

LEGADOS DE UN PASADO IRRESUELTO

El *Informe Final* de la CVR y la crisis
de la democracia veinte años después

Coordinadores

Salomón Lerner Febres

Elizabeth Salmón

Capítulo 4



IDEHPUCP

Legados de un pasado irresuelto
El Informe Final de la CVR y la crisis de la democracia veinte años después

Salomón Lerner Febres y Elizabeth Salmón (coordinadores)

Equipo de producción editorial: Félix Reátegui, Alexander Benites, Paola Velarde,
Geraldine Chávez y Luis Valverde

Primera edición digital: noviembre de 2023

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2023
Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica
del Perú (IDEHPUCP)
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 / 7501
ideh@pucp.edu.pe
www.idehpucp.pucp.edu.pe

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño y diagramación: Ximena Barreto

Fotografía de cubierta: *El reencuentro de Geraldine y Daniel en Oronccoy* de Max
Cabello Orcasitas

*Los capítulos presentados en este libro fueron sometidos a un exhaustivo proceso de revisión
por parte de evaluadores externos.*

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin
permiso expreso de los editores.*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 202311027
DOI: <https://doi.org/10.18800/9786124474477>

ISBN: 978-612-4474-47-7

EL CARÁCTER NO VINCULANTE DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CVR Y SU FUNDAMENTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. EXPLORANDO UNA «PARADOJA» JURÍDICA

<https://doi.org/10.18800/9786124474477.004>

Elizabeth Salmón*

<https://orcid.org/0000-0003-4034-8418>

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)

Resumen

La decisión de crear comisiones de la verdad no responde a una obligación vinculante en materia de derecho internacional. Sin embargo, el establecimiento y funcionamiento de estos mecanismos de justicia transicional sí se corresponde con estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario. La presente investigación analiza esta relación usando como referente la Comisión de la Verdad y Reconciliación peruana (CVR) y se articula alrededor de tres temas cruciales. Primero, se explora cómo el establecimiento de comisiones de la verdad se vincula con las obligaciones internacionales de los Estados. Segundo, se identifica cuáles de las recomendaciones de la CVR están basadas de manera explícita o implícita en estándares de derecho internacional. Por último, se discute el impacto de esta vinculación en el cumplimiento de algunas de las recomendaciones.

Palabras clave: comisiones de la verdad, carácter vinculante de las recomendaciones, derecho internacional de los derechos humanos, obligaciones estatales, derecho a la verdad

* Con mi agradecimiento a Estephany León por su invaluable apoyo en la elaboración de este trabajo.

Introducción

La creación de una comisión de la verdad no se basa en la existencia de una obligación internacional que así lo exija. Por lo general, son consideraciones de orden político o estratégico las que priman en la decisión de darle vida o no. Sin embargo, es evidente que una comisión de la verdad es potencialmente útil para satisfacer el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos y, en esa medida, encuentra un fundamento mediato o indirecto en normas internacionales de obligatorio cumplimiento.

Este vínculo entre el establecimiento y funcionamiento de una comisión de la verdad y las normas del derecho internacional muestra su mayor complejidad cuando se trata de analizar el efecto de sus recomendaciones finales y, más concretamente, cuando estas se basan en estándares internacionales de carácter vinculante. ¿Puede decirse que esta superposición sustantiva o de contenido genera *per se* una obligación de cumplimiento por parte de quienes están llamados a implementarlas? ¿Resulta irrelevante que en el plano del derecho nacional no se haya previsto tal carácter obligatorio para estas recomendaciones? ¿Cuál es el efecto de esta recurrencia al acervo normativo internacional?

En este texto se tratará la relación entre las recomendaciones de las comisiones de la verdad y el derecho internacional examinando tres aspectos importantes de la cuestión. En primer lugar, se examinará en qué medida el establecimiento de una comisión de la verdad se apoya en obligaciones internacionales de los Estados o, por lo menos, se corresponde con ellas. La segunda sección se concentra en las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para identificar cuáles de ellas, y de qué manera, tienen como fundamento explícito o implícito normas del derecho internacional. En la última parte del texto, finalmente, se discutirá el papel que ha tenido ese fundamento en el derecho internacional en el cumplimiento, o no cumplimiento, de algunas de las recomendaciones.

En la discusión que aquí se plantea subyace una suerte de paradoja. Esta consiste en que, si bien las recomendaciones de una comisión de la verdad no tienen por lo general un carácter vinculante según la norma jurídica interna que les da origen, esa comisión y sus recomendaciones se corresponden con obligaciones de derecho internacional que sí son vinculantes. Así, en sentido estricto, si el argumento estatal de que el cumplimiento de las recomendaciones es optativo puede apoyarse en los términos del mandato, es cuestionable desde el derecho internacional.

1. Afirmación del derecho a la verdad y comisiones de la verdad: una vinculación no determinante ni biunívoca

Un mecanismo de justicia transicional, como lo es una comisión de la verdad, no responde solamente a una de las demandas de las víctimas (por ejemplo, conocer la verdad sobre las violaciones de derechos humanos sufridas), sino que puede satisfacer más de una de ellas (por ejemplo, reparaciones o pedidos de justicia). Cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala que «en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a la verdad, los Estados podían establecer comisiones de la verdad» (Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú, 2009a, párr. 119), parece precisamente postularse una suerte de relación determinante, de causa a efecto, entre la existencia de una obligación internacional (el derecho a la verdad) y la creación de una comisión de la verdad.

Esta aproximación resulta engañosa, pues, por ejemplo, una comisión puede crearse atendiendo en la misma medida a otros derechos, o siguiendo necesidades políticas de la transición sin centrarse de manera predominante, consciente o explícita en la obligación jurídica internacional de garantizar verdad. En casos parecidos, no sería la afirmación del derecho lo que *determina* la creación de la entidad investigativa.

Al mismo tiempo, la necesidad y exigencia de verdad puede verse satisfecha a través de diversos procedimientos de justicia transicional como, por ejemplo, mecanismos judiciales ordinarios de justicia o mecanismos de justicia excepcional como la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia. O también mediante comités de investigación parlamentarios o una política de apertura de archivos o escenarios de testimonio y confesión pública de variada naturaleza. Así, no se puede plantear una relación biunívoca y necesaria entre afirmación del derecho a la verdad y creación de una comisión de la verdad. Esta puede ser una consecuencia de aquella afirmación, pero también puede ser que se busque responder a tal derecho a través de otros mecanismos.

Por otro lado, un tercer elemento de esta compleja relación reside en que una comisión puede servir al derecho a la verdad y, al mismo tiempo, no ser considerada respuesta suficiente a ese derecho, el cual exigiría siempre, para verse satisfecho, el establecimiento de la verdad en un proceso judicial.

En el marco del derecho internacional, la afirmación de la verdad responde a una transformación del concepto mismo de justicia y sus prioridades. De acuerdo con Gómez Isa (2007), el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y el derecho penal se han centrado en el Estado y el perpetrador sin reservar un papel importante para las víctimas. Esto es materia de un cambio paulatino que tiene un hito fundamental en los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener*

Reparaciones,¹ publicados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2005). Este cambio podría describirse como un avance desde la noción exclusiva de justicia retributiva, centrada en el castigo al ofensor, hacia la noción de justicia restaurativa, en que se pone a la víctima, la comunidad y al ofensor en una situación de simetría para buscar justicia, reparación y reconciliación. Con este cambio, que no excluye por principio el primer tipo de justicia, la víctima gana un lugar privilegiado.

Desde un punto de vista normativo, el derecho a la verdad no se encuentra reconocido expresamente por ningún tratado general de derechos humanos ni por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Sin embargo, podemos encontrar un reconocimiento inicial de este derecho, formulado en términos de *derecho a saber*, en las normas del derecho internacional humanitario (DIH), concretamente en los artículos 32 y 33 del Protocolo Adicional I de 1977, aplicable a los conflictos armados internacionales, y más recientemente en la norma humanitaria consuetudinaria 117,² que extiende su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales (Comité Internacional de la Cruz Roja, s. f). Aquí hay una consagración limitada a los casos de desapariciones forzadas y a la satisfacción del «derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros».

En el marco de los derechos humanos, dos instrumentos de *soft law* de 2005 consagran este derecho. En efecto, el *Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad* prevé tanto la faceta colectiva como individual del derecho a la verdad en el principio 2: «los pueblos tienen derecho inalienable a la verdad» (faceta colectiva del derecho), y el principio 4: «el derecho de las víctimas y sus familiares a conocer la verdad» (faceta individual del derecho). Por su parte, los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* configuran la verdad como una medida de reparación estableciendo en su principio 22: la «verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad» (como una forma de satisfacción), y el principio 24 establece que las víctimas y sus representantes deben tener derecho a «conocer la verdad acerca de esas violaciones». Si bien estos instrumentos se enmarcan en la noción de

¹ El origen de estos principios está en un informe elaborado por el Relator Especial Theo van Boven para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. El informe, titulado «Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales» (1993), contenía un proyecto de principios y directrices básicos. En 1998, la Comisión de Derechos Humanos encomendó al Relator Especial Cherif Bassiouni la revisión del proyecto presentado por Van Boven. Tras este informe y varias discusiones, la Comisión de Derechos Humanos lo aprobó y, posteriormente, lo hizo el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, por sus siglas en inglés) y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

² Norma 117. «Las partes en conflicto tomarán todas las medidas factibles para averiguar lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas a raíz de un conflicto armado y transmitirán a los familiares de éstas toda la información de que dispongan al respecto».

combate a la impunidad, lo cual los diferencia del solo «derecho a saber» consagrado en el DIH, al mismo tiempo acentúan la validez autónoma del derecho a la verdad, es decir, su independencia de la actividad jurisdiccional con pretensiones punitivas. Esto, desde luego, no se hace con el espíritu de plantear el derecho a la verdad como un bien alternativo a la justicia penal, sino con la lógica de prevenir que el bloqueo a la justicia penal se traduzca en un bloqueo a la verdad.

El único tratado internacional que prevé expresamente el derecho a la verdad es la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), cuyo artículo 24.2 establece que «Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y los resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida».

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte IDH ha ido consolidando un derecho a la verdad de naturaleza robusta que encuentra fundamento en, al menos, tres derechos consagrados en la CADH (acceso a la justicia y debido proceso, acceso a la información e integridad personal) y una configuración autónoma de la verdad que no se restringe a los supuestos de desaparición forzada, sino que incluye diversos supuestos como tortura y ejecuciones extrajudiciales, entre otros. Asimismo, ha planteado su doble carácter, individual y colectivo, y su comprensión no solo como derecho, sino también como una forma de reparación. Finalmente, la jurisprudencia ha sostenido con claridad que la verdad histórica que puede surgir del trabajo de una comisión de la verdad no sustituye ni exime al Estado de cumplir con su obligación de investigar, enjuiciar y sancionar los hechos violatorios y encontrar una verdad judicial frente a los hechos concretos de violación de derechos humanos.

También en cuanto a su naturaleza jurídica, la Corte IDH en un inicio reconoció el derecho a la verdad solo en su faceta individual, es decir, perteneciente de forma exclusiva a las víctimas y sus familiares; por ejemplo, en la Sentencia del caso Barrios Altos vs. Perú, (2001, párr. 48). Posteriormente, hubo avances en el reconocimiento de la dimensión colectiva. Así, en la Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú (2006c), se señaló que los resultados de las investigaciones servirán para que la sociedad peruana conozca la verdad de los hechos, y se establece expresamente la dimensión colectiva del derecho a la verdad. Asimismo, en la Sentencia del caso Gomes Lund y otros vs. Brasil, la Corte IDH señaló que «los familiares de las víctimas, y *la sociedad*, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones» (2010b, párr. 200; las cursivas son nuestras). Esta doble caracterización implica niveles de cumplimiento diferenciado. De esta forma, en la Sentencia del caso Gelman vs. Uruguay, la Corte IDH consideró que, para satisfacer la dimensión individual del derecho a la verdad, se debían esclarecer los hechos y determinar a los responsables; mientras que, en la dimensión colectiva, se requiere la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible (incluida la determinación de patrones de actuación conjunta y de todas las personas que participaron en dichas violaciones y sus respectivas responsabilidades) (2011, párr. 292).

En cualquier caso, en la Sentencia del caso *Anzualdo Castro vs. Perú*, la Corte IDH señaló que, en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a la verdad, los Estados podían establecer comisiones de la verdad en el entendimiento de que estas contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados periodos históricos (2009a, párr. 119). Sin embargo, la Corte IDH ha precisado que la verdad histórica establecida en esas comisiones no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad a través de procesos judiciales (Sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, 2006b, párr. 150). Aun así, ha considerado que son «determinaciones de verdad que son complementarias entre sí, pues tienen todas un sentido y alcance propios, así como potencialidades y límites particulares, que dependen del contexto en el que surgen y de los casos y circunstancias concretas que analice» (Corte IDH, Sentencia del caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, 2007, párr. 128).

Finalmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) señaló que, además de conocer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas, el derecho a la verdad incluye elementos como el derecho a solicitar y a obtener información sobre lo siguiente: las causas que dan lugar al trato injusto que recibe la víctima; las causas y condiciones relativas a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las infracciones graves del derecho internacional humanitario; los progresos y resultados de la investigación; las circunstancias y los motivos por los que se perpetraron los hechos delictivos en el derecho internacional y las violaciones manifiestas de los derechos humanos; las circunstancias en que se produjeron las violaciones; en caso de fallecimiento, desaparición o desaparición forzada, la suerte y el paradero de las víctimas; y la identidad de los autores (2006b, párr. 38). En otras palabras, el derecho a la verdad significa «tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación» (ACNUDH, 2006b, párr. 59). En casos de desaparición forzada, implica una faceta especial: «conocimiento de la suerte y paradero de las víctimas» (ACNUDH, 2006b, párr. 59). Por su parte, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha realizado contribuciones sustanciales a este tema.³

Queda claro, por lo tanto, que de la jurisprudencia de la Corte IDH, así como de los pronunciamientos de otras instancias internacionales, resulta una obligación estatal de garantizar el derecho a la verdad. Al mismo tiempo, este derecho no es

³ Véase en particular su informe sobre un estudio mundial acerca de la justicia de transición (2017), que describe los avances más importantes que se han producido en el ámbito de la justicia de transición, evalúa las dificultades que plantea actualmente su aplicación y formula recomendaciones para hacerles frente.

indeterminado, sino que tiene un contenido concreto que ha sido precisado paulatinamente.

1.1. Utilización de los informes de comisiones de la verdad y su relación con obligaciones internacionales del Estado

En esta línea, resulta relevante que los dos órganos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) hayan recurrido a los informes y pronunciamientos de las comisiones de la verdad en la región. Se trata de una práctica que refleja el valor asignado no solo a la verdad como derecho, sino también a su plasmación institucional más evidente (Salmón, 2015).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha utilizado estos informes en al menos 23 informes finales. La Corte IDH, por su parte, ha recurrido, hasta junio de 2023, a informes de comisiones de la verdad en 62 ocasiones, y en tres de ellas usó información recogida con ocasión del trabajo de la comisión (en las sentencias de los casos *Ticona Estrada y otros vs. Bolivia*, del 27 de noviembre de 2008, e *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, del 1 de septiembre de 2010, se cita el trabajo de la Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados, a pesar de que esta Comisión se disolvió en 1984 sin terminar la investigación de los casos y no se emitió informe final) o incluso usó testimonios dados ante ella (Sentencia del caso *Bedoya Lima y otra vs. Colombia*, del 26 de agosto de 2021).⁴

Este último órgano, con competencias explícitas para dictar sentencias de carácter vinculante, incluye los informes de las comisiones de la verdad y sus recomendaciones finales como parte del acervo fáctico y normativo al que puede recurrir para resolver mejor un caso. De esta forma, la Corte IDH ha otorgado valor a tales informes como pruebas relevantes en la determinación de los hechos y de la responsabilidad internacional de los Estados. Sin embargo, ha precisado que ello no la exime de «realizar una valoración en conjunto del acervo probatorio, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia, sin que deba sujetarse a reglas de prueba tasada» (Corte IDH, Sentencia del caso *J. vs. Perú*, 2014, párr. 55). Estos informes han servido también para afirmar el derecho a la verdad como un derecho perteneciente al patrimonio jurídico de los particulares y de la sociedad (por ejemplo, en las sentencias de los casos *Barrios Altos vs. Perú*, del 14 de marzo de 2001, y *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, del 22 de febrero de 2002), así como para establecer la responsabilidad del Estado en un caso en concreto (por ejemplo, en la Sentencia del caso *Masacre de las dos Erres vs. Guatemala*, del 24 de noviembre de 2009); aquí, la Corte IDH recurre al Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico para afirmar que este caso se desarrolló como parte de una política de Estado y un

⁴ Cabe resaltar que, de las 62 resoluciones que citan expresamente informes finales de comisiones de la verdad, el 59,6 % de casos involucran a Guatemala y Perú (30,6 % y 29 %, respectivamente).

patrón grave de violaciones de derechos humanos. Y, finalmente, para prescribir una reparación, como en la Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú.

Finalmente, en otras resoluciones, la Corte IDH menciona a comisiones de la verdad sin citar sus informes finales (7 resoluciones), se incluyen testimonios, declaraciones juradas o alegatos de parte que mencionan comisiones de la verdad (6 resoluciones) y, en dos resoluciones, el juez A. A. Cançado Trindade mencionó en sus votos particulares diversas comisiones de la verdad y detalló sus labores.

Se puede decir que la práctica interamericana refleja una tendencia hacia la jurificación de informes que buscan responder a situaciones de graves violaciones de derechos humanos, aunque estos no estén necesariamente llamados a resolver casos o a dictar normas generales. Existe una valoración positiva porque se trata de comisiones oficiales, que usan estándares jurídicos y abordan temas que coinciden con situaciones llevadas al conocimiento del SIDH. Y es que los contextos transicionales en donde operan las comisiones de la verdad se encuentran inexorablemente relacionados con el DIDH. Es decir, que las normas de los derechos humanos influyen en el trabajo de las comisiones de la verdad y también viceversa. Debe recordarse que el DIDH impone un conjunto de obligaciones estatales en todos los ámbitos de actuación, incluidos los escenarios en los que se tiene que lidiar con el legado de un Gobierno autoritario y/o un conflicto armado (Brems, 2011, p. 282). Es más, es sobre todo en estos contextos donde resulta determinante la afirmación de derechos. Si bien algunas posiciones cuestionan la pertinencia de la participación judicial en contextos transicionales particularmente sensibles (Brems, 2011, pp. 284-285), consideramos que no es posible desligar el conjunto de obligaciones en materia de derechos humanos del contexto específico de la justicia transicional. La consecuencia directa de la afirmación (y desarrollo monumental) de los derechos humanos introduce un paradigma humanitario de primer orden que acompaña todas las situaciones, incluidos los contextos de transición, en donde esté presente la necesidad de preservar la dignidad intrínseca del ser humano.

Desde el punto de vista de las consecuencias jurídicas, se puede sostener que si el SIDH y las sentencias de la Corte IDH, en particular, hacen suyos los informes de las comisiones de la verdad, estos documentos adquieren carácter vinculante de manera parcial. Es decir, resulta innegable que las secciones o partes del informe recogidas por la Corte IDH adquieren de inmediato el carácter de exigibles en tanto están incorporadas en una sentencia obligatoria de la Corte IDH. No obstante, quedaría abierta la pregunta si eso vale solo para las secciones incorporadas o si se puede decir que todo el informe adquiere valor vinculante para el SIDH. Esta discusión excede, sin embargo, los límites del presente capítulo.

2. Las recomendaciones de la CVR y su fundamento en normas internacionales

Hasta aquí está claro que la existencia de una comisión de la verdad y las funciones que ella desempeña guardan una evidente correspondencia con normas de derecho internacional. Más aún, hemos visto que sistemas de derecho internacional como el SIDH toman los productos de una comisión de la verdad —en particular, sus informes finales— como elementos valiosos para sus sentencias. Cabe preguntarse, ahora, en qué medida el amplio marco de recomendaciones —más allá de las de implicancia judicial, sin excluir estas— está fundado en normas de derecho internacional, y qué relevancia tiene esto respecto de su cumplimiento por los Estados. Como señalamos líneas arriba, en el campo de las comisiones de la verdad anida una paradoja consistente en que, si bien ellas son declaradas no vinculantes por mandatos que pertenecen al derecho interno,⁵ sus funciones y resultados sí están reflejados en normas de derecho internacional de inequívoco carácter vinculante.

Para abordar esta cuestión, observaremos en esta sección las recomendaciones realizadas por la CVR, e intentaremos, prioritariamente, caracterizarlas según su relación con el derecho internacional.

En primer lugar, presentamos una clasificación según la orientación general de las recomendaciones y mostramos su superposición, principalmente, con normas o jurisprudencia del SIDH. En segundo lugar, realizamos un ejercicio parecido, pero organizando las recomendaciones según tipos específicos en función de las acciones requeridas y su relación explícita o implícita con estándares internacionales.

2.1. Recomendaciones según orientación general y superposición con normas de derecho internacional

El *Informe Final* de la CVR presentó un conjunto de propuestas que apuntan a establecer un Estado de derecho en nuestro país. Se puede decir que, del total de 84 recomendaciones finales, al menos 32 se superponen con normas del derecho internacional vinculantes para el Perú.

Algunas plantean cambios en la organización misma del aparato estatal; otras reflejan las necesidades de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos (por ejemplo, la necesidad de reparar a los familiares de los desaparecidos o los injustamente condenados por delito de terrorismo); y otras más señalan la necesidad de afirmar derechos que redefinan el acervo normativo y democrático del Estado (por

⁵ Resulta interesante la experiencia de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, donde se insertó un procedimiento complementario que exigía al Gobierno que informara, públicamente y con periodicidad trimestral, sobre la aplicación de las recomendaciones emanadas de la comisión (ACNUDH, 2006a, p. 13).

ejemplo, educación y salud con enfoque intercultural). Al hacerlo, se produce una superposición sustantiva con obligaciones jurídicas que surgen del propio derecho nacional y también del derecho internacional, concretamente del marco del DIDH y el DIH. Estas recomendaciones así superpuestas pueden clasificarse del siguiente modo:

- a) Recomendaciones dirigidas a la reorganización del Estado en su relación con la población en general y con la población vulnerable en particular.
- b) Recomendaciones que buscan responder a las necesidades de las víctimas y sus familias: el Plan Integral de Reparaciones (PIR)
- c) Recomendaciones que responden a derechos humanos generales como educación, reconocimiento de pueblos indígenas, y otros.

a) Recomendaciones dirigidas a la reorganización del Estado en su relación con la población en general y con la población vulnerable en particular

Si bien es cierto que las normas de derechos humanos se dirigen a satisfacer una demanda o necesidad, o a desarrollar un aspecto reconocido como inherente a la dignidad del ser humano, en conjunto configuran una manera de gobernanza que se identifica con el Estado de derecho. En este proceso, el *Informe Final* de la CVR alude a reformas institucionales, reformas de sistemas de defensa y orden doméstico, y reforma de la administración de justicia. No todas estas reformas se orientan exclusivamente a responder a las víctimas de las violaciones de derechos humanos, sino que también pueden dirigirse a la sociedad en general con un eminente carácter preventivo.

Así, por ejemplo, las recomendaciones de reforma de las fuerzas de seguridad y orden interno (fuerzas armadas y policía) tienen un sentido de garantías de no repetición, y, por lo tanto, aparecen más directamente vinculadas con los derechos de las víctimas; mientras que las recomendaciones referidas a fortalecer la autoridad democrática del Estado y a reformar el sistema de educación tienen un sentido más general, dirigido a la sociedad en conjunto (Reátegui y Uchuypoma, 2022).

b) Recomendaciones que buscan responder a las necesidades de las víctimas y sus familias

Este grupo de recomendaciones atiende a las demandas concretas que se derivan de la condición de víctima de violaciones de derechos humanos y de su derecho a ser reparadas de manera integral. Con esa orientación, el informe delinea un Plan Integral de Reparaciones (PIR) que incluye medidas simbólicas de pedido de perdón, develación de la verdad, reconstrucción o restauración de la confianza, construcción de espacios de memoria y un proceso de resignificación de símbolos de violación de derechos humanos. También se hace una aproximación al ejercicio de derechos sociales, como la educación y la salud, como parte de un paquete reparador. Asimismo, el PIR incluye un programa de reparaciones colectivas que propone un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses y un apartado específico sobre la justicia y su incompatibilidad

con medidas discrecionales de perdón, como son las amnistías, los indultos y otras gracias presidenciales.

Cabe precisar que la reparación es el conjunto de consecuencias jurídicas que el derecho internacional público (DIP) asocia a la aparición de un hecho internacionalmente ilícito. Es decir, frente a la vulneración de una norma de derecho internacional (elemento objetivo) atribuible al Estado (elemento subjetivo) que causa un daño, se activa para el Estado infractor la obligación de reparar. El Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001) establece en su artículo 31 lo siguiente: a) que «el Estado está obligado a reparar íntegramente el perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito», y b) que el perjuicio comprende al daño material y moral.

Aunque este instrumento se centra en relaciones interestatales, no se excluye la posibilidad de aplicarlo *mutatis mutandi* a una situación concreta en que la víctima del hecho ilícito no es otro Estado, sino un individuo.⁶

En cuanto a las formas que puede revestir esa reparación, el Proyecto sobre Responsabilidad establece la restitución (restablecimiento de la situación que existía antes de la comisión del hecho ilícito, siempre que no sea materialmente imposible o entrañe una carga desproporcionada), la indemnización y la satisfacción (reconocimiento de la violación, disculpa formal o una expresión de pesar, entre otras). Asimismo, procederán las garantías de no repetición si es que esa posibilidad existe.

En el marco específico de los derechos humanos, existe un claro consenso en la obligación estatal de reparar toda consecuencia del hecho violatorio de derechos humanos. Concretamente en el SIDH, la propia CADH establece en su artículo 63.1 la obligación de reparar. También en el marco del derecho penal internacional (DPI), y específicamente en el artículo 75 del Estatuto de Roma, se establece esta obligación y se llega a configurar un derecho subjetivo de recibir reparación (Salmón y Pérez-León-Acevedo, 2022).

Los titulares de este derecho son las víctimas directas, pero también pueden serlo los familiares de las víctimas que sufren violaciones asociadas a los mismos hechos (por ejemplo, sufrimiento inherente por la desaparición forzada de un familiar).⁷

La Corte IDH presenta una jurisprudencia creativa e innovadora cuyas mayores contribuciones son, precisamente, las referidas a las medidas reparatorias. Estas pre-

⁶ En ese sentido, el artículo 33, inciso 2 del mencionado proyecto establece que «2. La presente parte se entiende sin perjuicio de cualquier derecho que la responsabilidad internacional del Estado pueda generar directamente en beneficio de una persona o de una entidad distinta de un Estado».

⁷ La Corte IDH ha entendido a «los familiares» de forma amplia y flexible, adecuando el concepto, por ejemplo, a la cultura de las víctimas. En el caso *Olivares Muñoz y otros vs. Venezuela* (2020, párr. 140), la Corte IDH ha considerado que, en casos de graves violaciones de derechos humanos, como las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual y tortura, es aplicable una presunción *iuris tantum* respecto de la violación al derecho a la integridad personal de madres y padres, hijas e hijos, esposos y esposas, y compañeros y compañeras permanentes, así como de hermanos y hermanas de las víctimas.

sentan también un papel preventivo en tanto incluyen medidas de carácter general. En este sentido, recoge las cuatro medidas reparatorias antes mencionadas: indemnización (por el daño físico o mental, pérdida de oportunidades, daños materiales y pérdida de ingresos, perjuicios morales, gastos de asistencia jurídica, servicios médicos o psicológicos), satisfacción (incluidas medidas para conservar la memoria, como erigir un monumento en memoria de las víctimas o crear un programa nacional de exhumaciones, entre otras), rehabilitación (como tratamiento médico y psicológico para los familiares de las víctimas) y garantías de no repetición (como medidas de adecuación de la legislación interna a parámetros convencionales o capacitación a funcionarios públicos en derechos humanos, medidas para garantizar el acceso público a información sobre graves violaciones de derechos humanos que se encuentren en archivos estatales o la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar).

A partir de esta aproximación, la Corte IDH ha recurrido al término «reparación integral» para describir la interacción de todo el conjunto reparatorio. De esta forma, se ha afirmado que, cuando no es posible la restitución, es necesario que la Corte IDH otorgue otras medidas de reparación para resarcir los daños de manera integral (Sentencia del caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, 2012a, párr. 241). También se ha planteado la necesidad de incluir un elemento transformador en la reparación a partir de la verificación de que en ciertas ocasiones la restitución puede implicar un retorno a condiciones de injusticia. Tomando eso en cuenta, la Corte IDH ha desarrollado la noción de reparación transformadora como criterio pertinente en casos de discriminación estructural. Así, en la Sentencia del caso *Campo Algodonero vs. México* señaló que «las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo, sino correctivo» (2009b, párr. 450). Posteriormente a este fallo, existe una sola mención similar. Esta aparece en la Sentencia del caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, donde se señaló que

Algunos actos discriminatorios analizados en capítulos previos se relacionaron con la reproducción de estereotipos que están asociados a la discriminación estructural e histórica que han sufrido las minorías sexuales, particularmente en cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia y la aplicación del derecho interno. Por ello, algunas de las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dichas situaciones, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo hacia cambios estructurales que desarticulen aquellos estereotipos y prácticas que perpetúen la población LGTBI. (Corte IDH, 2012a, párr. 267)⁸

En cualquier caso, para la Corte IDH, los principios relativos a las reparaciones responden a la idea de que la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. En ese sentido, se postula que los Estados procuren programas nacionales de reparación y asistencia a las víctimas, la adecuada ejecución

⁸ Esta noción también ha sido desarrollada en Uprimny y Saffon (2009).

de las reparaciones dictadas por la Corte IDH y que, en suma, se busque una reparación plena y efectiva.

c) Recomendaciones que responden a derechos humanos generales como educación, reconocimiento de pueblos indígenas, y otros

La CVR reservó parte de sus recomendaciones a la afirmación y al desarrollo de derechos que debían moldear un Estado de derecho más inclusivo y democrático.

En ese sentido, destaca el llamamiento al «reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional». Este es un tema de la mayor relevancia que el *Informe Final* destaca adecuadamente. La afirmación de sus derechos no solo responde a demandas históricas, sino sobre todo a que constituyeron uno de los sectores más duramente golpeados por la violencia y el abandono (CVR, 2003, pp. 241-277). Asimismo, y vinculada a esta recomendación, se afirma la necesidad de una política de Estado que promueva la interculturalidad, lo que supone una verdadera reconfiguración de derechos como la educación y la salud; por ejemplo, el desarrollo de una educación bilingüe y la oficialización de las lenguas indígenas, la adopción de un enfoque intercultural en la atención de salud y el reconocimiento de mecanismos tradicionales de justicia alternativa, entre otras medidas. Las recomendaciones que aquí señalamos se derivan puntualmente del Convenio 169 de la OIT, en particular de los artículos 9, 10, 12, 21, 25, 26, 28, 30 de este instrumento, en vigor para el Perú desde el 2 de febrero de 1995.

Por otra parte, aunque de manera menos explícita, las medidas de reforma institucional también propenden a la configuración de un derecho al debido proceso robusto y a la afirmación de la no discriminación como base de la convivencia social. Sobre estos dos temas no solo existe una jurisprudencia copiosa en el SIDH, sino que también se basan en normas generales e incluso imperativas del derecho internacional (Salmón y Blanco, 2021; Corte IDH, 2003).

2.2. Clasificación de recomendaciones relacionadas con normas y estándares de DIDH y/o DIH

En la sección precedente hemos visto, en términos generales, cómo existe una relación de superposición entre las recomendaciones de la CVR y las normas del derecho internacional. En este apartado veremos esa relación de una manera más detallada. En primer lugar, mostramos las recomendaciones de la CVR según las acciones específicas que demanda. Por ejemplo, algunas recomendaciones requieren desarrollo normativo; otras exigen investigaciones; y otras prescriben reparaciones para las víctimas. En segundo lugar, y tomando como base esta tipología, mostraremos la relación con las normas y los estándares del DIDH y/o del DIH en el sentido

de si esa relación está explícita en el *Informe Final* de la CVR o si se trata de una asociación implícita.

a) Tipo de acción y destinatario de las recomendaciones de la CVR

Las recomendaciones de la CVR cubren un amplio espectro de posibles acciones de implementación. De esta forma, y en orden de recurrencia, la mayoría exige algún tipo de acción normativa/legislativa (7), otras requieren una acción de capacitación (6), les siguen las que demandan acciones relacionadas con la justicia transicional (5) o una reforma institucional (5), luego están las que piden reparación para las víctimas (4) y la provisión de servicios públicos (4), además de una acción de la justicia (2), así como actividades de investigación (1), de reconocimiento de responsabilidad (1), acción de protección (1) y de regularización (1).

Por otro lado, también hay recomendaciones que se dirigen a grupos particulares, como la población carcelaria (3), los pueblos indígenas y/u originarios (2), la niñez (2) y las mujeres (2).

b) Tipo de asociación a los estándares de DIDH y/o DIH

- Asociación explícita (reconocida como tal por el *Informe Final* de la CVR)

El propio *Informe Final* señala de manera explícita normas y estándares internacionales para fundamentar algunas de sus recomendaciones finales. Esta tendencia es particularmente notoria cuando se trata de indicar acciones legislativas en temas generales que revisten un claro valor preventivo.

De esta forma, se identifica:

- *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.
- *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*.
- *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*. 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. 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 prescripciones esenciales también deberán ser incorporadas al Código Penal.

- 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. (CVR, 2003, t. IX, pp. 105-298; las cursivas son nuestras)

- Asociación implícita

La mayoría de las recomendaciones tienen una conexión directa con normas internacionales, pero la CVR decidió no plantear esta relación de manera explícita en varias de ellas. Las razones de ello no son conocidas, pero pudo deberse a la dificultad de identificar un solo sustento normativo o a una prudencia estratégica en cuanto a la utilización de estándares internacionales que están en constante desarrollo. Hay que decir, en todo caso, que esta forma de presentar las recomendaciones, sin referencia explícita a normas internacionales, no es privativa de un solo tipo de acción demandada por la CVR, sino que puede aparecer en diversos tipos de recomendaciones, ya sea de acciones normativas o legislativas, reformas institucionales, capacitaciones u otras. Lo resaltante es que en todos estos supuestos hay normas internacionales que sustentan las medidas.

Por ejemplo, en cuanto a acciones de reforma institucional se pide:

- 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.
- Fortalecer la independencia del sistema de administración de justicia.
- Poder Judicial de magistrados titulares, no de provisionales y suplentes.

- Establecimiento de un sistema especializado temporal para procesar casos de crímenes y violaciones a los derechos humanos. (CVR, 2003, t.IX, pp. 116,127 y 128)

En cuanto a acciones de tipo normativo o legislativo:

- Reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional. Por ejemplo, a través de la existencia legal y personalidad jurídica de los pueblos y de sus formas de organización comunal, el reconocimiento de sus tierras y territorios tradicionales como inalienables, imprescriptibles, inembargables e inexpropiables, entre otras medidas.
- Regulación de los estados de excepción. (CVR, 2003, t. IX, pp. 118 y 122)

En cuanto a acciones de capacitación dirigida se menciona:

- Cambios en educación y currículo militar; modernizar la educación y formación continua en ética y derechos humanos del policía como miembro de una institución civil.
- Iniciar un sostenido programa de capacitación a jueces, fiscales y abogados en derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y cultura democrática. (CVR, 2003, t. IX, pp. 124 y 130)

También ocupan un lugar importante las recomendaciones dirigidas a fortalecer acciones de justicia transicional, como, por ejemplo:

- Respaldo expreso al *Informe Final* de la CVR.
- Disculpas al país de parte de los más altos responsables del Estado.
- Ceremonias Públicas de Explicación de la Verdad.
- Recordatorios o lugares de memoria como Espacios de Memoria en los cementerios, espacios de la memoria: plazas o parques públicos, placas conmemorativas en la entrada de Palacio de Gobierno, del Palacio Legislativo y del Palacio de Justicia. (CVR, 2003, t. IX, pp. 161, 162 y 166)

Finalmente, también figuran las referidas a la reparación de las víctimas, como, por ejemplo:

- Atención clínica en salud mental [de manera gratuita], exonerada de cualquier pago por concepto de derechos, tasas, exámenes y análisis.
- Acceso a la salud [de los] que padecen algún problema físico y prioritariamente los/as discapacitados/as permanentes, parcial o totalmente, cuya discapacidad es producto de violaciones sexuales, torturas, heridas o lesiones tipificadas por la CVR y ocurridas durante el periodo del conflicto.

- Plan Nacional de investigaciones antropológico-forenses.
- Regularización de la situación jurídica de los desaparecidos. (CVR, 2003, t. IX, pp. 177, 207 y 184)

3. El cumplimiento de las recomendaciones finales de la CVR. Ni consistencia estatal ni influencia directa de su coincidencia material con estándares internacionales

Veinte años después de la emisión del *Informe Final* de la CVR, puede decirse que el cumplimiento de sus recomendaciones finales es muy limitado. Del total de las 32 medidas de recomendación vinculadas a normas y estándares de DIDH y DIH, se ha elegido, para este análisis, una muestra de cinco recomendaciones que resultan representativas del total:

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» (CVR, 2003, t. IX, p. 120, B.1).
2. «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» (CVR, 2003, t. IX, p. 107, inciso f).
3. «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: [...] Establecer cursos de Derecho Humanitario de carácter obligatorio en las escuelas de formación y capacitación» (CVR, 2003, t. IX, p. 124, B.9).
4. «En el Ministerio Público es indispensable crear una especialidad en la investigación de los problemas de derechos humanos» (CVR, 2003, t. IX, p. 130, C.9).
5. «Plan Nacional de investigaciones antropológico-forenses» (CVR, 2003, t. IX, p. 207).

La primera recomendación está asociada explícitamente a estándares de derecho internacional; mientras que las siguientes cuatro recomendaciones son de asociación implícita. Las recomendaciones tienen objetivos diferentes en cuanto al tipo de medida que se debe tomar para su cumplimiento en tanto se trata de un pedido de

acción normativa/legislativa, una acción de exhortación, una acción de capacitación, una acción de reforma institucional, y una acción de reparación e investigación. Un segundo motivo por el cual se eligieron estas cinco recomendaciones es que evidencian diferentes etapas de cumplimiento. Por ejemplo, la primera medida no ha sido cumplida; la segunda, aunque cumplida inicialmente, fue luego incumplida por decisión del Poder Ejecutivo y, posteriormente, del Tribunal Constitucional; la tercera ha sido cumplida en su totalidad, pero esto no parece haberse hecho en virtud de las recomendaciones de la CVR, pues varias de las acciones relevantes son previas a la publicación del *Informe Final*; en el caso de la cuarta, se han tomado diversas acciones (algunas de las cuales mencionan expresamente el *Informe Final* de la CVR) para dar cumplimiento a la recomendación, pero actualmente existe preocupación sobre los posibles retrocesos; finalmente, la quinta recomendación se encuentra próxima a un cumplimiento total.

Asimismo, a partir del análisis del cumplimiento de estas recomendaciones, se identifica un conjunto de particularidades; por ejemplo, la influencia de la voluntad y del contexto político en las acciones del Estado, y el hecho de que el cumplimiento puede no ser consistente en el tiempo, es decir, puede haber retrocesos a pesar del cumplimiento inicial de una recomendación. Con relación a esto último, se pudo observar que una recomendación que tenía un cumplimiento total (no dar medidas de perdón por graves violaciones de derechos humanos) puede verse afectada por acciones posteriores (indulto humanitario).

Analicemos a continuación cada una de las recomendaciones citadas:

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» (CVR, 2003, t. IX, p. 120, B.1).

Esta recomendación requería una acción normativa/legislativa estatal y mencionó explícitamente la necesidad de «subordinar el concepto de Defensa a un concepto de Seguridad Nacional que tenga las dimensiones del concepto de seguridad humana de las Naciones Unidas» (2003, t. IX, p. 121). Es decir, se hace uso de una definición internacional (*seguridad humana*), que tiene sustento normativo en múltiples derechos humanos de claro carácter vinculante, para guiar la transformación nacional. La CVR consideraba que correspondía al Ministerio de Defensa la conducción «para asegurar el liderazgo democrático de la defensa y seguridad, así como el control de sus acciones» (2003, t. IX, p. 121). E incluso postulaba que debía darse una:

[M]ención explícita en la Constitución [sobre] 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; [y] 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 [Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional] (SEDENA) y el Comando Conjunto pasarían a ser organismos del sector Defensa. El jefe del Comando Conjunto tendría rango de Viceministro. (2003, t. IX, p. 121)

Según se señala en la resolución 66/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2012):

[L]a seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. Sobre esta base, el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba (entre otros factores): a) El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano; (...) c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Esta recomendación no se ha cumplido. Por el contrario, existe un abierto desencuentro entre las acciones del Estado y las recomendaciones del *Informe Final* de la CVR. Si bien se han emprendido diversas acciones de reforma en lo que concierne a defensa y seguridad nacional, ninguna está alineada con lo establecido por la CVR. En efecto, aunque las normas en la materia reconocen que el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas «depende del Ministro de Defensa» (aunque sin rango de viceministro),⁹ sigue siendo el presidente de la República quien lo preside.¹⁰ Por otro lado, se plantea la seguridad y defensa nacional como un concepto unificado,¹¹ pues la finalidad del Sistema de Defensa Nacional es garantizar la seguridad nacional.¹²

Finalmente, tampoco se ha producido la reforma constitucional que recomendaba la CVR para suprimir toda atribución y competencia directa de las Fuerzas Armadas

⁹ Véase el artículo 6 del Decreto Legislativo 1136 (2012, 10 de diciembre), el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es «un Oficial General o Almirante de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República, entre los cinco (05) Oficiales Generales o Almirantes más antiguos del Escalafón Conjunto de las Fuerzas Armadas» y «depende del Ministro de Defensa».

¹⁰ Véase el artículo 4 del Decreto Legislativo 1129 (2012, 7 de diciembre), el Sistema de Defensa Nacional es dirigido por el presidente de la República, acorde al artículo 164 de la Constitución.

¹¹ Véase el Decreto Legislativo 1134, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa.

¹² De acuerdo al artículo 3 del Decreto Legislativo 1129 (2012, 7 de diciembre), «El Sistema de Defensa Nacional es el conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, cuya finalidad es garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de acciones en todos los campos de la Defensa Nacional».

o redefinirlas como dependencias del Ministerio de Defensa. No obstante, el artículo 169 de la Constitución de 1993 (anterior al *Informe Final* de la CVR) establece explícitamente la subordinación de estas y la Policía Nacional al poder constitucional.

2. «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» (CVR, 2003, t. IX, p. 107, inciso f).

La CVR exhortó al Estado a evitar todo tipo de perdón legal por medio del cual se subordinara la búsqueda de la verdad y la satisfacción de la justicia a «razones de Estado». Esta recomendación no señala explícitamente su fundamento normativo internacional, pero sí recurre a un marco jurisdiccional internacional vinculante para el Perú, cual es la Corte IDH. Debe recordarse que esta Corte ya había emitido su sentencia sobre el caso *Barrios Altos vs. Perú*, en la que prohibió este tipo de medidas frente a graves violaciones de derechos humanos y precisó las consecuencias jurídicas de adoptarlas. En efecto, en su párrafo 41 señaló:

Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (Corte IDH, 2001)

Asimismo, resulta interesante que la CVR descartara que el llamado a la reconciliación pudiera justificar «la intervención externa en lo que debe ser labor estrictamente jurisdiccional». En otros términos, que ninguna de estas medidas podría utilizar el argumento de la reconciliación nacional como fundamento del perdón.

Es importante señalar que, en una resolución posterior de la Corte, dada a propósito del incumplimiento por parte del Perú de esta sentencia, la Corte IDH señaló que existía una tendencia en el DIDH y el DPI de «limitar que las condenas impuestas por tribunales penales por graves violaciones a los derechos humanos sean perdonadas o extinguidas por decisiones discrecionales de los Poderes Ejecutivo o Legislativo» (2018).¹³

Igualmente, en la Sentencia del caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, la Corte IDH estableció que

En atención a la regla de proporcionalidad, los Estados deben asegurar, en el ejercicio de su deber de persecución de esas graves violaciones, que las penas impuestas no se constituyan en factores de impunidad, tomando en cuenta

¹³ Posición reiterada consistentemente en las sentencias de los casos *19 Comerciantes vs. Colombia* (Corte IDH, 2004, párr. 263), y *Gutiérrez Soler vs. Colombia* (Corte IDH, 2005, párr. 97).

varios aspectos como las características del delito y la participación y culpabilidad del acusado. Del mismo modo, el otorgamiento indebido de beneficios en la ejecución de la pena puede eventualmente conducir a una forma de impunidad, particularmente cuando se trate de la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, como las ocurridas en el presente caso. (2010a, párr. 150)

Si bien el Estado se abstuvo de estas medidas de perdón durante varios años y se podía afirmar, en consecuencia, que el cumplimiento de esta recomendación era satisfactorio (Macher, 2014), la situación cambió radicalmente a partir de las acciones del Ejecutivo (otorgamiento de indulto y derecho de gracia por razones humanitarias a Alberto Fujimori el 24 de diciembre de 2017) y del Tribunal Constitucional (que, en sesión del pleno del 17 de marzo de 2022, declaró fundada la demanda de hábeas corpus y, en consecuencia, restituyó los efectos de la Resolución Suprema 281-2017-JUS del 24 de diciembre de 2017 y dispuso la libertad de Fujimori), lo que hizo que el cumplimiento de la recomendación se tornase nulo.

La propia Corte IDH tuvo que pronunciarse sobre estas decisiones, y llegó a la conclusión de que el indulto a Fujimori tiene un impacto sobre el derecho de acceso a la justicia a las víctimas (2018, párrs. 54-58) y que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la materia es contraria a la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar en lo que respecta al control jurisdiccional del indulto «por razones humanitarias» (Corte IDH, 2022, párrs. 37-42), por lo que dictaminó que el Perú debe «abstenerse de implementar la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional del Perú el 17 de marzo de 2022» (Corte IDH, 2022, p. 18).

En este caso, el incumplimiento de la exhortación de la CVR no solo contraviene un punto central de su propio trabajo, sino que conllevó el señalamiento de responsabilidad internacional por parte del Estado peruano ante la Corte IDH. Nuestro país incumplió dos veces sus obligaciones: primero, cuando el Gobierno de Alberto Fujimori dictó medidas de amnistía y, luego, cuando se otorgó a Fujimori un indulto que no resistía un análisis objetivo de los hechos a la luz de los estándares internacionales.¹⁴ Asimismo, estos avances y retrocesos alertan sobre la necesidad de hacer seguimiento constante a las acciones que responden a las obligaciones de derechos humanos, pues el contexto político desnuda el poco apego a estos valores de sucesivos Gobiernos.

3. «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: [...] Establecer cursos de Derecho Humanitario de carácter obligatorio en las escuelas de formación y capacitación» (CVR, 2003, t. IX, p. 124, B.9).

¹⁴ De manera anterior, el Gobierno de Alan García intentó establecer una amnistía en 2010 para el personal militar que presuntamente había cometido violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado interno y que, finalmente, fue derogada. Véase <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2010/09/peru-deroga-ley-niega-justicia-victimas-crimenes-pasado/>.

Esta recomendación, que demanda una acción de capacitación, ha sido implementada. Debe señalarse que, si bien las primeras medidas que impulsaron esta capacitación son previas a la publicación del *Informe Final* de la CVR, lo cierto es que no se trató de una implementación integral e irreversible, pues la Corte IDH señaló en 2013 que

Si bien la Corte ya ha ordenado al Estado peruano realizar cursos de capacitación permanentes en derechos humanos a miembros de fuerzas armadas y policiales en el marco de los casos La Cantuta y Anzualdo Castro, no consta que a la fecha se hubiere dado cumplimiento cabal a dichas medidas. (Sentencia del caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú, párr. 274)

La necesidad de capacitar a las fuerzas armadas (y policiales) se basa en un estándar internacional claramente afirmado tanto por la Corte IDH como por la obligación de difundir propia del DIH.

En el primer supuesto, encontramos la advertencia de que «[u]na adecuada legislación no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos» (Sentencia del caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Corte IDH, 2006a, párr. 77). Asimismo, se vincula directamente la capacitación como una forma de prevenir la impunidad cuando la Corte IDH afirma que «es importante fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de jueces, fiscales y de personal de las fuerzas armadas, a fin de evitar que hechos como los analizados en el presente caso se repitan» (Sentencia del caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) vs. Guatemala, 2012d, párr. 353). Refiriéndose a Perú, la Corte IDH afirma que «la educación en derechos humanos en el seno de las Fuerzas Armadas resulta crucial para generar garantías de no repetición de hechos» (Sentencia del caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú, 2013, párr. 274).¹⁵

Por su parte, la obligación de difundir y capacitar en DIH resulta un corolario necesario de la obligación general de «respetar y hacer respetar» sus disposiciones (artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra), pero también encuentra fundamento expreso en los artículos 47, 48, 127 y 144 de los cuatro Convenios de Ginebra, respectivamente; en los artículos 83 y 19 de los dos Protocolos Adicionales; y en las normas consuetudinarias 142 y 143.

En cuanto a su cumplimiento, la Ley 27741 del 29 de mayo de 2002 estableció una política educativa en materia de derechos humanos y creó un Plan Nacional para su Difusión y Enseñanza, la cual alcanza a la educación militar y policial.¹⁶ Por otro

¹⁵ En el ámbito de las Naciones Unidas, este deber estatal se contempla en el párrafo 80 de la Observación General núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21) del Comité de Derechos Humanos y en el artículo 8 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (17 de diciembre de 1979).

¹⁶ Véase <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H826419>.

lado, cabe resaltar que el Ministerio de Defensa, a través del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), viene ofreciendo la Maestría en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de conflictos, la cual está dirigida al personal de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y a profesionales civiles.¹⁷

De esta forma, tenemos que hay acciones concertadas para garantizar la educación en materia de derechos humanos y DIH a las Fuerzas Armadas. El nivel efectivo de integración de estos principios en la práctica cotidiana o la prioridad que se asigna a estos temas merecerían un análisis extenso que no es posible realizar en este texto.

4. «En el Ministerio Público es indispensable crear una especialidad en la investigación de los problemas de derechos humanos» (CVR, 2003, t. IX, p. 130, C.9).

Esta medida implica una reforma institucional profunda en una institución fundamental para garantizar el acceso a la justicia de la población en general y de las víctimas de violaciones de derechos humanos en particular. Del conjunto de acciones adoptadas para dar cumplimiento a esta recomendación, se verifica que solo algunas mencionan de manera expresa el *Informe Final* de la CVR y sus recomendaciones. En este sentido, la creación del *subsistema* del Ministerio Público para conocer violaciones de derechos humanos fue vista como una medida positiva por temas de especialidad y carga procesal; sin embargo, enfrenta graves retrocesos en la actualidad.

La jurisprudencia de la Corte IDH reafirma desde su primer caso de manera consistente el deber estatal

[D]e investigar seriamente con los medios [que el Estado tenga] a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. (Sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988, párr. 174)

Asimismo, en la Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú, la Corte IDH enfatiza que esta obligación «adquiere particular intensidad e importancia ante la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados» (2006c, párr. 157), incluso hasta alcanzar esa obligación, en algunos casos, el carácter de *jus cogens* o norma imperativa del derecho internacional. En casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y otras graves violaciones de los derechos humanos, la Corte IDH ha considerado que la realización de una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la liber-

¹⁷ Estas medidas favorecieron la elaboración de un manual de derecho internacional humanitario y derechos humanos para las Fuerzas Armadas mediante la Resolución Ministerial 318 DE/CCFFAA-DD-HH del 27 de febrero de 2001 y la Resolución Ministerial 1394 DE/CCFFAA/CDIH-FFAA del 1 de diciembre de 2004. Posteriormente, mediante la Resolución Ministerial 0066-2022-DE del 3 de febrero de 2022 se aprobó el *Manual de derechos humanos y derecho internacional humanitario de las Fuerzas Armadas del Perú*: <https://www.gob.pe/institucion/mindef/normas-legales/2732215-0066-2022-de>.

tad personal, la integridad personal y la vida (Sentencia del caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, 2012c, párr. 223). La Corte IDH considera que en esos casos la impunidad no será erradicada sin la determinación de las responsabilidades generales —del Estado— e individuales —penales y de otra índole de sus agentes o de particulares—, complementarias entre sí (Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú, 2006c, párr. 157). El incumplimiento genera, en tales supuestos, responsabilidad internacional del Estado.

De esta forma, el DIDH no establece un mecanismo de investigación en concreto. Los Estados pueden recurrir a una amplia gama de mecanismos compatibles con la legislación y las prácticas nacionales siempre que esos mecanismos cumplan con los requisitos del derecho internacional relativos al deber de investigar. Dentro de este conjunto de medidas es factible, por ejemplo, responder a esta obligación mediante la creación de un subsistema especializado en derechos humanos siempre que se cumpla con los compromisos y las obligaciones jurídicas internacionales del Estado.¹⁸

¹⁸ En el marco del trabajo de las Naciones Unidas, esto ha sido corroborado, por ejemplo, por los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones: «Artículo 3. La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de: [...] b) Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional; c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, como se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación». Véase también el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, cuyo principio 19 establece que «[l]os Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptarán las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente. Aunque la iniciativa del enjuiciamiento es en primer lugar una de las misiones del Estado, deberán adoptarse normas procesales complementarias para que las propias víctimas, sus familiares o herederos puedan tomar esa iniciativa, individual o colectivamente, en particular como partes civiles o como personas que inician un juicio en los Estados cuyo derecho procesal penal contemple esos procedimientos. Los Estados deberán garantizar la amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas y a toda persona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso».

Debe señalarse que, una vez culminado su trabajo, paralelamente a la entrega de su *Informe Final*, la CVR presentó ante el sistema de justicia 47 expedientes sobre igual número de casos emblemáticos que fueron materia de sus investigaciones. Se entregaron 45 estudios al Ministerio Público, y 2 fueron destinados al Poder Judicial. Estos expedientes, en algunos casos, lograron iniciar investigaciones fiscales y procesos penales y, en otros casos, se sumaron a indagaciones que fiscales y jueces venían haciendo sobre violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno. Véase https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/sobre-seguimientos/seguimiento-de-casos-cvr/.

En cuanto al cumplimiento, debe señalarse que el Ministerio Público creó una Fiscalía Especializada para desapariciones forzosas, ejecuciones extrajudiciales y exhumación de fosas clandestinas con competencia a nivel nacional (Resolución de la Fiscalía de la Nación 631-2002-MP-FN, 2002). Esta fiscalía fue creada para dar cumplimiento a la obligación de investigar los 159 casos de violaciones de derechos humanos que formaron parte del comunicado de prensa conjunto suscrito entre el Estado peruano y la CIDH (2001). El año siguiente se creó la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas (Resolución de la Fiscalía de la Nación 2034-2003-MP-FN, 2003) y la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzosas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas (Resolución de la Fiscalía de la Nación 2036-2003-MP-FN, 2003).

Sin embargo, y de manera paulatina a partir de 2006, este subsistema fue incorporando cambios que, más que responder a la disminución de carga procesal (lo que podría significar que los procesos por violaciones de derechos humanos encontraron solución), parecen apuntar a una saturación temática (incluidos delitos tributarios, aduaneros y contra la propiedad intelectual dentro de sus funciones), lo que en los hechos supone un debilitamiento del subsistema.¹⁹ En esta línea, la fiscal de la nación dividió el subsistema creando fiscalías para derechos humanos y fiscalías para terrorismo: a partir de esa decisión, existen solo una fiscalía superior y nueve fiscalías supraprovinciales especializadas en derechos humanos e interculturalidad (Romero, 2023; Resolución 008-2023-MP-FN-JFS, 2023).

En el ámbito del Poder Judicial, por su parte, se elaboró en 2004 un Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia por parte de una Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS).²⁰ Esta Comisión expresó su respaldo a las recomendaciones de la CVR; en especial, a las referidas a la judicialización de los casos de graves violaciones de los derechos humanos. En ese sentido, recomendó a los órganos de gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público que se implementaran cuatro recomendaciones de la CVR, para lo cual deberían contar con los recursos y el apoyo necesarios:

- a) Terminar de encargar a determinados juzgados, fiscalías y sala penales, en forma exclusiva y por periodo de hasta cinco años, la investigación y juzga-

¹⁹ Subsistema del Ministerio Público con competencia para conocer casos de derechos humanos: https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_proyectos/seguimiento-de-casos-de-violaciones-de-derechos-humanos/marco-del-proyecto/subsistemas-nacionales/.

²⁰ El Congreso de la República, mediante la Ley 28083 del 4 de octubre de 2003, creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Con fecha 24 de abril de 2004, la CERIAJUS, cumpliendo el encargo encomendado por la ley que la creó, concluyó con el mandato conferido y entregó al presidente de la República el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, como propuesta integral y concertada de un acuerdo político institucional, logrado entre todas las entidades que conforman el sistema de justicia.

miento de los casos de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el periodo objeto de mandato de la CVR (mayo de 1980 a noviembre del 2000); b) Continuar con la implementación del Plan Nacional de Intervenciones Antropológico Forenses, a cargo del Ministerio Público y con la colaboración de la Defensoría del Pueblo e instituciones públicas o privadas nacionales e internacionales; c) Sugerir a la Academia de la Magistratura que, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, implemente un Programa Especial de Formación a jueces y fiscales en valores democráticos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y Derecho Internacional Humanitario (DIH). Asimismo, sugerir a las universidades, Colegios Profesionales y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos llevar a cabo un sostenido esfuerzo de formación de otros operadores de la justicia (abogados, profesores y estudiantes de derecho, policías, etc.) en estas materias y; d) Implementar el programa de protección de víctimas y testigos, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos a ser investigados, pues ya se han verificado amenazas y atentados contra algunos de ellos. (CERIAJUS, 2004, pp. 46-47)

También corresponde señalar dos resoluciones administrativas (170-2004-CE-PJ y 463-2004-P-CSJAY/PJ) del mismo año que mencionan expresamente el *Informe Final* de la CVR y sus recomendaciones y, en virtud de eso, amplían la competencia de la actual Sala Nacional y la de los Juzgados Penales Especializados en Delitos de Terrorismo, para conocer además los delitos contra la humanidad previstos en los Capítulos I, II y III del Título XIV - A del Código Penal y de los delitos comunes que hayan constituido casos de violación de derechos humanos, así como de los delitos conexos a estos (Resolución Administrativa); y disponen que el Segundo Juzgado Penal de Huamanga se denomine Juzgado Penal Supraprovincial con competencia en las provincias de Huamanga, Huanta, Cangallo y Víctor Fajardo para conocer delitos de terrorismo, delitos contra la humanidad y delitos comunes que hayan constituido casos de violación de derechos humanos y otros delitos conexos a estos.

A diferencia del Ministerio Público, se verifica una mención expresa al *Informe Final* de la CVR como fundamento de la reorganización del Poder Judicial. Esta práctica resulta de particular interés porque, más allá de su valor vinculante *per se*, estas recomendaciones son vistas como una habilitación para realizar cambios en la organización de la administración de justicia de tal manera que se puedan llevar a cabo los juzgamientos relacionados con las víctimas de violaciones de derechos humanos.

5. «Plan Nacional de investigaciones antropológico-forenses» (CVR, 2003, t. IX, p. 207).

Esta recomendación apuntaba tanto a una medida reparatoria como a una acción de investigación a cargo del Estado. El objetivo general era «producir los lineamientos necesarios para el desarrollo de las investigaciones eficaces relacionadas con graves

violaciones a los derechos humanos, específicamente concernidos al problema de las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada» (2003, t. IX, p. 210) y llegar a la «recuperación adecuada de los restos humanos [que] permit[a] la identificación y la determinación de los hechos, las causas de muerte y los presuntos autores» (2003, t. IX, p. 210), así como «para el programa de reparaciones, a través (entre otros aspectos y en primer lugar) de la restitución de los restos de la víctima al entorno familiar y social afectado» (2003, t. IX, p. 210). En ese sentido, se planteó la necesidad de contar con un Plan de Intervención Antropológica Forense integral a nivel nacional que incluya

Brindar el apoyo a los familiares [incluido el apoyo psicológico y jurídico], garantizando la constante información, así como la restitución de los cuerpos y generando las políticas que permitan acceder a las garantías y programas de reparación en todos los casos reportados. (2003, t. IX, p. 211)

El Estado peruano adoptó un conjunto de medidas positivas que hacen que esta recomendación esté en proceso de cumplimiento. En 2016, se aprobó la Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 y el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (PNBPD). Sin embargo, a pesar de que su contenido está directamente vinculado con el trabajo de la CVR, únicamente el PNBPD menciona a la CVR; las otras normas no mencionan el *Informe Final* o a la CVR en general.

Las investigaciones antropológico-forenses se encuentran vinculadas con la obligación estatal de investigar las graves violaciones de derechos humanos y tienen fundamento claro en una serie de estándares internacionales en la materia. De esta forma, por ejemplo, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas no solo establece la necesidad de investigar estas prácticas delictivas (artículos 3 y 12), sino que, en el artículo 24, señala expresamente que

2. Cada víctima tiene el derecho de conocer [...] la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida [...] Cada Estado Parte tomará las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos. (2006)

Asimismo, la profusa jurisprudencia de la Corte IDH en materia de desapariciones forzadas ha destacado, en la Sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, que la investigación «[d]ebe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio» (1988, párr. 177), y que este deber «subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida» y que «el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance» (1988, párr. 181). Posteriormente, en

la Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú, la Corte IDH estableció que «toda autoridad estatal, funcionario público o particular que haya tenido noticia de actos destinados a la desaparición forzada de personas, deberá denunciarlo inmediatamente» (2009a, párr. 65). Asimismo, en dicha sentencia, la Corte IDH establece un estándar de *debida diligencia* de las investigaciones que implica, entre otros elementos, evitar «omisiones al recabar prueba y al seguir líneas lógicas de investigación» (2009a, párr. 54).

En referencia al manejo y a la devolución de los restos, la Corte IDH señaló que «el cuidado de los restos mortales de una persona es una forma de observancia del derecho a la dignidad humana», con lo cual consideró que «en todas las culturas, asume una significación muy especial» y que ella «ha reconocido la importancia de tener en cuenta determinados aspectos de las costumbres de los pueblos indígenas en América» (Sentencia del caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, 2002, párr. 81). Por lo tanto, la Corte IDH consideró que «el Estado debe realizar las exhumaciones, en presencia de los familiares, para localizar los restos mortales [...] y entregar a ellos dichos restos» (párr. 82) y «como una medida de satisfacción, la Corte considera que el Estado debe implementar, en caso de no existir en la actualidad, un programa nacional de exhumaciones» (párr. 83). Finalmente, la Corte IDH también encuentra que

Las diligencias que realice el Estado para establecer el paradero o, en su caso, las exhumaciones para localizar sus restos mortales, deberán realizarse en acuerdo con y en presencia de los familiares [...] además, en el evento de que se encuentren los restos mortales, éstos deberán ser entregados a sus familiares previa comprobación genética de filiación, a la mayor brevedad posible y sin costo alguno. El Estado deberá cubrir los gastos funerarios, de acuerdo a las creencias de la familia y de común acuerdo con estos. (Sentencia del caso Raddilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, 2009c, párr. 336)

De esta forma, la jurisprudencia interamericana reconoce que los programas de investigación forense-antropológico son una medida adecuada y respaldada por un estándar internacional.

El Perú, como se dijo antes, publicó en 2016 la Ley 30470, Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000, la cual «tiene por finalidad priorizar el enfoque humanitario durante la búsqueda de las personas desaparecidas en el periodo de violencia 1980-2000, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos» (artículo 1). En esta norma se designa al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como la entidad competente para aprobar, implementar y hacer seguimiento al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con un enfoque humanitario (artículo 4). Asimismo, esta ley crea el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro como una base de información autónoma que centralice, sistematice y depure la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas (artículo 6). El

PNBPD al 2030 fue aprobado mediante el Decreto Supremo 011-2021-JUS del 13 de julio de 2021 y desarrolla la política pública de búsqueda con enfoque humanitario. Entre sus objetivos prioritarios figura «[i]ncrementar los resultados de los análisis de restos humanos recuperados y de los familiares para la identificación de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980 - 2000» e «[i]ncrementar la participación con enfoque intercultural y de género de los familiares de personas desaparecidas durante el proceso de búsqueda».

En este sentido, al concluir la investigación, se podrían dar las siguientes situaciones: a) la restitución del cuerpo a los familiares; b) la entrega del informe final del caso cuando no es posible recuperar el cuerpo de la persona desaparecida después de haber agotado todos los medios de búsqueda disponibles; y c) el reencuentro familiar en los casos que se halle con vida a una persona desaparecida, si tal es la voluntad de las personas.

A julio de 2021, la información oficial es que la cifra de desaparecidos asciende a 21 918 (Registro Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas - RENADE) y que se han recuperado el 19,5 % de los restos (Defensoría del Pueblo). Es decir, a esa fecha, se habrían recuperado los restos de, aproximadamente, 3962 personas.

4. Conclusión

La creación de una comisión de verdad en Perú no fue una respuesta explícita a obligaciones internacionales del Estado en materia de derecho a la verdad. Sin embargo, sí se corresponde con normativa y jurisprudencia internacionales que ya existían en el momento. Independientemente de ese origen, la CVR se apoyó en marcos jurídicos internacionales en diversos aspectos de su trabajo. En este trabajo se encuentra que sus recomendaciones tuvieron dos formas de relación con la normatividad internacional: explícita e implícita. Ahora bien, que el vínculo fuera explícito o implícito no dependió del tipo de acción recomendada (reforma institucional, cambio normativo, etc.), pues se identifican recomendaciones de diverso tipo vinculadas con ese paradigma jurídico internacional.

Asimismo, resulta interesante comprobar que, cuando las recomendaciones se apoyan en fuentes internacionales, estas no se limitan a tratados o fuentes convencionales, sino que incluyen un uso intensivo de la jurisprudencia de la Corte IDH e instrumentos de *soft law* como los *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* y el *Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad*, entre otros.

A pesar de esta superposición, no se verifica que el vínculo explícito o implícito entre recomendaciones y derecho internacional tenga una influencia determinante en su cumplimiento. De las recomendaciones que han sido cumplidas completamente o en algún grado parcial se puede concluir lo siguiente: a) que muchas veces no lo son por referencia a recomendaciones de la CVR; b) que, en general, tampoco lo son por referencia explícita al derecho internacional, aunque una sentencia de la Corte IDH o compromisos acordados con un órgano internacional, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, facilitan ese proceso de implementación.

En ese sentido, temas como la búsqueda de personas desaparecidas o la difusión de las normas de derechos humanos o del DIH, que cuentan con un amplio sustento en el derecho internacional, están entre las recomendaciones cumplidas en mayor grado. Asimismo, las medidas de reparación y el llamado a que el Estado no utilice discrecionalmente amnistías, indultos u otras gracias presidenciales frente a graves violaciones de derechos humanos se cumplen de manera más o menos consistente en el tiempo. En todas estas recomendaciones, independientemente de que su fundamento jurídico sea más o menos explícito, existe un conjunto de obligaciones internacionales claramente vinculantes para el Perú. En cualquier caso, como se advirtió desde el inicio, este capítulo se concentra en un conjunto de recomendaciones y no tiene aspiraciones de generalidad.

La relación entre recomendaciones, derecho internacional y obligaciones de cumplimiento que hemos encontrado deja puertas abiertas para nuevas interrogaciones. Cabe preguntarse, sobre todo, si el empleo del derecho internacional puede servir para empujar la agenda del cumplimiento de recomendaciones de una comisión de la verdad (una suerte de litigio estratégico transicional transformador) y, en esa línea, considerar la necesidad de que las colectividades interesadas en el proceso de justicia transicional tengan un conocimiento de este fundamento jurídico.

Referencias

- Acosta-López, J. y Espitia-Murcia, C. (2017). Pasado, presente y futuro de la justicia transicional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 30, 9-40. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.il15-30.ppfj>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2005, 16 de diciembre). *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, Resolución 60/147.*
- (2011, 12 de diciembre). *Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad de Estado por hechos internacionalmente ilícitos, Resolución 56/83.*

- (2012, 25 de octubre). Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, *Resolución 66/290*.
- Brems, E. (2011). Transitional Justice in the Case Law of the European Court of Human Rights. *The International Journal of Transitional Justice*, 5, 282-303.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (s. f). Bases de datos de derecho internacional humanitario. CICR. <https://ihl-databases.icrc.org/es/customary-ihl/v1>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final*. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). (2004). *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001, 22 de febrero). Comunicado de prensa conjunto. www.cidh.org/comunicados/spanish/2001/peru.htm
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. (2006, 20 de diciembre). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988, 29 de julio). Sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo).
- (2000, 25 de noviembre). Sentencia del caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Fondo).
- (2001, 14 de marzo). Sentencia del caso Barrios Altos vs. Perú (Fondo).
- (2002, 22 de febrero). Sentencia del caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Reparaciones y Costas).
- (2003, 17 de septiembre). Opinión Consultiva 18/03 (Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados).
- (2006a, 5 de julio). Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2006b, 26 de septiembre). Sentencia del caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2006c, 29 de noviembre). Sentencia del caso La Cantuta vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2007, 4 de julio). Sentencia del caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2009a, 22 de septiembre). Sentencia del caso Anzualdo Castro vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2009b, 16 de noviembre). Sentencia del caso González y otras («Campo Al-

- godonero») vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
- (2009c, 23 de noviembre). Sentencia del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2010a, 26 de mayo). Sentencia del caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2010b, 24 de noviembre). Sentencia del caso Gomes Lund y otros («Guerrilha do Araguaia») vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2011, 24 de febrero). Sentencia del caso Gelman vs. Uruguay (Fondo y Reparaciones).
 - (2012a, 24 de febrero). Sentencia del caso Atala Riffo y niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2012b, 27 de febrero). Sentencia del caso Gonzáles Medina y familiares vs. República Dominicana (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2012c, 4 de septiembre). Sentencia del caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2012d, 20 de noviembre). Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas). 20 de noviembre de 2012.
 - (2013, 26 de noviembre). Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2014, 20 de noviembre). Sentencia del caso J. vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).
 - (2018, 30 de mayo). Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú (Supervisión de Cumplimiento de Sentencia).
 - (2022, 7 de abril). Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú (Supervisión de Cumplimiento de Sentencia).
- Defensoría del Pueblo. (2008). *A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente* (Informe Defensorial 139).
- (2012). *Análisis de la problemática actual para las reparaciones en educación: la necesidad de modificación del artículo 18° del reglamento del Plan Integral de Reparaciones* (Informe de Adjuntía 015-2012-DP/ADHPD).
 - (2013). *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso* (Informe Defensorial 162).

- (2013). *Análisis de la normatividad vigente sobre reparaciones económicas a beneficiarios/las con más de una afectación* (Informe de Adjuntía 002-2013-DP/ADHPD).
- (2022, 30 de agosto). *Defensoría del Pueblo solicita mayor presupuesto para proceso de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en periodo de violencia 1980-2000*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-mayor-presupuesto-para-proceso-de-busqueda-e-identificacion-de-personas-desaparecidas-en-periodo-de-violencia-1980-2000/>
- Gómez Isa, F. (2007). El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. *El derecho de las víctimas a la reparación integral. Balances y perspectivas. El otro derecho*, 37, 11-64.
- Macher, S. (2014). ¿Hemos avanzado?: a 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Instituto de Estudios Peruanos.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006a, 9 de enero). *Promoción y protección de los derechos humanos: estudio sobre el derecho a la verdad* (E/CN.4/2006/91).
- (2006b). *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Comisiones de la verdad*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionssp.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. OIT; Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Reátegui, F. y Uchuypoma, D. (2022). Perú's Truth and Reconciliation Commission. Recommending a Piecemeal Approach to Transitional Justice. En E. Skaar, E. Wiebelhaus-Brahm y J. García-Godos (Eds.). *Latin American Experiences with Truth Commissions. Beyond Words* (vol. II) (Series on Transitional Justice, pp. 277-314). Intersentia.
- Resolución 008-2023-MP-FN-JFS [Junta de Fiscales Supremos]. (2023, 9 de enero). Dividen fiscalías en Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializadas en Derechos Humanos e Interculturalidad, y Fiscalía Superior Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializadas en Delitos de Terrorismo y delitos conexos, y crean las Fiscalías Penales Supraprovinciales Especializadas en Derechos Humanos e Interculturalidad en los Distritos Fiscales de La Libertad, Madre de Dios y Ucayali.
- Romero, C. (2023, 18 de enero). La realidad de las fiscalías de Derechos Humanos confirma su reducción. *La República*. <https://larepublica.pe/political-judiciales/2023/01/18/fiscalia-la-realidad-de-las-fiscalias-de-derechos-humanos-confirma-su-reduccion-ministerio-publico-patricia-benavides>

- Salmón, E. (2015). Las comisiones de la verdad y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ¿Hacia la parajudicialización de las comisiones de la verdad?. En M. Giusti, G. Gutiérrez y E. Salmón (Eds.). *La verdad nos hace libres: sobre las relaciones entre filosofía, derechos humanos, religión y universidad* (pp. 291-313). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salmón, E. y Blanco, C. (2021). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salmón, E. y Pérez-León-Acevedo, J. P. (2022). Reparation for victims of serious violations of international humanitarian law: New developments. *International Review of the Red Cross*, 104(919), 1315-1343.
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En C. Díaz, N. C. Sánchez y R. Uprimny (Eds.). *Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). ICTJ; Unión Europea; Dejusticia.