisis

¹⁵ Cambio 90 fue desactivado después de las elecciones de 1990 y nunca tuvo vida orgánica. Nueva mayoría fue solo una sigla para presentarse a las elecciones. El frente Perú al 2000, que debió respaldarlo en las elecciones de 2000, falsificó más de un millón de firmas para inscribirse en el Jurado nacional de Elecciones.

económica y avance de la subversión— encargó los asuntos económicos a grupos de tecnócratas, y asumió como suya la estrategia antisubversiva de las Fuerzas Armadas perfilada a finales de la década de 1980. Igualmente, convocó a operadores de inteligencia militar, el más conocido: Vladimiro Montesinos. Con su apoyo, el nuevo régimen comenzó a fortalecer el Servicio de Inteligencia Nacional y se aseguró la lealtad de las cúpulas militares para convertirlas en pilares de su gestión.¹⁶

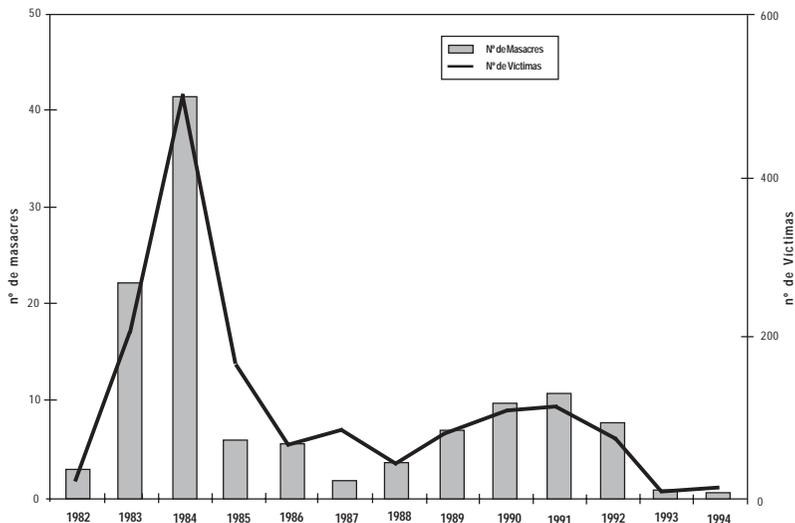
99. La CVR concluye que el golpe de estado del 5 de abril de 1992 significó el colapso del Estado de Derecho y mostró además la debilidad del sistema de partidos; el golpe contó con el apoyo de la mayoría de la opinión pública. En medio de la ofensiva urbana del PCP-SL, sectores importantes de todos los estratos sociales, se mostraron dispuestos a trocar democracia por seguridad y a tolerar las violaciones a los DD.HH. como el costo necesario para terminar con la subversión.
100. La CVR ha constatado que a partir de 1992 la nueva estrategia contrasubversiva puso énfasis en la eliminación selectiva de las organizaciones político-administrativas (OPA) de los grupos subversivos. Vinculado a Vladimiro Montesinos actuó un escuadrón de la muerte denominado “Colina”, responsable de asesinatos, desapariciones forzadas y masacres con crueldad y ensañamiento. La CVR posee indicios razonables para afirmar que el presidente Alberto Fujimori, su asesor Vladimiro Montesinos y altos funcionarios del SIN tienen responsabilidad penal por los asesinatos, desapariciones forzadas y masacres perpetradas por el escuadrón de la muerte denominado “Colina”.
101. La CVR sostiene que la DINCOTE, gracias a la experiencia acumulada desde fines de la década anterior y el énfasis puesto en el trabajo de inteligencia, mostró por esa misma época facetas más constructivas y eficaces, que desembocaron en la captura de Víctor

¹⁶ Un punto de inflexión fue la permanencia de Nicolás de Bari Hermoza Ríos como comandante general luego de su pase a retiro a fin de 1991 y hasta 1998.

Polay, principal dirigente del MRTA, y en la de Abimael Guzmán y miembros del buró político del comité central del PCP-SL, el 12 de septiembre de 1992. La CVR concluye que las capturas de los líderes máximos del PCP-SL y el MRTA no fueron usadas por el gobierno para acelerar la derrota de la subversión sino para obtener réditos electorales.

102. Asimismo la CVR señala la utilización dada al operativo Chavín de Huántar. Como se sabe, en diciembre de 1996, un comando del MRTA secuestró centenares de civiles que asistían a una recepción en la residencia del embajador japonés. La CVR expresa su repudio a esa acción terrorista que mantuvo cautivas durante más de cuatro meses a decenas de personas. Reconoce asimismo el derecho del Estado a rescatar a los rehenes allí recluidos y saluda el heroísmo y la eficiencia de los comandos que culminaron con éxito el operativo de rescate y rinde homenaje a los miembros del Ejército fallecidos en dicha acción, así como al Dr. Carlos Giusti. Condena, sin embargo, las ejecuciones extrajudiciales que se habrían producido, injustificadas

PERÚ 1982-1994: NÚMERO DE MASACRES Y NÚMERO DE VÍCTIMAS MUERTAS EN MASACRES ATRIBUIDAS A AGENTES DEL ESTADO REPORTADAS A LA CVR, SEGÚN AÑO DE OCURRENCIA DE LOS HECHOS



por tratarse de personas rendidas, y comparte asimismo el rechazo de la opinión pública a las imágenes de Alberto Fujimori paseándose por sobre los cadáveres desparramados en la residencia recién rescatada.

103. La CVR afirma que, en los años siguientes, diversos hechos, algunos ciertos, la mayoría manipulados mediáticamente, sirvieron para crear y recrear exageradamente al “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 y perversión final de la mayoría de los medios de comunicación, los atentados y crímenes, incluso contra miembros del propio SIN, así como la desvirtuación de operaciones legítimas, como el mencionado operativo Chavín de Huántar, llevan el sello del gobierno autoritario de Alberto Fujimori.

104. Por lo expuesto, la CVR sostiene que en los últimos años del gobierno de Fujimori el conflicto armado interno fue manipulado con la finalidad de hacer que el régimen permaneciera en el poder. Ello sumió al país en una nueva crisis económica y en abismos de corrupción, descomposición moral, debilitamiento del tejido social e institucional y una profunda desconfianza en la esfera pública. Todos estos rasgos constituyen, por lo menos en parte, secuelas de la forma autoritaria, “antipolítica”, con que se resolvió el conflicto y configuran una de las páginas más oprobiosas de la Historia de la República.

E. Los partidos de Izquierda

105. La CVR expresa su reconocimiento especial a todas las víctimas pertenecientes a los partidos que conformaron la alianza Izquierda Unida, muchas de las cuales fueron autoridades locales que permanecieron en sus puestos a pesar de la intensidad de la violencia. La CVR resalta también que IU fue un canal de representación política de amplios sectores populares y movimientos sociales hasta entonces no incluidos en la agenda nacional. De esta forma, en muchas zonas del país, militantes de izquierda fueron un freno para el avance de Sendero Luminoso.

106. La CVR ha constatado que la alianza Izquierda Unida (IU) fue la segunda fuerza electoral durante la mayor parte de la década de 1980, tuvo representación en el Parlamento, responsabilidad en gobiernos locales y, entre 1989 y 1992, en los gobiernos regionales.
107. Asimismo la CVR ha constatado que durante la década de 1970, la mayor parte de las organizaciones que luego conformarían IU compartieron con matices un discurso y una estrategia que privilegiaba la toma del poder por la vía de la lucha armada. En el contexto de grandes movilizaciones sociales y apertura democrática de fines de los años 70, algunas de estas organizaciones iniciaron un viraje que las llevó a valorar positivamente la vía electoral y la democracia representativa.
108. La CVR hace notar, sin embargo, que un deslinde ideológico insuficiente y en muchos casos tardío colocó a la mayoría de partidos miembros de IU en una situación ambigua frente a las acciones del PCP-SL y más aún del MRTA. Esta ambigüedad hizo difícil para sus líderes y también para las dirigencias sociales sobre las cuales IU tenía influencia dar la lucha ideológica contra las concepciones violentistas que terminaron incorporándose al PCP-SL o al MRTA.
109. La CVR constata que la izquierda formuló denuncia, por cierto necesaria, de las violaciones a los derechos humanos cometidos por el Estado. Sin embargo, no dio el mismo tratamiento a aquellas cometidas por los grupos subversivos, especialmente por el MRTA. Hubo dos agrupaciones que mantuvieron hasta el final la posibilidad del recurso a la violencia para tomar el poder. Esto fue en última instancia lo que produjo la división de la izquierda entre supuestos reformistas y revolucionarios.
110. Para la CVR, sin que ello fuera una posición generalizada, sectores de la izquierda entendieron su participación en el Parlamento como una tribuna de agitación y propaganda y en los municipios para desde allí “elevar el nivel de conciencia de las masas”. En ambos casos, para demostrar las limitaciones de las instituciones “demo-burguesas”.

111. La CVR señala que, en el plano político, el sectarismo y la ineficacia de los partidos y de los independientes que conformaban IU, así como la dificultad para poner los intereses del país por encima de los grupos o personalidades que la integraban, impidió que ella fuera más allá de su carácter de alianza electoral y terminó dividiéndola en 1989. La división desconcertó a sus seguidores y resquebrajó el dique de contención que significaba IU en amplios sectores populares, favoreciendo el avance de los grupos subversivos y posteriormente del fujimorismo.
112. Sin embargo, la CVR hace resaltar el papel positivo de la temprana denuncia de las violaciones a los derechos humanos por parte de IU, tanto a través de sus partidos integrantes como de las organizaciones sociales en las cuales tenía presencia y de sus representantes en el Parlamento.
113. La CVR deja constancia, además, que numerosos miembros de IU, especialmente militantes de base de provincias en períodos electorales, cayeron víctimas de las fuerzas del orden que no distinguieron entre izquierdaunistas y subversivos. Asimismo queda claro para la CVR que IU no fue nunca “fachada legal” de SL, ni de manera orgánica ni oficiosa. Más bien, conforme avanzaba la década, IU denunció crecientemente la ideología y los métodos del PCP-SL que asesinó un número significativo de dirigentes sociales de las filas de IU, algunos de ellos líderes de importantes gremios nacionales.

F. El Poder Legislativo

114. A la CVR le es dado constatar que los problemas del Estado para enfrentar el conflicto armado interno también ocurrieron en el Poder Legislativo. Las fuerzas políticas allí representadas no tuvieron ni presentaron iniciativas sobre cómo enfrentar de una manera integral a los grupos subversivos hasta bien avanzado el conflicto (1991).
115. La CVR deja constancia de que durante toda la década de 1980 el Congreso funcionó con mayorías gobiernistas. A través de esas

mayorías, los gobiernos inhibieron o debilitaron las capacidades de fiscalización y de formulación legal. Así, el Parlamento 1980-1985 no cumplió con su función constitucional de fiscalización, al abdicar a ejercer control sobre lo que en Ayacucho, Huancavelica y Apurímac venía sucediendo a propósito del conflicto. Encontrándose en este período la mayor cantidad de peruanos muertos o desaparecidos a causa de la guerra. El Congreso no efectuó ninguna investigación sobre las violaciones a los derechos humanos que tanto el PCP-SL como las fuerzas del orden iban acumulando impunemente.

116. La CVR debe señalar que frente a la militarización del conflicto, el Congreso no planteó ninguna alternativa o plan viable. La principal actividad normativa estuvo a cargo del Ejecutivo. Y cuando, finalmente, el Congreso retomó dicha función, no hizo sino reafirmar su escasa voluntad de comprometerse a encontrar respuesta severa y eficaz frente al fenómeno subversivo.
117. La CVR señala que la aprobación por el Congreso de la ley 24150 que establecía las normas a cumplir en los estados de excepción por los que las FF.AA. asumían el control del orden interno, en todo o parte del territorio, fue un intento de legalizar lo que en los hechos venía sucediendo, inhibiendo legalmente a la autoridad civil en beneficio de la militar. Así, esta decisión significó, por un lado, una estrategia equivocada que condujo a la relativización del poder democrático civil y, por otro, a la reducción de la política antisubversiva a un ámbito de represión y control militar.
118. Sin embargo, la CVR debe anotar que, a partir de 1985, funcionaron comisiones investigadoras sobre casos de gran impacto en la opinión pública. Aunque ninguna logró quebrar el círculo de la impunidad, los debates parlamentarios y los dictámenes en minoría generaron corrientes importantes de opinión pública en contra de las violaciones a los derechos humanos. No obstante, cabe señalar que si bien el Congreso se encargó de llevar adelante la investigación de importantes casos de violaciones a los derechos perpetradas por las fuerzas del orden, no hizo un esfuerzo similar para investigar y demandar sanción sobre terribles casos de violaciones perpetradas por SL.

119. La CVR anota que en el Congreso surgido a partir de las elecciones de 1990, el Ejecutivo careció por primera vez de mayoría propia. Aprovechando el desgaste de los partidos políticos y el desprestigio del Legislativo, el gobierno de Alberto Fujimori y los promotores de una política antisubversiva autoritaria y militarizada, sobredimensionaron su ineficacia y sus problemas y no tuvieron reparos en disolverlo en 1992.
120. La CVR halla que, entre 1990 y 1992, el Congreso adquirió otra fisonomía. El que no existiese una mayoría parlamentaria gobiernista y el avance de la subversión, empujaron a una mayor concertación y a participar de manera más activa en el diseño de una política antisubversiva dentro de marcos democráticos. La nueva actitud se hizo visible en el debate sobre legislación antisubversiva de noviembre de 1991. De otro lado, en materia de su función de control parlamentario, el Congreso de 1990-92 intervino en situaciones de violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado interno. Sin embargo, el golpe de abril de 1992, que cerró el Parlamento con la anuencia de un sector mayoritario de la opinión pública, mostró que ese fue un esfuerzo tardío e insuficiente para controlar a los poderes fácticos y corrientes autoritarias del país. Para entonces los partidos políticos parlamentarios evidenciaban claros signos de agotamiento y crisis.
121. La CVR considera que, después del golpe de 1992, el Congreso, tanto el CCD como el Congreso 1995-2000, careció de cualquier capacidad de fiscalización, tanto por el recorte constitucional de sus atribuciones como por la mayoría parlamentaria absoluta que mantuvo la bancada gobiernista hasta el 2000. La pálida labor parlamentaria en la lucha contrasubversiva se vio agravada por el desarrollo de un proceso de manipulación normativa de alta nocividad social, que buscó, entre otras cosas, montar un aparato que garantizara la impunidad a las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes estatales.
122. A la CVR le ha sido dado constatar que, en muchos casos, la mayoría oficialista de los congresos post golpe, a pesar de la actitud valiente de congresistas de la oposición, no sólo abdicó de su función

constitucional de fiscalización, sino que avaló y promovió el encubrimiento y la impunidad. Un hito de especial consideración dentro de su participación en el proceso de afirmación de la impunidad fue la aprobación de la ley 26479, Ley General de Amnistía (15.06.95). El Parlamento se convirtió, en la práctica, en una caja de resonancia de los planteamientos de Palacio y del SIN.

G. El Poder Judicial

123. La CVR debe indicar 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 a 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 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 en cada contienda de competencia a favor del fuero militar, donde las situaciones quedaban en la impunidad.
124. La CVR debe, empero, precisar 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.
125. La CVR deja constancia de que la situación judicial del Perú se agravó luego del golpe de Estado de 1992, cuando a las condiciones mencionadas se sumaron: una clara intromisión en la capacidad de autogobierno a partir de ceses masivos de

magistrados, nombramientos provisionales y la creación de órganos de gestión ajenos a la estructura del sistema judicial; además de la inoperancia del Tribunal Constitucional.

126. La CVR deja constancia de la deficiente legislación que aplicaba el sistema judicial. Entre 1980 y 1992 incidieron fuertemente en esta situación: la tipificación amplia e imprecisa del delito de terrorismo; y la mediatización de la labor del Ministerio Público en la etapa de investigación preliminar, subordinando la labor garantista del fiscal. Luego del golpe de 1992, la situación se agravó debido a que la nueva legislación antiterrorista se caracterizaba por definir de manera imprecisa el delito de terrorismo y por crear tipos penales nuevos con los que se procesaba en distintos fueros y se imponían penas distintas por la misma conducta; la falta de proporcionalidad de las penas; la seria limitación de la capacidad de defensa de los detenidos; y la atribución de competencia a los tribunales militares en el juzgamiento de los delitos de traición a la Patria.
127. La CVR ha constatado que, abdicando de su propia competencia, el Poder Judicial, a través de la Corte Suprema, cuando los acusados eran miembros de las Fuerzas Armadas, falló en toda ocasión a favor del fuero militar, donde los casos por lo general se sobreesaban, se prolongaban innecesariamente o terminaban generando condenas benévolas.
128. Otra conducta que la CVR ha comprobado es que los operadores de justicia incurrieron en falta contra su deber de cautelar por los derechos de los ciudadanos fue la generalizada práctica de declarar improcedentes los recursos de hábeas corpus. El Tribunal de Garantías Constitucionales —vigente hasta 1991— sistemáticamente evitó llegar a sentencias fundadas. Esta situación contribuyó en no poca medida a que las detenciones arbitrarias culminasen en torturas, ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas.
129. La CVR considera que la dictadura de Alberto Fujimori pretendió legalizar de forma espuria la impunidad a las violaciones a los derechos humanos realizadas por agentes del Estado, logrando que el

Congreso Constituyente Democrático aprobase por mayoría dos leyes de amnistía que vulneraban disposiciones constitucionales y tratados internacionales soberanamente ratificados por el Perú. Salvo una honrosa excepción, que inaplicó la norma por vulnerar disposiciones constitucionales y tratados internacionales,¹⁷ los jueces renunciaron a su facultad de aplicar el control difuso de la constitucionalidad de las leyes.

130. La CVR ha constatado que el resultado de la aplicación estricta y acrítica de la legislación antiterrorista de 1992 permitió que en el procesamiento de detenidos no se garantizara la imparcialidad ni la exactitud de los juicios. No solamente cientos de personas inocentes tuvieron que sufrir largas condenas, sino que la violación de las garantías de debido proceso arrojó una severa sombra de duda sobre los procesos realizados. El descrédito sufrido por el sistema judicial peruano aplicando las leyes dictadas por el régimen fujimorista, sólo resultaría en un favor a los verdaderos subversivos cuando, años después, el Estado tuviera que realizar nuevos juicios a partir de pruebas escasas. De otro lado, los sentenciados por terrorismo sufrieron condiciones de carcelería vejatorias de la dignidad humana, que no conducían en absoluto a su rehabilitación. La situación carcelaria, en efecto, poco atendida por los jueces de ejecución penal, dio lugar a motines y masacres en 1985, 1986 y 1992.

131. La CVR debe indicar que el Ministerio Público —salvo honrosas excepciones— abdicó la función de controlar el estricto respeto a los derechos humanos que debía observarse en las detenciones y se mostró insensible a los pedidos de los familiares de las víctimas. Por el contrario, se omitió el deber de denunciar crímenes, se investigó sin energía, se realizaron muy deficientes trabajos forenses, lo que coadyuvó a la situación de descontrol e impunidad. Bajo la dictadura fujimorista, la obsecuencia del Ministerio Público ante los imperativos del Poder Ejecutivo fue total.

¹⁷ Prueba de que era posible objetar esta impunidad la constituye la valiente actitud de la doctora Antonia Saquicuray, que conoció el caso Barrios Altos, sustentando la inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía.

V. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

A. Sobre los gremios

132. La CVR ha constatado la agresión violenta de parte de los grupos subversivos contra diversos sindicatos y empresas. En el informe de la CVR constan los asesinatos a dirigentes sindicales, empresarios y funcionarios de empresas.
133. La CVR estima que mientras el PCP-SL exacerbó los conflictos laborales y se propuso como objetivo la destrucción de los sindicatos existentes, el MRTA buscó instrumentalizar los sindicatos para sus fines subversivos.
134. La CVR concluye también en que las prácticas o concepciones antidemocráticas en sindicatos y gremios empresariales condujeron a la descalificación mutua a lo largo del conflicto armado, cuestionando la representatividad y legitimidad de las organizaciones gremiales.
135. La CVR ha constatado que el papel del Estado como árbitro de los conflictos laborales fue de marcada ineptitud, pues una burocracia ineficiente y propensa a la corrupción, la ausencia de reglas claras, una legislación engorrosa, entre otros factores, dificultaron las negociaciones provocando el agravamiento de los problemas.

B. Sobre el sistema educativo y el magisterio

136. La CVR ha comprobado que el Estado descuidó desde décadas el tema educativo. Hubo proyectos modernizadores en la década del 60, pero fracasaron. Ni la Ley Universitaria ni la Reforma Educativa de 1972 lograron revertir esta tendencia. Tampoco neutralizaron el predominio de pedagogías tradicionales autoritarias. En aquellos espacios que el Estado fue dejando en su repliegue, germinaron nuevas propuestas; ellas propugnaban un cambio radical, anti-sistémico, sólo alcanzable por la vía de la confrontación y sustentado en un “marxismo de manual”, dogmático y simplificado, que se expandió ampliamente en las universidades durante la década de 1970. Esos nuevos contenidos se transmitieron utilizando los viejos marcos pedagógicos autoritarios, que no fueron cuestionados.

137. La CVR ha comprobado que, entre muchos maestros y estudiantes universitarios, se volvió sentido común el cumplimiento fatal de la Historia a través de la vía de la confrontación. Esa visión abrió espacios para el desarrollo de propuestas autoritarias de extrema izquierda. La del PCP-SL fue sólo la más extrema.
138. La CVR ha comprobado que el PCP-SL fue el que buscó instrumentalizar las instituciones educativas: universidades, colegios secundarios, institutos superiores e incluso academias de postulantes. El sentido común dogmático y la ambigüedad de los grupos radicales frente a la violencia le fueron favorables. A través del amedrentamiento o la cooptación logró ubicar maestros en colegios donde le interesaba desarrollar proselitismo. Aprovechando y alimentando una versión maximalista de la autonomía universitaria accedió en algunos casos a las direcciones de bienestar universitario o al menos encontró santuarios en viviendas y comedores. Allí desarrolló un proselitismo en el cual el clientelismo se mezclaba con la movilización de los sentimientos de discriminación y agravio de los estudiantes pobres y provincianos, que utilizaban mayormente esos servicios. A ellos, con débiles redes sociales en sus lugares de estudio, les ofrecía además identidad y sentido de pertenencia.
139. La CVR encuentra una grave responsabilidad del Estado: i) en el descuido de la educación pública en medio de un conflicto que tenía al sistema educativo como importante terreno de disputa ideológica y simbólica; ii) en el amedrentamiento y/o la estigmatización de comunidades enteras de maestros y estudiantes de universidades públicas, especialmente de provincias;¹⁸ iii) en el deterioro de la infraestructura de servicios de varias universidades públicas;¹⁹ iv) en haber permitido graves violaciones a los derechos humanos de estudiantes y profesores por el hecho de ser tales.²⁰

¹⁸ Aunque poco aplicada, en la década de 1990 la ley de “apología del terrorismo” legalizó el amedrentamiento al magisterio.

¹⁹ Véase el capítulo sobre Universidades, del Informe Final.

²⁰ De acuerdo a testimonios recogidos por la CVR, del total de víctimas producidas por agentes del Estado durante el conflicto, el 3 por ciento fueron maestros y el 2.4 por ciento estudiantes universitarios o de institutos superiores.

140. La CVR repudia los crímenes cometidos contra estudiantes, profesores y trabajadores, al margen de su filiación política. Condena especialmente la matanza de más de cien estudiantes, profesores y trabajadores de la Universidad Nacional del Centro (UNCP) a manos de los diferentes actores de la guerra —incluyendo escuadrones de la muerte— enfrentados en un fuego cruzado y confuso.²¹ Condena asimismo la masacre de ocho estudiantes y un profesor de la Universidad Nacional de Educación “La Cantuta”, en julio de 1992, y la posterior amnistía de los perpetradores miembros del escuadrón de la muerte denominado “Colina” en 1995. Señala, a partir de sus investigaciones, que además de las ya mencionadas, las universidades de San Cristóbal de Huamanga, Hermilio Valdizán de Huánuco, Callao, Huacho y San Marcos, entre otras, resultaron afectadas por la estrategia contrasubversiva de detenciones-desapariciones y destrucción de infraestructura y, durante el régimen autoritario de la década de 1990, por la instalación de bases militares en los campus universitarios.

C. Sobre el papel de las iglesias

141. La CVR, a través de numerosos testimonios recogidos, audiencias y estudios realizados, ha constatado el papel de las iglesias Católica y evangélicas durante el proceso de la violencia, como actoras que contribuyeron a proteger a la población de crímenes y violaciones a los derechos humanos. Institucionalmente, la Iglesia católica condenó desde temprano la violencia de los grupos alzados en armas e igualmente las violaciones de los DD.HH. por parte del Estado. Estas posturas se concretaron en actividades de defensa de los derechos humanos y en denuncias de las violaciones. Éstas se iniciaron muy temprano en el proceso a través de organizaciones como la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) y otras. La CVR ha llegado a la conclusión de que muchas vidas fueron salvadas y muchos otros atropellos fueron impedidos gracias al concurso de estas

²¹ Véase el capítulo sobre Universidades, del Informe Final.

organizaciones, cuyo papel fue demandado y reconocido ampliamente por la población, así como de religiosos y laicos individuales, más allá de orientaciones teológicas o pastorales. En departamentos como Puno, Cajamarca, Ancash, Ucayali o Amazonas, el papel de sacerdotes, laicos y catequistas contribuyó a fortalecer el tejido social y construir una barrera que debilitó el avance del PCP-SL y el desborde de la denominada “guerra sucia”. La CVR rinde homenaje a los cristianos que defendieron la vida durante el tiempo de la violencia política y repudia el asesinato de sacerdotes y religiosas en cumplimiento de su misión, sobre todo entre los sectores más desfavorecidos del campo y la ciudad.

142. La CVR ha encontrado, sin embargo, que la defensa de los derechos humanos no fue firme en el Arzobispado de Ayacucho durante la mayor parte del conflicto armado. Durante buena parte del conflicto dicho Arzobispado puso obstáculos a la labor de organizaciones de la Iglesia vinculadas al tema, a la vez que negaba violaciones a los derechos humanos. La Comisión deplora que algunas autoridades eclesiásticas de Ayacucho, Huancavelica y Abancay no hayan cumplido con su compromiso pastoral.
143. La CVR ha concluido que las iglesias evangélicas cumplieron también un valioso papel de protección a los derechos humanos, principalmente a partir de sus instancias de coordinación nacional. Reconoce, asimismo, el valor de los pastores que cumplieron esa labor de defensa de la vida y denuncia de la violencia con peligro para ellos, muchas veces en zonas periféricas de las grandes ciudades y en zonas rurales muy apartadas. Constata también que un número significativo de campesinos evangélicos participaron en comités de autodefensa que enfrentaron a la subversión. Sin embargo, lamenta que algunas comunidades evangélicas no se hayan hecho eco de la defensa a los derechos humanos.
144. La CVR rinde homenaje a sacerdotes, religiosos y religiosas, fieles católicos y evangélicos que pagaron con su vida su labor pastoral durante el conflicto armado interno.

D. Sobre las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos

145. La CVR ha concluido que a lo largo del conflicto, decenas de asociaciones de la sociedad civil mantuvieron viva la capacidad de indignación ante lo que ocurría y crearon un eficaz movimiento a favor de los derechos humanos que, organizado alrededor de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH), se convirtió —pese a una permanente satanización en su contra— en un referente ético en el escenario nacional y en un efectivo recurso para que las víctimas pudiesen avanzar en su objetivo de alcanzar la verdad y exigir justicia. La Comisión está convencida de que el país debe a las organizaciones de derechos humanos una deuda de gratitud porque, al ejercer el derecho democrático de fiscalizar a las fuerzas del orden, contribuyeron a controlar algunos de los aspectos más brutales del conflicto y a ganar para la lucha democrática del pueblo peruano una amplia solidaridad internacional.
146. De acuerdo a la tradición del movimiento internacional de derechos humanos, en los primeros años del conflicto los organismos peruanos defensores de los DD.HH. centraron su crítica fundamentalmente en el Estado, cuyas acciones se enmarcan dentro de un ordenamiento legal que deben respetar, que es además signatario de tratados internacionales y debe, sobre todo, responder por la seguridad de sus ciudadanos. Sin embargo, a mediados de la década de 1980, los organismos que conformaron la CNDH zanjaron con las organizaciones de fachada de los grupos subversivos.²² Posteriormente, se negaron a defender legalmente a militantes o líderes de dichos grupos e influyeron activa y exitosamente en el movimiento internacional de derechos humanos, para que sus organismos incluyan dentro de sus críticas y monitoreo a los grupos subversivos, tanto peruanos como de todo el Mundo.
147. La CVR ha constatado también, a diferencia de otros países donde se dieron conflictos armados internos, la debilidad de las

²² Como los llamados “abogados democráticos”.

organizaciones de víctimas. Ello porque en la mayoría de los casos las víctimas eran campesinos pobres, con poca conciencia de derechos, difícil acceso a la justicia, débiles redes sociales y escasos contactos urbanos. Esta debilidad favoreció la impunidad de los perpetradores.

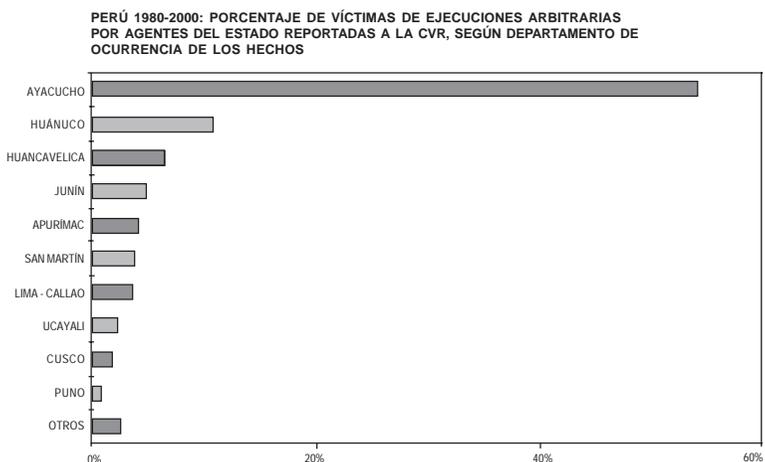
148. En tal contexto, la CVR destaca y reconoce la persistencia de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), conformada en su abrumadora mayoría por mujeres ayacuchanas quechuahablantes de escasos recursos. Aun en los peores momentos, con tenacidad y valentía, dichas mujeres mantuvieron viva la llama de la esperanza en la recuperación de sus seres queridos y en la justicia para los responsables de su desaparición.

E. Sobre los medios de comunicación

149. La Comisión de la Verdad y Reconciliación constata que a lo largo del conflicto armado interno los medios de comunicación jugaron un papel muy importante. Durante esos años el trabajo de investigación periodística fue abundante, valiente y en algunos casos, como el de la masacre de La Cantuta (julio 1992), indispensable para encontrar a los responsables de crímenes atroces. Muchas veces, en esas investigaciones los periodistas arriesgaron su vida y, desgraciadamente, en varios ocasiones la perdieron. La CVR rinde homenaje a los periodistas asesinados durante el conflicto armado interno en cumplimiento de su deber. Asimismo, reconoce de manera especial la contribución al esclarecimiento de hechos y a las denuncias de crímenes y violaciones a los derechos humanos de parte de los periodistas que en las provincias declaradas en estado de emergencia cumplieron su deber abnegadamente y en condiciones muy adversas.
150. En lo que se refiere a la cobertura y la línea editorial, la CVR constata que desde inicios de la década de 1980 los medios de comunicación condenaron la violencia subversiva, aunque con matices según las inclinaciones políticas de cada uno. Sin embargo, los medios no tuvieron la misma posición en cuanto a la investigación y denuncia

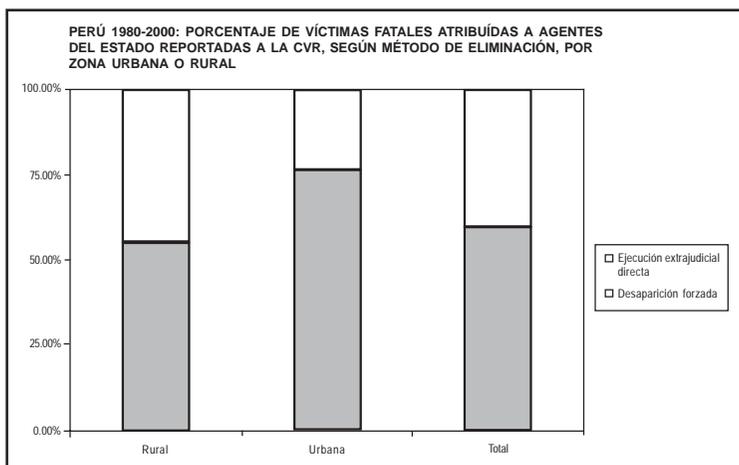
de las violaciones a los DD.HH. Reconoce que hubo valioso y arriesgado trabajo de investigación y denuncia, pero al mismo tiempo señala que hubo medios que sostuvieron una posición ambigua e incluso en ciertos casos importantes avalaron la violencia arbitraria del Estado.

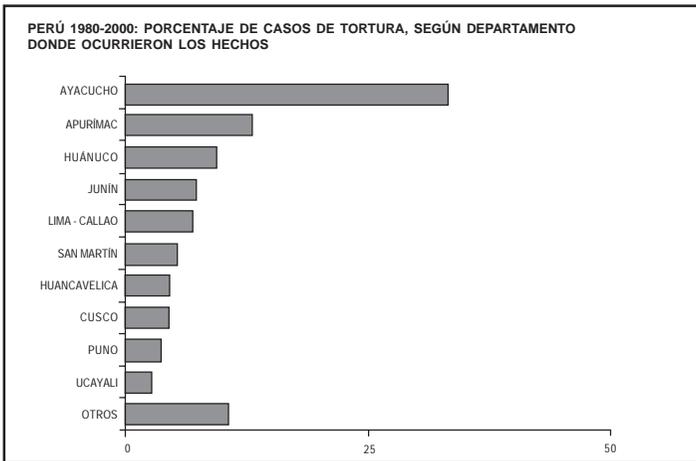
151. En lo que se refiere al modo de la cobertura realizada, la CVR ha encontrado que en muchos medios se cayó en una presentación cruda, desconsiderada frente a las víctimas y poco conducente a suscitar una reflexión y una sensibilización nacional. Forma parte de este problema el racismo implícito en los medios, que ha de ser resaltado en el informe final.
152. En muchos medios, el tema de la violencia subversiva y contrasubversiva no fue pues tratado de una manera tal que significara un aporte significativo a la pacificación del país. La CVR considera que dos factores condujeron a ese resultado: i) la adopción inopinada de una lógica de la violencia, que terminó por imponer un tratamiento poco sensible de los temas, y ii) la primacía de una lógica comercial, que en los peores casos condujo al amarillismo y se complicó a finales de la década de 1990 con el fenómeno de megacorrupción y compra de medios.



VI. SOBRE LAS SECUELAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

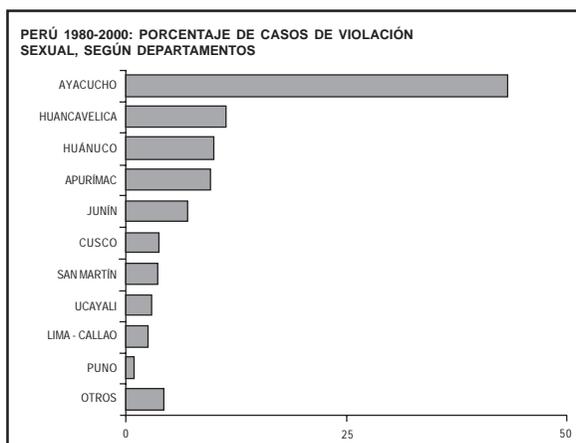
153. La CVR halla que el conflicto armado interno que ha investigado es el más grave de nuestra Historia republicana y ha dejado secuelas muy profundas en todos los planos de la vida nacional. La amplitud e intensidad del conflicto acentuaron los graves desequilibrios nacionales, destruyeron el orden democrático, agudizaron la pobreza y profundizaron la desigualdad, agravaron formas de discriminación y exclusión, debilitaron las redes sociales y emocionales y propiciaron una cultura de temor y desconfianza. Es necesario, sin embargo, resaltar que —pese a las duras condiciones— hubo personas y poblaciones que resistieron y se esforzaron por la afirmación de una sociedad constructora de la paz y del derecho.
154. La CVR hace notar que el conflicto resultó en la masiva destrucción de la infraestructura productiva y pérdida de capital social y oportunidades económicas. Los departamentos que lo sufrieron con mayor intensidad se encuentran hoy en los últimos lugares en los índices de pobreza y desarrollo humano.





155. A la CVR le ha sido posible constatar que la violencia destruyó y desorganizó la vida social local, especialmente por el asesinato de dirigentes y autoridades, tanto tradicionales como estatales. Eso produjo un profundo debilitamiento de la sociedad civil, de los partidos políticos y de las estructuras en donde más necesarias eran: en los sectores más marginados y necesitados de inclusión y expansión de la ciudadanía.
156. Para la CVR el desplazamiento masivo desde las zonas de violencia constituyó un doloroso proceso de desarraigo y empobrecimiento de cientos de miles de peruanos y peruanas. La población desplazada vio afectadas sus redes sociales, que debieron adaptarse con distintos grados de éxito y con gran sufrimiento a las nuevas circunstancias, lo cual constituyó un enorme reto para la provisión de servicios en las ciudades. Asimismo los desplazados por el conflicto fueron en muchos casos estigmatizados y discriminados en escuelas, barrios y centros de trabajo. Al retornar, tuvieron que enfrentar a veces graves problemas de tierras y ausencia de apoyo suficiente para reorganizarse y sostener a sus familias.
157. La CVR ha constatado que toda una generación de niños y jóvenes ha visto truncada o empobrecida su formación escolar y universitaria como resultado del conflicto; ellos merecen atención preferente del Estado.

158. La CVR es consciente de que el conflicto armado interno intensificó hasta niveles insoportables el miedo y la desconfianza, que a su vez contribuyeron a fragmentar y atomizar la sociedad. En esas condiciones, el sufrimiento extremo ha causado resentimiento y ha teñido de recelo y violencia la convivencia social y las relaciones interpersonales.
159. La CVR ha constatado que amplios sectores de la población afectada por la violencia sufren una u otra forma de secuela en su salud mental, lo que debilita sus capacidades de desarrollarse y superar las heridas del pasado.
160. Para la CVR una secuela del conflicto armado interno en el terreno político consiste en que él favoreció la descomposición moral en la que se hundió el país durante los últimos años de la dictadura de Alberto Fujimori. En efecto, la forma en que el Estado, las fuerzas políticas y sectores importantes de la opinión pública enfrentaron esos años, mostrando indiferencia, tolerancia hacia las violaciones a los derechos humanos y disposición a trocar democracia a cambio de seguridad como costo necesario para terminarlo, y abrió paso a la autocracia y la impunidad.



161. Finalmente la CVR señala que debe reconocerse que la violencia, con todo su rigor, no fue capaz de destruir la capacidad de respuesta de la población. En numerosas ocasiones, ante la destrucción de redes sociales tradicionales y el asesinato masivo de dirigentes, las mujeres asumieron nuevas responsabilidades y lanzaron al país el reto moral de reconocer la pérdida de miles de sus hijos en masacres y desapariciones. Dirigentes jóvenes reconstruyeron muchas de las comunidades más afectadas y —en el proceso de retorno de muchos desplazados— se pudo comprobar que muchas comunidades habían sido capaces de resistir a la violencia a través de la autodefensa y también con alternativas de paz y procesos de micro-reconciliación.
162. La CVR llega a la convicción de que las secuelas del conflicto armado interno pesan como una grave hipoteca sobre nuestro futuro y afectan decisivamente nuestra construcción como comunidad nacional de ciudadanos libres e iguales en un país democrático y plural, que avance por el camino del desarrollo y la equidad. Considera, asimismo, que el primer paso para superar esas secuelas es que el país conozca en toda su magnitud las dimensiones del horror vivido entre 1980 y 2000.

VII. SOBRE LA NECESIDAD DE REPARAR

163. La CVR, a partir del informe que entrega al país estima que, si bien pudo alegarse ignorancia o incomprensión frente al drama que se venía en los primeros años del conflicto, ello no es más posible. Enterados los poderes del Estado y los ciudadanos y ciudadanas, a quienes va dirigido nuestro informe, de las sobrecogedoras dimensiones de lo ocurrido, resulta indispensable, si queremos vivir civilizadamente en paz y en democracia, reparar, en la medida de lo posible, los gravísimos daños que se han ocasionado.
164. La CVR considera que su misma existencia y el mandato que recibió de proponer reparaciones constituye ya el inicio de un proceso de resarcimiento y de dignificación de las víctimas.

165. Para la CVR la reparación tiene profundas implicancias éticas y políticas y es un componente importante del proceso de reconciliación nacional. Al ser las víctimas del conflicto en su abrumadora mayoría campesinos pobres, indígenas, tradicionalmente discriminados y excluidos, son ellos los que deben recibir atención preferente por parte del Estado.
166. Para la CVR, la reparación implica revertir el clima de indiferencia con actos de solidaridad que contribuyan a la superación de enfoques y hábitos discriminatorios, no exentos de racismo. Aplicadas con equidad, las reparaciones deben asimismo generar confianza cívica, restableciendo las relaciones dañadas entre los ciudadanos y el Estado, de modo que se consolide la transición y gobernabilidad democráticas y se prevengan nuevos escenarios de violencia.
167. La CVR presenta al país un “Plan Integral de Reparaciones” en el cual se combinan formas individuales y colectivas, simbólicas y materiales de resarcimiento. El Plan debe ser financiado creativamente por el Estado, pero también por la sociedad y la cooperación internacional; él pone énfasis en: i) las reparaciones simbólicas, el rescate de la memoria y la dignificación de las víctimas; ii) la atención a la educación y a la salud mental; iii) las reparaciones económicas individuales y colectivas (programas de reconstrucción institucional, desarrollo comunal, servicios básicos y generación de ingresos).
168. La CVR considera que una parte esencial del proceso de reparación es la justicia. La Comisión advierte, asimismo, que ningún camino hacia la reconciliación será transitable si no va acompañado de un ejercicio efectivo de la justicia, tanto en lo que concierne a la reparación de los daños sufridos por las víctimas cuanto en lo relativo al justo castigo a los perpetradores y el consiguiente fin de la impunidad. No se puede construir un país éticamente sano y políticamente viable sobre los cimientos de la impunidad. A través de los casos que entrega al Ministerio Público, de la identificación de alrededor de 24 000 víctimas del conflicto armado interno y de los hallazgos de sus investigaciones en general, la CVR busca ampliar

sustancialmente los argumentos para sustentar el reclamo de justicia de las víctimas y sus organizaciones, así como de los organismos defensores de los Derechos Humanos y ciudadanos en general.

169. Asimismo, la CVR ha elaborado un Registro Nacional de Sitios de Entierro sobre la base de la información obtenida durante sus investigaciones. Al término de su mandato, la CVR ha registrado 4 644 sitios de entierro a nivel nacional, habiendo realizado tres exhumaciones y constataciones preliminares en 2 200 de ellos. Estas cifras que superan ampliamente las estimaciones anteriores, confirman la importancia que tiene impulsar y ejecutar el Plan Nacional de Intervenciones Antropológico Forenses que propone la CVR. Asimismo, la CVR se ratifica en la importancia fundamental del trabajo antropológico forense para alcanzar justicia, identificar las posibles víctimas y procesar el duelo por nuestros compatriotas desaparecidos.

VIII. SOBRE EL PROCESO DE RECONCILIACIÓN NACIONAL

170. La CVR propone que el gran horizonte de la reconciliación nacional es el de la ciudadanía plena para todos los peruanos y peruanas. A partir de su mandato de propiciar la reconciliación nacional y de sus investigaciones realizadas, la CVR interpreta la reconciliación como un nuevo pacto fundacional entre el Estado y la sociedad peruanos, y entre los miembros de la sociedad.

171. La CVR entiende que la reconciliación debe ocurrir en el nivel personal y familiar; en el de las organizaciones de la sociedad y en el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Los tres planos señalados deben adecuarse a una meta general, que es la edificación de un país que se reconozca positivamente como multiétnico, pluricultural y multilingüe. Tal reconocimiento es la base para la superación de las prácticas de discriminación que subyacen en las múltiples discordias de nuestra Historia republicana.

RECOMENDACIONES

Finalizada su tarea, luego de más de dos años de intenso trabajo, los miembros de la CVR expresamos ante el pueblo del Perú que hemos vivido una experiencia singular y decisiva, experiencia que invitamos a que todos la compartan.

Nos hemos acercado a la realidad oculta de nuestra patria para comprobar, con asombro, cómo en las últimas décadas, y en nombre de una ideología totalitaria y demencial, pequeños grupos se alzaron en armas y declararon la guerra a toda la sociedad peruana. Nos ha tocado acercarnos a la inmensidad de crímenes cometidos por el PCP-SL, iniciador del conflicto y principal responsable del crecido número de víctimas; hemos podido también apreciar la respuesta del Estado a esta guerra irracional que se le impuso y allí, muy a nuestro pesar, también han aparecido ante nosotros comportamientos censurables que ocasionaron dolor y heridas a miles de compatriotas. Nos ha sido posible acercarnos a las autoridades políticas de esos años y hemos podido constatar que muchas de ellas no estuvieron a la altura de sus compromisos y que, en ocasiones, por su falta de capacidad y responsabilidad, les fallaron a peruanas y peruanos que habían depositado en ellas su confianza. Nos hemos mirado a nosotros mismos como personas y como miembros de la sociedad en aquellos años aciagos y con dolor reconocemos que muchas veces, al igual que la gran mayoría de compatriotas, no asumimos los deberes que nos correspondían. Fuimos indiferentes frente a lo que ocurría con decenas de miles de hermanos a los que secularmente hemos olvidado por ser andinos, quechuahablantes, pobres, poco educados. No supimos, no quisimos saber o no entendimos cabalmente lo que ocurría en el Perú profundo y de este modo asumimos de manera a-crítica o errada un pesado legado de exclusiones, discriminaciones e injusticias. Hemos en suma intentado mirarnos en el espejo del pasado y el rostro que ha aparecido está lejos de ser agradable.

Tenemos que aceptarlo; no sólo resulta imperativo evitar que se repitan momentos trágicos en nuestra historia, es necesario calar más hondo.

Se hace urgente que nos dispongamos de modo decidido y con prontitud a propiciar un giro decisivo en la historia de la nación. La existencia de la CVR, sus trabajos y su *Informe Final* tienen que ser mirados como una nueva y afortunada ocasión para que empiecen a cambiar asuntos fundamentales en el Perú. Precisamente, esas transformaciones son las que dan sentido a la *reconciliación*. Comencemos un proceso que ciertamente ha de ser complejo y permanente. Trabajemos en lo personal y en lo social para cerrar las grandes brechas entre los peruanos, brechas de todo orden: sociales, económicas, culturales, raciales, de género, y que son las que expresan cómo en nuestra Patria nos hemos alejado de la justicia y de la solidaridad. Dispongámonos para un tiempo nuevo y hagámoslo a partir del reconocimiento responsable de ese pasado que nos avergüenza. Asumamos la verdad como imperativo ético para actuar, pues al hacerlo estaremos ensayando los primeros pasos hacia la reconciliación.

Dentro de tales perspectivas, los miembros de la CVR damos término al delicado encargo que recibimos y, por ello, con la clara conciencia de que no hacemos sino un bosquejo de tareas urgentes que deben ser emprendidas por todos los peruanos, empezando por aquellos que detentan autoridad, formulamos —a la luz de lo vivido— recomendaciones en torno a los siguientes ejes:

1. Reformas institucionales necesarias para hacer real el Estado de Derecho y prevenir la violencia.
2. Reparaciones integrales a las víctimas.
3. Plan Nacional de Sitios de Entierro.
4. Mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones.

Sin perjuicio del desarrollo de estos cuatro ejes a lo largo del presente tomo, la CVR se permite formular las siguientes recomendaciones adicionales:

a. Impulsar de manera decidida la difusión del informe final que ella ha preparado, de modo que todos los peruanos y peruanas puedan acercarse al conocimiento más pleno de nuestro reciente pasado de forma tal que, al preservarse la memoria histórica y ética de la Nación, extraigan las lecciones adecuadas que impidan la repetición de momentos tan dolorosos como los vividos.

b. Sugerir que el acceso al *Informe Final*, así como al acervo documental recogido o producido, sea lo más amplio posible, y que se promueva la investigación científica y académica respecto a los temas aquí señalados. La única razón que podría generar una excepción a esa regla debería ser la seguridad de víctimas o testigos. Por tal consideración, recomendamos que la Defensoría del Pueblo implemente un sistema de difusión del acervo documental por medio de instituciones públicas y privadas.

c. Alentar a que en el más breve plazo (30 días) el Ministerio Público abra las investigaciones correspondientes contra los presuntos responsables de los crímenes investigados por la CVR. Para tales efectos, hacemos llegar a dicha institución todos los indicios que han servido para que los comisionados nos formemos convicción sobre la presunta responsabilidad penal de las personas que sindicamos como probables agentes de delito.

d. Recomendar a la Defensoría del Pueblo, depositaria de todo nuestro acervo documental, que haga públicos los nombres de aquellas personas que, en nuestra opinión, se hacen merecedoras de investigación penal si, en el plazo ya señalado, el Ministerio Público no hubiere cumplido con pronunciarse frente a los casos que le fueron alcanzados por la CVR.

e. Asimismo, recomendar a la Sala Nacional contra el Terrorismo de la Corte Superior de Justicia de Lima tomar en cuenta los hallazgos establecidos por la CVR en lo que se refiere a crímenes cometidos por miembros de Sendero Luminoso y el MRTA, así como los criterios establecidos para la atribución de responsabilidades de los mandos y líderes de dichas organizaciones subversivas, en el marco de los procedimientos judiciales por delitos de terrorismo actualmente en trámite.

f. Exhortar a los poderes del Estado a no utilizar discrecionalmente amnistías, indultos u otras gracias presidenciales, sino dentro del estricto marco establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La CVR ha sido y es contraria a todo tipo de perdón legal por medio del cual se subordine la búsqueda de la verdad y la satisfacción de la justicia a razones de Estado. La reconciliación, como la entendemos y presentamos en este informe, supone descartar la intervención externa en lo que debe ser labor estrictamente jurisdiccional.

g. Recomendar a las autoridades correspondientes la adopción de medidas administrativas contra los funcionarios públicos que resulten responsables de estar involucrados en graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo contra aquellos magistrados que no cumplieron debidamente sus funciones de protección de los derechos fundamentales.

h. Recomendar que se brinden las seguridades necesarias a testigos y víctimas de graves crímenes y violaciones a los derechos humanos, mediante un sistema que integre los recursos del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo. En particular, respetar la reserva de los nombres de los testigos que han brindado información valiosa para nuestras investigaciones.

REFORMAS INSTITUCIONALES

El marco en el que se inscriben las propuestas de reformas institucionales

El Decreto Supremo N° 065-2001-PCM creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y estableció como un objetivo de su mandato la presentación de recomendaciones de reformas institucionales que, entendidas como garantías de prevención, ayuden a que no se repitan más en el Perú los dolorosos sucesos que se generaron en el proceso de violencia vivido en las últimas dos décadas. En este sentido, la Comisión cumple con presentar su propuesta de reformas institucionales que está orientada a modificar las condiciones que generaron y ahondaron el conflicto interno. El D.S. mencionado líneas arriba exige la presentación de recomendación de reformas institucionales como garantías de prevención:

Artículo 2°.- La Comisión tendrá los siguientes objetivos:

a) Analizar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que, desde la sociedad y las instituciones del Estado, contribuyeron a la trágica situación de violencia por la que atravesó el Perú;

[...]

d) Recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras, como garantías de prevención, a fin de que sean procesadas y atendidas por medio de iniciativas legislativas, políticas o administrativas [...].

Fundamentación

En este documento se presentan recomendaciones de reformas institucionales, respondiendo al mandato de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Del análisis realizado por la Comisión sobre la violencia entre 1980 y 2000 se desprende que su origen inmediato está en la acción de grupos subversivos minoritarios, con una ideología fundamentalista y totalitaria, que usaron el terror y la violencia para imponerse, en un grado que difícilmente encuentra parangón con otros movimientos violentistas en el Mundo. La pregunta que los peruanos debemos hacernos es ¿cómo grupos con estas características pudieron ser capaces de constituir una seria amenaza para la sociedad y el Estado? Esto fue posible por dos tipos de razones. Un conjunto de ellas se refiere al hecho de que los grupos subversivos explotaron fracturas y desencuentros presentes en la sociedad peruana, convocaron y movilizaron a sectores marginales, no articulados a los procesos de democratización social y política expresados en el régimen democrático. Más específicamente, los grupos subversivos reclutaron militantes y simpatizantes entre jóvenes socializados en una escuela pública signada por patrones tradicionales autoritarios, que transmitía visiones derrotistas y simplistas de la compleja realidad peruana, y que no ofrecía perspectivas de superación y desarrollo; y provenientes de una educación superior excesivamente ideologizada, en donde el pluralismo y el debate democrático estuvieron ausentes, y en donde la mala calidad de la formación tampoco ofrecía perspectivas de realización profesional.

Asimismo, los grupos subversivos pudieron prosperar porque aprovecharon espacios signados por dos características: de un lado, por la postergación y el atraso, así como por altos grados de conflictividad social; y, del otro, por la relativa ausencia del Estado y de organizaciones políticas y sociales capaces de cumplir funciones de intermediación. Ante la ausencia de mecanismos institucionales de expresión y procesamiento de demandas, la subversión utilizó los conflictos sociales para ganar adhesiones e imponer un orden, aunque totalitario. Las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación muestran claramente que allí donde hubo más Estado, y un tejido político y social más denso, la subversión no logró asentarse, y los conflictos y tensiones pudieron canalizarse a través de mecanismos institucionales. Por ello se presenta un conjunto de recomendaciones que buscan afianzar y extender la presencia estatal, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana. También se hacen recomendaciones conducentes a propiciar el fortalecimiento de las organizaciones políticas y sociales en todo el territorio nacional.

Un segundo conjunto de razones que explica la dinámica de la violencia apunta a las respuestas inadecuadas por parte del Estado para enfrentar a la subversión. Especialmente en la primera etapa del conflicto, la respuesta estatal fue una respuesta militarizada, que operó sobre la base de la abdicación de la autoridad democrática. Se trató de una respuesta represiva, que actuó desconfiando de una población que en realidad era víctima de los grupos subversivos. La corrección de este error fue un elemento clave para la ulterior derrota de éstos; la estrategia que brindó mejores frutos consistió en entender el conflicto armado como un conflicto no sólo militar si no fundamentalmente político, que requería el establecimiento de una alianza entre el Estado y la población afectada por la acción de los grupos subversivos. Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación hace algunas recomendaciones para la reforma de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los servicios de inteligencia, que busca afianzar una conducción política democrática civil de las tareas de defensa nacional y mantenimiento del orden interno, basada en el respeto a los derechos humanos y en la coordinación con las autoridades políticas y dirigentes sociales.

Otro ámbito en el que se expresaron clamorosamente los límites de la respuesta estatal al desafío de la subversión es el de la administración

de justicia. Las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación muestran que, con contadas y honrosas excepciones, el sistema judicial no utilizó adecuadamente las leyes para defender los derechos de la población víctima de los crímenes y violaciones cometidas por los grupos subversivos o por los agentes estatales. El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente ni para la condena eficiente y 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 en que actuaban los agentes del Estado que cometían graves violaciones de los derechos humanos. En medio de esta situación, el sistema de justicia terminó siendo avasallado en sus competencias y fueros por la justicia militar. Además, se abandonó en la práctica los intentos de pensar en la rehabilitación y resocialización de los penados. Por todo ello, la CVR hace también algunas recomendaciones para fortalecer el sistema de administración de justicia, así como para la reforma del sistema penitenciario.

Finalmente, dado que en el origen de la subversión se ubican algunas características ya señaladas de la educación pública, la Comisión de la Verdad y Reconciliación hace también algunas recomendaciones de reforma de la educación básica y superior, especialmente en las zonas más pobres y atrasadas. El objetivo es aportar al debate sobre la reforma y la declaratoria de emergencia de la educación, proponiendo buscar un consenso en torno a la promoción de valores democráticos, interiorizar la importancia de los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural, la difusión de visiones del país actualizadas y que den cuenta de su complejidad, y el rechazo a la violencia como medio para resolver conflictos; también para elevar la calidad de la educación, para que satisfaga las expectativas de progreso y desarrollo de la población.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación hace estas recomendaciones, que se desprenden de su examen de la violencia, con el propósito de desterrarla como medio para resolver nuestros conflictos, y establecer un nuevo pacto social de modo que el Estado sea realmente expresión de todos los peruanos. Dos de las dimensiones de la reconciliación que queremos resaltar aquí es la del Estado con los peruanos más afectados por la violencia, víctimas también del abandono y la indiferencia, y también

la de la sociedad peruana con los muchos héroes de la derrota de la subversión y el logro de la paz, presentes en todas las regiones, todos los sectores sociales, expresión de lo mejor de la peruanidad, que merecen ser reivindicados.

Propuestas de reformas institucionales

Las reformas institucionales del Estado que propone la Comisión de la Verdad y Reconciliación no constituyen ni deberán constituir una propuesta de reforma del Estado integral, que es responsabilidad de otros organismos y actores. Tampoco es el esbozo de un programa de gobierno. De acuerdo con el mandato de la CVR, sus propuestas de reformas institucionales están circunscritas y en referencia a los sucesos luctuosos que vivió el país en las dos últimas décadas. Naturalmente que sus propuestas, exigiendo la responsabilidad de una reforma profunda del Estado, deben indudablemente influir en la configuración actual del sector público nacional. En esa orientación las reformas institucionales que presentamos constituyen cambios o modificaciones de la pauta, institucionalidad o normativa vigente que tendrán un impacto en un determinado ámbito, actividad o sector de la acción del Estado. Se expresan como cambios organizacionales o como lineamientos de política pública, a través de reformas constitucionales, leyes, u otras normas o políticas de gobierno, dependiendo de su nivel y de su profundidad.

El trabajo llevado a cabo por la Comisión de la Verdad y Reconciliación proporciona importantes criterios sobre una serie de actores institucionales, sus formas de organización y sus patrones de acción. Nuestro trabajo se ha ido realizando de manera paralela en el tiempo con una serie de iniciativas de reforma, promovidas dentro del régimen democrático que se inició con el Gobierno de Transición en noviembre del 2000 y que continúa hasta la fecha. Muchas de las propuestas o iniciativas, que han sido generadas desde el propio Gobierno (como el Acuerdo Nacional), en el Congreso de la República, en los gremios y en muy diversas instancias de la sociedad civil, se encuentran en un estado avanzado de desarrollo. Estas iniciativas las consideramos válidas y con frecuencia coincidentes con las conclusiones a las que hemos arribado dentro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Pensamos por ello que no se trata de duplicar el

trabajo de grupos en los cuales han participado destacadas personalidades y cientos de ciudadanos y que se encuentran bien encaminadas. La propuesta específica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación se orienta básicamente a explicitar un enfoque propio a partir de su mandato específico, desde el cual será posible verificar —ahora mismo, en los casos de reformas avanzadas o más adelante cotejando las finalidades— si dichas reformas contribuirán a reforzar los ejes considerados centrales por la Comisión.

Las propuestas de reforma institucional son muy diversas, y las agrupamos en cuatro grandes áreas:

- A. Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana.
- B. Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la defensa nacional y el mantenimiento del orden interno.
- C. Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia, para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional.
- D. Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales.

Recomendación general

Antes de pasar a las recomendaciones específicas en cada una de las cuatro áreas, hay una de carácter general, que atañe directamente a todos los actores sociales y políticos. Consideramos de un gran valor pedagógico para el país el que todos los actores hagan un claro deslinde con la violencia y hagan explícito que sólo en el marco de un régimen democrático es que debe darse la convivencia entre los peruanos. Por ello proponemos:

Un compromiso expreso del no uso de la violencia y el respeto a los Derechos Humanos tanto desde los partidos políticos como desde las organizaciones sociales, como requisito para integrarse y actuar dentro del sistema de partidos y organizaciones sociales legalmente reconocidos. Asimismo, exigencia de constancia expresa en estatutos de organizaciones políticas y sociales de compromiso a respetar la Constitución como regla fundamental de la vida política y el pluralismo democrático.

Esta recomendación, para no quedarse en una mera declaración retórica, debe ser expresión de un compromiso de todos los actores en torno a implementar las reformas y cambios necesarios para erradicar la posibilidad de que los sucesos que sufrimos en las últimas dos décadas vuelvan a producirse. La expresión de un compromiso de este tipo debiera ser una referencia para avanzar en desterrar la violencia como un patrón de conducta o interacción social en todos los ámbitos de la vida.

A. Recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana

Un factor que explica cómo es que grupos subversivos con propuestas tan dogmáticas y a contracorriente respecto de los procesos de democratización social y política, y de modernización e integración que signaron las décadas previas a la de los años ochenta, (lograron el grado de desarrollo que alcanzaron), es porque operaron en espacios precisamente no articulados a estos procesos. Aprovecharon la existencia de amplias zonas marcadas por el atraso y la postración, así como por altos grados de conflictividad que no tenían cómo procesarse a través de mecanismos institucionales democráticos. Esto porque en esos mismos espacios la presencia del Estado era y sigue siendo muy débil, pero también la de organizaciones políticas y sociales capaces de canalizar los problemas existentes: problemas como litigios por propiedad de tierras, la extensión de cultivos ilegales, la presencia del narcotráfico, así como la simple pobreza y la ausencia de alternativas de desarrollo. En estos ámbitos la prédica de

los grupos subversivos logró alguna audiencia o no encontró una resistencia con la fuerza suficiente como para defender sus derechos; y logró en ocasiones acercarse a establecer un orden, totalitario y basado en la pura coerción, pero orden al fin. El hecho de que los y las compatriotas que vivían en esas áreas carecieran de visibilidad social y política, que no tuvieran cómo expresar sus voces ante el país, hizo posible además que allí se desarrollaran altísimos niveles de violencia, con una enorme pérdida de vidas, tanto por la acción de los grupos subversivos como por desacertadas intervenciones de las fuerzas del orden, en medio de la indiferencia por parte de la opinión pública y de la sociedad en su conjunto. Resulta impresionante constatar cómo pudo desarrollarse un conflicto tan sanginario, y que recién ahora estemos conociendo como país su magnitud y brutalidad.

En las investigaciones realizadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación se ve claramente que en otros contextos la acción de los grupos violentistas no logró prosperar, y que la política contrasubversiva del Estado no asumió formas de represión indiscriminada. Esta situación se registró allí donde la presencia estatal fue más fuerte, y no sólo por medio de los aparatos coercitivos, si no a través de instituciones vinculadas a las políticas sociales y a oportunidades de desarrollo. También se registró que allí donde el entramado político y social fue más denso, en espacios donde actuaron partidos políticos y organizaciones sociales, la población contó con más recursos para hacer valer sus derechos. En suma, la presencia del Estado y de las organizaciones políticas y sociales constituyó un muro de contención para el accionar subversivo, y también para evitar respuestas represivas indiscriminadas.

Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación considera muy importante desarrollar iniciativas para fortalecer la presencia del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en las zonas más afectadas por el abandono y la violencia. Presencia del Estado que debe, además, buscar nutrirse de las organizaciones políticas y sociales existentes, recoger su dinamismo y diversidad, y fortalecerlas abriendo espacios para la participación de la ciudadanía. Precisamente, algunos de los grandes protagonistas de la derrota de la subversión han sido las rondas campesinas, los comités de autodefensa, las comunidades campesinas, los dirigentes populares, los militantes de base de los partidos, las autoridades locales, primera línea de defensa de la sociedad ante la amenaza de la subversión, y que deben ser reivindicados.

En esta parte presentamos tres tipos de recomendaciones: un primer conjunto busca apuntalar la presencia estatal y la vitalidad de la organización social en las zonas rurales más directamente afectadas por la violencia, en cuanto al mantenimiento del orden interno y el acceso a la justicia; el segundo se refiere a la presencia de las instituciones del Estado vinculadas a oportunidades de desarrollo; y el tercero se refiere a la presencia de organizaciones políticas y sociales como mediadoras entre la sociedad y el Estado.

A.1. Desarrollar políticas y normas para la colaboración indispensable entre la Policía Nacional, los municipios y la ciudadanía

Desarrollar las normas y la política que conduzcan a una eficaz interacción entre la Policía Nacional y los municipios, de un lado, y entre la misma Policía y la ciudadanía del otro, con el objetivo de garantizar la eficacia y calidad social de la función policial dentro de la sociedad, al tiempo que se creen mecanismos para que los posibles abusos que se cometan, sean prevenidos y, de producirse, puedan resultar rápida y eficientemente solucionados. Una iniciativa en este sentido sería también el fortalecimiento de los Comités por la Paz y el Desarrollo.

A.2. Fortalecer la institucionalidad de las rondas y comités de autodefensa (CADs), reglamentándolos adecuadamente. Estudiar la posibilidad, en el mediano plazo, de conformar una policía rural

Dada la importancia que tuvieron las rondas campesinas y comités de autodefensa en la derrota de los grupos subversivos, es muy importante normarlas adecuadamente, de modo de evitar la criminalización de sus miembros por el ejercicio de sus prácticas de autodefensa, desarrollo comunal, resolución de conflictos y administración de justicia. Deberá evaluarse la posibilidad de seleccionar a los miembros de los CADs para que, previa calificación, constituyan los primeros destacamentos de la policía rural, en estrecha coordinación con la Policía Nacional. Esta posibilidad adquiere gran importancia dada la experiencia y calificación de los miembros de estas organizaciones, que podrían aprovecharse en el contexto actual, para asegurar la pacificación.

A.3. Fortalecer la justicia de paz

En lo referente a la justicia de paz es muy importante constatar que está cerca de la población y es respetada por ella. Mientras más alejado está un grupo humano de los centros urbanos, o mientras más periférica es su ubicación dentro de las ciudades mismas, el juez de paz se convierte en un pacificador de creciente importancia. Tiene las ventajas de ser un conciliador, de gozar en general del respeto de la mayoría de las personas, y de estar muy cerca de los hechos que llegan a su conocimiento, por lo que puede apreciar adecuadamente las circunstancias debatidas en el conflicto y, en muchos casos, aun sus antecedentes. La justicia de paz fue inmisericordemente agredida durante el período de violencia, especialmente por Sendero Luminoso, y la razón es que era una de las pocas instituciones que garantizaba orden desde la organización del Estado en las zonas rurales o de pequeños poblados del país. Basándose en esas comprobaciones, la Comisión considera como un avance significativo de pacificación el hecho de fortalecer la justicia de paz y darle competencias suficientes para que pueda solucionar buena parte de los conflictos de la vida cotidiana de las personas.

A.4. Mejorar el acceso a la justicia para todas y todos aumentando el número de defensores de oficio y dependencias judiciales; y dotar de mayores recursos a los consultorios jurídicos populares

Un reciente estudio elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo revela que aproximadamente un tercio de la población peruana no puede acceder a la justicia y estos son precisamente los sectores menos favorecidos de la sociedad. Este es un hecho gravísimo y que tiene varias explicaciones: i) causas geográficas y demográficas; ii) dificultades económicas del sistema de justicia y de los usuarios; iii) el difícil acceso al mercado de profesionales; y iv) la corrupción. Para asegurar una tutela judicial efectiva, el Estado debe dar acceso a la justicia a la población peruana que la requiere, y para ello debe desarrollarse la administración de justicia fuera de zonas urbanas, tratando de acercarla al lugar de residencia del litigante. Asimismo, uno de los temas importantes a tratar desde la perspectiva de los supuestos perpetradores/as debería ser incrementar el sistema de defensa de oficio que ofrece el Ministerio de Justicia, así como

reducir significativamente los costos de acceso al patrocinio de abogados, de los costos judiciales y de la duración de los procesos.

A.5. Establecimiento de un sistema de defensa de los Derechos Humanos mediante la creación de instancias especializadas a nivel policial, judicial y del Ministerio Público, especialmente en las zonas donde la violencia tuvo mayor impacto

Establecer unidades especializadas en el Ministerio Público para la investigación de casos de violación de derechos humanos, con especial énfasis en los casos ocurridos durante el conflicto armado, asimismo en los casos en que el supuesto perpetrador sea el Estado deberá establecerse una comisión indagatoria imparcial, competente e independiente.

Las recomendaciones enunciadas hasta aquí se refieren a las tareas de mantenimiento del orden interno y el acceso a la justicia, de modo de poder resolver los conflictos por vías institucionales. Pero la presencia del Estado debe manifestarse en las áreas rurales más golpeadas por la violencia ofreciendo también oportunidades de desarrollo. Aquí resulta fundamental el papel que juegan los gobiernos locales y regionales, y el éxito del actual proceso de descentralización. Uno de los problemas de las zonas más golpeadas por la violencia ha sido y es su aislamiento, su baja densidad demográfica, y la dificultad de la institucionalidad estatal para integrar a los pueblos indígenas. Por ello proponemos:

A.6. Establecer metas de corto plazo referidas a las políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional, con prioridad de aplicación en las zonas afectadas por la violencia

En relación con diversas iniciativas en curso, la Comisión de la Verdad y Reconciliación recomienda que las zonas que han sido afectadas particularmente por la violencia sean tomadas como prioridad para la aplicación de políticas públicas que permitan una presencia efectiva del Estado y que se ponga, en forma eficaz y concreta, al servicio de los peruanos y peruanas de estas regiones. Ello requiere una acción concertada del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales.

A.7. Establecer en las localidades políticas institucionales que aseguren la incorporación de las necesidades de las poblaciones con poca capacidad de presión en los planes y presupuestos municipales

A.8. Recomendar a los Gobiernos Regionales de los departamentos de alta ruralidad, particularmente de aquellos que fueron más afectados por la violencia, la realización de planes de ordenamiento territorial concertados con las municipalidades, para permitir la atención integral de las necesidades de las poblaciones de poca densidad

No basta con abrir espacios de participación como los consagrados en planes y presupuestos participativos, porque ellos, si bien pueden ser aprovechados por sectores más organizados y articulados a la institucionalidad estatal, pueden dejar de lado a las poblaciones más requeridas de atención. Una expresión de su debilidad es precisamente su dificultad para formular sus necesidades y aprovechar los espacios participativos existentes. Los gobiernos locales y regionales deben tender a tejer una red de atención al territorio, que asegure mejores servicios y mayor progreso económico y social en las zonas más alejadas de las ciudades y centros poblados.

A.9. Incentivos al personal estatal que trabaje en zonas afectadas por el proceso de violencia y alejadas del entorno urbano

Asignar incentivos, económicos o de puntaje curricular en concursos, a los profesionales de la educación y de la salud que trabajen en las zonas afectadas por el proceso de violencia y alejadas del entorno urbano.

A.10. Reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional

Uno de los sectores más duramente golpeados por la violencia y el abandono son los pueblos indígenas. Es recomendable que el Estado promueva el reconocimiento y fortalecimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y comunidades en el marco jurídico nacional, e incluirlos de manera importante en el proceso de reforma constitucional, con la finalidad de brindarles una protección jurídica justa y legítima como

sujetos de derechos, y reafirmar la diversidad y pluralidad de la nación peruana. Algunas propuestas en este sentido son:

- Inclusión de derechos individuales y colectivos en el texto constitucional.
- Definición del Estado peruano como un Estado multinacional, pluricultural, multilingüe y multiconfesional.
- Interculturalidad como política de Estado. En función de ello debe quedar establecida la oficialización de los idiomas indígenas y la obligatoriedad de su conocimiento por parte de los funcionarios públicos en las regiones correspondientes. Asimismo, el desarrollo de la Educación Bilingüe Intercultural, con capacitación de maestros, currículos y materiales de enseñanza. Finalmente, la promoción de la Salud intercultural que implica formación de personal adecuado, así como implica que sea participativa y descentralizada con prevención de enfermedades y ampliación de los servicios básicos a toda la población indígena.
- Existencia legal y personalidad jurídica como pueblos y asimismo de sus formas de organización comunal.
- Tierras y territorios tradicionales inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables.
- Derecho y administración de justicia indígena de acuerdo a los derechos humanos y acceso a la justicia ordinaria con juzgados especializados en materia indígena.
- Reconocimiento de mecanismos tradicionales de justicia alternativa.

A.11. Creación de una institución u órgano estatal de política en materia indígena y étnica

Es necesario que el Estado peruano, en cumplimiento de un conjunto de obligaciones internacionales, desarrolle y fortalezca un sistema institucional apropiado para la atención y promoción del desarrollo de los pueblos indígenas, afroperuanos y sus comunidades. Particularmente crítica

es la situación de las comunidades nativas de la selva central, que sufrieron especialmente la acción de los grupos subversivos y el abandono del Estado. Debería explorarse la creación de un órgano con suficiente fuerza y autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, que aglutine las atribuciones, programas y proyectos de los diversos sectores públicos, con competencias para normar, dirigir y ejecutar políticas, planes y programas de desarrollo.

Finalmente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación quiere dejar constancia de una preocupación que escapa a los alcances inmediatos de su mandato, por lo que no se traduce aquí en recomendaciones concretas. En algunas zonas del país la violencia adquirió niveles de gran brutalidad porque se entrecruzó con otros conflictos que requieren una atención urgente, y que tienen que ver con litigios por propiedad de tierras, por ejemplo. Otro tema de gran importancia es el de la extensión de la economía del narcotráfico y las políticas de erradicación, que afectan especialmente a pueblos y comunidades indígenas. Estos problemas se han convertido en algunas zonas, después de veinticinco años, en casi permanentes; y lo que empezó como un problema local ha llegado ahora a tener dimensiones internacionales, que afectan centralmente nuestras relaciones con los Estados Unidos y la comunidad internacional en general. Estas situaciones requieren de una atención decidida por parte del Estado.

Por último, presentamos también recomendaciones que buscan fortalecer a las organizaciones políticas y sociales, para que cumplan funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad en todo el territorio:

A.12. Dación de una ley de partidos y modificaciones al sistema de representación

Los partidos políticos son fundamentales para la vida del país, se hace necesario fortalecerlos para que cumplan mejor sus funciones de representación e intermediación. Es importante promover su presencia en todo el territorio nacional para que los intereses y voces de todos puedan encontrar expresión en la arena política. Para ello es importante que la ley de partidos propicie la democracia interna en esas organizaciones, así como que la representación política cubra todo el territorio y todos los

sectores sociales, y evitar la proliferación de grupos contrarios al sistema. Debería revisarse el sistema electoral (entendido como la conversión de votos en cargos electivos) para favorecer la representación de los sectores marginados de la sociedad.

A.13. Fortalecer las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y por el Desarrollo

En los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por abrir espacios participativos que han movilizado energías y expectativas de las organizaciones participantes y de la población en general en muchas localidades en todo el país, que no deben perderse. Para ello los gobiernos locales y regionales, deben canalizar esos esfuerzos a través de la elaboración de presupuestos participativos, consejos de coordinación y otras instancias. Las mesas de concertación han demostrado ser un espacio positivo de diálogo y concertación entre el Estado y la sociedad civil que debe seguir contribuyendo a esa tarea en los espacios regionales y locales.

A.14. Incentivar la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de su vida (escuela, entorno vecinal, educación superior, laboral) estimulando la formación de líderes

La formación de líderes juveniles, socializados en valores democráticos, es fundamental para luchar contra la proliferación de ideologías violentistas. Existe mucha participación juvenil en actividades de barrio, deportes, clubes, protección del ambiente, iglesias, etc. Además, existe el Consejo Nacional de la Juventud, al que corresponde fortalecer las formas de participación e instituciones ya existentes.

B. Recomendaciones para afianzar una institucionalidad democrática, basada en el liderazgo del poder político, para la Defensa Nacional y el mantenimiento del Orden Interno

La violencia que padecimos los peruanos entre 1980 y 2000, originada por los grupos subversivos, pudo adquirir las proporciones que adquirió también por una respuesta estatal desacertada. Precisamente, el

reconocimiento de los errores fue fundamental para la derrota de la subversión, y lo es también ahora para que el problema no se repita, más aún si consideramos que todavía están presentes algunos remanentes de los grupos violentistas.

Los errores cometidos tuvieron dos dimensiones. Una primera es la abdicación de la autoridad democrática del Estado. El poder civil no cumplió con su responsabilidad de conducir la lucha contra los grupos subversivos, y delegó en las Fuerzas Armadas y la policía esa tarea, para la que no estaban preparadas; se trataba de una lucha no sólo militar, si no fundamentalmente política. Así se generalizó la declaratoria de estados de emergencia y el establecimiento de comandos político-militares, bajo responsabilidad castrense en todo el territorio nacional. En este cuadro, ellas desarrollaron tendencias hacia una autonomización perniciosa, sin posibilidad real de control democrático de sus acciones. Una herencia de esta tendencia de autonomización no democrática de las instituciones castrenses se dio en la década de los noventa con los servicios de inteligencia, lo que permitió un manejo irresponsable de la lucha contrasubversiva y un uso político de la información de inteligencia, en función al amedrentamiento a los opositores del gobierno y la creación de una red de corrupción. Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación propone un conjunto de reformas que buscan asegurar el liderazgo democrático civil del sistema de defensa nacional y del mantenimiento del orden interno.

Otra dimensión de los errores cometidos fue la desconfianza de las fuerzas del orden frente a la población civil, que en realidad era víctima del accionar de las fuerzas subversivas y no cómplice de ellas. Esto llevó a políticas de represión indiscriminada y violatorias de los derechos humanos no sólo moralmente condenables e ilegales, pasibles de acción penal, sino también totalmente contraproducentes, que resultaron funcionales a la estrategia de la subversión, que quería presentar al Estado peruano como ajeno a la población. Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación propone también recomendaciones que buscan que las fuerzas del orden cumplan con su función de proteger a la población civil, respetando los Derechos Humanos.

Presentamos a continuación recomendaciones que buscan afianzar una relación equilibrada entre la autoridad democrática y las Fuerzas Armadas; y luego recomendaciones para mejorar la relación entre las fuerzas del orden y la sociedad.

B.1. Delimitar el alcance del concepto de Defensa Nacional y el significado de la política correspondiente, de forma que todo lo que se llame defensa y dependa de personal y organismos militares sea atribución, responsabilidad y competencia del Ministerio de Defensa

La propuesta es subordinar el concepto de Defensa a un concepto de Seguridad Nacional que tenga las dimensiones del concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas. En la actualidad se lleva a cabo una reforma de las Fuerzas Armadas bajo la conducción del Ministerio de Defensa, que debe ser apoyada. La Comisión considera que la dirección que debe seguirse es una en la cual este Ministerio debe asumir claramente la conducción, para asegurar el liderazgo democrático de la defensa y la seguridad, así como el control de sus acciones. En este sentido sería adecuado reforzar, con mención explícita en la Constitución, la función del Ministro de Defensa como la autoridad política y administrativa que organiza y conduce a la Fuerza Armada de acuerdo a ley y para los fines de la Defensa Nacional; suprimir de la Constitución toda atribución y competencia directa de las Fuerzas Armadas, y redefinirlas como dependencias del Ministerio de Defensa. Consecuentemente, el Consejo de Defensa Nacional, la SEDENA y el Comando Conjunto pasarían a ser organismos del sector Defensa. El jefe del Comando Conjunto tendría rango de Viceministro.

B.2. Desarrollar una política nacional de seguridad que incluya una estrategia nacional de pacificación, que apunte a la reconciliación y presencia del Estado en todo el territorio

Habría que constituir una estructura de mando y asunción de responsabilidades para una política general de pacificación, de mediano y largo plazo, que comprenda diversos campos y objetivos además de los estrictamente militares y policiales, que se plantee asegurar la adhesión de la población al régimen democrático, particularmente en las zonas más afectadas por la violencia, como una forma permanente de prevenir o aislar la presencia de cualquier grupo violentista.

B.3. Formación de una elite civil experta en temas de seguridad y defensa

Una de las dificultades que existe para que la civilidad ejerza de manera efectiva la conducción de la defensa nacional y el orden interno es la ausencia de un número suficiente de expertos civiles en esos temas. Por ello, es importante crear espacios para el desarrollo de esas capacidades.

B.4. Regulación de los estados de excepción

Se hace necesario delimitar en forma clara los alcances y límites de la actuación de las Fuerzas Armadas en los estados de excepción, dentro de la Constitución y las leyes. Como medida inmediata está la derogatoria de la ley 24150, modificada por el decreto legislativo 749, que asigna a las Fuerzas Armadas el control del orden interno. Tiene que quedar claro que los estados de excepción no suponen la suspensión de la Constitución ni la subordinación de las autoridades políticas, y que la tarea que deben cumplir las Fuerzas Armadas dentro de estados de excepción es apoyar a las autoridades políticas civiles, no sustituirlas.

B.5. Control civil democrático de los servicios de inteligencia militar

La participación de los institutos armados en la obtención de información en el ámbito interno debe realizarse bajo adecuado control civil, y sólo con el objetivo de elaborar inteligencia para la defensa exterior de la nación. Al respecto es conveniente:

- Establecer una ley que norme y regule las actividades de inteligencia, aun las secretas. Se debe establecer cuáles son los organismos que realizarán esas tareas, así como los entes encargados de supervisarlas y controlarlas. El presidente del Consejo Nacional de Inteligencia debe tener la facultad de aprobar los planes operativos de obtención de inteligencia a partir de fuentes no públicas y de contrainteligencia. Asimismo, conocer y evaluar todas las operaciones realizadas por los organismos que obtienen y elaboran inteligencia, DIGIMIN, SIE, SIMGP, así como de las oficinas ministeriales que producen análisis, —la del MINDEF, la de RREE y la propia Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica (DINIE)— la cual no debe tener capacidades operativas.

- Normar y fortalecer el papel del Consejo Nacional de Inteligencia como organismo del más alto nivel.
- Fortalecer el sistema de inteligencia de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior.
- Establecer una línea de carrera profesional para agentes de inteligencia, para contar con profesionales calificados, con formación universitaria. Debe además permitirse que los oficiales que opten por la actividad de inteligencia hagan una carrera dentro de ella, llegando a los grados más altos de la Fuerza Armada. Sólo teniendo civiles y militares con dedicación exclusiva a esta actividad tendremos una inteligencia profesional. El presidente del CNI debe establecer la única escuela profesional de inteligencia (en nivel de postgrado, con características análogas a la academia diplomática) y establecer y controlar los criterios para el avance en la carrera.
- El CNI debe implementar una oficina nacional de control de la probidad y la ética profesional de los funcionarios públicos, que incluya una administración central del acceso a documentos clasificados.

B.6. Reconocer en la Constitución (y, a partir de ella, en las normas de menor jerarquía) como dos ámbitos distintos la Defensa Nacional por un lado, y el Orden Interno y la Seguridad Ciudadana por otro

Esto debe conducir a una política en la cual las Fuerzas Armadas no tengan injerencia en asuntos de orden interno y seguridad ciudadana, salvo graves circunstancias establecidas expresamente por el Poder Ejecutivo dentro del régimen de excepción. En el nuevo modelo constitucional que se debe diseñar se propone que la Constitución trate separadamente a la Defensa Nacional y al Orden Interno —conceptos utilizados por la Carta de 1993 de manera indistinta y confusa—, y que dentro de cada capítulo se regule las funciones y responsabilidades tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional. En el debate constitucional en curso esta propuesta está formalmente incorporada y habría que respaldarla.

B.7. Definir constitucional y legalmente a la Policía Nacional como una institución civil, no militarizada. Modernizar la carrera policial de acuerdo a la definición de institucionalidad civil de la Policía Nacional

Definir institucionalmente a la Policía Nacional como una institución civil y no militarizada, dándole una nueva estructura organizativa acorde con esta definición y, por tanto, eliminando de ella los rasgos castrenses introducidos en los últimos decenios. Esta definición deberá ser concomitante a una redefinición radical de las relaciones entre la Policía Nacional y las sociedades civil y política. Supone cambios constitucionales y legales.

B.8. Reforzar, con mención explícita en la Constitución, la función del Ministro del Interior como la autoridad política y administrativa que organiza y conduce a la Policía Nacional de acuerdo a ley y para los fines de la garantía del orden público, la prevención del delito y la aplicación de la ley

En la actualidad se han realizado avances muy importantes en la reforma de la Policía y del Ministerio del Interior, que deben ser consolidados. Creemos que, en ese sentido, sería necesario suprimir de la Constitución toda atribución y competencia directa de la Policía, y redefinirla como dependencia del Ministerio del Interior.

A continuación un conjunto de recomendaciones conducentes a mejorar la relación entre las fuerzas del orden y la sociedad:

B.9. Cambios en educación y currículo militar

Es necesario formar oficiales con firmes valores democráticos; respeto a la vida e integridad personal y lealtad al poder democrático. Al respecto es conveniente:

- Adecuar el sistema educativo castrense a al sistema educativo nacional y la nueva ley general de educación.
- Formar un nuevo currículo de estudios en las escuelas de formación y capacitación de los institutos armados.

- Establecer cursos de derecho humanitario de carácter obligatorio en las escuelas de formación y capacitación.
- Establecer cursos comunes entre los institutos armados para establecer criterios comunes de actuación.
- Impulsar el desarrollo personal de los profesionales militares, incentivándolos a obtener una segunda carrera.
- Fortalecer e impulsar el Centro de Derecho Humanitario creado.

B.10. Nuevo código de ética

Las Fuerzas Armadas deben aprobar un nuevo código de ética para sus miembros que esté de acuerdo con los principios democráticos. En este nuevo código de ética se deberá incorporar lo siguiente:

- Los oficiales jurarán no sólo defender la patria, sino también los principios sobre los que se sostiene la nacionalidad, contenidos en la Constitución.
- Los soldados y oficiales se comprometerán a respetar los Derechos Humanos.
- Los soldados y oficiales serán instruidos en entender que no pueden cumplirse órdenes inconstitucionales o ilegales.
- Los soldados y oficiales serán instruidos en entender que la Fuerza Armada pertenece a la Nación y no al gobierno.
- Los soldados y oficiales serán instruidos en entender que son también ciudadanos, y tienen derechos y deberes como tales.
- No constituye insulto al superior denunciarlo por cometer delitos.

B.11. Crear la Defensoría Militar

Esta institución se debe encargar de la tarea de procesar las denuncias y formular las recomendaciones para la conducción de las relaciones al interior de las instituciones militares; relaciones que no

pueden estar alejadas del respeto a los Derechos Humanos y a la institucionalidad democrática.

B.12. Modernizar la educación y formación continua en ética y Derechos Humanos del policía como miembro de una institución civil

Transformar la educación y formación continua que recibe el personal de oficiales y subalternos de la Policía Nacional orientándola con criterio de modernidad hacia la profesionalización y especialización dentro de la concepción institucional propuesta, al tiempo que se da instrumentos conceptuales para la actuación dentro de la sociedad con elementos de juicio de las ciencias sociales. La formación ética y en Derechos Humanos debe ser incluida en los cursos de enseñanza operativa de la actuación de la policía.

C. Recomendaciones para la reforma del sistema de administración de justicia para que cumpla efectivamente su papel de defensor de los derechos ciudadanos y el orden constitucional

Otra parte fundamental de las deficiencias de la respuesta estatal al desafío de la violencia se dio en la administración de justicia. En general, ella no cumplió con su obligación de defender a la ciudadanía en sus derechos, abdicó en la práctica de sus funciones. La CVR recuerda los sentimientos de incertidumbre, impotencia y frustración de la población cuando, ante las manifestaciones más extremas del conflicto, tales como repudiables actos de terrorismo y violaciones de derechos humanos, se verificaba la ineficiencia del aparato judicial. Esto tuvo dos dimensiones. De un lado, el sistema de justicia no estaba preparado para responder a los desafíos de la subversión, y ello se expresó en la vulnerabilidad de la administración de justicia a amenazas y presiones de parte de los grupos subversivos, así como en el avasallamiento de sus espacios por parte de la justicia militar; también en el sistema penitenciario, en la dificultad para mantener el orden y el principio de autoridad en las cárceles, que fueron incluso usadas como escuelas de adoctrinamiento por los grupos subversivos. Una de las consecuencias más perniciosas de estas debilidades, y que afecta las

posibilidades de una verdadera reconciliación nacional, son los casos de crímenes sin juicio ni castigo que deben ser atendidos.

De otro lado, el sistema de justicia fue deficiente en cuanto a cautelar el respeto al debido proceso y a los derechos humanos de los inculpados. Esto hizo que en la actuación del poder judicial no se haya siempre impartido justicia. Está también la dimensión penitenciaria, en la cual se ha abandonado en la práctica el objetivo de la rehabilitación y resocialización de los penados. Esto ha hecho que se consolide la imagen de un poder judicial arbitrario e injusto, parte de un Estado no representativo de los ciudadanos, y que hace además que los presos liberados por cumplir sus condenas sigan siendo un peligro potencial para la sociedad.

El sistema judicial no cumplió con su misión adecuadamente, ni para la condena eficientemente y dentro de la ley 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 a los derechos humanos. En el primer caso, el Poder Judicial se ganó la imagen de una “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 comisión de graves violaciones de los derechos a la vida y a 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.

Mención aparte merece el Ministerio Público, pues sus integrantes —salvo honrosas excepciones— abdicaron a la función de controlar el estricto respeto a los Derechos Humanos que debía observarse en las detenciones y se mostraron insensibles a los pedidos de los familiares de las víctimas. Por el contrario, se omitió el deber de denunciar crímenes, se investigó sin energía, se realizaron muy deficientes trabajos forenses, lo que coadyuvó a la situación de descontrol e impunidad. Bajo el gobierno del presidente Fujimori, la obsecuencia del Ministerio Público ante los imperativos del Poder Ejecutivo fue casi total.

Por ello la Comisión de la Verdad y Reconciliación hace aquí un conjunto de recomendaciones que se ubican en tres áreas: una primera, que busca fortalecer la independencia y autonomía de la administración de justicia; la

segunda busca el cumplimiento del debido proceso y el respeto a los derechos humanos; y una tercera se refiere a cambios en el sistema penitenciario.

C.1. Fortalecer la independencia del sistema de administración de justicia

Diseñar una política de fortalecimiento de la independencia jurisdiccional que comprenda un sistema independiente de designación, evaluación y sanción de magistrados y magistradas, y el restablecimiento de la carrera judicial y del Ministerio Público con criterios generales y públicos de manejo de las decisiones.

C.2. Un Poder Judicial de magistrados titulares, no de provisionales y suplentes

Terminar con la corruptela de la existencia de jueces provisionales y suplentes como magistrados y magistradas encargados por largo tiempo de las funciones jurisdiccionales, mecanismo que utilizó el fujimorismo para controlar sus decisiones.

C.3. Incorporación constitucional y legal del fuero militar al Poder Judicial, bajo la Corte Suprema de Justicia

Establecer el control de las decisiones del fuero militar por la Corte Suprema de Justicia en consideración a la determinación de la unidad del sistema de administración de justicia. Los tribunales militares deben conocer sólo los delitos de función militar y se debe excluir de sus competencias el juzgar a civiles y policías. Se debe reformar el Código de Justicia Militar revisando integralmente sus normas para especificar los delitos de función y trasladar los delitos que pueden ser considerados comunes al Código Penal. Además, se lo debe actualizar con el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra.

C.4. Creación de un ente autónomo responsable del Programa de Protección de Víctimas y Testigos

Acá se propone la creación de un ente autónomo con personería propia y recursos adecuados. El mecanismo de protección de víctimas y testigos es esencial tanto para proteger las vidas humanas de estas

personas, como para facilitar la investigación de la corrupción y la vulneración de los derechos humanos desde el Estado en la década de 1980. Esta tarea podría estar ubicada dentro del Ministerio Público como ocurre en otros lugares como Colombia, Argentina o España; sin embargo, en el Perú, ello no es adecuado ni desde la perspectiva de las funciones que la Constitución da al Ministerio Público (entre las que no está la que aquí planteamos), ni tampoco desde las condiciones reales en las que el Ministerio Público funciona en nuestro país.

Se debe desarrollar un procedimiento eficaz para lograr confianza en el sistema, y que éste pueda albergar tantas acciones posibles como sea estrictamente necesario para enfrentar los múltiples riesgos que se puedan presentar a consecuencia de colaborar con la justicia; esto con el propósito de evitar que los agravios se repitan, asegurar que las víctimas o testigos se presenten a un tribunal a declarar, así como protegerlos/as de la venganza de personas involucradas por su declaración. Por ello esta actividad debe ser trabajada por un ente independiente de los poderes políticos del Estado. La iniciativa en la proposición de la ley respectiva podrá tenerla el Poder Ejecutivo o cualquier congresista.

A continuación propuestas referidas al cumplimiento del debido proceso y del respeto a los derechos humanos, y a hacer justicia con las víctimas de la violencia.

C.5. Establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos

Mediante ley del Congreso, se recomienda crear un sistema especializado para procesar los casos derivados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Este sistema debiera tener una duración de cuatro años, contar con los recursos adecuados y con la participación de una unidad especial de la Policía Nacional para apoyar la labor de fiscales especializados. Este sistema debiera incluir:

- Una Sala de la Corte Superior de Justicia de Lima con competencia nacional.
- Una Fiscalía Superior Coordinadora.

- No menos de tres juzgados penales especializados, con responsables con conocimiento y experiencia en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- No menos de ocho fiscalías especializadas, tres de las cuales deberían estar en Lima y cinco en provincias (dos en Ayacucho, y una en Huánuco, Huncayo y Abancay).

C.6. Impulsar un sistema integrado para abordar el tema de las personas desaparecidas durante el conflicto armado interno entre 1980 y 2000

Acá se propone la creación de una Comisión Nacional para personas desaparecidas durante el conflicto armado interno entre 1980 y 2000 como institución autónoma que coordine y supervise un Plan Nacional de Intervenciones Antropológico Forense, integrado por el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Internacional, iglesias e instituciones de la sociedad civil. Este plan deberá ser implementado por una Oficina de Personas Desaparecidas. Se sugiere que la Defensoría del Pueblo presente al Congreso de la República un proyecto de ley destinado a trabajar aspectos procesales penales que tienen que ver con la participación de peritos independientes en las labores antropológico-forenses.

C.7. Incorporar a la legislación avances de documentos internacionales vinculados a la administración de justicia y al debido proceso. Establecer expresamente en la Constitución la jerarquía constitucional de los tratados relativos a Derechos Humanos

La Constitución de 1979 establecía expresamente (artículo 101) la primacía de los tratados sobre las leyes, así como la jerarquía constitucional de los tratados (artículo 105). La Constitución de 1993, por el contrario, eliminó estas referencias, y en el artículo 200, parágrafo 4, sobre las Garantías Constitucionales, señala que los tratados tienen rango de leyes. Es importante recuperar lo señalado por la Constitución de 1979.

Es importante modernizar la justicia penal incorporando nuevas instituciones al Código Penal, en especial las provenientes de recientes tratados internacionales ratificados por el Perú, y estableciendo un nuevo código procesal penal. Ambos aspectos son indispensables en vista del

caótico tratamiento que en estos aspectos legislativos tuvo el gobierno del período 1990-2000. Dentro de los tratados que el Perú está en la obligación de ejecutar se considera de vital importancia el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En esta misma línea, es conveniente recomendar al Estado peruano la aprobación y ratificación de diversos instrumentos internacionales vinculados al Derecho Humanitario y a los Derechos Humanos tales como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, cuyas disposiciones esenciales también deberán ser incorporadas al Código Penal.

C.8. Iniciar un sostenido programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en Derechos Humanos, Derecho Humanitario y cultura democrática

Iniciar un sostenido programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en aspectos vinculados al Derecho de los Derechos Humanos, al Derecho Humanitario y a la cultura democrática. El Consejo Nacional de la Magistratura deberá considerar criterios vinculados a la protección de los derechos humanos al momento de la selección y nombramiento de magistrados, así como su ratificación. La Academia de la Magistratura, los Colegios de Abogados, las Facultades de Derecho, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y las agencias de cooperación internacional deberán participar en este programa.

C.9. En el Ministerio Público es indispensable crear una especialidad en la investigación de los problemas de Derechos Humanos

C.10. Ejercicio permanente de la capacidad de control difuso de los jueces en conexión con regímenes de excepción

Aquí es importante el impulso a procesos de formación permanente en garantías constitucionales, en particular en aquellos aspectos vinculados a la labor jurisdiccional y del Ministerio Público en regímenes de excepción. Elaboración y difusión de pautas jurisdiccionales elaboradas por la Corte Suprema de Justicia.

A continuación, recomendaciones vinculadas a la reforma del sistema penitenciario:

C.11. Definir una institución especializada en materia penitenciaria

Es necesario definir la situación de bicefalía en el sistema penitenciario, entre el INPE y la PNP. Una fuente constante de tensión dentro del sistema penitenciario es la continuación de la situación de bicefalía en la dirección de algunos establecimientos penitenciarios. Al coexistir dos instituciones al frente de los penales, el Instituto Nacional Penitenciario y la Policía Nacional, se presentan continuos roces entre los policías que tienen aún la conducción directa de 39 penales y la instancia administrativa regional y nacional, el INPE. Esta situación debe cesar planteando la opción por una institución especializada en materia penitenciaria que permita deslindar de la opción por la seguridad, ligada más a coyunturas de emergencia, que ha sido la predominante en los últimos años.

C.12. Modernizar el Código de Ejecución Penal, adecuándolo a la realidad penitenciaria

Reforma del Código de Ejecución Penal; adecuación de la normativa a la realidad penitenciaria y a la posibilidad del órgano estatal encargado de cumplir el mandato legal. Inclusión de posibles regímenes penitenciarios especiales (terrorismo, traición a la patria, delitos de peligrosidad) en el Código de Ejecución Penal. Incorporación del Juez de vigilancia penitenciaria, disminuyendo la discrecionalidad de la que gozan los funcionarios penitenciarios.

C.13. Poner en vigencia el Reglamento del Código de Ejecución Penal DS 023-2001-JUS

Puesta en vigencia del reglamento del Código de Ejecución Penal y revisión de la normativa administrativa del INPE que lo ha sustituido en la práctica. Una norma como el Código de Ejecución Penal, de carácter general, amerita un desarrollo reglamentario que precise sus alcances y contenidos, dando a los operadores del sistema penitenciario lineamientos claros y precisos de actuación. Asimismo, permite a los usuarios del sistema (internos, internas, familiares, organizaciones de Derechos Humanos, etc.) contar con un instrumento público que haga posible fiscalizar la actuación de los funcionarios penitenciarios cuando de defender los derechos de las

personas privadas de libertad se trata. Además, ante este vacío normativo, las decisiones cotidianas dentro de los penales han sido de aplicación directa y libre por parte de los funcionarios penitenciarios o policiales encargados del control de los penales.¹ Con el fin de subsanar este vacío, durante el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, el 20 de julio del 2001, se promulgó el nuevo Reglamento del Código de Ejecución Penal, mediante Decreto Supremo N° 023-2001-JUS. Sin embargo, este no ha entrado en vigencia y se ha ampliado la vacancia normativa sucesivas veces² encontrándose nuevamente en discusión un nuevo texto reglamentario. Es necesaria la inmediata entrada en vigencia del Reglamento del Código de Ejecución Penal y una revisión exhaustiva de la normativa administrativa expedida por el INPE.

C.14. Establecer el procedimiento y la institucionalidad necesarios para el estudio y resolución de los pedidos de gracia de los condenados por terrorismo que alegan inocencia

Existen en las cárceles del país condenados por terrorismo que alegan inocencia y piden que el Estado ejercite el derecho de gracia en sus casos. Estos pedidos deben ser analizados y resueltos por las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo o del Congreso, según sus competencias en materia de derecho de gracia establecidas constitucionalmente.

C.15. Mantener en un nivel constitucional que la finalidad del sistema penitenciario es la reeducación, rehabilitación de la persona penada, y su reincorporación en la sociedad

Inclusión en el texto constitucional en debate de un artículo que establezca la finalidad del sistema penitenciario, tal como en las constituciones de 1979 (artículo 234º) y de 1993 (artículo 139º, inciso 22). Actualmente, se ha descartado en el proyecto de Constitución

¹ Un claro ejemplo de esto son los traslados indiscriminados de internos, al amparo de una facultad establecida por el Código de Ejecución Penal al Consejo Técnico Penitenciario, pero que han sido sumamente cuestionados por diferentes actores del sistema (Defensoría del Pueblo, organizaciones de Derechos Humanos, familiares de internos, etc.).

² Decretos Supremos 030-2001-JUS, 012-2002-JUS, 033-2002-JUS y 041-2002-JUS.

cualquier referencia a esta temática (que sí estaba en el anteproyecto, artículo 3º), con lo que se estaría rebajando a rango legal esta determinación.

C.16. Cese de los traslados indiscriminados de internos e internas, favoreciendo la permanencia cerca de sus familiares; y, en el caso de los internos por terrorismo, promover la concentración en pocos establecimientos para mejor tratamiento y seguridad

Implementación del criterio general de permanencia del interno en su zona de origen o en aquel lugar que garantice la cercanía a sus familiares, favoreciendo la opción personal. En el caso de internos por terrorismo que constituyan núcleos consolidados de población penal organizada según grupos políticos, promover la concentración en pocos establecimientos penitenciarios de modo que se facilite el tratamiento y disminuyan los riesgos en materia de seguridad.

C.17. Tratamiento específico de los internos por delito de terrorismo y traición a la patria, diferenciando situación y conducta: internos del PCP-SL y MRTA, desvinculados, acogidos a la ley de arrepentimiento, y quienes alegan inocencia; favorecer medidas alternativas: restitución de beneficios penitenciarios y acceso a la conmutación de penas

El tratamiento diferenciado de los diversos internos por delito de terrorismo permitiría establecer mecanismos de diálogo con algunos sectores y, de esa manera, avanzar en la superación de problemas en las cárceles y en el combate a los grupos subversivos todavía existentes. Es importante tomar en consideración la dimensión de rehabilitación, porque si no la sociedad seguirá siendo amenazada por los presos liberados al cumplir sus penas.

C. 18. Mejora de las condiciones de la población penal en términos de acceso a servicios básicos (alimentación y salud)

Mejora en las condiciones de la población penal, acceso a servicios básicos (alimentación y salud, prioritariamente), implementación y promoción

de actividades laborales y educativas. Acceso a organizaciones de la sociedad civil en el tratamiento penitenciario (iglesias, ONG's, colegios profesionales, universidades, etc.). En el caso de mejora en las condiciones de la población penal, debe darse énfasis en la salud de las mujeres, pues la Comisión ha comprobado que se usó como método de tortura la desatención de sus necesidades básicas de salud, tales como la falta de atención pre y post natal, falta de atención de necesidad fisiológicas propias de las mujeres, falta de atención de enfermedades ginecológicas, etc. De igual manera, debe cubrirse la atención de las necesidades básicas de las personas con discapacidad que están privadas de su libertad.

D. Recomendaciones para la elaboración de una reforma que asegure una educación de calidad, que promueva valores democráticos: el respeto a los derechos humanos, el respeto a las diferencias, la valoración del pluralismo y la diversidad cultural; y visiones actualizadas y complejas de la realidad peruana, especialmente en las zonas rurales

Esta última área de recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación está aparentemente más alejada de su mandato específico de realizar recomendaciones en el ámbito institucional para evitar que se repita la violencia. La reforma de la educación es un tema que concierne a todos los peruanos, y tiene implicancias generales que parecen no guardar una relación directa con el tema de la violencia. Sin embargo, en realidad las investigaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación muestran que en la conformación y desarrollo de los grupos subversivos algunas características del sistema educativo resultaron fundamentales, y debemos colectivamente actuar sobre ellas.

El principal espacio de reclutamiento de la militancia de los grupos subversivos estuvo en la escuela y la educación superior públicas más débiles. Los grupos subversivos surgieron, lograron captar militantes y simpatizantes y prosperaron aprovechando las consecuencias de una escuela que socializó a jóvenes en patrones autoritarios, rígidos, de mala calidad, que no les ofrecía perspectivas de superación. Aprovechó además algunos espacios en la educación superior signada por la ideologización, la ausencia

de valores democráticos, el pluralismo, el respeto a la diversidad y las diferencias. En esto, la caída en el nivel de la calidad magisterial, la desactualización y límites en su formación docente, así como la influencia de visiones críticas del Perú, inspiradas en un empobrecido marxismo de manual, resultan elementos que se deben considerar en el análisis.

Para que la historia no se repita, es imprescindible una profunda reforma de la educación pública, sobre todo en zonas más pobres. Allí donde los grupos violentos encontraron un entorno más plural, participativo, tolerante, diverso, integrado, un pensamiento verdaderamente crítico, que ofrecía oportunidades, tuvieron grandes dificultades para actuar. Por ello la reforma de la educación y la promoción de valores democráticos es un área fundamental de recomendaciones. En el último tiempo, afortunadamente, se discute sobre la necesidad de reformar la educación y recientemente se ha declarado a ésta en emergencia. Se ha llamado la atención sobre la mala calidad de la educación y sus efectos sobre el desarrollo social y económico del país, pero no se ha resaltado la importancia de la reforma educativa para prevenir que se repita la violencia subversiva o que proliferen discursos dogmáticos y autoritarios que, por más descabellados que parezcan, encuentran eco en estudiantes formados en discursos de esas características.

Por ello, la Comisión de la Verdad y Reconciliación realiza un conjunto de recomendaciones, empezando por enumerar algunos principios que deberían guiar la actuación del sistema educativo:

D.1. Poner énfasis en políticas educativas destinadas a la transformación de la escuela en un lugar donde se respete la condición humana del alumnado y se contribuya al desarrollo integral de su personalidad. Lograr una conciencia de paz y afirmar la educación como su instrumento

La paz como actitud se aprende, fundamentalmente, con el ejemplo. La persona que sufre violencia a lo largo de su vida la ejercerá cuando tenga autoridad y, en esas condiciones, no se puede construir en el largo plazo ni una sociedad pacífica, ni un país democrático, pues ambos exigen como requisito esencial la sustitución de la violencia por la paz. A esto deben colaborar tanto la educación formal como la informal en todos sus niveles.

La CVR propone, para lograr una conciencia de paz, que la educación tenga un papel fundamental que jugar en la construcción de una sociedad pacífica y democrática. El primer requisito para lograrlo es que las personas desarrollen al máximo grado posible sus habilidades y capacidades para ser mañana trabajadoras creativas y ciudadanas responsables. Esto incluye dar énfasis tanto a los cursos de formación humanística y de derechos humanos, como de ciencias. De esta manera se logrará la formación más integral de la persona y, con ello, se le permitirá la creación y el progreso, que la alejan de la proclividad a la destrucción y la violencia. No hay que descuidar ningún nivel educativo, desde el inicial hasta el superior. Las autoridades educativas peruanas tienen que redefinir los contenidos, metodologías y coberturas para lograr su máxima extensión a las personas involucradas.

D.2. Establecer un plan de estudios que estimule el conocimiento y oriente el saber hacia el bienestar, para lograr una formación integral y el alejamiento de la proclividad a la violencia; reformulación de visiones simplistas y distorsionadas de la historia y realidad peruana

Promover una reforma curricular que ponga mayor énfasis en cursos de formación general y humanística, en Derechos Humanos y Derecho Humanitario, en formación científica tanto en ciencias sociales como en ciencias naturales, y en la práctica del deporte y del arte. De esta manera se logrará la formación más integral de la persona y, con ello, se le permitirá la creación y el progreso, que la alejan de la proclividad a la destrucción y la violencia.

Son particularmente urgentes las modificaciones en el contenido de los programas de estudios de Historia y Humanidades. La historia es enseñada con visión pasadista y derrotista, no contribuyendo al desarrollo de la autoconciencia como un pueblo que puede tomar el destino en sus manos. La geografía es enseñada de manera tal que no da una idea cabal de nuestra realidad física de país, ni de su ubicación en el contexto mundial. Es preciso dar idea de los grandes procesos culturales y políticos contemporáneos en su real complejidad y diversidad, y ubicarlos en el espacio del mundo. En la enseñanza de la historia se deben resaltar los logros individuales y colectivos del pueblo peruano a través de su historia,

en la que también se muestren nuestros defectos y derrotas, pero de manera que esto último no sea lo determinante como ocurre hoy en día. Se debe lograr que el y la estudiante descubran las explicaciones científicas de la vida y la realidad, que les permitan un diálogo informado con las ciencias naturales y sociales actuales y los alejen de las explicaciones simplificadoras y sin fundamento. La formación científica básica, aquella que podría ayudar a la población estudiantil a comprender la imagen del mundo y de la naturaleza que comparte la comunidad científica internacional, es sumamente deficiente y alienta explicaciones míticas de la realidad, teorías pseudocientíficas de toda índole y hasta concepciones arcaicas y mágicas.

Esto último es muy importante tenerlo en cuenta, pues la ausencia de una visión científica del mundo no sólo propicia prejuicios, sino que ha sido una de las principales causas del arraigo del maoísmo y del senderismo en nuestro medio. El materialismo elemental y burdo de esas doctrinas aparentemente proporcionaba una explicación definitiva de la realidad social y cósmica y de sus principales procesos. Tales dogmas se aceptaron con igual fervor y entusiasmo que los dogmas religiosos tradicionales, en un proceso de sustitución evidente. Un programa de estudios que pueda contrarrestar eficientemente esta situación debe apuntar a ampliar la visión del mundo y a proporcionar bases sólidas para un diálogo informado con las ciencias sociales y naturales actuales.

D.3. Promoción de una educación en el respeto a las diferencias étnicas y culturales. Adaptar la escuela en todos sus aspectos a la diversidad étnico-lingüística, cultural y geográfica del país

La educación peruana debe atender la diversidad cultural, étnica y lingüística del país promoviendo la enseñanza en el idioma materno como mejor sistema de aprendizaje de la niñez; se deben promover también programas no escolarizados de educación para los adultos.

D.4. Reforzar instancias de participación y democratización de la escuela

Reforzar las instancias de participación y de democratización de la escuela, reconociendo la responsabilidad que en la educación corresponde

a la comunidad educativa compuesta por educadores, autoridades, el alumnado y padres de familia en los diversos niveles que van desde el colegio hasta la integridad del país. Es necesario que esta participación vaya orientada hacia la promoción de la calidad educativa y la seguridad del alumnado y que sea adoptada respetando las particularidades que en cada lugar puede aportar la pluriculturalidad del Perú. También debe reconocerse, en su debido lugar, la participación de las autoridades locales y regionales dentro del sistema educativo en lo que a sus respectivos gobiernos corresponde.

D.5. Disciplina

La disciplina que se desprende de una gestión democrática, permite la autonomía y el crecimiento personal del ser humano. Una disciplina basada en el castigo y amenaza no contribuye a la construcción de una cultura de paz, es más, genera violencia. Proponemos prohibir y sancionar drásticamente el empleo de toda forma de castigo físico o de práctica humillante contra niñas y niños como forma de disciplina y ejercicio de violencia.

Finalmente, la Comisión de la Verdad y Reconciliación considera importante hacer una mención a un tema que, si bien no se ajusta estrictamente a su mandato, resulta fundamental para actuar eficazmente sobre los temas que estamos discutiendo. Es el tema de los medios de comunicación. Los medios pueden jugar un papel importante tanto para crear un ambiente o clima propicio para la violencia, como para la pacificación y estabilidad del país. También pueden colaborar con objetivos educativos y culturales, o pueden contribuir al ahondamiento de los problemas de la calidad educativa y el desinterés por la cultura. En el marco de un estricto cumplimiento de la libertad de prensa, deberían buscarse mecanismos transparentes para que los medios colaboren con algunas tareas colectivas a favor de la educación y la cultura en el país.

Un área especialmente crítica es la de la escuela rural, principalmente en las zonas más afectadas por la violencia. Cabe aquí la implementación de un programa especial que contemple:

D.6. Atención urgente a la población más vulnerable: empezar por los más pequeños en las zonas más necesitadas

Propiciar la implementación de una política agresiva de educación bilingüe-intercultural, que permita una mejor integración de los distintos grupos componentes de la sociedad peruana, la superación del racismo y la discriminación y una elevación de los niveles generales de autoestima. Impulsar de manera especial la educación inicial, para niñas y niños de 0 a 5 años, teniendo en cuenta la diversidad étnico-lingüística y cultural del país, desarrollando, según convenga, modalidades escolarizadas y no escolarizadas de atención integral (salud y alimentación). Privilegiar en un primer momento a las niñas y niños de las zonas azotadas por la violencia.

Esto requiere un abordaje multisectorial que implica atender tanto la situación de salud, nutrición, seguridad alimentaria y educación. Se recomienda que el plan de emergencia de la educación que el gobierno ha de promulgar contemple este abordaje multisectorial.

D.7. Impulsar un plan de alfabetización con prioridad para la mujer adolescente y adulta de las zonas rurales

La experiencia señala que la educación de la mujer tiene un efecto multiplicador para el desarrollo. La proporción de la población analfabeta femenina es significativamente más alta que el de la población masculina; además, se constata que la deserción de las niñas es también mayor, lo que trae como consecuencia un mayor índice de analfabetismo funcional en las adolescentes.

D.7. Redefinir la educación en cuanto a contenidos, metodologías y cobertura, en función de desarrollar capacidades para el acceso al mercado laboral, poniendo énfasis en la población rural

Para el desarrollo y el abandono de la pobreza, la educación es un factor esencial de potenciación de las capacidades personales, especialmente entre los más pobres. Por ello la CVR propone que las autoridades educativas deben redefinir los contenidos, metodologías y cobertura para garantizar que al terminar la educación básica, la persona esté capacitada para acceder al mercado laboral y, también, sea capaz de

tomar planificadamente las decisiones principales de su vida laboral y productiva. Si este trabajo debe hacerse en todos los ámbitos de la nación, debe ponerse énfasis en los sectores de la población rural que son, estadísticamente hablando, los más afectados por la pobreza. Apuntar a incrementar los niveles de prestación efectiva del servicio, adecuando la escuela, en términos de cronogramas y horarios, a la realidad de cada región y al ritmo de vida de las poblaciones.

D.8. Devolver la dignidad y dar calidad a la escuela rural

Desarrollar rápida y significativamente la educación de la población rural del país, lo que supone cuando menos: cambiar y adecuar la concepción de los planes de estudio de manera que le permita un aprendizaje relacionado con su realidad; devolver dignidad a la escuela rural, preocupándose porque sea un lugar y una construcción en los que se pueda estudiar con decoro; incentivar suficiente y creativamente a educadores que opten por trabajar en la escuela rural para que puedan ir los buenos o mejores; y promocionar el activo apoyo de las instancias estatales de gestión educativa y de salud a las escuelas rurales. Algunos asuntos que requieren atención inmediata son:

- El mejoramiento de la infraestructura de las escuelas rurales. Las escuelas destataladas son un signo visible de desprecio, que debe ser erradicado.
- El establecimiento de un sistema de incentivos y premios a los profesores que opten por ejercer su profesión en zonas rurales o remotas del país, que ayude a tener maestros de calidad en dicho ámbito.
- La promoción de equipos multidisciplinarios que acompañen al magisterio para brindar apoyo y orientación en temas de salud, alimentación y manejo antropológico adecuado a la población. Es indispensable la contratación de profesionales de la psicología social y antropología en las direcciones regionales de educación y en las USEs.

La edición de esta publicación estuvo a cargo de
Editora Impresora Amarilys
y se terminó de imprimir en sus talleres
en el mes de diciembre de 2003
Av. 6 de Agosto 930, Jesús María, Lima-Perú;
teléfonos: 330-4300, 330-7122; telefax: 431-7053;
amarilys@terra.com.pe



ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS
Jr. Pachacútec 980 - Jesús María. Lima - Perú
Teléfonos: 424-7057 / 431-0482 / 431-4837 Fax: 431-0477
Página web: <http://www.aprodeh.org.pe>
Correo electrónico: postmaster@aprodeh.org.pe