

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

**CAMBIOS EN LA JUSTICIA PERUANA Y
SOCIEDAD CIVIL (1990-2002)
Informe para la Fundación Ford¹**

Lima, mayo del 2002

¹ Preparado por David Lovatón Palacios, abogado del IDL.

INTRODUCCIÓN

Hay un tema central que marca la década del noventa en términos de administración de justicia: la intervención y el control del sistema de administración de justicia por el régimen político de Fujimori y Montesinos, proceso que forma parte de la intervención y el control del conjunto de poderes e instituciones del Estado que llevó a cabo dicho régimen con el fin perpetuarse en el poder y lograr sus objetivos.

Éste es el hecho fundamental que ocurrió en la justicia peruana durante la década del noventa y es el que determina que la evaluación de ese período tenga que ser necesaria e inequívocamente negativa. Es más: el grado de injerencia y manipulación de la justicia por parte del poder político llegó a ser tal que se puede afirmar que, a pesar que históricamente siempre haya existido injerencia política en el sistema judicial peruano –la tradición de los Poderes Judiciales en América Latina no es precisamente de enfrentamiento al poder-, lo que pasó no tiene precedente alguno en nuestra historia y constituye así, la etapa más oscura de la justicia en el Perú.

Como veremos a lo largo de la presente investigación, hay innumerables hechos o normas que por sí solos revelan que la justicia fue “digitada” desde el poder durante ese periodo: leyes de la mayoría parlamentaria fujimorista, cambios o nombramientos de magistrados en casos o áreas “claves” para el régimen, control de medios de comunicación, etc., etc.; sin embargo, los “vladivideos” y “vladiaudios”² terminaron de confirmar lo que todo el mundo sabía o, por lo menos, sospechaba.

En especial, hay un “vladivideo” de una reunión sostenida por Montesinos con trece ex parlamentarios fujimoristas, el ex Primer Ministro y el ex Ministro de Justicia de dicho régimen, el 3 de abril del año 1998 y en la que reconocen abiertamente que controlaban todo el sistema de justicia: *“...no podemos dejar de reconocer que tenemos un control del Poder Judicial y del Ministerio Público; teníamos en contra como un ente político al Consejo Nacional de la Magistratura... Y en cuanto al Tribunal Constitucional, que estaba en contra con el tema que ya lo resolvieron ustedes³, hemos pasado a tener una situación positiva acá... Porque si no el año 2000 vamos a qué cosa, a perder el control de la Corte Suprema y vamos a tener encima a Aljovín de Fiscal de la Nación pisándonos los callos, haciendo denuncias... se desestabiliza el Gobierno en 30 días... Tenemos que tener necesariamente el Ministerio Público, el Poder Judicial positivos... entonces nosotros tenemos que trabajar en esa perspectiva”⁴*

² El exasesor presidencial Vladimiro Montesinos filmó y grabó gran parte de los hechos y actos de corrupción y manipulación política, en los que incurrieron diversas autoridades (congresistas, ministros, jueces, fiscales, militares), empresarios, periodistas, líderes políticos y él mismo. Son estas cintas de video y audio –ahora en manos del Poder Judicial- las que llevan ese nombre.

³ La mayoría parlamentaria fujimorista destituyó a tres miembros del Tribunal Constitucional en el año 1997.

⁴ Inmunidad y no impunidad parlamentaria, la acusación constitucional contra trece ex congresistas y dos ex ministros del régimen de Fujimori y Montesinos, Separata especial de la revista *Ideele* N° 140, septiembre del 2001, Instituto de Defensa Legal, Lima, p. 26.

Ahora, esto no significa que todo lo que ocurrió en el ámbito de la justicia durante los noventa respondió a este esquema de intervención política. Hubo jueces y fiscales que actuaron a contracorriente y que dieron batallas heroicas; así mismo, hubo espacios, medidas, normas o iniciativas de la sociedad civil que escaparon a la lógica de subordinación al poder político. Sin embargo, sostenemos con toda claridad que lo fundamental fue la intervención y el control, y que todo lo demás no fue lo representativo o característico del período en cuestión.

Discrepamos, por eso, con los enfoques que todavía insisten en hacer un balance de lo ocurrido en esos años equilibrando los aspectos positivos y los negativos⁵, o con aquellos en los que la manipulación política de la justicia aparece mencionada como si fuera “un elemento más” del contexto que se debe considerar, como si no tuviera mayores consecuencias prácticas y no impregnara el conjunto de la situación.

Tampoco creemos que se puede definir el período marcando una división entre espacios intervenidos y espacios de independencia, cuando era el sistema en general el que permitía el control y la manipulación política cada vez que se procesaba un caso que tenía relevancia para el régimen por una u otra razón: corrupción, re-reelección, persecución a opositores o violación de derechos humanos.

Igualmente, nos parece que no es del todo riguroso el método de identificar y destacar éxitos aislados⁶, prescindiendo del conjunto en el que se ubica –y con el que se relaciona– ese supuesto éxito. Por ejemplo, ¿pueden celebrarse –como se suele hacer– los avances que hubo durante la década de los noventa referidos a infraestructura e informática cuando éstos coinciden con la peor época de la justicia peruana en términos de independencia? ¿A quiénes terminaron sirviendo, finalmente, esa mejor infraestructura e informática?

Nuestras diferencias con estos enfoques no son únicamente por las consideraciones conceptuales que conllevan sino también porque creemos que

⁵ En esa línea se han hecho varios balances. El Instituto Apoyo (Lima, Perú) llevó a cabo un *Task Force* que concluyó que “en conjunto y con diversos matices, la opinión mayoritaria es que la reforma, por sus efectos sobre la independencia del Poder Judicial del poder político, deja un saldo negativo, aunque se reconoce algunos logros concretos en el ámbito administrativo” (pp. 14 y 15). Asimismo, en el Informe final del Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN) de octubre del 2001 se señala “Luego de cinco años del fallido intento de reforma se siguen reflejando algunos problemas críticos, en la medida en que no se garantizó la autonomía institucional, sino que por el contrario, durante el régimen pasado, se implantaron mecanismos orientados específicamente a vulnerar dicha autonomía y, consecuentemente, interferir en la función jurisdiccional. Aunque se reconocen algunas mejoras en el ámbito administrativo que fueron iniciadas en la época de la reforma... en lo esencial la problemática no ha cambiado” (Documento “Modernización del sistema nacional de administración de justicia, Diagnóstico estratégico de base”, Lima, 2001, p. 8). Finalmente, llama la atención que la Comisión Andina de Juristas, al hacer en el año 2000 un balance del Poder Judicial en el Perú, sólo describa “Algunos logros del proceso de reforma en sus aspectos administrativos y de modernización” (pp. 81-83), a pesar de reconocer que “La reciente reforma de la justicia en el Perú nos ofrece un ejemplo penoso de esta situación pues se aprovechó la poca legitimidad del Poder Judicial para, tras la careta de la modernización, utilizar la institución como brazo de control político” (CAJ, La reforma judicial en la región andina, ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?, Lima, 2000, p. 14).

⁶ Al respecto, llama la atención que Marcial Rubio en su libro “Quítate la venda para mirarme mejor”, muy crítico del proceso de reforma judicial, sin embargo resalte “Los resultados positivos de la reorganización del Poder Judicial desde 1995 hasta 1998”, Descos, Lima, 1999. pp. 88-93.

inevitablemente conducen a relativizar la magnitud y gravedad de la intervención de la justicia durante esos años, lo cual no sólo constituye una distorsión de lo que ocurrió sino que, además, impide que se asuma como prioridad el construir los soportes que aseguren la independencia de la justicia frente al poder político, así como la calidad de la justicia.

Por eso insistimos tanto en que la década de los noventa debe quedar asociada con los peores años de la justicia en el Perú, por el grosero control político de que ésta fue objeto. Al respecto, en el taller de validación y discusión del presente documento con representantes de la sociedad civil, jueces y fiscales, la opinión mayoritaria ha coincidido con esta perspectiva⁷.

Con este punto de partida, la primera pregunta sobre el papel de la sociedad civil tiene que ser, lógicamente, ¿en qué medida fue o no un elemento de oposición o de obstáculo frente al proceso de intervención política del sistema judicial?

Al mismo tiempo, hay que considerar que este contexto excepcionalmente adverso, caracterizado por una justicia intervenida como parte de todo un esquema autoritario, limitó muchísimo las posibilidades que los distintos sectores de la sociedad civil tienen en situaciones habituales -o por lo menos en situaciones no extremas- de convertirse en actores que impulsen el cambio y en fuente de propuesta e iniciativas.

Por eso, la segunda idea que queremos enfatizar es que, en el caso del Perú, el papel de la sociedad civil en esos términos -impulso para el cambio y fuente de iniciativas- es un tema nuevo, de cara al futuro, pues recién se ha abierto a partir de la caída del régimen anterior y el inicio de un período de transición democrática. Sabemos que en todos los países de la región es relativamente nuevo, pero en nuestro caso podríamos decir que, por las circunstancias, es aun “más nuevo”. Ello sin perjuicio de algunas iniciativas, propuestas y logros importantes de los movimientos de derechos humanos y de mujeres durante el periodo, tal como desarrollaremos más adelante.

No es lo mismo actuar frente al sistema judicial en un esquema autoritario, en el que todo -instituciones del Estado, medios de comunicación, organizaciones- está intervenido y controlado, y por tanto prima como regla general, desde la sociedad civil, la labor de denuncia, de confrontación, que hacerlo en un esquema democrático, en el que se puede cumplir un papel más orientado a la construcción y formulación de propuestas.

⁷ Sin embargo, también se expresaron algunas opiniones discrepantes, como la de Gabriel Ortiz de Cevallos del Grupo Apoyo: “en el documento esa condena podría estar mejor articulada si es que tuviera un lugar y no estuviera digamos un poco siendo el enfoque a través del cual se mira todo porque ahí pueden haber elementos que se dejan de describir o elementos que valen la pena resaltar... este enfoque de control político, con este enfoque de corrupción sin embargo no creo que eso deba teñir el íntegro del documento...” o la del ex procurador anticorrupción adjunto César Azabache, quien sostuvo que el presente “representa bastante bien un modo de diagnóstico compartido sobre lo que ha pasado en justicia pero que probablemente sea más directamente representativo de lo que ocurrió entre el 98 y el 2000 que de lo que ocurrió en toda la década en todo caso pudiéramos discutir cuales son las relaciones entre lo que ocurrió entre el 96 y 98 pero llevarlo hasta el 90 puede ser desproporcionado”

Varias instituciones de la sociedad civil entendieron este excepcional rol de denuncia y oposición que tocaba cumplir en una situación también excepcional como el régimen de Fujimori y Montesinos, muchas veces a contracorriente de la opinión mayoritaria de la población. El Colegio de Abogados de Lima, en un comunicado del 7 de abril de 1992, señaló frente al autogolpe del 5 de abril “Desde hoy la República se encuentra sometida a la dictadura del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori”. Por su parte, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos se pronunció en similar sentido. Asimismo, la revista *Ideele* N° 37 de mayo de 1992 señaló en su editorial: “El presidente Fujimori se apartó así de la democracia y el Estado de Derecho. Pateó el tablero, como muchos han dicho. Y por ello, nuestra posición es de total e inequívoca condena, sumándonos a quienes exigen la inmediata restauración de la institucionalidad democrática”.

Consecuentemente con el punto de partida mencionado, primero desarrollaremos cómo fue este proceso de intervención política de la “reforma judicial”, para luego explicitar sus efectos en los ámbitos de interés de la presente investigación: 1) la justicia penal, 2) el acceso a la justicia, 3) el control de los actos de gobierno y 4) la institucionalidad. Como subtemas que es necesario abordar específicamente por presentar características propias, hemos seleccionado:

- El nuevo Código Procesal Civil (1992)
- Administración de justicia y derechos humanos (1990-2002)
- Conciliación extrajudicial
- Arbitraje
- Justicia de paz

Esta selección no ha sido del todo arbitraria pues responde a la identificación de procesos cuyos efectos vale la pena rastrear por la importancia cualitativa que tuvieron, en términos de iniciativa o de cambio incluso en un contexto de intervención –como un nuevo Código Procesal Civil-; de espacios que funcionaron sin ningún punto de contacto con el sistema judicial intervenido – como la justicia de paz—; de iniciativas importantes que se iniciaron durante el período bajo análisis –como la conciliación y el arbitraje-; o de ámbitos en los que se puede identificar el importante papel cumplido por la sociedad civil –como los derechos humanos o la justicia de paz-.

Por lo tanto, en términos de la guía para los informes nacionales “Cambios en el sistema de justicia y Sociedad Civil”, la primera parte del documento desarrolla los cambios en el sistema de justicia; la segunda parte desarrolla el estado del sistema de administración de justicia luego de la “reforma judicial” de Fujimori y Montesinos; la tercera parte desarrolla el papel de denuncia que le cupo a algunas organizaciones de la sociedad civil y el rol de estas organizaciones en algunos de los cambios producidos en el sistema de justicia y la cuarta parte desarrolla las perspectivas de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de cambio de la administración de justicia, en el actual contexto que vive el país de transición democrática.

Además, la presente investigación está complementada por tres documentos. El primero es un documento preparado por Maria Isabel Sedano de Demus, en relación al movimiento de mujeres y su rol frente a la justicia; el segundo es un

documento preparado por Ernesto de la Jara del IDL, sobre el movimiento de derechos humanos y su impacto en el sistema judicial, lo que incluye una referencia especial a la “Campaña por los Inocentes”, una de las campañas más exitosas de los organismos de derechos humanos del Perú. Finalmente, el tercero es un documento institucional del IDL sobre las perspectivas de la sociedad civil frente a la justicia en el contexto de transición democrática que vive en la actualidad nuestro país.

PRIMERA PARTE

LOS CAMBIOS OCURRIDOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA, EN UN CONTEXTO DE CONTROL POLÍTICO

1985-1990: para entender lo que vino después

Si bien el periodo que abarca la presente investigación se inicia en el año 1990, es necesario hacer una breve referencia al periodo anterior, en especial, al segundo quinquenio de la década del ochenta, pues el apoyo inicial que tienen las reformas emprendidas en los noventa en materia de justicia, se explica en gran medida por la profundización de la crisis y del descrédito ciudadano del Poder Judicial durante ese periodo.

Es verdad que los Poderes Judiciales en América Latina han tenido un derrotero histórico bastante marcado por la ineficiencia, el desprestigio, la intervención política, la escasez de recursos y, en general, por la debilidad y la precariedad. Luis Pásara sintetiza muy bien esta constatación histórica: "... el aparato de la justicia realmente existente ha recibido no el encargo que periódicamente declamaba un nuevo texto constitucional, sino el que en los hechos le asignaba la forma de organización del poder vigente en nuestros países. Un funcionario judicial experimentado, a quien pregunté en Centroamérica por el origen de los males del sistema de justicia en su país, me regaló una explicación sabia que tiene validez en varios o muchos de nuestros países: "Aquí, los grandes conflictos nunca se resolvieron ante jueces y tribunales... Porque nuestros jueces no fueron pensados para resolver, con legitimidad, los grandes conflictos sociales, hemos heredado -en las palabras que escuché, hace mucho, a un juez peruano- un poder judicial sin poder..."^{8 9}.

Javier de Belaúnde –experto que ha seguido de cerca los procesos en la justicia peruana de las últimas tres décadas- señala que “La preocupación por la administración de justicia y por un adecuado funcionamiento del Poder Judicial, es una preocupación muy antigua en la República... Podemos encontrar textos políticos, estudios históricos y sociales, desde el comienzo de la República, en los cuales se vincula la necesaria consolidación del sistema judicial con la creación del Estado y con la creación de un sistema democrático... La crítica a un Poder Judicial inadecuado es verdaderamente sorprendente en su constancia...”¹⁰

Sin embargo, los problemas estructurales de la justicia se agudizaron en la década de los ochenta en nuestro país, entre otras razones, por la grave crisis económica, la hiperinflación y el terrorismo. El mismo autor antes citado señalaba, a fines de esa década, que los problemas que aquejaban al Poder Judicial podían resumirse en¹¹: a) el problema económico y las condiciones de trabajo; b) el problema de la autonomía del

⁸ Pásara, Luis, Legitimidad para resolver conflictos, en un contexto de globalización, ponencia presentada a la Conferencia internacional “Justicia comunitaria y jueces de paz”, organizada por la Corporación Excelencia en la Justicia y la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, agosto de 1999, p. 3.

⁹ En 1970, un dictador peruano dijo del Poder Judicial: “En nuestro país la justicia siempre tuvo dos caras, una adusta y cruel para los humildes y otra, tolerante y buena para los poderosos” (citado en: García Sayán, Diego (ed.), Poder Judicial y democracia, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1991, p. 23).

¹⁰ Belaúnde, Javier de, Aproximación a la realidad de la administración de justicia en el Perú. En: García Sayán, Diego (ed.), Poder Judicial y Democracia, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1991, p. 23.

¹¹ Catacora, Manuel y otros, Nueva estructura del Poder Judicial, Proyecto de Ley orgánica del Poder Judicial, EDIMSSA, Lima, 1988, p. XIV.

Poder Judicial; c) la obsolescencia de los procedimientos y su vinculación con la celeridad judicial; d) la inadecuación de la organización judicial; e) los problemas de certeza y confiabilidad en los fallos judiciales; f) la falta de acceso a la administración de justicia; y g) el problema de la vigencia social de la administración de justicia.

Así, durante los ochentas la escasez de recursos, la precariedad de las condiciones de trabajo y los bajos sueldos de los magistrados, se tornaron pues alarmantes¹². A pesar que la Constitución de 1979 disponía que el presupuesto del Poder Judicial debía ser el 2% del presupuesto general de la república, el promedio en la década de los ochentas no llegó ni siquiera al 1%¹³, a pesar del incremento de la demanda del servicio de justicia, entre otras razones, porque continuó el acelerado crecimiento demográfico y la migración a las grandes ciudades (en especial Lima).

El hacinamiento de juzgados y salas (incluyendo la Corte Suprema), pilas de expedientes sin resolver, constante huelgas judiciales, procesos interminables, ingobernabilidad, lenidad y corrupción judiciales, fueron algunas de las notas características del periodo. Sobre la excesiva carga procesal, a inicios del año 1996¹⁴ un cálculo oficial relativo a los juzgados civiles de Lima mostró un ingreso promedio de 1,800 causas (expedientes judiciales) al año¹⁵; asimismo, otro cálculo similar señalaba que al 31 de diciembre de 1995 existían 106,360 expedientes pendientes de ser resueltos a nivel nacional¹⁶.

Otro hecho que contribuyó al descrédito de jueces y fiscales fue su mala *performance* para enfrentar y castigar el gravísimo y creciente problema de terrorismo que en ese momento vivía nuestro país. Como se recordará, el Perú vivió durante todos los ochentas (y parte de los noventas) una terrible guerra interna desatada principalmente por Sendero Luminoso y, en menor medida, por el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y que tuvo –desde el Estado– una respuesta inadecuada y violatoria de los derechos humanos. La situación del país llegó a ser realmente grave, generándose una espiral de violencia que se convirtió en el principal problema del país y que comprometió la “viabilidad” del Perú.

Ernesto de la Jara recuerda que “el país vivía aterrado, y no era para menos. Los fanáticos de Sendero Luminoso desplegaban violencia por todas partes y sin ningún tipo de límites... no encontrábamos la manera de “cambiar” el curso de la guerra y de “revertir” el avance del terrorismo... llegamos a plantearnos: ¿y si Sendero Luminoso

¹² Al respecto, Javier de Belaúnde señalaba “que las condiciones de trabajo en las cuales funciona la administración de justicia son realmente penosas e irracionales. La condición del magistrado es una condición bastante disminuida; el magistrado que ejerce una altísima función y tiene una gran responsabilidad, trabaja en condiciones verdaderamente lamentables”. En: Catacora, Manuel y otros, Nueva estructura del Poder Judicial, proyecto de Ley orgánica del Poder Judicial, ob. Cit., p. XIV.

¹³ Según diversos cuadros estadísticos en: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN), Evaluación del sistema judicial peruano, Lima, 1991, volumen 2, p. 388. Bustamante, Alberto, Justicia alternativa, Instituto de Economía de libre mercado, Lima, 1993, p. 23.

¹⁴ Recién a partir del año 1995 se elaboró una estadística a nivel nacional de la carga procesal del Poder Judicial, según afirmó José Dellepiane, Reforma y modernización del Poder Judicial, Lima, Secretaría Ejecutiva del Poder Judicial, 1997, p. 93.

¹⁵ Dellepiane, José, Reforma y modernización de la administración de justicia, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1996, p. 27.

¹⁶ Rubio, Marcial, Quítate la venda para mirarme mejor, la reforma judicial en el Perú, Desco, Lima, 1999, p. 89.

tomara el poder? Pregunta que significaba admitir que seguíamos cuesta abajo... También en el exterior se comenzó a plantear la pregunta. Hasta la prensa y el Congreso norteamericanos habían tratado en varias oportunidades el tema de Sendero Luminoso como una fuente de inseguridad regional¹⁷. Asimismo, se rumoreaba que los países limítrofes del Perú estaban tomando medidas de prevención”¹⁸.

En ese contexto de guerra y terror, una de las grandes responsabilidades que se le imputaba al sistema judicial, era ser una suerte de “coladero” en virtud del cual los terroristas convictos y confesos capturados, con frecuencia eran absueltos o liberados por “falta de pruebas”; acusación que provenía de diversos sectores: los otros Poderes del Estado, las Fuerzas Armadas, la Policía y los medios de comunicación. Al respecto, es verdad que existió el famoso “coladero”. Prueba de ello es que muchos senderistas o emerretistas que posteriormente fueron capturados, tenían en su haber una o hasta dos detenciones previas, de las que incomprensiblemente habían salido airosos, sea porque fueron absueltos, sea porque lograban beneficios penitenciarios que no les correspondían. Es posible que se haya exagerado y puede que una parte de las liberaciones fueran justas porque los detenidos eran inocentes, pero el hecho de varias capturas previas en casos de culpabilidad inequívoca demuestra que importantes cuadros de Sendero Luminoso y el MRTA lograron burlarse de la justicia¹⁹.

Finalmente, tampoco hay que olvidar que en las postrimerías del Gobierno de Alan García (1985-1990) y a inicios de la década de los noventa, algunos medios de comunicación, analistas políticos y expertos, llamaban la atención respecto a la creciente injerencia e influencia aprista en los predios judiciales, en especial, a través de jueces y vocales afines a dicho grupo político, lo que impedía la investigación y juzgamiento de algunos casos de corrupción, incrementando en la ciudadanía la sensación de impunidad y consiguiente desconfianza en el sistema de justicia.

En torno a esta relación de subordinación que históricamente ha existido entre el poder político y el Poder Judicial, Diego García Sayán afirmaba a fines de los ochentas que “sin duda alguna, esta suerte de “abdicación de autoridad” por parte del propio Poder Judicial ha sido y es también un lacerante dato de la realidad. Un aparato judicial en el que su Corte Suprema no ha sido capaz de presentar un proyecto de ley sobre alguno de los tantos problemas que la tocan... una rama jurisdiccional del Estado que muchas veces ha abdicado de su propio fuero a favor del militar cuando eran casos que indiscutiblemente caían dentro de la competencia del fuero ordinario... En casos como

¹⁷ En un editorial de abril de 1992, el New York Times llegó a proponer la creación de una fuerza militar interamericana para proteger a las democracias del continente de agresiones como las de Sendero Luminoso. Asimismo, el 12 de marzo de 1992, ante la subcomisión del Comité de asuntos extranjeros del Congreso norteamericano, Bernard W. Aronson, subsecretario de Estado adjunto para asuntos latinoamericanos, alertó sobre el avance incontenible de Sendero Luminoso: “Lo que quisiera es iniciar un diálogo con el Congreso sobre lo que debe hacerse en el Perú. Deseo, asimismo, que estas audiencias generen el más amplio debate tanto aquí como en el extranjero, sobre lo que debe hacerse para fortalecer un gobierno democrático que está confrontando la más brutal insurgencia en el hemisferio... Una victoria de Sendero no sería comparable a Cuba bajo Castro o a Nicaragua bajo los sandinistas, pero sí a Camotea bajo Pol Pot... No se equivoquen, si Sendero Luminoso tomara el poder, veríamos el tercer genocidio de este siglo...”

¹⁸ De la Jara, Ernesto, Memoria y batallas en nombre de los inocentes, Perú1992-2001, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2001, pp. 88 y 89.

¹⁹ De la Jara, Ernesto, ob. Cit., pp. 40 y 41.

éstos no se ha tratado de un avasallamiento por el poder político, sino simple y llanamente de abdicación”²⁰.

En el taller de discusión y validación del presente documento, José Ugaz –ex procurador ad hoc anticorrupción- opinó respecto a dicho periodo: “yo creo que el colapso del poder judicial se cimenta en el periodo 85–90, no nos olvidemos la corte suprema que había en ese momento, la lógica que había de una célula (aprista), no nos olvidemos que también había una persona que no era de la corte suprema al estilo de Rodríguez Medrano que no era siquiera vocal supremo y que sin embargo tenía un control férreo desde la corte superior de Lima en las decisiones, los nombramientos, la asignación de casos...”.

Sin duda, la situación brevemente descrita –sobrecarga judicial, escasez de recursos, ineficacia para castigar al terrorismo e injerencia política- preparó el terreno y el ánimo de la opinión pública y de los operadores de justicia, para la intervención política del Poder Judicial y el Ministerio Público que se produciría en los años noventa. Así, la intervención de la justicia a propósito del autogolpe del 5 de abril de 1992 –que supuso la destitución de muchos magistrados-, fue aprobada por la abrumadora mayoría del país según revelaron las encuestas de opinión del momento²¹.

1990-1992: reforma legislativas

Desde el comienzo del primer gobierno de Fujimori, la reforma judicial fue planteada como prioridad de interés nacional, lo cual generó inmediatamente el respaldo generalizado por las razones ya desarrolladas: no sólo la crisis histórica de la justicia en el Perú, sino también la agudización de esta crisis durante los últimos años del gobierno aprista.

Durante los primeros años, la reforma judicial tomó la vía de la reforma legislativa, pues se aprobaron importantísimas innovaciones normativas²²:

- Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (diciembre de 1991)
- Nuevo Código Penal (abril de 1992)
- Nuevo Código Procesal Penal (abril de 1992)
- Nuevo Código Procesal Civil (marzo de 1992)

Estas innovaciones normativas generaron expectativas fundamentalmente por dos razones:

²⁰ García Sayán, Diego (ed.), Poder Judicial y Democracia, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1991, p. 42.

²¹ Datum señaló que el 95% se mostraba a favor de la reorganización del Poder Judicial; Peruana de Opinión Pública arrojó el 83% estaba de acuerdo con la medida; finalmente, Apoyo dio un 89% de apoyo popular.

²² Si bien había una voluntad reformadora desde el Estado, en cierta medida ello se explica por el mandato constitucional contenido en la Décimo Primera Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979, que disponía la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. En el caso del Código Procesal Civil, urgía la reforma ante un vetusto Código de Procedimientos Civiles de 1912; una situación similar ocurría con el Código Penal, pues el anterior había sido aprobado en los años cuarentas.

- Significaban avances muy importantes en términos de incorporación de concepciones modernas en materia jurisdiccional, civil y penal, así como de garantías para la independencia de la función jurisdiccional y la protección de derechos fundamentales.
- Significaban convertir en ley algunas propuestas que, desde tiempo atrás, venían debatiendo grupos de expertos, juristas, académicos, Colegios de Abogados y ONG de mujeres.

En esos años Javier de Belaúnde afirmaba que “En el contexto de un creciente clamor ciudadano que reclama la reforma del Poder Judicial y del sistema de administración de justicia, el Poder Ejecutivo, en uso de facultades legislativas delegadas, ha dictado dos normas de trascendencia que debieran ser importantes instrumentos en esta impostergable reforma... los poderes públicos han dado un paso importante en superar el abandono legislativo al cual habían sumido a la administración de justicia, no sólo condenada al desamparo presupuestal, sino a la obsolescencia organizativa y procedimental”²³.

Un caso interesante fue la gestación y aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Su origen debe remontarse varios años atrás –1985 y 1986- a la Comisión presidida por Mario Alzamora Valdez, en la que participaron connotados abogados y profesores universitarios²⁴. Por su parte, el Colegio de Abogados de Lima hizo también importantes aportes a la propuesta de la Comisión Alzamora, para lo cual formó una Comisión de abogados y magistrados. Asimismo, el Ministerio de Justicia conformó una Comisión consultiva que también alcanzó su propuesta de LOPJ. Hay que precisar, sin embargo, que salvo el Colegio de Abogados de Lima –que participó institucionalmente- todos los demás aportes fueron a título individual de juristas y profesores universitarios de reconocido prestigio.

Sin embargo, a escasos meses de entrar en vigencia esta nueva LOPJ, se produce el autogolpe del 5 de abril de 1992 y esta nueva ley orgánica es modificada. En efecto, el Decreto Ley N° 25869 publicado el 25 de noviembre de 1992, introdujo cambios considerables en la regulación del Poder Judicial, en lo referido a órganos de gobierno y administración: reforzó las potestades gubernativas del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial²⁵ y le asignó una gerencia general. Si bien se dieron argumentos a favor y en contra de esta modificatoria, lo cierto es que la misma vino acompañada de la designación nominal de las altas autoridades judiciales²⁶.

También se produjeron cambios sustanciales en nuestra legislación penal; concretamente, en abril de 1991 fueron promulgados el nuevo Código Penal y el nuevo Código Procesal Penal. El primero de ellos, Decreto Legislativo N° 635, en su versión original presentó características político-criminales y criminológicas garantistas. Así, en

²³ Belaúnde, Javier de, La nueva Ley Orgánica y la reforma del Poder Judicial. En: AAVV, Lecturas sobre temas constitucionales N° 8, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, Lima, 1992, p. 97.

²⁴ La propuesta de dicha Comisión puede verse en: Catacora, Manuel y otros, Nueva estructura del Poder Judicial, Proyecto de ley orgánica del Poder judicial, comentarios, planteamientos, exposición de motivos, Edimssa, Lima, 1988 y Belaúnde, Javier de, La nueva Ley Orgánica y la reforma del Poder Judicial, ob. Cit, pp. 98-102.

²⁵ Es el nombre del órgano de gobierno del Poder Judicial que esta reforma legislativa le asignó.

²⁶ El mandato del presidente de la Corte Suprema y de los miembros del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1994.

su Título Preliminar contiene principios propios del Derecho Penal de un Estado democrático así como un moderno sistema de penas que respetan el principio de proporcionalidad; por otra parte, se eliminan figuras penales obsoletas para el momento y se incorporan otras nuevas, recogiendo en un solo cuerpo normativo las leyes especiales dispersas.

A su vez, con el nuevo Código Procesal Penal -Decreto Legislativo N° 638- se pasa de un sistema mixto o inquisitivo reformado a otro predominantemente acusatorio. Ello significaba dejar de lado la arraigada cultura inquisitiva de los operadores de la justicia para asumir una orientación garantista en concordancia con el Código Penal. Este modelo se centra en la determinación clara de la función investigativa a cargo del Ministerio Público y de la función jurisdiccional a cargo del juez penal, quien además debe ejercer un control de la investigación preparatoria. Lamentablemente, este nuevo Código procesal penal –por diversas prórrogas y postergaciones- hasta ahora no ha logrado entrar en vigencia.

En el caso del Código Penal, además de los aportes también formulados por los gremios de abogados y los juristas, es de resaltar la estrategia de participación en el debate público que implementaron las ONG de defensa y promoción de los derechos de la mujer, en particular en los referidos a la regulación de las figuras de maltratos en la relación de pareja, violencia sexual y aborto²⁷ y que desarrollaremos más adelante.

Asimismo, el movimiento de derechos humanos realizó una campaña para que el nuevo Código Penal tipificara como delitos las violaciones a los derechos humanos, logrando tan sólo que se tipificara el delito de desaparición, el mismo que, sin embargo, poco tiempo después y a propósito del golpe del 5 de abril de 1992, fue derogado.

El caso del código procesal civil lo abordaremos en punto aparte.

Nuestra posición es que este proceso -iniciado con importantes cambios normativos- en lo fundamental se truncó o se mediatizó significativamente debido a que, al poco tiempo, se inició la intervención política en todos los ámbitos de la justicia y, con ella, un ambiente judicial de precariedad institucional y provisionalidad de la judicatura que en definitiva jugó en contra de la implementación de estos impulsos normativos.

1992-1995: del golpe del 5 de abril a un nuevo marco constitucional

Cuando se produce el autogolpe del 5 de abril de 1992, una de las justificaciones que plantea explícita y públicamente Fujimori es la situación de la administración de justicia. Por ello, la denominada Ley de bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional -promulgada el 7 de abril de 1992- estipuló como una de sus metas “moralizar a la administración de justicia” y decretó “la reorganización integral del Poder Judicial, del Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional”, dejándose en suspenso los artículos de la Constitución y las normas legales que se opusieran a esta medida.

²⁷ Sobre este punto, véase Tamayo, Giulia, «Detrás del espejo (cursos y discursos de una justicia otra en las estrategias para enfrentar la violencia contra la mujer)». En: AAVV (Roxana Vásquez, ed.), *Vigiladas y castigadas*, Lima, CLADEM, 1993, pp. 101-128; Bermúdez, Violeta, «Aborto: estado del debate y estrategias en América Latina», en AA.VV. (Roxana Vásquez, ed.), op. cit., pp. 217-230.

La misma noche del autogolpe, Fujimori dirigió un mensaje a la Nación justificando la medida. En relación al sistema judicial, capitalizó el descrédito de la justicia e hizo eco de la opinión mayoritaria de la población: “La administración de justicia ganada por el sectarismo político, la venalidad y la irresponsabilidad cómplice, es un escándalo que permanentemente desprestigia a la democracia y a la ley. El país está harto de esta realidad y desea soluciones. Quiere un sistema de administración de justicia eficaz y moderno que constituya plena garantía para la vida ciudadana. No quiere más feudos de corrupción allí donde debiera reinar una moral intachable... la corrupción y la infiltración política ha llegado a tal grado que se da en todos los niveles e instancias del Poder Judicial. En el Perú, la justicia siempre ha sido una mercancía que se compra o se vende al mejor postor”²⁸.

Sin embargo, en los hechos el golpe supuso el cierre del Poder Judicial y de todas las instituciones ligadas a la justicia (Ministerio Público, Tribunal Constitucional) y la toma de control de los respectivos locales por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Al respecto, algunos medios de prensa escrita publicaron fotos en las que se apreciaba cómo rumas de expedientes judiciales eran lanzados por las ventanas del Palacio de Justicia y puestos en vehículos oficiales, para ser llevados a lugar desconocido²⁹.

Destitución masiva de magistrados

Como se sabe, la reorganización se tradujo inmediatamente en una masiva, indiscriminada e inmotivada destitución de jueces y fiscales de todas las instancias, que incluyó a los más altos niveles³⁰. Así se inició el fenómeno de la provisionalidad generalizada de jueces y fiscales, circunstancia que –como se verá más adelante– minó la independencia de la autoridad jurisdiccional, ayudó de manera decisiva al control de magistrados y aún persiste como un serio problema en la actualidad.

El cese de jueces y fiscales fueron realizados mediante los Decretos Leyes N° 25423, N° 25425, N° 25442, N° 25443, N° 25446, N° 25471, N° 25492, N° 25529, N° 25563, N° 25580 y N° 26118, emitidos por el Gobierno de facto. Además, estos decretos leyes fueron declarados inimpugnables vía acciones de amparo mediante el Decreto Ley N° 25454, que dispuso la improcedencia de la acción de amparo frente a las destituciones judiciales, lo que rompía toda noción elemental de Estado de Derecho.

²⁸ En: Ledesma, Marianella, *Jueces y reforma judicial*, Gaceta Jurídica, Lima, 1999, p. 31.

²⁹ Según el Informe preliminar de la Comisión investigadora del Congreso “El Servicio de Inteligencia Nacional, con total libertad, procedió a revisar los archivos del Palacio de Justicia... sustrayendo miles de expedientes que contenían evidencias incriminatorias para muchas personas adversas al régimen e incluso allegadas al gobierno, pero que interesaba tenerlas bajo control y chantaje; lo propio hicieron del Ministerio Público de donde, según información periodística, sacaron en camiones un gran número de archivos. Este operativo delincuencia se cree, proporcionó a Montesinos una rica fuente de potencial chantaje y la oportunidad de sacar cualquier información que pudiese resultar dañina para sí mismo o para Alberto Fujimori Fujimori” (Informe preliminar de la Comisión investigadora de la influencia irregular ejercida durante el Gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000) sobre el Poder Judicial, Ministerio Público y otros Poderes e instituciones del Estado vinculadas a la administración de justicia, ob. Cit., p. 4).

³⁰ El Decreto Ley N° 25423, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de abril de 1992, ordenó el cese inmediato de 13 vocales de la Corte Suprema de Justicia.

A raíz del autogolpe, el Gobierno peruano y el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica llegaron a un entendimiento en virtud del cual se acordaba la conformación de una Comisión de Juristas Internacionales³¹, absolutamente independiente, que debía emitir un informe sobre las características más importantes del sistema de administración de justicia peruano y especialmente las reformas adoptadas después del 5 de abril. En lo esencial, el informe evaluó la compatibilidad de estas medidas con las obligaciones internacionales libremente asumidas por el Gobierno peruano. En relación al cese masivo de magistrados, el informe fue contundente: “Al ser juzgados frente a estos estándares (internacionales), los hechos sucedidos en el Perú después el 5 de abril de 1992 que han afectado a la rama judicial son verdaderamente alarmantes”³².

Así, las destituciones de jueces y los nombramientos de reemplazantes provisionales se hicieron sin indicar motivación, constituyendo medidas arbitrarias y fuera de control, al tiempo que afectaban, por su origen antidemocrático, la legitimidad e independencia de la judicatura. Por ello, Pedro Planas se preguntaría años después “si con estos métodos abruptos e inconstitucionales, que cercenan derechos adquiridos por los magistrados y violan directamente su esfera de autonomía, podía iniciarse una sincera reforma destinada a proteger derechos fundamentales y a garantizar la independencia judicial. Es necesario preguntarse si podían admitirse como instrumentos sustantivos de cualquier reforma institucional una purga judicial caracterizada por la acusación genérica y la destitución en masa, sin individualizar ni precisar casos y sin permitir que los propios magistrados tuviesen derecho a la defensa...”³³.

En esa misma línea de condena, el Informe de la Comisión de Juristas Internacionales concluye que “Aún cuando el gobierno peruano no decretó abiertamente la abolición de la independencia de la rama judicial, consideramos que los efectos prácticos de estas medidas, vistas como un todo frente a los parámetros aplicables, han sido los de erosionar gravemente, si no eliminar, la independencia institucional del Poder Judicial. En nuestra opinión, estas medidas también otorgan un fundamento legítimo para cuestionar la independencia

³¹ Sus miembros fueron escogidos por el Gobierno de los Estados Unidos con el consentimiento del Gobierno del Perú.

³² Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la administración de justicia en el Perú, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1994, p.58. El Informe en referencia sintetizó muy bien la “poda” de la que fueron objeto en pocos días todas las instituciones del sistema de justicia: “El 9 de abril de 1992, el gobierno cesó a trece magistrados de la Corte Suprema (Decreto Ley 25423) y a todos los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales (Decreto Ley 25422), aboliendo en la práctica a este órgano. Ese mismo día, destituyó a todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y de los Consejos Distritales (Decreto Ley 25424). El 9 de abril, el gobierno cesó a la Contralora General de la República (Decreto Ley 25420) y, al día siguiente, cesó al Fiscal de la Nación... El 24 de abril cesó a 130 magistrados en los distritos judiciales de Lima y Callao, incluyendo vocales superiores, fiscales superiores decanos, jueces de primera instancia, fiscales provinciales... El 25 de abril el gobierno nombró a los nuevos magistrados y al Presidente de la Corte Suprema, al Fiscal de la Nación, Fiscales Supremos... el Gobierno autorizó a la Corte Suprema y al Fiscal de la Nación para proveer los cargos vacantes en las cortes superiores y fiscalías... La Corte Suprema, ahora controlada por miembros nombrados por el gobierno, comenzó a evaluar a nivel nacional a los jueces restantes, los cuales en su mayoría fueron destituidos... La Fiscalía de la Nación también inició una evaluación similar de los fiscales del país que llevó a que el personal declarado excedente fuera destituido” (pp. 58 y 59)

³³ Planas, Pedro, Proceso a la reforma judicial (1992-1998), Prólogo a Gonzales Gorki, Poder Judicial, interés público y derechos fundamentales en el Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Diego Portales de Chile, Lima, 1998, p. 15.

personal y objetividad del personal judicial nombrado por el gobierno, quienes tienen un status provisional”³⁴.

Sin embargo, tanto el autogolpe del 5 de abril como la destitución de jueces y fiscales fueron respaldados por la gran mayoría de país, tal como se expresó en las encuestas de la época -el grado de aprobación fue nada menos que 90%³⁵-. Este respaldo respondía al desprestigio de la democracia como sistema de gobierno -sinónimo de corrupción, caos, hiperinflación, terrorismo, etcétera— así como al desprestigio del sistema judicial, por deficiencias históricas y endémicas que se habían agudizado durante los años del gobierno aprista.

Ahora bien, sin atenuar la responsabilidad que le cupo en todo esto a los propios jueces y fiscales que por regla general no supieron defender sus fueros, deben hacerse dos precisiones muy importantes. La primera es que la destitución o “poda” de magistrados ha sido el recurso al que con frecuencia han recurrido los gobiernos en el Perú y en América Latina, pretendiendo así hacer recaer toda la responsabilidad de los males de la justicia exclusivamente en cabeza de jueces y fiscales. Lo segundo es que esta responsabilidad es compartida con la clase política: no hubo voluntad ni decisión política para apoyar decididamente reformas indispensables en la justicia (por ejemplo, con mayor presupuesto).

Institucionalización de la excepcionalidad

En el contexto del autogolpe del 5 de abril se inicia otro de los rasgos que se volverán característicos del período y del esquema de control e intervención de la justicia: la institucionalización de una legislación excepcional por debajo de los estándares mínimos de administración de justicia y derechos humanos.

Entre mayo y diciembre de 1992 se promulgaron sucesivos decretos leyes que crearon un nuevo marco normativo antiterrorista caracterizado por conceder a la Policía y a las Fuerzas Armadas facultades ilimitadas respecto a la detención, a la investigación prejudicial, etcétera; limitar y hasta prohibir típicas atribuciones jurisdiccionales; y establecer tipificaciones abiertas e inadecuadas -terrorismo y traición a la patria-, tribunales militares, tribunales sin rostro, elevación desproporcionada de penas, reducción de plazos y términos. Este marco incluyó, una vez más, la improcedencia o prohibición de las acciones de garantía objeto de la regulación -hábeas corpus y amparo-.

Pese a que ésta fue una legislación abiertamente reñida con la Constitución y con una serie de convenios internacionales de derechos humanos, en el momento en que se promulgó también fue respaldada por la mayoría del país.

Sin embargo, pese al inequívoco respaldo nacional, el golpe de Estado y las medidas adoptadas generaron rápidamente una serie de cuestionamientos de carácter internacional, llegando a constituirse una fuerte presión internacional que obligó al Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional a ingresar en un cronograma de reinstitucionalización democrática.

³⁴ Informe de Juristas Internacionales, b. cit., p. 59.

³⁵ Muy pocas fueron las organizaciones de la sociedad civil que a contracorriente se opusieron a esta medida. Fue el caso del movimiento de derechos humanos.

De ese cronograma de reinstitucionalización democrática interesa resaltar, respecto a la evolución de la administración de justicia durante el período, dos elementos: 1) la elección de un Congreso Constituyente cuyo fin era aprobar una Constitución que posteriormente fuera sometida a referéndum y 2) la creación, por ese Congreso Constituyente, de un “Jurado de Honor de la Magistratura” integrado por personas de reconocido prestigio y probidad, a quienes se les encargó el nombramiento de jueces y fiscales en las plazas que habían quedado vacantes a raíz de la destitución masiva, como una vía excepcional de solución de este grave problema.

Este Jurado de Honor se crea por “Ley constitucional” expedida por el Congreso Constituyente Democrático y publicada el 12 de marzo de 1993. Estaba integrado por cinco miembros “de reconocido prestigio y probidad” y estuvo en funciones hasta la instalación del Consejo Nacional de la Magistratura. El Jurado de Honor quedó encargado inicialmente de revisar las destituciones y los nombramientos judiciales hechos por el Gobierno *de facto* y de proponer las medidas a adoptar al respecto, así como de convocar a concurso público para llenar las plazas judiciales y fiscales vacantes. Sus funciones fueron extendidas mediante otra “Ley constitucional” publicada el 23 de diciembre de 1993. Pese a que hubo sectores políticos que cuestionaron ese tipo de medidas -algunos cuestionaron la constitucionalidad del Jurado de Honor³⁶-, lo cierto fue que la mayoría las aceptó como parte del proceso de reinstitucionalización democrática.

Durante un año y medio, el Jurado de Honor trabajó en el nombramiento de jueces y fiscales, pero no llegó a concluir su labor, pues el Congreso Constituyente Democrático (CCD) culminó la nueva Constitución que finalmente fue aprobada por un estrecho margen vía referéndum, el mismo que en su momento fue reconocido como válido, pese a las irregularidades denunciadas sobre su realización.

Sobre la nueva Constitución de 1993, habría que precisar que, al margen de ciertas consideraciones –que fue aprobada como consecuencia de un golpe de Estado, que al incorporar la figura de la reelección inmediata permitió que Fujimori continuara durante cinco años más, que contiene una serie de dispositivos cuestionables y, por último, que fue promulgada por el ex presidente hoy prófugo en el Japón—, lo cierto es que en cuanto a administración de justicia, contiene instituciones objetivamente positivas.

La creación del Consejo Nacional de la Magistratura

Órgano constitucional autónomo -integrado por siete miembros elegidos por la Corte Suprema, la Junta de Fiscales, los colegios de abogados y otros colegios profesionales, así como rectores de universidades— encargado de nombrar,

³⁶ De cualquier modo, algunos analistas, sin poner en entredicho la honorabilidad de los integrantes del Jurado de Honor ni la idoneidad de su trabajo, han llamado la atención sobre la naturaleza *sui generis* de esta figura no prevista en el ordenamiento constitucional (Planas, Pedro, op. cit., pp. 17-21; Ledesma, Marianella, op. cit., pp. 36-37).

ratificar y destituir a jueces y fiscales de todas las instancias³⁷. Este sistema disminuye las posibilidades de injerencia política en el ejercicio de estas atribuciones.

Históricamente en el Perú –al igual que en los demás países de América Latina- el sistema de nombramiento de los magistrados ha dependido fuertemente del poder político. En el caso de la anterior Constitución de 1979, a pesar de que existía un Consejo de la Magistratura, la palabra final en la designación de vocales y fiscales supremos la tenían el Presidente de la República y la Cámara de Senadores. Si bien, en principio, la participación del Congreso o del Presidente de la República en la designación de magistrados estables, inamovibles, no tendría que ser visto necesariamente como una amenaza a la independencia judicial –pues su permanencia en el cargo, teóricamente, ya no depende de la voluntad del gobernante de turno-, en la práctica ese sistema propició en el Perú el clientelaje y la injerencia política.

En ese sentido, un esquema como el del actual Consejo Nacional de la Magistratura³⁸, en el que ni el Legislativo ni el Ejecutivo tienen participación alguna en la designación o destitución de magistrados y en el que, por el contrario, se consagra la participación de instituciones de la sociedad civil (universidades y colegios profesionales), es en definitiva un sistema que aleja, dificulta –aunque no impide necesariamente- la injerencia política³⁹.

No es de extrañar, por tanto, que la Comisión de estudio de las bases de la reforma constitucional del Perú, que el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua creó y que fue integrada por reconocidos juristas y expertos, en su informe final haya señalado en torno al CNM: “El tema de la selección y nombramiento de jueces está íntimamente vinculado a la creación de condiciones de independencia y autonomía. Nos parece importante desvincular –más allá de algunas sustentaciones teóricas en contrario- el nombramiento de jueces de la influencia política. Un organismo como el diseñado, con una adecuada representación de los poderes públicos y de la sociedad civil, parece una opción idónea”⁴⁰.

³⁷ “El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular. El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su ley orgánica” (artículo 150° de la Constitución de 1993).

³⁸ Es necesario precisar que el Consejo Nacional de la Magistratura peruano tiene como únicas atribuciones las de designar, ratificar y destituir magistrados, a diferencia de otros Consejo de la Magistratura o de la Judicatura del continente, que poseen más atribuciones de gobierno.

³⁹ Esta valoración positiva también la expresó la Comisión de Juristas Internacionales, quienes señalaron que “Cierta característica positiva de la nueva Constitución es el fortalecimiento de las facultades y el status otorgado al Consejo Nacional de la Magistratura... la nueva Constitución faculta al Consejo con la autoridad exclusiva de seleccionar y designar a todos los jueces y fiscales en todo nivel... Más aún, el Consejo es declarado independiente de las tres ramas del Estado... Tal vez lo más importante, al evitar que los órganos del Poder Ejecutivo tengan un papel directo en el nombramiento de los jueces... es que la nueva Constitución puede contribuir a la despolitización de un proceso que ha azotado al Perú por años y que así, bien podría ser el primer paso hacia la creación de una carrera judicial genuinamente independiente (Informe de la Comisión de Juristas Internacionales, ob. Cit., pp. 79-80).

⁴⁰ Informe de la Comisión de estudio de las bases de la reforma constitucional del Perú, publicado como separata especial del Diario oficial “El Peruano” del 26 de julio del 2001, Lima, p. 15.

Hay que resaltar que jugaron a favor del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), sus primeros “consejeros”⁴¹ (integrantes) que con una labor transparente e independiente, rápidamente se legitimaron ante la opinión pública. Como era de esperar, al régimen de Fujimori y Montesinos no le era funcional un CNM verdaderamente autónomo, así que paulatinamente le fue arrebatando atribuciones, frente a lo cual el CNM en pleno renunció en protesta y fueron reemplazados por algunos personajes absolutamente ligados al régimen⁴².

En cuanto al recorte de atribuciones del CNM, primero se le impidió seguir nombrando jueces y fiscales titulares e ir solucionando el grave problema de provisionalidad de la judicatura –labor que había venido cumpliendo acertadamente–, so pretexto que la Constitución disponía en su artículo 151° que tal designación sólo era posible previo cumplimiento de un requisito que no dependía del CNM sino de la Academia de la Magistratura: la formación previa de los aspirantes. Independientemente del debate que se generó entre el Consejo y la Academia sobre el particular⁴³, prueba de que lo que finalmente quería el régimen era mantener la situación de provisionalidad y precariedad judicial, fue una Resolución administrativa del Secretario Ejecutivo de la Comisión interventora del Poder Judicial, publicada el 14 de agosto de 1998, que extendió el periodo de duración de los cursos para aspirantes a jueces de 6 a 24 meses, tirando a las calendas griegas toda expectativa de designación de magistrados titulares⁴⁴.

En segundo lugar, a propósito de un escándalo judicial de corrupción en la Corte Suprema y en el que el CNM de inmediato tomó cartas en el asunto y abrió proceso disciplinario contra los vocales supremos implicados, el 12 de marzo de 1998 el Congreso sorpresivamente aprobó y publicó la Ley N° 26933 que recortó (y en la práctica y en el caso concreto, eliminó) la atribución de destitución que la Constitución le había conferido al CNM, pues estableció un “filtro” previo en cabeza de las comisiones interventoras del Poder Judicial y del Ministerio Público. Pese a su flagrante inconstitucionalidad, la Ley N° 26933 no pudo ser impugnada ante el Tribunal Constitucional, pues el mismo –tal como veremos más adelante– había sido descabezado un año antes.

La distinción entre órganos jurisdiccionales, que administran justicia en nombre de la Nación y órganos que ejercen el gobierno y la administración del Poder Judicial

El artículo 143° de la Constitución establece que “El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración”, lo que constituye una

⁴¹ Entre los que destacan Carlos Montoya Anguerry, Roger Rodríguez Iturri y Carlos Parodi.

⁴² Al punto que durante la transición democrática discutida y negociada en la Mesa de Diálogo promovida por la OEA, uno de los puntos de agenda fue la remoción de dichos consejeros.

⁴³ Debate que está descrito en: Rubio, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor, la reforma judicial en el Perú*, ob. Cit., pp. 175-180. Similar debate se produjo durante las negociaciones en la Mesa de Diálogo promovida por la OEA y durante la transición democrática se terminó por aceptar en la práctica algo que se había venido planteando: que ante una situación de provisionalidad tan excepcional, debía permitirse al CNM nombrar magistrados titulares sin el requisito de la formación previa de la Academia de la Magistratura.

⁴⁴ Esta manipulación de los cursos de formación de aspirantes generó situaciones tan absurdas como que los participantes de los mismos tuvieron más de una ceremonia de clausura.

diferencia y un avance muy importantes respecto al diseño constitucional anterior en el que la máxima instancia jurisdiccional (la Corte Suprema) era a la vez la encargada del gobierno y la administración del Poder Judicial⁴⁵. Marcial Rubio ha señalado que “el Poder Judicial estaba gobernado por magistrados que sabían administrar justicia, pero que no necesariamente tenían conocimientos y dotes para conducir y administrar un inmenso aparato burocrático... Es por esta razón que la Constitución de 1993 y la Ley Orgánica del Poder Judicial establecieron esta diferenciación entre órganos jurisdiccionales y órganos de gobierno y administración...”⁴⁶.

Era, además, una propuesta que habían venido formulando juristas y expertos en respuesta a la sensación de desgobierno del Poder Judicial y que ya había sido plasmada en gran medida en la Ley Orgánica del Poder Judicial del año 1991, la misma que –tal como hemos visto- tuvo entre sus fuentes la propuesta preparada por la Comisión Alzamora Valdez que precisamente propuso la creación de un Consejo de Gobierno del Poder Judicial, el mismo que luego de varias modificaciones legislativas se convirtió en el actual Consejo Ejecutivo del Poder Judicial⁴⁷.

Sin embargo, tal como veremos más adelante, este saludable avance en la especialización y eficiencia en el gobierno y administración del Poder Judicial, fue pervertido y usado por el régimen para someter y controlar el sistema de justicia, a través de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público que, precisamente, adujeron que eran órganos meramente administrativos y no jurisdiccionales.

La creación de la Academia de la Magistratura

Otra de las instituciones creadas por la Constitución y que fue bien recibida por la comunidad jurídica fue la Academia de la Magistratura (AMAG). El artículo 151° establece que “La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección...”.

La buena acogida de la AMAG se debió, por un lado, al consenso existente sobre la deficitaria formación académica y profesional de jueces y fiscales y, por ende, la necesidad de implementar medidas dirigidas a resolver este problema y, por otro lado, al consenso también existente sobre la baja calidad de la enseñanza del Derecho que se imparte en Universidades públicas y privadas⁴⁸ –salvo contadas

⁴⁵ Queda claro que doctrinalmente “gobierno” y “administración” del Poder Judicial son dos conceptos distintos.

⁴⁶ Rubio, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor*, ob. Cit., p. 76.

⁴⁷ “La dirección del Poder Judicial corresponde al Presidente de la Corte Suprema, al Consejo Ejecutivo y a la Sala Plena de la Corte Suprema. El Consejo Ejecutivo contará con una Gerencia General...” (artículo 72° de la LOPJ).

⁴⁸ “... la formación universitaria del abogado no es de calidad uniforme pues, al ser muy barata, casi toda universidad abre una facultad para la materia... Desde esta perspectiva, es razonable pensar que el juez deba recibir un complemento formativo que uniformice sus conocimientos. Como dijo el Ministro de Justicia, el 22 de mayo de 1995, justificando la creación de la Academia: En un país como el Perú donde existen más de treinta mil abogados y cada año egresan más de dos mil quinientos hombres de leyes,

excepciones-. De esta manera, la AMAG fue vista como una forma de superar el agudo déficit de formación académica y profesional existente en la judicatura y en la enseñanza universitaria del Derecho. Otra de las razones esgrimidas para su creación fue la necesidad de una formación especializada de los magistrados⁴⁹.

Ratificación del Tribunal Constitucional

Durante el debate del Congreso Constituyente Democrático (CCD) quedó claro que la mayoría parlamentaria fujimorista no deseaba consagrar en la nueva Constitución un Tribunal Constitucional; por el contrario, eran partidarios que el control de la Constitución estuviera exclusivamente a cargo de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, finalmente la presión nacional e internacional hizo que la nueva Carta Política consagrara esta institución que había sido incorporada a nuestro ordenamiento por la Carta de 1979. Inclusive, a este nuevo Tribunal Constitucional le fueron conferidas más atribuciones que a su antecesor el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Sin embargo, a propósito del debate y aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal, la mayoría parlamentaria fujimorista introdujo importantes limitaciones legales a su actuación, siendo la más importante el establecimiento de un quórum hiper calificado para declarar inconstitucional una ley (6 votos de un total de 7 miembros del Tribunal), con lo cual, el Tribunal nació bastante maniatado para controlar los excesos y transgresiones a la Constitución. Además, algunos de sus integrantes elegidos estaban claramente vinculados al régimen⁵⁰.

Una vez instalado el Tribunal, éste tuvo una actuación mas bien discreta en el control de la constitucionalidad de leyes, como en el caso de la Ley de amnistía o de impunidad que promulgó el régimen en 1995 –que años después fuera declarada nula, sin efecto jurídico, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos- y que, sin embargo, el Tribunal convalidó su constitucionalidad (aunque con argumentos de forma y no de fondo). Asimismo, el Colegio de Abogados de Arequipa y la Junta Nacional de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú, solicitaron la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 26623 –que profundizó muchos aspectos de la reforma judicial-. Si bien el Tribunal declaró inconstitucionales algunas disposiciones de dicha ley, convalidó la validez de la Comisión interventora del Ministerio Público y la reorganización de la Academia de la Magistratura⁵¹.

difficilmente se puede confiar en la calidad de la enseñanza del Derecho” (Rubio, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor*, ob. Cit., p. 203).

⁴⁹ Marcial Rubio sostiene que “la función del juez es distinta a las demás que cumple un profesional del Derecho: tiene que buscar la aplicación equilibrada del Derecho, poner mucho énfasis en los aspectos procesales, requiere el conocimiento de los ritos, los detalles, las fórmulas judiciales, etc. También en este aspecto es necesario que quien va a ser juez se prepare de manera especial, haciendo notar que en general, las Facultades de Derecho no tratan suficientemente estos aspectos de la formación típicamente jurisdiccional...” (Rubio, Marcial, *Idem*, pp. 203 y 204).

⁵⁰ Uno de ellos, José García Marcelo, declaró públicamente ser amigo y “admirador” del ex asesor presidencial Vladimiro Montesinos. En la actualidad está siendo procesado y ha sido expulsado del Colegio de Abogados de Lima.

⁵¹ La referida sentencia fue publicada en el Diario oficial *El Peruano*, el 6 de noviembre de 1996.

Pese a estas limitaciones en el control de la constitucionalidad de las leyes, poco tiempo después tres de sus integrantes fueron arbitrariamente destituidos por el Congreso de la República por supuesta usurpación de funciones, pero la verdadera razón fue que se pronunciaron en contra de la re-reelección presidencial, a propósito de una acción interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima contra la Ley N° 26657, que pretendía “interpretar auténticamente” la Constitución en el sentido que Fujimori podía ser candidato en las elecciones del 2000.

Este proceso contra los tres magistrados fue representativo de lo que ocurrió con frecuencia en el periodo: la entrada en escena del Congreso –a través de una ley o una acusación constitucional- cuando uno de los órganos del sistema de justicia o del sistema electoral, se salía del libreto de la reelección –o parecía salirse o había el riesgo-⁵², pasando los acusadores o víctimas a ocupar el banquillo de los acusados⁵³.

Luego de esta destitución –que fue desaprobada por la opinión mayoritaria de la población según las encuestas de ese momento⁵⁴-, el número de integrantes del Tribunal nunca fue completado y, por ende, quedó como un órgano impedido de ejercer el control concentrado de las leyes, limitando su actuación a las acciones individuales de garantía. Cabe resaltar que después de mucho tiempo, diversos sectores sociales –en especial, jóvenes universitarios- salieron a las calles a protestar pacíficamente por esta arbitraria destitución.

La creación del Defensor del Pueblo

La creación del Defensor del Pueblo es otra de las “concesiones democráticas” que el régimen tuvo que hacer frente a la opinión pública nacional e internacional y la Carta de 1993 la consagró en su artículo 162° como un órgano constitucional autónomo: “Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía...”.

⁵² Marcial Rubio describe sintéticamente estos hechos: “Dentro del Tribunal se desató un conflicto interno en el cual hubo, inclusive, acusaciones de robo de documentos reservados. La denuncia hecha sobre este tema por la doctora Delia Revoredo de Mur, miembro entonces del Tribunal, llevó a que se nombrara una Comisión investigadora del Congreso... Súbitamente, la Comisión del Congreso... dio un giro de 180 grados en los propósitos de su trabajo... y el 5 de mayo de 1997 sus miembros oficialistas, que eran mayoría, acordaron denunciar constitucionalmente a los magistrados... Finalmente el 29 de mayo se informaba que el Pleno del Congreso había aprobado la destitución...” (Rubio, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor*, ob. Cit., pp. 113-115).

⁵³ Un editorialista político comentó en ese momento: “Ha sido la más maquiavélica llave de judo que se le haya conocido al oficialismo, que usó para sus fines la irreflexiva e ingenua iniciativa de la oposición, que aún no sale de su asombro ante la audacia –acaso ciega- de la mayoría... Fujimori ha decidido aprovechar la bendición que ha recibido de la opinión pública (luego del rescate en la Embajada del Japón) para propinar este golpe-castigo al Tribunal Constitucional y asegurar, a todo trance, la reelección...” (Althaus, Jaime, *Diario Expreso* del 7 de mayo de 1997).

⁵⁴ El 29 de mayo de 1997 se produjo la destitución de estos magistrados y el 31 de mayo la empresa Imasen informaba que el 74.3% de la población desaprobaba la destitución y que el 80.2% consideraba que la decisión del Congreso estaba ligada al tema de la reelección (Rubio, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor*, ob. Cit., p. 116).

En pleno debate parlamentario para la aprobación de la respectiva Ley Orgánica, Enrique Chirinos Soto –vocero del oficialismo- se pronunció en contra de la institución: “Será una organización burocrática monstruosa... El Defensor –gran inquisidor cuya conducta es irrevisable judicialmente- utilizará la ley que ustedes le han dado para destruir y paralizar el país en quince días, haciéndolo ingobernable. Tal Defensor exigirá, y me pongo de profeta, un golpe de Estado o una ley Cantuta”⁵⁵. La Ley de la Defensoría finalmente se aprobó. Posteriormente –luego de negociaciones políticas pues la designación requiere de una votación parlamentaria calificada de 80 votos- el 28 de marzo de 1996 resultó elegido como primer Defensor del Pueblo Jorge Santistevan de Noriega. Así como hay que ser enfáticos en señalar que el régimen de Fujimori y Montesinos llegó a controlar “casi” todas las instituciones del sistema de justicia, también hay que reconocer que fue la Defensoría del Pueblo la única institución pública que se mantuvo independiente del régimen, no sin dificultades.

Si bien el hecho de ser una “magistratura de la persuasión” –en el sentido que sus decisiones son sobre todo una recomendación, un público llamado de atención a las autoridades-, debe haber influenciado para que el régimen haya tolerado su actuación autónoma, también es verdad que su pronta legitimación ante la opinión pública nacional e internacional gravitó para que conservara ese espacio de independencia. Desde el primer momento la Defensoría tendió canales de coordinación y trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil; en el campo de los derechos humanos, trabajó estrechamente con las instituciones de defensa de derechos humanos; es más, gran parte de los profesionales que incorporó provenían del “mundo de las ONG”.

Asimismo, en el contexto de un régimen autoritario, adoptó una posición crítica e independiente. De esta manera, la Defensoría tuvo un papel fundamental en la Comisión ad hoc a favor de inocentes injustamente acusados o condenados de terrorismo; se pronunció en contra de la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional; intercedió ante la justicia militar en los casos del general ® Rodolfo Robles y del capitán ® Gustavo Cesti; condenó las interceptaciones telefónicas que la prensa descubrió; criticó las levadas forzadas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas; solicitó la derogación de la Ley 26933 que recortó las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura; manifestó su preocupación ante la aprobación de normas contra la delincuencia organizada y que eran una extensión de la legislación antiterrorista; salió en defensa de la ex agente de inteligencia Leonor La Rosa que fue torturada; calificó de inconstitucional el despojo de nacionalidad del empresario de televisión Baruch Ivcher⁵⁶.

Conforme se iba haciendo más evidente que el régimen tenía bajo su control a todas y cada una de las instituciones (Congreso, Poder Judicial, Ministerio Público, sistema electoral, etc.), el protagonismo de la Defensoría fue en ascenso, al punto que durante las elecciones fraudulentas del año 2000 (en las que Fujimori pretendió sellar su tercer periodo) cumplió la inusual función de observación electoral –junto con otras misiones nacionales e internacionales de observación- y, poco tiempo después, durante la primera etapa de la transición democrática,

⁵⁵ En: Revista Ideele N° 75, Instituto de Defensa Legal, Lima, mayo-junio de 1995, pp. 41 y 42.

⁵⁶ Mas detalle en: Rubio, Marcial, idem, pp. 193-200.

participó activamente -junto con las organizaciones de la sociedad civil- en la Mesa de Diálogo promovida por la OEA.

Todas estas instituciones responden a una concepción de justicia independiente, democrática y garantista, absolutamente reñida con la línea iniciada con el autogolpe de 1992 y que posteriormente se consolidó con la reforma judicial a finales de 1995. Por lo tanto, tal como hemos visto, estas instituciones y normas o nunca llegaron a regir o rápidamente fueron incumplidas, neutralizadas o pervertidas por el régimen, a excepción de la Defensoría del Pueblo.

La reforma judicial que devino en la vía de intervención política (1995-2000)

Que el “éxito” o “logro” principal de la reforma judicial que se inició en el país en noviembre de 1995 y duró hasta el fin del régimen de Fujimori y Montesinos (2000) estuvo constituido por el férreo control político de la administración de justicia en el Perú, es una premisa que a estas alturas nadie discute. Se sigue especulando acerca de si, cuando empezó la reforma, el régimen ya tenía una decisión premeditada de intervenir la justicia, pero por consenso se reconoce que más allá de si hubo o no esa voluntad original, lo cierto fue que la reforma judicial devino en una vía sumamente fluida y eficaz de control político.

Tal es el consenso sobre este punto, que por acuerdo del Pleno del Congreso de la República del 22 de agosto del 2001, se constituyó la “Comisión parlamentaria investigadora de la influencia irregular ejercida durante el Gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000) sobre el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros Poderes e instituciones del Estado vinculadas a la administración de justicia”. Esta Comisión presentó un Informe preliminar en diciembre del 2001 y en el cual concluye que “La creación de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público, fueron instrumentos de los cuales se valió el Gobierno de Alberto Fujimori Fujimori para ejercer control administrativo y jurisdiccional en el Poder Judicial y el Ministerio Público... El ámbito de injerencia y control sobre el Poder Judicial y el Ministerio Público alcanzó a todas las instituciones vinculadas con el sistema de administración de justicia: Consejo Supremo de Justicia Militar, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y el Sistema de Defensa Judicial del Estado”⁵⁷.

Por su parte, en su Informe final la Comisión de Investigación para la “Planificación de políticas de moralización, eticidad y anticorrupción”, del Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial, designada como parte de la transición democrática e integrada por Roger Rodríguez Iturri y el vocal supremo Hugo Sivina Hurtado, concluye que “Durante la reforma del Poder Judicial no se fortaleció la organización, por el contrario se la hizo débil, susceptible de ser vulnerada en su autonomía e independencia, mediante la promulgación de leyes que permitieron la injerencia política

⁵⁷ Comisión investigadora de la influencia irregular ejercida durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000) sobre el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros Poderes e instituciones del Estado vinculados a la administración de justicia, Diez años de corrupción organizadas en la administración de justicia, Informe preliminar, Congreso de la República, 13 de diciembre del 2001, p. 47.

y la distorsión del funcionamiento de dicho poder del Estado, convirtiendo a la organización judicial en un factor que propició la instalación de prácticas corruptas”⁵⁸.

No es de extrañar por ello que en su informe final la Misión internacional del PNUD para el fortalecimiento de la justicia en el Perú –invitada por el Ministerio de Justicia-, haya señalado en forma tan categórica que “En los años noventa se desarrolló en el Perú un proceso de reforma judicial que propició la toma del Poder Judicial por parte del sistema político...”⁵⁹.

Con relación a los primeros tiempos de esta reforma judicial, habría que reconocer también que fueron muchos más los que inicialmente tuvieron expectativas y creyeron en ella que aquellos que, desde el comienzo, adoptaron una posición escéptica y crítica. Los primeros suelen sustentar su posición en la necesidad que había de aprovechar cualquier oportunidad para generar cambios en un ámbito que, pese a su importancia, seguía rodando cuesta abajo, mientras que los segundos aluden a la incompatibilidad existente entre un régimen que -a fines de 1995- había dado innumerables señales de querer controlarlo todo, con un sistema judicial mínimamente independiente y eficaz.

Muchos magistrados, expertos y juristas de buena fe le dieron el beneficio de la duda a la reforma, entre otras razones porque hubo al inicio un discurso e impulso modernizador acompañado con un considerable incremento del presupuesto judicial y de las remuneraciones de los magistrados⁶⁰.

Hubo, sin embargo, opiniones a contracorriente que consideraban legítimo dudar de las verdaderas intenciones del régimen: “¿Por qué creer que precisamente este régimen, el de Fujimori, será el que construya una justicia fuerte, eficiente, autónoma? Admitamos, por lo menos, que hay razones para dudar. Para un régimen de clara vocación autoritaria, que ha dado reiteradas pruebas de no tolerar espacios independientes de poder, una administración de justicia con esas características, de hecho que le puede resultar incómodo y riesgoso... hay críticas importantes contra la creación y actuación de esta comisión. Se cuestiona... que quien haya terminado a cargo de la reforma administrativa del Poder Judicial sea un ex marino absolutamente ajeno y desvinculado al tema de la administración de justicia... se teme que otorgado este exceso de atribuciones, la reforma administrativa derive en una nueva intervención del Poder Judicial”⁶¹.

Rápidamente la reforma judicial devino en vía de intervención política de diversas maneras, conforme desarrollamos a continuación.

⁵⁸ Consejo Transitorio del Poder Judicial, Informe final, Comisión de investigación “Planificación de políticas de moralización, eticidad y anticorrupción”, Lima, marzo del 2001, p. 195

⁵⁹ “De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia”, ob. Cit., p. 2.

⁶⁰ “Con la creación de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, el presupuesto judicial para el año 1996 registró un incremento para la modernización de los servicios, la adquisición de equipos y la capacitación del personal. Por otro lado, las remuneraciones de los magistrados, mediante el sistema de bonos jurisdiccionales, experimentaron considerables aumentos llegando incluso en algunos casos hasta el 133%” (Rodríguez Iturri, Roger, Análisis de la reforma judicial peruana, p. 10. Informe preparado para la presente investigación). Por su parte, la Comisión Andina de Juristas sostiene que “La reforma permitió un incremento de entre el 50% y el 80% de las remuneraciones, además de incluirse bonos de productividad que premian a los magistrados por la celeridad en la tramitación de causas” (CAJ, La reforma judicial en la región andina, ob. Cit., p. 83).

⁶¹ Jara, Ernesto de la, Reforma de la justicia, ¿Cuánto tiene de ruido y cuánto de nueces? En: Revista Ideele N° 84, Instituto de Defensa Legal, Lima, pp. 2 y 3.

Las Comisiones Ejecutivas todopoderosas

Concentración de todas las decisiones importantes en una sola instancia todopoderosa: la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, creada mediante la Ley N° 26546 de noviembre de 1995 y un órgano idéntico creado para el Ministerio Público en las Disposiciones Finales y Transitorias de la Ley N° 26623. Conformaban la Comisión del Poder Judicial los vocales que se desempeñaban como Presidentes de las Salas constitucional, civil y penal de la Corte Suprema, siendo designados en la práctica a título personal.

En un inicio, la Ley 26546 otorgó a la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial las funciones de modernización, reforma y racionalización de la gestión administrativa, como evaluar al personal administrativo y auxiliar jurisdiccional, elaborar y aprobar el Reglamento de organización y funciones del Poder Judicial, entre otros. Posteriormente, mediante Leyes 26623 y 26695 se le ampliaron las facultades en materia de despacho judicial, carrera judicial, estatuto del magistrado, promover y ejecutar la política de descarga procesal mediante la creación, conformación y reorganización de salas y juzgados transitorios y especializados. Mediante Ley 27009 se suspendió la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial en la parte relativa a las salas plenas de la Corte Suprema y Cortes Superiores y mediante Ley 26735 se suspendió la LOPJ en torno a la elección de los Presidentes de Corte Superior, los mismos que pasaron a ser elegidos “a dedo” por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.

Con el pretexto que se estaba produciendo una reforma que sólo abarcaba lo administrativo y no lo jurisdiccional, poco a poco esta secretaría fue asumiendo las atribuciones y facultades que, de acuerdo con la Constitución, debían ser ejercidas por órganos como la Corte Suprema, el Consejo de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, etcétera. Se trataba de una secretaría que, por si fuera poco, era titular del pliego económico del sector, gozaba de rango de vocal supremo y tenía voz y voto en la respectiva Comisión Ejecutiva.

Algunas de las más graves consecuencias de esta concentración del poder en las Comisiones Ejecutivas, han sido señaladas por la Comisión de investigación “Planificación de políticas de moralización, eticidad y anticorrupción” del Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial⁶²: “Pérdida de la autonomía de los órganos de gobierno y gestión del Poder Judicial... Afectación y falta de preservación de la independencia de los órganos jurisdiccionales... Concentración de facultades en determinados órganos de gobierno en desmedro de los órganos más democráticos de la institución como las Salas Plenas de la Corte Suprema y las Cortes Superiores... Digitalización de los Presidentes de Corte Superior... Transitoriedad de órganos jurisdiccionales... Inobservancia de la antigüedad como criterio de precedencia entre los magistrados”.

Esta misma Comisión ha sostenido que “El debilitamiento de la organización del Poder Judicial se dio fundamentalmente por la concentración de facultades en determinados órganos de gobierno y gestión, los que incluso seguían instrucciones

⁶² Consejo Transitorio del Poder Judicial, Informe final, Comisión de investigación “Planificación de políticas de moralización, eticidad y anticorrupción”, ob. Cit, p. 95.

de funcionarios ajenos al Poder Judicial y sin ningún tipo de representatividad democrática... La reforma judicial implementada por la desactivada Comisión Ejecutiva del Poder Judicial no alcanzó un manejo transparente de los recursos del Poder Judicial, careciéndose, por ejemplo, de una difusión pública de resultados de auditorías y exámenes especiales sobre el uso de tales recursos”⁶³.

Por otro lado, pese a que inicialmente se aseguró que estas comisiones interventoras tendrían un plazo de un año, sucesivas leyes del Congreso prorrogaban la vigencia de las mismas al borde de la expiración de su mandato. Si bien en ese momento ya se sabía de la verdadera intención del régimen de extender la reforma en forma indefinida –bastaba el hecho de las sucesivas prórrogas-, posteriormente Montesinos lo reconoce en varios “vladivideos”: “... El esquema es mantener la reforma hasta el 2005 por lo menos... Que la reforma no puede terminar ni este año ni el año 2000. La reforma tiene que terminar el 2005, 2010, no sé cuándo. Entonces, el 21 y el 22 de este mes vamos a prorrogar las reformas hasta el 31 de diciembre del año 2000...”⁶⁴; “... Entonces, nosotros desde ahorita, en previsión para evitar otro 5 de abril, es que estamos trabajando para que esta reforma del Poder Judicial dure pues hasta las calendas griegas, porque es la única forma que el Gobierno puede tener el control de la Corte Suprema con los magistrados provisionales. El esquema es así de claro”⁶⁵.

En el caso de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, la correa de transmisión del control político tuvo nombre propio: Blanca Nélica Colán, primero como Fiscal de la Nación y luego como Presidenta de la referida Comisión. En varias ocasiones la referida ex funcionaria –hoy reclusa en un Centro penitenciario- salió públicamente en defensa del régimen y, en especial, del ex asesor (cuando éste fue acusado de haber recibido dinero del narcotráfico o ante el descubrimiento de sus millonarios ingresos económicos).

Cabe recordar que en una primera etapa el ex fiscal supremo Miguel Aljovín ejerció oposición al interior del Ministerio Público, al punto que cuando fue inevitable su designación como Fiscal de la Nación, el Congreso acomodó de tal manera la legislación que Aljovín quedó como una autoridad decorativa y los poderes reales pasaron a estar en manos de la presidencia de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, ocupada, obviamente, por Blanca Nélica Colán.

Tal era la vinculación y compromiso de esta funcionaria con el régimen que el propio Montesinos aseguraría en 1998 ante ex congresistas y ex ministros del régimen: “... están tratando de intimidar a nuestra gente, o sea, la gente que se está jugando por nosotros, porque Blanca Nélica (Colán) todos los días se juega por el Gobierno... Acá hay una cosa fundamental, nosotros ya podemos jugar también con la psicología de nuestra gente; y cuál es nuestra gente, o sea Blanca Nélica,

⁶³ Idem, p. 196.

⁶⁴ Diálogo entre Montesinos y Alipio Montes de Oca, vocal supremo y miembro de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, reproducido en: Revista Ideele N° 135, Instituto de Defensa Legal, Lima, febrero del 2001, p. 5.

⁶⁵ Congreso de la República, segunda legislatura ordinaria del 2000, transcripción de los vídeos núms. 806 y 807 (reunión de Nueva Mayoría-Cambio 90 con el doctor Vladimiro Montesinos Torres) abril de 1998, Departamento de transcripciones, 10 de Febrero del 2001, p. 13.

Comisión Ejecutiva es nuestra gente... Porque ellos se han hecho sobre el oficial, se han fajado...”⁶⁶.

En el caso del Ministerio Público, la reforma ni siquiera puede mostrar avances en el ámbito administrativo o de infraestructura; los fiscales señalan que la reforma no significó ninguna modernización y que, por el contrario, truncó algunas iniciativas que iban en esa dirección. Al respecto, el fiscal superior Víctor Cubas Villanueva sostiene que “En 1995, la Fiscal de la Nación, ante la inminente puesta en vigencia del Código Procesal Penal, nombró una Comisión de Alto Nivel, integrada por fiscales de Lima que plantearon una importante propuesta de modernización institucional... en ese lapso se suscribió un convenio de modernización institucional con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo... En esta misma época, la Fiscalía de la Nación encargó a la Cia. Arthur Anderson realizar los estudios preliminares para la reestructuración del Sistema administrativo, en estas circunstancias el gobierno por ley... dispuso la reorganización de la institución”⁶⁷.

Por otro lado, el Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial aporta datos sobre el número de normas promulgadas sobre el sector justicia durante los años del régimen anterior. Estos datos constituyen un indicador de la concentración del poder en la Comisión Ejecutiva y, concretamente, en su secretario ejecutivo: desde noviembre de 1994 hasta el 6 de noviembre del año 2000, se dictaron 3,671 normas, de las cuales 29 son leyes del Congreso, 8 decretos legislativos, 1,327 resoluciones administrativas de la Comisión Ejecutiva y 2,307 resoluciones dictadas por la Secretaria Ejecutiva.

El problema de la provisionalidad de la judicatura

Ante la destitución de magistrados titulares a raíz del autogolpe de 1992 y la postergación, una y otra vez, del nombramiento de nuevos titulares -para lo cual se intervino la Academia y se despojó al Consejo de la Magistratura de sus atribuciones- se generó un fenómeno de provisionalidad generalizada -más de 80% de los magistrados-, lo cual facilitó la supeditación del magistrado a los designios políticos; provisionalidad que en la actualidad sigue siendo un grave problema. Al respecto, en junio del 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronunció señalando que “tras ocho años de intervención ejecutiva en el Poder Judicial, más del 80% de los jueces y fiscales del país revisten status “provisional”, advirtiendo además que la falta de garantías de inamovilidad ha hecho a los jueces vulnerables a manipulaciones del Poder Ejecutivo”⁶⁸.

La revista *Idéele*, en su balance de la administración de justicia durante el año 1999 y que precisamente se tituló “Un Poder Judicial provisional”, señalaba que “En materia de institucionalidad democrática, este año la provisionalidad de jueces y fiscales ha pretendido ser resuelta -sea a través de iniciativas del cercenado Consejo Nacional de la Magistratura, sea mediante “movidas” en la intervenida Academia de la magistratura- al más puro y controversial estilo oficialista: con fe de erratas y

⁶⁶ Inmunidad y no impunidad parlamentaria, la acusación constitucional contra trece ex congresistas y dos ex ministros del régimen de Fujimori y Montesinos, ob. Cit., p. 30.

⁶⁷ Cubas Villanueva, Víctor, *Constitución, proceso y poder político*, Palestra editores, Lima, 2000, p. 128.

⁶⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, junio del 2000, capítulo II, párrafos 236 y 237.

atropellando reglas de juego, lo que revela una vez más que al régimen no le interesa dar solución a este tema”⁶⁹.

Por su parte, la Comisión de investigación del Consejo Transitorio del Poder Judicial concluyó que “El fenómeno de la suplencia y provisionalidad masiva de magistrados del Poder Judicial también contribuyó en el debilitamiento de la organización, ya que su permanencia fue decisión e interés político, que se tradujo en la promulgación de leyes para mantener tal situación y de esa manera tener la posibilidad de manipular o establecer redes de corrupción a través de las inmotivadas designaciones, rotaciones y remociones”⁷⁰.

La perversión de lo especializado y lo transitorio

Con el pretexto de que la justicia tenía que responder a determinados fenómenos de gran envergadura –terrorismo, narcotráfico, bandas de delincuentes comunes- y tenía que revertir una enorme carga procesal atrasada, se hizo uso y abuso de la creación de instancias especializadas y transitorias, lo cual degeneró en lo que en la época se convino en llamar “pistas o carreteras de intervención y control”.

Y es que la especialización de la judicatura había sido inicialmente un planteamiento de expertos, que el régimen toma como pretexto o discurso para encubrir sus verdaderos fines de control y manipulación, pues le resultaba más fácil y efectivo digitar directamente unos cuantos magistrados provisionales total y absolutamente sometidos, al punto que diversos testimonios revelan que muchas de las sentencias de “casos claves” se redactaban en el Servicio de Inteligencia Nacional, que Montesinos en ocasiones impartía instrucciones directas a jueces y fiscales y que éstos recibían un sueldo adicional a través de una planilla secreta⁷¹.

La estrategia del régimen para lograr el apoyo inicial a la creación de órganos jurisdiccionales especializados parece haber sido la de designar, en un primer momento, a magistrados titulares, probos y de buena trayectoria, para, poco tiempo después, sustituirlos por otros que eran todo lo contrario: provisionales, de dudosa u oscura trayectoria y absolutamente incondicionales al régimen. Claro ejemplo de esta estrategia fueron la Sala antidrogas –inicialmente presidida por Inés Villa Bonilla- y la Sala de Derecho Público –inicialmente presidida por Sergio Salas Villalobos-; ambos fueron sustituidos apenas dieron muestras de independencia.

Otra de las perversiones de la especialización en la que incurrió el régimen fue hacer depender administrativa y jurisdiccionalmente a los juzgados y salas especializadas

⁶⁹ Lovatón, David, Un Poder Judicial provisional, En: Revista Ideele N° 124, Instituto de Defensa Legal, Lima, diciembre de 1999, p.95.

⁷⁰ Consejo Transitorio del Poder Judicial, Informe final, ob. Cit., p. 196.

⁷¹ El documento del INA ha señalado que la corrupción política, “comprendió acciones de penetración y copamiento político del Poder Judicial por agentes del Servicio Nacional de Inteligencia a través de redes de corrupción preexistentes... Ejemplo de ello es la red compuesta por una alianza de jueces, liderada según claros indicios por el ex vocal supremo Alejandro Rodríguez Medrano... que se habría articulado paulatinamente con la red de corrupción manejada desde el Servicio de Inteligencia Nacional... Uno de los mecanismos de articulación de dicha red habría sido el pago de dinero extraordinario fuera de las planillas del Poder Judicial, directamente en el Servicio de Inteligencia Nacional. Alrededor de treinta magistrados habrían cobrado mensualmente remuneraciones ilegales...” (Iniciativa Nacional Anticorrupción –INA-, ob. Cit., p. 34.)

de Salas –también especializadas- de la Corte Suprema, integrada por vocales supremos también provisionales y en las que –según diversos testimonios e investigaciones judiciales- el ex vocal Alejandro Rodríguez Medrano tuvo un papel preponderante para asegurar el control. De esta manera, la instancia que revisaba las sentencias de los juzgados y salas especializadas, era la misma que designaba a dichos jueces y vocales y la que decidía su traslado o remoción del cargo, rompiendo así mínimas condiciones de independencia de las que el magistrado debe gozar, no sólo frente a presiones externas al Poder Judicial (independencia externa), sino también al interior de la propia organización judicial (independencia interna)⁷².

En ese contexto, se crearon juzgados y Salas especializadas en las siguientes áreas de mayor trascendencia política y económica:

- Juzgados y Salas de delitos tributarios y aduaneros (de competencia nacional)
- Juzgados y Salas de tráfico ilícito de drogas (de competencia nacional)
- Juzgados y Sala de Derecho Público en el distrito judicial de Lima (para concentrar el conocimientos de todas las acciones de garantía interpuestas en Lima)

Por su parte, el informe preliminar de la Comisión investigadora del Congreso, sostiene que la creación de estos juzgados y salas especializadas “tenía dos orígenes:... a) El primero en tener control en temas en los que el movimiento económico era realmente importante por tratarse de temas vinculados precisamente con ingentes sumas de dinero y que por lo tanto podían generar importantes ingresos para la red de corrupción... b) El segundo referido a la posibilidad de controlar casos con contenido político y de esa forma tener el arma requerida para presionar o exigir conductas ilícitas a las partes involucradas”⁷³.

La revista *Ideele* advertía que “desde hace un buen tiempo se está hablando de la necesidad de desactivar la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, medida sin duda

⁷² Al respecto, el Informe del Consejo Transitorio del Poder Judicial afirma que “La dependencia orgánica y funcional de las Salas Penales superiores y los juzgados penales transitorios de una Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema constituye una forma de atentar contra la independencia judicial, en la medida que un órgano jurisdiccional no puede depender orgánicamente de otro, ni estar supervisado por el mismo. Una de las garantías constitucionales del magistrado es su independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y ésta se resiente cuando el superior en grado de la instrucción, lo designa y tiene facultad para removerlo. Esta forma de organización convierte al juez en un sujeto dependiente e inseguro, permisible a la manipulación política e incluso susceptible de incurrir en actos de corrupción” (Consejo Transitorio del Poder Judicial, Informe final, ob. Cit., p. 101).

⁷³ El mismo informe inclusive llega a afirmar en relación al interés del régimen por el juzgamiento del narcotráfico, que “El ex asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos Torres, en el ejercicio de su profesión de abogado fue defensor de conocidos narcotraficantes; relación que mantendría durante el gobierno de Alberto Fujimori y que lo llevaría a fortalecer su posición en esta actividad delictiva utilizando los propios mecanismos del Estado. El año 1996 fueron puestos al descubierto varios casos de narcotráfico en los que se involucraban a oficiales de las Fuerzas Armadas y de personajes vinculados al propio entorno presidencial. Fueron estos hechos y la necesidad de ejercer control más directo sobre las mafias que operaban a nivel nacional e internacional los que dieron lugar a la creación de Salas y juzgados especializados con competencia nacional. El objetivo criminal no era otro que el cobro de cupos y la participación en las ilícitas ganancias que tal actividad generaba. Del mismo modo se requería ejercer control sobre la administración de justicia, para garantizar impunidad a los miembros de la red montesinista vinculados con el narcotráfico” (Informe preliminar, diez años de corrupción organizada en la administración de justicia, ob. Cit., pp. 33 y 34).

necesaria. Sin embargo, a estas alturas también resulta claro que ello no sería suficiente para resolver la subordinación política de la justicia; ya son varias las voces que están advirtiendo la necesidad de adoptar un conjunto de medidas como la desactivación de la red de salas transitorias y especializadas, verdaderas “aduanas” que les permiten al régimen controlar los casos judiciales que le interesan, sea para encubrir la corrupción, sea para acosar a los opositores...”⁷⁴.

Por ello, coincidimos con el informe final “Planificación de políticas de moralización, eticidad y anticorrupción” del Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial que, respecto a la especialización, sostiene: “La realidad expuesta obliga a adoptar una política restringida de sub especialización a fin de poder racionalizar la carga procesal, ya que no puede existir una gran diferencia de carga entre uno y otro juzgado... Una sobrecarga o congestión procesal es propicia para instrumentar actos de corrupción, por ello es necesaria su racionalización, en base a criterios objetivos, sin potenciar la sub especialización”⁷⁵.

Hay que precisar, sin embargo -y tal como desarrollaremos más adelante-, que en el ámbito de la justicia penal se crearon otros órganos jurisdiccionales especializados que no necesariamente respondieron a esta lógica de “pistas o carreteras de intervención y control”, sino más bien a otro tipo de consideraciones, como la Sala especial de terrorismo o el juzgamiento de reos en cárcel.

El grave problema de la corrupción

Como la mayoría de sectores de la sociedad -empresarios, políticos, periodistas, militares y policías, congresistas, etcétera-, los jueces y fiscales también cayeron en las redes de corrupción del régimen, lo cual fue también una vía de control. Actualmente, existe un número significativo de jueces y fiscales que están presos y/o procesados por haber recibido dinero de Montesinos para expedir fallos en determinado sentido.

Paradójicamente una de las banderas de la reforma judicial fue la lucha frontal contra la corrupción. “En 1998 se creó el Proyecto Especial de lucha integral contra la corrupción en el Poder Judicial (PELIC) a través de la Resolución Administrativa N° 739-98-CME-PJ, como órgano de apoyo a la OCMA, dependiente de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. A través de este organismo se efectuaron operativos de detección de actos flagrantes de corrupción, orientados hacia la microcorrupción de magistrados y auxiliares de justicia y que sirvieron como mecanismos de naturaleza psicosocial orientados a encubrir el grado superlativo de corrupción existente en las altas esferas del Poder Judicial”⁷⁶. En ese momento, fueron impactantes las declaraciones públicas del Secretario ejecutivo de la Comisión interventora que estimó que la “corrupción menuda” –relacionada con el simple impulso del proceso- se elevaba a 500 millones de nuevos soles al año (unos

⁷⁴ Revista Ideele N° 130, Instituto de Defensa Legal, Lima, agosto del 2000, p. 28.

⁷⁵ Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial, Informe Final, Lima, marzo del 2001, p. 105.

⁷⁶ Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), Documentos de Trabajo, un Perú sin corrupción, Ministerio de Justicia, Lima, julio del 2001, p.33.

200 millones de dólares), una cifra superior a todo el presupuesto anual del Poder Judicial⁷⁷.

En ese sentido, el Consejo Transitorio del Poder Judicial ha señalado que “mientras se aplicaba una pseudo política judicial de anticorrupción... desde el gobierno se estaba construyendo una red ilícita de jueces de todas las instancias, abogados y testaferros; con el objeto de manipular la justicia, presionar e intimidar a jueces honestos. Todo esto con el propósito final de favorecer con fines lucrativos casos específicos (López Paredes, Hayduk, minera Yanacocha, Luchetti, otros), como narcotráfico, conflictos de carácter patrimonial tributario, tráfico de armas, así como evitar la investigación y juzgamiento de funcionarios del gobierno implicados en casos de corrupción (Popular y Porvenir, la falsificación de firmas, interceptación telefónica, entre otros)...”⁷⁸.

El ex Presidente de la Corte Superior de Lima Cono Norte y actual vocal superior, Hugo Neyra, sostiene que inclusive la distribución de las causas en los juzgados y salas penales corporativos -que supuestamente se hacía aleatoriamente mediante mecanismos administrativos modernos y eficientes, diseñados para garantizar neutralidad y objetividad-, también respondía a un esquema de corrupción, en virtud del cual, a cambio de fallos sometidos al poder, se manipulaba el sistema de asignación de expedientes y se otorgaba nominalmente a los magistrados “colaboradores” casos en los que era posible obtener beneficios ilegales mediante prácticas de extorsión⁷⁹. Esta manipulación del sistema de asignación de causas para favorecer la corrupción, fue corroborada por un vocal supremo en funciones, que prefirió mantener su nombre en reserva.

En el caso del Ministerio Público, la situación fue igualmente seria. Baste nombrar la actuación encubridora de las denuncias contra personas o funcionarios ligados a la mafia de Fujimori y Montesinos (como el archivamiento del caso de la interceptación telefónica, la falsificación del millón de firmas, las cuentas millonarias de Montesinos o del escándalo de la Compañía aseguradora Popular y Porvenir).

Amedrentamiento a jueces independientes

El magistrado sabía que enfrentarse al régimen era atenerse a las consecuencias, desde traslados a zonas o puestos no deseados hasta amenazas y represalias. La presencia de los miembros del SIN en las instalaciones del Poder Judicial y el Ministerio Público era bastante evidente, al punto que era público y notorio que nada importante podía hablarse por teléfono o en salas o ambientes del Palacio de Justicia o del Ministerio Público, pues habían micrófonos o cámaras por todas partes. Hay casos de magistrados titulares incómodos al régimen que durante ese periodo fueron relegados a labores no jurisdiccionales.

Se hizo común la desactivación de salas y cambios de magistrados cada vez que emitían fallos contrarios a los intereses del régimen o cada vez que se querían

⁷⁷ Dellepiane, José, Logros y objetivos de la reforma del Poder Judicial, En: Consejo de Coordinación Judicial (CCJ), Primer Encuentro de Decanos de Facultades de Derecho, Lima, CCJ, 1998, p.23.

⁷⁸ Consejo Transitorio del Poder Judicial, ob. Cit, p. 132.

⁷⁹ Entrevista concedida para esta investigación, el 15 de febrero del 2002.

“amarrar” un resultado. En ese momento, la revista *Idéele* denunció que “La sala de derecho público contaba también con el respaldo de la opinión pública por su correcta actuación, pero, como se había metido a resolver casos en contra de determinados intereses... sus miembros no fueron ratificados y se nombró a otros... También ha habido casos de cambios de magistrados individualmente, como el del vocal Mansilla, que se le removió en vísperas de fallar a favor de Susana Higuchi, en un juicio de reconocimiento de deuda contra el presidente de la República; el del fiscal Chil Messarino, que fue cambiado luego que se pronunció a favor de una acción contra el fuero militar... el cambio de los vocales Carlos Flores y Mercedes Tello, después de haber condenado a un general del Ejército por narcotráfico...”⁸⁰.

El control a través del Parlamento

Este elemento es importante puesto que cada vez que había una posibilidad que el Poder Judicial o cualquier otro órgano del sistema de justicia se le escapara de las manos al poder político, el Congreso corregía la situación dando una norma con nombre propio y generalmente en la madrugada. Así se promulgaron la Ley de Amnistía, la Ley Cantuta, la Ley de Homologación de Derechos de los Magistrados Provisionales con los de los Titulares, la Ley sobre el Referéndum, Las leyes de prórroga de las Comisiones interventoras del Poder Judicial y del Ministerio Público, la ley Colán I, la ley Colán II, la Ley Colán III, etcétera, etcétera.

Resulta claro que el régimen utilizó su mayoría parlamentaria para aprobar paulatinamente toda ley necesaria para someter y controlar todas las instituciones. A continuación una síntesis de las leyes más importantes⁸¹:

- Ley N° 26546 de noviembre de 1995, que creó la Comisión interventora del Poder Judicial.
- Ley N° 26623 de junio de 1996, que en su parte principal creó un inofensivo Consejo de Coordinación Judicial pero que en sus disposiciones finales y transitorias⁸² reforzó el poder de la Comisión interventora del Poder Judicial, creó una Comisión similar para el Ministerio Público y declaró en reorganización a la Academia de la magistratura.
- Ley N° 26695 de diciembre de 1996, refuerza el poder de las Comisiones interventoras.
- Ley N° 26696 de diciembre de 1996, limitan facultades de nombramiento de magistrados al Consejo Nacional de la Magistratura.
- Ley N° 26738 de enero de 1997, refuerza el poder de la Comisión interventora del Ministerio Público.
- Ley N° 26898 de diciembre de 1997, homologa a magistrados provisionales con los titulares (para efectos de que puedan votar y elegir a los representantes del Poder Judicial y el Ministerio Público en el Jurado Nacional de Elecciones y en el Consejo Nacional de la Magistratura).

⁸⁰ Jara, Ernesto de la, *Reforma judicial, árbol que crece torcido...*, En: Revista *Ideelee* N° 100, Instituto de Defensa Legal, Lima, agosto-setiembre de 1997, p. 54.

⁸¹ Un relato bastante detallado y “desde dentro” del Congreso, puede encontrarse en: Pease, Henry, *Así se destruyó el Estado de Derecho*, Congreso de la República, Perú 1995-2000, Imprenta Dennon Morzan, agosto del 2000.

⁸² Las que vienen en letras pequeñas.

- Ley N° 26933 de marzo de 1998, limitan facultades sancionatorias del Consejo Nacional de la Magistratura (y que motiva la renuncia en pleno de sus integrantes).
- Ley N° 26973 de setiembre de 1998, sobre facultades sancionatorias del Consejo Nacional de la Magistratura (que intenta maquillar el recorte de atribuciones de la Ley N° 26933).
- Ley N° 27009 de diciembre de 1998, que prorroga las Comisiones interventoras del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Control de la institucionalidad

Control de todas las instancias vinculadas a la administración de justicia que pudieran salirse del libreto. No sólo se controló al Poder Judicial sino también al Ministerio Público. También en este último ámbito se creó una Comisión Ejecutiva intervenida, y durante todo el período se mantuvo a la incondicional Blanca Nélida Colán, así como al Consejo de la Magistratura y la Academia de la Magistratura, instancias que, con el respaldo de la opinión pública, venían cumpliendo la labor que se les había asignado constitucionalmente, y que de pronto, en 1996, fueron incorporadas innecesariamente en el esquema de la reforma judicial. Por lo demás, a partir del año 1997 se cerró toda posibilidad de control constitucional porque fueron destituidos 3 miembros del Tribunal Constitucional y nunca fueron reemplazados.

Las evidencias de control político de la administración de justicia mediante la reforma judicial fueron públicas y notorias, pues muy rápidamente éste se comenzó a expresar vía casos y fallos. Efectivamente, tiempo después constituyó un escándalo la forma en que, en forma permanente, prosperaban casos y fallos a favor del régimen y nunca en contra, y cómo a la vez prosperaban los casos y los fallos contrarios a los opositores del régimen.

Por eso nadie podría decir que no conocía la intervención política judicial, puesto que esa intervención se evidenciaba casi a diario a través de fallos y casos escandalosos, burdos, carentes de todo sustento. La lista de ejemplos es enorme y variada: van desde lo que pasó con el reconocimiento de la deuda que Fujimori tenía con Susana Higuchi (su ex esposa), hasta la persecución judicial contra Baruch Ivcher, la inviabilidad de cualquier denuncia sobre derechos humanos o las acciones a favor de la reelección. La expresión “en manos del poder Judicial” nunca tuvo peor sentido.

Insistimos en que esta situación no significa que no haya habido jueces y fiscales absolutamente probos que se resistieron a la intervención y hasta se enfrentaron públicamente con el régimen. Símbolos de esta actitud son, sin duda, las actitudes de la fiscal Ana Cecilia Magallanes y de la jueza Antonia Saquicuray, quienes haciendo uso del control difuso se negaron a aplicar la ley de amnistía al caso de Barrios Altos. También rescatamos las imágenes del juez y del fiscal que durante los años de la reforma se esforzaron por resolver con independencia y justicia -y sorteando tanto la carencia de recursos como la falta de apoyo- casos que si bien no tenían densidad política o económica afectaban directamente los derechos de personas comunes y corrientes.

En síntesis, las pruebas de una reforma judicial que devino en control y manipulación permanente de la justicia por parte del control político, fueron:

- Una colección de normas expedidas por el Poder Ejecutivo, relativas a la Comisión Ejecutiva, a la Secretaría Ejecutiva, etcétera, respecto a las cuales nadie podría hoy atreverse a sostener ni el fondo ni la manera en que fueron aprobadas.
- Una estructura del sistema de administración de justicia absolutamente reñida no sólo con normas constitucionales e internacionales sino con condiciones y garantías mínimas para la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.
- Cientos de resoluciones, fallos y sentencias que no resisten el mínimo análisis jurídico y que beneficiaron de manera evidente y hasta burda al régimen.

Por eso no es gratuito que la falta de independencia y la violación de garantías y principios en el ámbito de la administración de justicia en el Perú haya sido, durante los años de la reforma, materia de pronunciamientos sumamente críticos por parte de una serie de organismos internacionales o de otros países, entre los que podemos citar: Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos -casos Cesti, Loayza, Cantoral, Petruzzi, Castillo Páez, Durán y Ugarte, etcétera, e informes generales producto de *visitas in loco*-, Comisión de Juristas Internacionales -Informe Goldman-, informes de diversos organismos de Naciones Unidas -informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social, informe del Relator Especial ante la Comisión de Derechos Humanos, relator especial para la independencia de jueces y abogados, informes anuales del Departamento de Estado de Estados Unidos, informes y pronunciamientos de la Unión Europea.

Pero aparte de todas estas pruebas contundentes, actualmente están nada menos que *vladivideos* y *vladiaudios* sobre la injerencia política directa en la justicia en tiempos de la reforma judicial. Como ya hemos citado, en ellos aparecen imágenes de magistrados negociando con Montesinos determinadas actuaciones o fallos, y de Montesinos ofreciendo a empresarios solucionarles problemas judiciales a partir del control que ejercía sobre los mecanismos y las instancias generados durante la reforma. Estas pruebas han llevado a que algunos ex magistrados –varios ellos de altísimo nivel- estén hoy sentados en el banquillo de los acusados.

Ahora bien, durante el taller de discusión y validación del presente documento llevado a cabo en la ciudad de Lima el pasado 2 de abril, algunos de los asistentes llamaron la atención sobre la pertinencia de explicitar para qué el régimen de Fujimori y Montesinos ejercieron tal control sobre el sistema de justicia:

- En primer lugar, este férreo control del sistema de justicia formaba parte del plan de sometimiento y copamiento de todas y cada unas de las instituciones y Poderes del Estado, con el fin de asegurar la re-reelección presidencial y su perpetuación en el poder.
- En segundo lugar, asegurar la impunidad en los casos de: abuso del poder, transgresión de la Constitución y el Estado de Derecho, corrupción y violación de los derechos humanos.
- En tercer lugar, utilizar a jueces y fiscales como herramientas de persecución política o amedrentamiento contra opositores al régimen (políticos, periodistas, empresarios, militares).

Durante esos años la expresión “que vaya al Poder Judicial” se convirtió en sinónimo de “todo está en manos del Gobierno”, esto es, de impunidad o persecución política y era la forma cómo el régimen cubría con un barniz de “institucionalidad democrática” todos sus actos. Desde la revista *Ideele* denunciábamos permanentemente esta instrumentalización de la justicia en casos como el de la interceptación telefónica⁸³, los procesos contra la magistrado del Tribunal Constitucional Delia Revoredo y su esposo el empresario Jaime Mur⁸⁴, el despojo de nacionalidad y de su Canal de televisión al empresario Baruch Ivcher, la tortura de la ex agente de inteligencia Leonor La Rosa, el retiro del aire de Radio 1160 o los ataques contra el diario *El Comercio*⁸⁵, etcétera.

Un caso paradigmático de utilización de jueces y fiscales para la persecución política, es el de la estrategia que montó el régimen para el control de la televisión de señal abierta, estrategia que utilizó por primera vez para despojar de su Canal de televisión al empresario Baruch Ivcher –en represalia por dejar al descubierto el “chuponeo” telefónico, los millonarios ingresos de Montesinos y otros escándalos- y que volvió a utilizar en varias ocasiones.

Primero, se desacreditaba –de cualquier manera- al medio de comunicación; segundo, se aprovechaba alguna controversia o litigio entre los socios del medio de comunicación, por mínimo o cuestionable que fuera; tercero, jueces y fiscales “digitados” daban la administración judicial o control del Canal de televisión al socio minoritario, por supuesto fiel al régimen. “Componente central de esta estrategia son sin duda los jueces y fiscales... que actúan como herramientas del poder y que se encargan de darle un barniz de legalidad a este sofisticado control de los medios de comunicación. Para ello “reviven” denuncias o procesos archivados, aceleran o demoran trámites o investigaciones, aplican caprichosamente la ley... el Poder Judicial y el Ministerio Público... no sólo no son independientes sino que además forman parte del complejo engranaje fujimorista decidido a coartar la libertad de prensa”⁸⁶.

⁸³ Sobre este escandaloso caso, en su momento advertíamos que “los reparos con la actual investigación judicial son mas bien de falta de credibilidad, de desconfianza... lo cierto es que hay razones para dudar de la independencia e imparcialidad de las autoridades a cargo de la investigación... Lamentablemente, si el fiscal formaliza la denuncia ante el juez, éste nos merecería los mismos reparos de desconfianza y falta de independencia, más aún si, con tanta frecuencia, miembros del oficialismo vienen repitiendo frente a este tipo de escándalos que “todo está en manos del Poder Judicial”, con la misma seguridad como si dijeran “todo está en manos del gobierno” (*Revista Ideele* N° 100, agosto-setiembre de 1997, pp. 37-39).

⁸⁴ “Ya desde hace un buen tiempo todos los casos con una cierta densidad o relevancia política no prosperan o “se pasan”, o si prosperan se resuelven con sentencias a todas luces controvertidas, pero favorables al gobierno... Veamos algunos ejemplos últimos. El juicio por contrabando contra... Delia Revoredo. La ineficacia de los habeas corpus interpuestos y ganados por el general Robles y el capitán Cesti. El amparo y la medida cautelar que prosperaban a favor de los Winter y en contra de Ivcher. La abdicación de la Corte Suprema en el caso de Leonor La Rosa... No es gratuito, entonces, que... la expresión “el caso está en manos del Poder Judicial” tenga hoy la peor connotación” (*Revista Ideele* N° 100, agosto-setiembre de 1997, pp. 53 y 54).

⁸⁵ “... este caso pinta de cuerpo entero la manipulación que del Poder Judicial hace el régimen. Precisamente cuando el programa del conocido periodista César Hildebrant acababa de salir al aire, Radio 1160 sufre el embargo judicial de sus equipos... lo que evidentemente le impide seguir transmitiendo; diversos hechos ilegales y arbitrarios durante el desarrollo del proceso revelan que más allá de un litigio entre particulares, de lo que se trataba era de evitar que dicho programa político siguiera en el aire” (*Revista Ideele* N° 126, marzo del 2000, pp. 26 y 27).

⁸⁶ Lovatón, David, Libertad de prensa: acosada, intimidada, despojada..., En: revista *Ideele* N° 126, Instituto de Defensa Legal, Lima, marzo del 2000, pp. 26 y 27.

Durante el taller en referencia, José Ugaz –ex procurador ad hoc anticorrupción– sostuvo que “resulta absolutamente claro... que la lógica del régimen se movió en un sistema bipolar. Por un lado, efectivamente ejercer el control político del poder judicial que perseguía básicamente dos objetivos: de una parte, eliminar la disidencia y para eso se crearon todos los mecanismos que están descritos en este documento y, de otra parte, utilizar el poder judicial como el “doberman” del régimen... entonces un primer objetivo del control político fue claramente utilizar... el poder judicial como un instrumento de persecución y lo segundo era... garantizar la impunidad... este aparato estaba destinado básicamente a impedir la persecución de las personas afines al régimen que participaron en hechos ilegales. Por otro lado, desde la lógica de la corrupción también habían dos objetivos bastante claros: uno era permitir los actos de corrupción en el sistema como un pago a cambio... la lógica implementada desde Montesinos a través de Rodríguez Medrano era “tú me sirves en lo que yo te pido y el resto es tuyo, has del poder judicial lo que te parezca conveniente”... se utiliza la corrupción en los distintos niveles del sistema como pago a cambio de los favores políticos o de las exigencias políticas que se implementaban desde las mas altas esferas de la red de corrupción. La segunda lógica de corrupción era la que interesaba a los altos niveles... la corrupción de Montesinos, que son... aquellos grandes negocios en los que ellos tenían interés y por lo tanto intervenían directamente”.

Insistimos en que todo lo descrito constituye para nosotros lo fundamental de la reforma judicial iniciada por el régimen de Fujimori y Montesinos en 1995, y lo que marca lo que sucedió con la justicia durante los años noventa, sin perjuicio de algunas excepciones que desarrollaremos adelante. Al respecto, en el taller que se llevó a cabo con jueces y fiscales, éstos asumieron una posición autocrítica respecto a su actuación durante el periodo y asumieron la responsabilidad que les cupo⁸⁷.

⁸⁷ “La primera pregunta que yo me hacía es ¿cómo uno entró a esto?... creo que el desprestigio que se proyecta a partir del 92 hacia adelante fue un desprestigio que nos alcanza finalmente a todos, nos guste o no, en mayor o menor medida, eso es lo malo que nos queda...” (vocal superior Víctor Prado). “hemos venido aquí deseosos de conversar, que tengamos la oportunidad muy corta, muy breve, de hacer una especie de mea culpa, que los que integramos el poder judicial y el ministerio público no lo hemos hecho en nuestras instituciones... Que beneficioso que hubiera sido para el poder judicial y el ministerio Público que hubiéramos nombrado una comisión de la verdad como lo ha hecho en las universidades... de repente todos éramos culpables, todos éramos culpables porque nadie hablaba, nadie se oponía... yo asumo mi responsabilidad, yo también he sido partícipe de ese silencio, pero hay que decirlo, no hay que tener temor yo también me callé, tuve un momento en que tuve que enfrentarme, pero en otro momento me callé, entonces también he sido copartícipe de ese silencio del poder judicial...” (vocal superior Víctor Raúl Mansilla). “yo fui Presidente en la Corte Superior de Justicia del Cono Norte de Lima, durante 3 años desde 1997 hasta el año 2000, por lo tanto tengo que ver con estas designaciones de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial... de considerar si había sido un error o no el haber aceptado ser Presidente de la Corte, y mi respuesta en el camino era que sí, que había sido un error el haber aceptado ser Presidente de la Corte...” (vocal superior Hugo Neyra)

SEGUNDA PARTE

ESTADO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. REFORMAS PROCESALES PENALES

Son cuatro las ideas que queremos afirmar en relación a lo que ocurrió con la justicia penal durante los años de la reforma judicial:

- La legislación de emergencia o de excepción se institucionalizó y ordinariizó en diferentes ámbitos, incluso por debajo de determinados estándares mínimos universales.
- La creación de órganos especializados -juzgados y salas- representó una perversión, pues éstos se convirtieron en vías de manipulación e intervención política.
- Todos los ámbitos de la justicia penal que no eran relevantes para los fines del régimen fueron completamente abandonados.
- Durante la reforma se adoptaron algunas medidas “modernizadoras” frente a las que se puede estar a favor o en contra.

La institucionalización de la excepcionalidad

Pese a que a inicios de la década de los noventa se dictaron leyes penal y procesal penal “de avanzada”, sin embargo, a partir del golpe de Estado del 5 abril de 1992, este nuevo marco normativo en gestación es truncado, abortado, ya que el 6 de mayo de ese año se promulgó el Decreto Ley N° 25475, Ley Antiterrorista, que bajo el argumento de combatir uno de los principales problemas del país en ese momento -el terrorismo de Sendero Luminoso y el MRTA- impuso un modelo de legislación penal de emergencia, el mismo que se caracterizó por la sistemática trasgresión de principios fundamentales como el de legalidad, proporcionalidad, taxatividad, juez natural y debido proceso y que tuvo como una de sus principales y nefastas características la instauración de “jueces sin rostro” y el juzgamiento de civiles por tribunales militares. En los meses siguientes le siguieron otros Decretos Leyes en esa misma línea⁸⁸.

Al respecto, ha habido diversos pronunciamientos y decisiones internacionales condenando esta legislación por violar estándares internacionales mínimos de garantías del debido proceso (La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros). Uno de esos informes

⁸⁸ Legislación sobre terrorismo, Decreto Ley N° 25475 (publicado el 6 de mayo de 1992); Legislación sobre responsabilidad penal de menores, Decreto Ley N° 25564 (20 de junio de 1992); Legislación sobre traición a la patria, Decreto Ley N° 25659 (13 de agosto de 1992); Legislación sobre vigencia de la requisitoria para casos de terrorismo, Decreto Ley N° 25660 (13 de agosto de 1992); Legislación procesal sobre traición a la patria, Decreto Ley N° 25708 (10 de setiembre de 1992); Legislación sobre condena en ausencia, Decreto Ley N° 25728 (18 de setiembre de 1992); Nueva legislación procesal sobre traición a la patria, Decreto Ley N° 25744 (27 de setiembre de 1992); Legislación sobre duración de la detención, Decreto Ley N° 25824 (9 de noviembre de 1992); Legislación sobre traición a la patria en caso de apología del terrorismo por profesores, Decreto Ley N° 25880 (26 de noviembre de 1992); Legislación sobre prohibición de beneficios penitenciarios, Decreto Ley N° 25916 (2 de diciembre de 1992).

fue el de la Comisión de Juristas Internacionales presidida por el profesor Robert Goldman (por ello se le conoce como la “Comisión Goldman”), la cual concluyó que “la administración de justicia en terrorismo y especialmente, en traición a la patria es seriamente imperfecta y contradictoria en muchos aspectos esenciales con las obligaciones legales internacionales del Perú”⁸⁹.

Años después la Misión del PNUD ha tenido una evaluación similar, al señalar que “La legislación antiterrorista... se extendió, impropiamente, a hechos de delincuencia común. La política criminal denotaba una reacción punitiva desproporcionada, provocando una sobrecriminalización... El procedimiento sumario y excepcional se transformó en la regla... esta práctica promueve una cultura autoritaria cuyos valores internaliza la ciudadanía... El autoritarismo que caracteriza el modelo de enjuiciamiento que ha imperado en el Perú en los últimos años fortalece la vigencia de una ideología autoritaria, este es quizás uno de los efectos más negativos que ha provocado una cultura de la emergencia que suprime, sin mayores controles, derechos individuales fundamentales”⁹⁰.

La construcción de tipos penales abiertos –por ejemplo, el tipo básico de terrorismo- y la inclusión de ilícitos de naturaleza común constituyen una evidente violación del principio de legalidad. Al respecto, el “Informe Goldman” sostuvo que “el lenguaje y términos usados en el Decreto Ley 25475 al definir la conducta terrorista es en partes vaga, amplia y/o demasiado generalizante, lo que puede resultar fácilmente en una ampliación del acto prohibido debido a una interpretación judicial en violación del principio de legalidad. Encontramos también que este decreto ley al no vincular la conducta proscrita con el elemento subjetivo de la intención terrorista, puede ser interpretado permitiendo, a los oficiales encargados de hacer cumplir la ley, calificar cualquier crimen como delito terrorista...”⁹¹

Agravó este escenario la creación del denominado delito de “traición a la patria”, que en buena cuenta no es más que una ampliación del tipo penal de terrorismo. Esto se hizo con la finalidad de extender la competencia de la justicia militar para el juzgamiento de civiles, a través de un procedimiento sumarísimo llamado “juicio en el teatro de operaciones” -contenido en el Código de Justicia Militar-, el mismo que no reunía ningún tipo de garantías. Al respecto, la Comisión Goldman también sostuvo: “De igual manera, hemos encontrado que la definición del delito de traición a la patria... sufre de la misma imprecisión y ambigüedad... De hecho, cuando son comparados, ambos crímenes envuelven virtualmente la misma conducta lo cual puede ser fácilmente confundido, resultando por ello, en un error extremadamente perjudicial para la parte afectada... Más aún, el concepto de traición a la patria ha sido desnaturalizado como lo define este decreto ley. La traición a la patria es universalmente entendida como la ruptura de la lealtad debida a la nación por sus ciudadanos...”⁹².

⁸⁹ Comisión de Juristas Internacionales, Informe sobre la administración de justicia en el Perú, ob. Cit., p. 104.

⁹⁰ PNUD, De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, ob. Cit., pp. 43 y 44.

⁹¹ Idem, p. 104.

⁹² Idem, p. 105.

Por otro lado, la incorporación de penas indeterminadas y desproporcionadas, que se apartan abiertamente de los postulados que contiene el Título Preliminar del Código Penal (Art. IX) contradicen los principios de proporcionalidad y prevención de las penas. “Al establecer la misma pena –no menos de 20 años de prisión- aplicable a todos los delitos de terrorismo, esta medida sobrepenaliza las diferentes conductas que constituyen el delito, lo cual es inconsistente con el principio básico del debido proceso que establece que la pena debe ser proporcional con el delito. Además, esta ley establece el mínimo pero no el máximo de sanción para cada forma del delito de terrorismo, lo cual crea graves problemas al momento de imponer la sentencia... los casos de traición a la patria son juzgados por tribunales militares aplicando procedimientos en extremo sumarios... esta medida establece la misma pena y, por esta razón, ignora el principio de proporcionalidad para una amplia categoría de formas delictivas que van desde el asesinato hasta la distribución de planes o documentos”⁹³.

Respecto a este grave problema de vaga redacción de los tipos penales así como de las sanciones a imponerse –problema que también se extendió luego a ciertos delitos comunes-, la Misión del PNUD que visitó el Perú ha señalado que “A la vulneración del principio de legalidad... se añade la vaga redacción de los tipos, con la consiguiente situación de grave inseguridad jurídica y fomento de la arbitrariedad judicial... El mismo margen de discrecionalidad se aprecia en el sistema de determinación de la pena con efectos sumamente negativos para el acusado. También se encuentran infringidos los principios de efectiva lesión de bienes jurídicos, de intervención mínima, de proporcionalidad, de culpabilidad y de resocialización, por cuanto el recurso a la exasperación de la respuesta penal sólo puede contemplarse como el fruto de una política social represiva, constituyéndose en una falsa vía de conformar una conciencia social en torno a la efectividad de la justicia penal, encubriendo los verdaderos problemas existentes...”⁹⁴.

Esta misma legislación estableció un sistema de investigación y juzgamiento especializado cuyas características fundamentales fueron la “policialización” o “administrativización” del proceso⁹⁵, hecho que se reflejó en la concesión desmesurada de atribuciones a la Policía Nacional sin ningún tipo de control, lo que posibilitaba que los efectivos policiales pudieran intervenir, según señalaba literalmente la norma, “sin ninguna restricción que estuviera prevista en sus

⁹³ Idem, p. 105.

⁹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, ob. Cit., pp. 5 y 6.

⁹⁵ “Policialización” del proceso que la legislación de emergencia agravó o llevó a límites insospechados, pues el predominio policial durante la investigación penal ha sido mas bien una constante en la realidad judicial peruana. Al respecto, la Comisión Andina de Juristas afirma que una de las deficiencias más notorias del proceso penal peruano es “La policialización de la investigación del delito, pues la Policía Nacional tiene el manejo de la investigación de más del 94% de los delitos; sus conclusiones se reproducen en las decisiones judiciales en porcentajes considerables. Ello es consecuencia del valor de prueba concedido al atestado policial, de la debilidad institucional del Ministerio Público para controlar la actuación policial y de la expansión de una política criminal de excepción de marcado signo autoritario. La policialización del proceso es también fruto del arraigo de más de cien años de una cultura judicial inquisitiva, que sobrevalora la escrituralidad y la declaración del investigado como formas privilegiadas de tomar conocimiento de los hechos” (Comisión Andina de Juristas, La reforma judicial en la región andina, ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?, Lima, 2000, pp. 183 y 184.

reglamentos” y pudieran determinar si el detenido sería juzgado por el Poder Judicial o la justicia militar.

Sobre el particular, la Comisión Goldman sostuvo enfáticamente que “la Policía Nacional del Perú, que investiga los delitos de terrorismo... recibió extraordinarios y amplios poderes de investigación de los jueces y fiscales en los casos de crímenes sometidos a la justicia ordinaria. La investigación policial es llevada a cabo por... la Dirección Nacional contra el terrorismo (DINCOTE). La policía puede arrestar una persona sospechosa de terrorismo y mantenerlo en detención preventiva, incomunicado, durante quince días sin orden judicial. Nosotros creemos que este periodo de prolongada detención en condición de incomunicado es *prima facie* incompatible con las disposiciones de diversos tratados ratificados por el Perú... Expresamos nuestra preocupación por cuanto el Decreto Ley 25475 prohíbe al sospechoso acceder a un abogado hasta que la policía decida que está preparado para hacer su declaración ante el representante del Ministerio Público, lo cual normalmente se lleva a cabo días después del arresto del sospechoso... hemos sido repetidamente informados por personas suficientemente autorizadas tanto dentro como fuera del gobierno, que en la práctica actual la DINCOTE formaliza los cargos los cuales invariablemente son reproducidos por el fiscal. Entonces la Dincote finalmente decide si el prisionero será juzgado por una corte civil por terrorismo o por un tribunal militar por traición a la patria”⁹⁶.

Tal es la gravedad de esta “policialización” de la investigación penal, que el informe del PNUD ha señalado que “Llama la atención también el grado de autonomía de la Policía, que aplica discrecional y arbitrariamente criterios de selección de la criminalidad, conduce la investigación inicial de la mayoría de los delitos casi sin control, ejerce medidas de aseguramiento personal en forma directa, recolecta las evidencias e interroga a imputados y testigos, en muchos casos sin intervención de los fiscales... No existe un sistema de control confiable que permita controlar las decisiones de la policía, especialmente cuando ella decide no investigar un hecho. Se afirma que quizás un treinta o cuarenta por ciento de las denuncias que recibe la policía nunca son informadas a la Fiscalía o al Poder Judicial...”⁹⁷.

En el plano de las garantías mínimas a las cuales tiene derecho todo justiciable, éstas fueron eliminadas con la creación de los denominados “jueces sin rostro”, terrible sistema que se creó en salvaguarda de la seguridad de jueces, fiscales y otros funcionarios judiciales frente a posibles represalias o atentados de los grupos terroristas, pero que sin duda vulneró gravemente “las nociones básicas de justicia” conforme señaló la Comisión Goldman: “En nuestra opinión las nociones básicas de justicia, como mínimo, requieren que el acusado en cualquier procedimiento judicial sepa quién lo está juzgando y si esta persona es competente para hacerlo... El anonimato de estos jueces no solamente despoja al acusado de esta garantía básica, sino que además viola su derecho de ser juzgado por una corte imparcial desde que es imposible para él recusar a un juez que está prejuiciado o parcializado... nosotros no podemos concluir que estos

⁹⁶ Idem, p. 106 y 107.

⁹⁷ PNUD, De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, ob. Cit., pp. 40, 41 y 49.

procedimientos en casos de terrorismo brinden... las garantías relativas al juicio justo como es requerido por los tratados ratificados por el Perú”⁹⁸.

Sobre los tristemente recordados “jueces sin rostro”, en una oportunidad el régimen invitó a un grupo de periodistas a que presenciaran uno de estos juicios y se dieran cuenta que no eran “tan terribles” como denunciaban los organismos de derechos humanos. Uno de los invitados fue Mariana Sánchez Aizcorbe, periodista de una conocida cadena internacional de noticias por cable, quien sin dudar dijo que ese sistema era una “aberración” y que “en un país democrático eso no sucede. A mí no se me había ocurrido jamás que pudiese existir algo así...”⁹⁹.

Estos jueces y tribunales sin rostro también se implementaron en la justicia militar y, frente a ello, la Comisión Goldman aseguró que “Ningún tema de nuestra investigación nos ha perturbado más que el uso de tribunales militares “sin rostro” para juzgar civiles por cargos de traición a la patria... Los militares peruanos, a quienes se había confiado la destrucción del enemigo en el campo de batalla, se convirtieron desde allí en los fiscales y jueces de sus adversarios en un muy singular proceso. Nosotros creemos que el gobierno peruano no apreció suficientemente la fundamental contradicción que implicaba asignar el simultáneo ejercicio de estos roles duales a la misma institución... donde, como aquí, los acusados ante estos tribunales son los enemigos de los militares, entonces nosotros simplemente no podemos creer que estos tribunales puedan ser considerados en cualquier forma como investigadores objetivos y administradores de justicia imparcial... Nosotros no conocemos de otro sistema judicial donde estas funciones judiciales independientes están tan concentradas y exclusivamente ejercidas por la misma institución”¹⁰⁰.

A todo ello hay que agregar las serias restricciones o limitaciones legales y fácticas que se establecieron en desmedro del derecho de defensa de los acusados de terrorismo o traición a la patria (dificultades para el acceso y lectura del expediente o para entrevistarse con su patrocinado y tratos vejatorios en el traslado a las salas de juzgamiento ubicadas en Centros penitenciarios o Bases militares¹⁰¹), al punto que durante un tiempo legalmente no se permitió a los

⁹⁸ Idem, p. 108.

⁹⁹ “Fue una experiencia impresionante. Entrar a un lugar frío y confuso... La sala era eso: una banca de cemento y un atrio donde estaban los abogados. Al otro lado, suponíamos, estaban los jueces... Había una persona sentada frente al espejo en una silla, el banquillo de los acusados; sus rodillas chocaban con la pared, su nariz con el espejo... realmente había una pared entre el acusado y sus jueces... Me imagino el trauma, el impacto psicológico que esto tiene, el no saber con quien estás hablando... Yo he presenciado muchos juicios en Estados Unidos. Tu abogado y tú saben con quién estás hablando, quién te está acusando... Las dos últimas personas que vi esa mañana, al recibir sus sentencias tenían rostros de impotencia. Tenían que agacharse para hablar por el micrófono, oyendo a un magistrado que les dice: ¡hable más fuerte!... Si un día me tocara vivir una situación similar sentiría que se está cometiendo una injusticia conmigo... Es contradictorio que se diga, que se abogue por la democracia en el país y que existan los tribunales sin rostro” (En: revista *Ideele* N° 98, Instituto de Defensa Legal, Lima, junio de 1997, p. 60).

¹⁰⁰ Idem, pp. 109 y 110.

¹⁰¹ En los casos de traición a la patria que eran juzgados en la Base Naval del Callao, los abogados eran trasladados en un vehículo militar sin ventanas, en compañía de un efectivo militar fuertemente armado y encapuchado, que después de dar varias vueltas los llevaba a la sala de juzgamiento, la misma que estaba ubicada “en algún lugar” de dicha base militar.

abogados apersonarse y patrocinar más de un caso de terrorismo o traición a la patria simultáneamente y a nivel nacional.

Aparte de las duras condiciones carcelarias del régimen especial de terrorismo, esta legislación antiterrorista eliminó toda posibilidad de comparecencia o semilibertad del acusado durante el desarrollo de todo el proceso judicial, el mismo que tenía que permanecer detenido hasta que era juzgado y sentenciado; se presentaron casos realmente absurdos de personas clara y evidentemente inocentes que por un craso error policial o judicial –que en ocasiones hasta era reconocido por la propia policía y las autoridades del Gobierno- o por homonimia, tenían que permanecer detenidos durante meses hasta que, finalmente y como era de esperar, eran absueltos.

La consolidación del régimen autoritario fujimorista permitió que bajo el argumento de la “eficiencia del sistema”, la legislación de emergencia se extendiera a otras formas de delincuencia que no atentaban contra la estabilidad política del régimen sino que eran formas agravadas de delitos comunes (narcotráfico, bandas de asaltantes, secuestros, asaltos con armas de guerra). Durante el régimen fujimorista se promulgó un número superior al centenar de modificaciones al Código Penal, las mismas que estuvieron orientadas a la sobrecriminalización de las conductas de los delitos violentos -como los delitos patrimoniales- los mismos que ahora tienen penas que fluctúan entre los 10 años y la cadena perpetua.

Por el contrario, los tipos penales contra la Administración Pública, contra la administración de justicia o contra el patrimonio pero “de cuello blanco” (estafa, defraudación, delitos financieros, otros), en los que podían incurrir –como de hecho lo hicieron- los funcionarios públicos, militares, policías o empresarios que formaron parte de la red de corrupción que Fujimori y Montesinos montaron desde el poder, conservaron inalteradas penas relativamente leves pese al grave perjuicio que han causado al país.

Este proceso de institucionalización u ordinarización de la legislación penal “de emergencia”, alcanzó su máxima expresión en la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para que legisle en materia de “seguridad nacional”, para hacer frente a una ola de delitos cometidos por bandas de asaltantes y que reflejaba la evaluación positiva que el régimen tenía de la legislación antiterrorista, en el sentido de pretender replicar un esquema de “mano dura” francamente extremo que, inclusive, abrió la posibilidad de condenar penalmente a menores de edad, evaluación que, por supuesto, no sólo era equivocada sino además interesada¹⁰².

¹⁰² Al respecto, la revista *Ideele* informó en su momento: “Desde que en marzo de 1997 la Corte Suprema creó la sala penal permanente y juzgados especializados para el juzgamiento de bandas, ¿saben cuántas personas han sido sentenciadas como integrantes de bandas? ¡600! Sí, en poco más de un año 600 personas han sido ya sentenciadas a severísimas penas, muchas de ellas a cadena perpetua... ¿Debilidad? ¿Benevolencia? Mas bien el asunto es para asustarse y desconfiar... Pero lo importante ahora es resaltar que dicha cifra... demuestra que el Poder Judicial, lejos de estar siendo un “coladero” –como se decían en relación a los casos de terrorismo-, viene siendo sumamente drástico con los delincuentes comunes ¿Por qué, entonces, haber hecho entrar al fuero militar y al SIN en la investigación y juzgamiento de este tipo de delitos? (Revista *Ideele* N° 110, Instituto de Defensa Legal, Lima, agosto de 1998, p. 19).

Producto de esta delegación se promulgaron el Decreto Legislativo N° 895 -Ley de Terrorismo Agravado-, el Decreto Legislativo N° 896 -Ley de Delitos Agravados- y el Decreto Legislativo N° 897 -Ley de Procedimientos para Delitos Agravados-, entre los principales. En su momento la revista *Ideele* criticó este “paquete legislativo” que consideró una “segunda edición de la legislación antiterrorista, empeorada y agravada”¹⁰³. Por su parte, la Defensoría del Pueblo elaboró un informe en el que, entre otras cosas, formuló las siguientes críticas¹⁰⁴:

- El Estado no puede someter una conducta que lesiona un bien jurídico determinado, al régimen de sanción establecido para la protección de otro bien jurídico, como se hace en el Decreto Legislativo N° 895 al calificar como terrorismo a conductas propias de la delincuencia común.
- Un aspecto de urgente revisión es la extensión de la competencia de la justicia militar para el conocimiento de delitos comunes, posibilidad vedada por el artículo 173° de la Constitución.
- Los decretos legislativos N° 895, 897 y complementariamente, el N° 904, configuran un ordenamiento procesal que en la parte prejudicial sobredimensiona el papel investigador de la policía, llegando, en el caso del Decreto Legislativo N° 896, a permitir la subordinación en la práctica del juez y del Ministerio Público a los requerimientos policiales.
- La regulación del proceso penal establecida por los decretos legislativos N° 895 y 897 contraviene principios fundamentales como el debido proceso.
- Los decretos legislativos N° 895 y 899 contienen normas sobre menores infractores que afectan la Convención de los derechos del niño, al contradecir su espíritu protector.
- Una característica común a los decretos legislativos 895, 896 y 899 es la sobrecriminalización de conductas.

En el taller de discusión y validación del presente informe, dirigido especialmente a jueces y fiscales y realizado el pasado 2 de abril en la ciudad de Lima, el vocal superior de la Corte de Arequipa Jorge Salas, hizo una autocrítica respecto a la actitud mostrada por el Poder Judicial frente a este paquete legislativo de “seguridad nacional”, claramente violatorio de garantías del debido proceso: “... como otras de las características del perfil judicial es su positivismo acendrado, en no mirar mas allá del punto y coma... se dictan normas como los Decretos Legislativo 896 y 897... premio para el mas eficiente en aplicar las normas que violaban las garantías básicas... el Presidente de una sala fue premiado por haber logrado mas de 120 juzgamientos en un mes... en la Corte de Arequipa un magistrado pidió la palabra para que le dijeran al presidente de esa sala que viniera a Arequipa para que nos enseñara como había que hacer... Esa es una

¹⁰³ “Veamos lo que los decretos legislativos recientemente aprobados contra la delincuencia común (“seguridad nacional” toman o reproducen de la cuestionada legislación antiterrorista... y porqué creemos que se trata de una segunda edición, pero ni siquiera corregida y aumentada, sino empeorada y agravada, en el sentido de aun más reñida con principios y derechos contenidos tanto en el ordenamiento jurídico nacional como en el internacional. Y, como segunda versión, hereda la total ilegitimidad de la primera (después no nos quejemos ante los cuestionamientos internacionales) e, inexorablemente, también será fuente de muchos errores e injusticias” (En: revista *Ideele* N° 109, Instituto de Defensa Legal, Lima, julio de 1998, p. 6).

¹⁰⁴ Citado en: revista *Ideele* N° 109, ob. Cit., p. 9 y 10.

responsabilidad que nosotros tenemos que admitir... debimos declarar inconstitucional abiertamente el 897º y no lo hicimos. Comenzamos a operar con normas inconstitucionales tratando de buscar la racionalidad cuando no la tenían...”.

La Misión del PNUD que vino a evaluar la justicia peruana señaló en relación a la legislación antiterrorista y a su indebida extensión a delitos comunes –esto es, a este fenómeno de institucionalización de la excepcionalidad-, que “... una de sus principales deficiencias está constituida por la multiplicidad de procesos sumarios en cuya aplicación se conculcan derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por el derecho internacional de los derechos humanos. Toda la legislación de emergencia responde a una lógica eficientista en detrimento de los derechos individuales. La legislación antiterrorista... se extendió impropiamente a hechos de delincuencia común. La política criminal se convirtió en una reacción punitiva desproporcionada, provocando una sobrecriminalización, llegando a traspasar los límites del Estado democrático. El modelo de enjuiciamiento que ha imperado en el Perú en los últimos años fortalece la vigencia de una ideología autoritaria...”¹⁰⁵.

En relación a esta legislación antiterrorista de excepción y su posterior “ordinarización”, el IDL publicó dos investigaciones muy importantes: la primera fue un análisis jurídico de la legislación antiterrorista, tanto sustancial como procesal y de ejecución penal¹⁰⁶; la segunda sin duda es una de las mejores investigaciones jurídico-sociales que se han realizado en torno a dicha problemática y, en especial, en torno a la “campaña por los inocentes” que más adelante desarrollaremos¹⁰⁷.

El control de “casos claves” vía la creación de juzgados, salas y fiscalías especializadas y transitorias

A la par que en materia normativa se produjeron cambios traumáticos que transformaron nuestro sistema jurídico penal, en términos de la organización judicial las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público – bajo el pretexto de la especialización y la modernización- generaron en la estructura organizativa de sus instituciones cambios destinados a establecer y consolidar el control político sobre los órganos jurisdiccionales y permitir que se institucionalice la corrupción en todas las instancias del sistema de justicia.

En este sentido, la creación de órganos jurisdiccionales especializados se presentó como uno de los pasos iniciales. Uno de los primeros fue la denominada Corte Superior Antidrogas, la misma que, siendo una medida positiva, fue desactivada a los pocos meses de su creación justamente porque la composición de sus miembros constituía un serio obstáculo para manipular los casos de trascendencia que eran de competencia de esta corte. A partir de esta experiencia, se reemplazó a la Corte Antidrogas por juzgados, salas y fiscalías especializados en delitos de

¹⁰⁵ PNUD, De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, ob. Cit., p. 5.

¹⁰⁶ Gamarra, Ronald y Meza, Robert, Terrorismo, tratamiento jurídico, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1995.

¹⁰⁷ De la Jara Basombrío, Ernesto, Memoria y batallas en nombre de los inocentes, Perú 1992-2001, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2001.

tráfico ilícito de drogas, para lo cual fueron seleccionados, en mayor porcentaje, magistrados provisionales de las distintas cortes superiores de provincia, sobre quienes se ejerció un estrecho control. Se generó un vínculo de dependencia política y funcional entre estos magistrados y los de la Corte Suprema de Justicia, quienes dictaban la pauta para las decisiones jurisdiccionales y mantenían estrecha relación con el poder político.

Paralelamente, se crearon también juzgados, salas penales y fiscalías especializadas en delitos tributarios y aduaneros. Estas instancias, junto con aquellas especializadas en delitos de tráfico ilícito de drogas, dependían directamente de una Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema, la misma que era a su vez dirigida y controlada por el ex vocal supremo provisional, Alejandro Rodríguez Medrano, hoy acusado y procesado por pertenecer a la red de corrupción de Fujimori y Montesinos.

Estos órganos especializados fueron utilizados de manera sistemática como instrumento del régimen político para perseguir “judicialmente” a sus opositores u obtener beneficios económicos. Una característica de estos órganos jurisdiccionales fue que, además de ser instrumentos de represión política y corrupción, constituyeron una fuente ilegal de ingresos económicos -vía planillas secretas- para los magistrados que se integraban a esta red, algunos de los cuales recientemente han sido denunciados penalmente por la comisión de diversos delitos y casi todos separados de la carrera judicial.

Así, la Fiscal de la Nación formalizó recientemente la denuncia penal contra catorce ex vocales, jueces y fiscales, respecto de los cuales existen pruebas e indicios de que participaron de la red de corrupción: ex vocales Daniel Lorenzi, Orestes Castellares, Manuel Ruiz y Alminda Pizarro (quienes integraron la Sala superior de derecho tributario y aduanero); los magistrados Sixto Muñoz Sarmiento y Percy Escobar (que conforman la Sala y juzgado de derecho público, respectivamente), entre otros; también las fiscales superiores Flor de María Mayta, Julia Eguía y Arquímedes Pesantes, la ex fiscal tributaria Karina Chávez, el fiscal Fernando Egas, entre otros¹⁰⁸. Asimismo, el Informe preliminar de la Comisión investigadora de la influencia irregular ejercida en el Poder Judicial durante el Gobierno de Fujimori y Montesinos, ha acordado denunciar penalmente por la supuesta comisión de diversos delitos, al ex juez de delitos tributarios y aduaneros, Nicolás Trujillo y a la ex fiscal provincial provisional Hilda Valladares Alarcón.

A esta organización se sumaron los juzgados y la Sala de Derecho Público, que luego de cambios en su conformación –inicialmente la integraron magistrados titulares que, presididos por Sergio Salas, dieron claras muestras de independencia frente al poder-, integraron a magistrados sobre todo provisionales y suplentes de triste recordación para la opinión pública peruana, quienes abdicando de su función contralora de la legalidad y el respeto a los derechos fundamentales, se constituyeron abiertamente en instrumentos de impunidad o de persecución política, controlados directamente por el régimen. Sólo tuvieron competencia en los distritos judiciales de Lima y Callao¹⁰⁹, escenario en el que se ventilaban los

¹⁰⁸ Información aparecida en Diario “El Comercio” del 11 de abril del 2002, p. A8y en Diario “La República” del 10 de abril del 2002, p. 10.

¹⁰⁹ En el resto del país, continuó la competencia regular de jueces penales y civiles.

principales procesos judiciales en los que el gobierno tenía intereses políticos o económicos (casos Baruch Ivcher, Luchetti, entre otros).

De esta manera, los juzgados y sala de derecho público se convirtieron en una suerte de carreteras o “aduanas” en las que era público y notorio el control político. Además, este sistema era un serio “cuello de botella” para las acciones de garantía. Finalmente, esta clara desprotección de las acciones excepcionales que precisamente están dirigidas a cautelar los derechos fundamentales, se consolidó con la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional “incómodos para el régimen”.

Similar organización se reprodujo cuando se conformaron las fiscalías, los juzgados y la Sala Penal de Bandas, instancia que –al aplicar el “paquete legislativo” de “seguridad nacional” que, tal como hemos analizado, son incompatibles con la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos-, trasgredió derechos fundamentales de los procesados, más allá de la honorabilidad de los magistrados que en algún momento pudieron integrar este circuito.

Desatención al resto del sistema penal

Estos cambios organizacionales focalizados en la generación de mecanismos de intervención política en el aparato de justicia trajeron consigo una desatención de las demás instancias y sectores de la administración de justicia penal, con relación a los cuales nunca hubo una política de cambio. Este hecho se manifestó, sobre todo, en la justicia del interior del país, donde la carencia tanto de recursos como de idoneidad y capacidad de los magistrados terminó siendo una de las principales causas para que la opinión pública mantuviera una posición de desconfianza e incredulidad frente al sistema de justicia.

A ello se suma un hecho que ya hemos adelantamos: pese a los esfuerzos innovadores en materia procesal penal en el periodo 1990-1992, el “nuevo” Código Procesal Penal nunca entró en vigencia, entre razones, porque se inició un periodo político totalmente contrario a un proceso penal respetuoso del debido proceso y por la oposición de la Policía Nacional. En consecuencia, aún hoy sigue vigente el Código de Procedimientos Penales de 1940 y un conjunto de modificatorias¹¹⁰, siendo las más importantes –y graves- las que han extendido indebidamente el proceso sumario al juzgamiento de una serie de delitos. Es decir que, a una desatención en los hechos también le ha acompañado una desatención normativa.

Al respecto, la Comisión Andina de Juristas afirma que “Haber concedido a los actos de investigación sumarial (instrucción) el carácter de actos de prueba, significó, en buena cuenta, conceder terreno al modelo inquisitivo. Los rasgos inquisitivos del código se consolidaron más tarde con la extensión del proceso

¹¹⁰ Según César San Martín, por lo menos 89 leyes procesales penales seguían vigentes al año 2000 (San Martín, César, El ordenamiento procesal penal nacional, En: Código de procedimientos penales, editorial Grijley, Biblioteca de legislación, volumen 5, Lima, julio del 2000.

sumario¹¹¹, así como por el valor concedido a los actos de investigación policial en orden a la prueba de los hechos penalmente relevantes y a la responsabilidad de los investigados. Igualmente contribuyó a ello la legislación penal de emergencia, que ha venido ganando terreno desde abril de 1992 para reprimir el terrorismo y los delitos comunes cometidos por organizaciones criminales...¹¹².

En cuanto al proceso sumario, la Misión del PNUD también se ha pronunciado críticamente al señalar que “El proceso penal sumario viola el principio de legalidad ya que la norma aplicable es un decreto legislativo de dudoso fundamento constitucional, que reduce sensiblemente los controles jurídico políticos previstos para la legislación ordinaria. El juez que instruye este proceso es también quien resuelve en primera instancia. Esta confusión entre las funciones de investigación y de decisión constituye una lesión al principio de imparcialidad del juez. Se trata además de un proceso que carece de una etapa procesal donde se incluya un auténtico debate oral, público y contradictorio... La nota característica del proceso penal peruano es la multiplicidad de procesos sumarios, en cuya aplicación se conculcan derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por el derecho internacional de los derechos humanos...”¹¹³.

En general, la evaluación de nuestro sistema penal es formulada en estos términos por la referida Misión del PNUD: “si bien la legislación penal peruana acusa deficiencias, carencias y en general distorsiones que condicionan poderosamente el funcionamiento, operatividad y eficacia de la justicia penal en el Perú, aquéllas no son la única fuente de dificultades con las que ésta tropieza, ni siquiera las más importantes, sino que las mismas se interrelacionan con otros factores de índole político y social que unas veces acentúan las deficiencias normativas y otras dan paso a nuevos problemas...”¹¹⁴.

La clamorosa desatención penitenciaria

Una de las áreas de desatención oficial durante la reforma judicial, fue la realidad penitenciaria. En 1990 había 17,859 reclusos en todo el país y, en 1998 y según fuentes oficiales, esa cifra se había elevado a 26,059 personas¹¹⁵; por otro lado, en 1996 el 71.8% de los reclusos eran internos sin sentencia¹¹⁶. Frente a ello, la reforma adoptó medidas aisladas (como el juzgamiento de reos en cárcel o la construcción de nuevos centros penitenciarios) pero no diseñó ni implementó una política penitenciaria integral que tome en cuenta el marco normativo, el Instituto

¹¹¹ “El proceso sumario surgió a fines de la década del sesenta (Decreto Ley N° 17110), pretendidamente justificado por la necesidad de dar celeridad a la justicia penal y para descongestionar la carga procesal de los tribunales correccionales. En este procedimiento el juez instructor investiga y al mismo tiempo concentra la facultad de dictar sentencia. Es un proceso en el que se elimina la etapa de enjuiciamiento. El procedimiento sumario vulnera el principio de imparcialidad objetiva y los principios procesales de oralidad, publicidad y contradicción. En la actualidad, casi el 80% de los delitos se tramitan por esta vía procesal. Su actual regulación legal se encuentra en el Decreto Legislativo N° 124 del 15 de junio de 1981 y en la Ley 26689 del 30 de noviembre de 1996” (En: Comisión Andina de Juristas, *La reforma judicial en la región andina, ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*, Lima, 2000, p. 182).

¹¹² Comisión Andina de Juristas, *La reforma judicial en la región andina*, ob. Cit., pp. 181 y 182.

¹¹³ PNUD, *De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia*, ob. Cit., pp. 5 y 43.

¹¹⁴ PNUD, *idem*, p. 51.

¹¹⁵ Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, *Juzgamiento de reos en cárceles*, en: Poder Judicial, *La reforma en cifras*, ob. Cit., p. 86.

¹¹⁶ Comisión Andina de Juristas, *Los andes: ¿emergentes o en emergencia?*, Lima, CAJ, 1997, p. 87.

Nacional Penitenciario (INPE), el rol de la policía, el impacto de la legislación penal de emergencia, la formación de los funcionarios penitenciarios, etc.

En el ámbito normativo, el Informe de la Misión del PNUD llega a decir que “el panorama normativo es francamente desolador” y que “En la práctica esta situación se traduce en que la administración penitenciaria y policial tengan un amplísimo margen de discrecionalidad –que con frecuencia deriva en arbitrariedad- hasta el punto que la ejecución de la pena y régimen de vida en la prisión dependan del talante del director de turno...”¹¹⁷.

Esta desatención oficial se agravó por los efectos que en materia penitenciaria ha tenido la legislación penal de emergencia y que pueden resumirse de la siguiente manera¹¹⁸:

- El endurecimiento de las penas y del régimen de prisión provisional provocó un considerable aumento del número de internos, con o sin sentencia, en las prisiones¹¹⁹.
- Las penas excesivas para infracciones que no necesariamente revisten un alto grado de injusto, impiden que sus autores puedan beneficiarse de las alternativas a las penas privativas de libertad.
- La normativa de emergencia excluyó de la posibilidad de obtener beneficios penitenciarios, no sólo a los autores de terrorismo, sino también a los autores de delitos comunes como los incluidos en el “terrorismo agravado”.
- Disponía un régimen penitenciario extremadamente severo que, sin embargo, paulatinamente se ha ido relajando sin perjuicio de conservar sus rasgos originales, como consecuencia de modificaciones legislativas y en otras ocasiones por situaciones de hecho motivadas por las presiones de los propios internos.

Por lo tanto, durante el periodo tenemos un marco normativo que “colisiona con los principios más elementales del Estado de Derecho. No se trata únicamente de disposiciones que impiden cualquier política resocializadora, sino que si sumamos los distintos mecanismos represivos consagrados por este entramado normativo se obtiene un régimen penitenciario cercano, cuando no coincidente, con la noción de “trato inhumano y degradante”¹²⁰.

En cuanto a la realidad penitenciaria que heredamos del periodo, las cárceles peruanas tienen una población de 27,216 internos, siendo su capacidad óptima tan sólo de 19,000, por lo que el hacinamiento es un grave problema, en especial en Lima¹²¹; el estado de conservación de las cárceles es también deficiente: sólo

¹¹⁷ PNUD, ob. Cit., p. 62.

¹¹⁸ Idem, pp. 64 y 65.

¹¹⁹ Particularmente importante fue la elevación desproporcionada de penas que experimentaron dos figuras tan usuales como el robo agravado y el tráfico de drogas, incluso en su modalidad de micro consumo. El primero de los delitos castiga con una pena no menor de 15 años ni mayor de 25 años todo robo en el que interviene más de una persona o en el que se utiliza un arma.

¹²⁰ PNUD, ob. Cit., p. 66.

¹²¹ “de entre las regiones penitenciarias en que está dividido el país, Lima es la única en la que la sobrepoblación parece alarmante, con 6 puntos de ocupación superior a la capacidad. Debe subrayarse además que la superpoblación no se debe al hecho de que el gobierno anterior no haya realizado

un 17.5% se encuentra en estado “aceptable” según un informe de la Defensoría del Pueblo¹²². Por su parte, si bien el número de presos sin condena se ha reducido en comparación al año 1998, sigue siendo alto pues alcanza el 55.3% según información oficial del INPE¹²³.

La defensa de oficio es también claramente “insignificante”: sólo existen 61 abogados para los 82 establecimientos penitenciarios de todo el país y para una población de 27,000 internos. Por ello, el informe del PNUD ha resaltado con especial énfasis la labor que desde hace muchos años vienen desempeñando diversas organizaciones de derechos humanos y religiosas, tanto católicas como evangélicas: “En una situación de caos como la que vive el sistema penitenciario peruano resulta de vital importancia la cooperación que puedan prestar las ONG y las asociaciones religiosas. De hecho existe un buen número de ellas que actúan eficazmente. Por ello resulta sorprendente las numerosas trabas con las que algunos directores y funcionarios obstaculizan su labor...”¹²⁴.

Legalmente, el ente público encargado de la gestión de las prisiones es el INPE, sin embargo el sector fue declarado en emergencia en la década del noventa y los centros penitenciarios pasaron a estar en manos de la policía (en la actualidad más de la mitad de cárceles siguen en esta situación). El INPE es una institución absolutamente desprestigiada y caótica, sin que haya existido estabilidad en su conducción durante mucho tiempo, “hubo directores que ni siquiera llegaron a enterarse de que lo eran. Esta situación ha generado ingobernabilidad, con multitud de “camarillas” y grupos de presión...”¹²⁵.

El panorama de la realidad penitenciaria es pues desolador. El Informe del PNUD señala que en algunas prisiones “no se sabe el número exacto de internos que existen, ni en qué pabellón o celda se encuentra cada interno... De facto la organización de los centros se autogestiona por los internos, son ellos los que deciden por ejemplo qué lugar le corresponde ocupar al interno que llega... con bastante frecuencia, este sistema degenera en que la vida en prisión es dominada por “mafias” y grupos organizados de poder...”¹²⁶.

Algunas medidas “modernizadoras”

Todo lo anterior fue, para nosotros, lo central de lo que pasó con la justicia penal durante los años de la reforma; sin embargo, cabe mencionar que se implementaron algunas medidas específicas positivas y que, previa evaluación, deberían continuar o modificarse.

- Creación del Juzgado Penal de Turno Permanente

inversiones públicas con el fin de crear nuevos centros, pues en la década de los noventa se construyeron un número relativamente alto de establecimientos...” (PNUD, ob. Cit., p. 66).

¹²² Defensoría del Pueblo, Derechos humanos y sistema penitenciario, supervisión de derechos humanos de personas privadas de libertad 1998-2000, Lima, 2000, p. 33.

¹²³ Idem, p. 66.

¹²⁴ Idem, p. 68.

¹²⁵ Idem, p. 68.

¹²⁶ Idem, p. 70.

Según los documentos oficiales de la reforma judicial, los objetivos perseguidos con esta innovación fueron: “garantizar un efectivo servicio de atención de las denuncias con detenidos formalizadas por el Ministerio Público...”¹²⁷. Según la versión oficial, el problema que se quiso atacar fue que “anteriormente el juez demoraba 15 días en determinar si a un caso que llegaba de la Fiscalía le correspondía orden de comparecencia o detención, lo que producía que el 70% de las personas que de la Fiscalía pasaban al Poder Judicial, terminaban en las cárceles, aún sin haberse resuelto si debían ser detenidas o no”¹²⁸.

Ese mismo documento oficial asegura que “a partir de mayo de 1996 que se creó el juzgado de turno permanente, la causa se resuelve en el acto, observándose que el Poder Judicial está confirmando en un 20% las detenciones solicitadas por el Ministerio Público, concluyéndose que la medida ha contribuido a la erradicación de procesos penales pendientes, el porcentaje de detenidos ha bajado ostensiblemente y se ha combatido la antigua tradición carcelera de muchos jueces; a ello se añade que al acortar el tiempo de decisión, se eliminan algunos vicios característicos, cuando se incurría en pagos por lo bajo y negociados por acelerar las órdenes de detención o comparecencia”.

Al respecto, la Comisión Andina de Juristas considera esta iniciativa dentro de los logros más importantes de modernización del Poder Judicial: “Se dispuso la creación en Lima del juzgado penal de turno permanente y Mesa de partes única con un promedio de 40 causas diarias”¹²⁹. Asimismo, el actual presidente de la Corte Superior de Lima, Sergio Salas, considera esta experiencia “como uno de los aciertos” de la reforma judicial¹³⁰.

Por su parte, en el taller de discusión y validación del presente documento, la actual jueza anticorrupción Magali Báscones sostuvo que es “... un sistema que dio muy buenos resultados... con los jueces Jimena Cayo y Pablo Talavera conformamos una comisión para crear este nuevo sistema... antes el juez tenía la posibilidad de calificar denuncias con detenidos, tenía un turno de una semana y en esa semana el juez no tenía la serenidad suficiente como para calificar la situación jurídica de un detenido... después venía el post turno ¿qué sucedía entonces? en una semana se tenía diariamente 40 ó 50 detenidos y a veces los detenidos venían a las 6 de la tarde y se tenía que resolver la situación jurídica de ese detenido hasta la 1 ó 2 de la mañana y algunos detenidos que merecían una medida coercitiva menos intensa, como la comparecencia, lo más fácil para el juez era dictar una medida de detención. Por otro lado, si pensamos que ese juez era deshonesto, él sabía que merecía una comparecencia y sin embargo le daba detención para posteriormente presionar a la familia para que salga en libertad provisional... con el sistema de juzgado de turno permanente de alguna manera esta forma de corrupción se paralizó... cada juez hace un turno de 24 horas de tal suerte que ese detenido ingresaba a

¹²⁷ Dellepiane, José, Reforma y modernización del Poder Judicial, ob. Cit., p. 43.

¹²⁸ Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, Justicia penal en el Perú, en: Poder Judicial, la reforma en cifras, ob. Cit., p. 5.

¹²⁹ Comisión Andina de Juristas, ob. Cit., pp 81 y 82.

¹³⁰ Entrevista concedida para esta investigación, efectuada el 15 de febrero del 2002.

la fiscalía y era trasladado al juez... con serenidad califica la denuncia de tal suerte que al día siguiente de manera aleatoria su denuncia se distribuye entre los juzgados. Creo que esta nueva estructura ha sido muy positiva... esto debe perfeccionarse”.

- Creación de juzgados de Procesos en Reserva, inicialmente denominados juzgados capturadores

Otra medida ha sido la creación de los “juzgados de procesos en reserva”, inicialmente llamados “juzgados capturadores”, cuyo objetivo, en palabras del ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, es “hacer efectivas las medidas coercitivas dictadas por los órganos jurisdiccionales penales en los procesos que hayan sido reservados, al haberse declarado la ausencia o contumacia de los procesados”¹³¹, justificando su existencia en tanto “una de las principales preocupaciones del sistema penal era la elevada cantidad de procesados declarados reos ausentes o contumaces, quienes paralizaban los procesos y la acción de la justicia”, de tal suerte que “para luchar contra la impunidad se crearon los Juzgados capturadores, cuyos magistrados tienen la facultad de capturar y sancionar”¹³² en los procesos sumarios (porque en los ordinarios cumplía con ponerlos a disposición de la Sala respectiva).

Al respecto, la jueza anticorrupción Magali Báscones ha señalado en el taller de discusión y validación del presente documento, que “...Habían alrededor de 1,500 procesos en cada juzgado y el juez no tenía tiempo para reiterar capturas y eso generaba impunidad, por eso se crearon los juzgados capturadores...”. En la misma línea, Sergio Salas –Presidente de la Corte Superior de Lima- se mostró a favor de los ahora llamados juzgados de procesos en reserva¹³³.

- Juzgamiento de reos en cárcel

Con el declarado propósito de reducir la excesiva carga procesal en los juzgados penales, en el año de 1996 la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial creó el “Proyecto Operativo Integrado Reos en cárcel” (de ahí que se le conozca como “juzgamiento de reos en cárcel”), que introdujo un novedoso programa de juzgamiento de procesados en los propios penales donde se encuentran detenidos, primero en el distrito judicial de Lima y luego en todo el país; en la actualidad existen salas de juzgamiento en 16 penales de provincias y en los 4 penales de Lima.

Según la versión oficial de la reforma, la situación -inmediatamente anterior al juzgamiento de los reos en cárcel- era de suma gravedad: número elevado de audiencias frustradas, corruptela en el traslado de los internos, trámites administrativos innecesarios, fugas e incidentes durante el traslado de los reos, internos olvidados en los penales, crecimiento desmedido de los inculcados,

¹³¹ Dellepiane, José, Reforma y modernización del Poder Judicial, op. cit., p. 45.

¹³² Poder Judicial, «Justicia penal en el Perú», en op. cit., p. 5.

¹³³ Entrevista concedida para esta investigación el 15 de febrero del 2002.

humillantes traslado de los internos a las sedes de la Corte, lentitud de los procesos”¹³⁴.

En opinión de la Comisión Andina de Juristas, “Sin duda la idea ha resultado muy adecuada para reducir la alta carga procesal de los juzgados y, consecuentemente, el tiempo de duración de los procesos, al evitar los traslados de los inculpados al Palacio de Justicia. Obviamente, ello también permite reducir la corrupción que se producía durante el traslado de los internos y las posibles fugas... El programa ha permitido aumentar el número de internos sentenciados en los penales. El programa implica la construcción y adecuación de ambientes para realizar procesos, en los que se garantice la seguridad de los magistrados y los asistentes a la audiencia...”¹³⁵.

Ahora bien, esta innovación también ha sido objeto de críticas, cuestionando que va contra la publicidad de los procesos o que dificulta la presencia de familiares y abogados en las audiencias. Al respecto, el Informe del PNUD señala que “Comprendiendo muy bien la situación socio-política que ha enfrentado el Perú a causa del terrorismo, sin embargo, la celebración de los juicios en los centros penitenciarios, no asegura, satisfactoriamente, la accesibilidad que debe caracterizar un proceso penal en el que imperan los principios de publicidad y oralidad como mecanismo de control ciudadano sobre la Administración Pública. Algunas características de las salas de debate, especialmente la existencia de una reja que separa al encausado de su defensor en la sala de audiencias, es un condicionante arquitectónico que debilita notablemente el derecho de defensa, al impedir que el acusado y su abogado puedan tener una comunicación fluida durante el desarrollo del debate. Por otra parte, no deja de ser un elemento simbólico que privilegia la respuesta punitiva y que minimiza la función constitucional del proceso”¹³⁶. Sin embargo, en el resumen ejecutivo de este mismo Informe, se considera esta experiencia como uno de los avances durante la reforma judicial¹³⁷.

- Juzgados de ejecución de sentencia

Fueron creados durante la época de la reforma y hoy en día se mantienen en funcionamiento. El objetivo fue hacer cumplir las sentencias que habían quedado firmes, descargando de todo lo vinculado a la ejecución a los juzgados penales de trámite (como la reparación civil, desalojo en caso de delito de usurpación, medidas de coerción real –embargos u otras medidas-).

Si bien, en principio, en el derecho comparado hay algunas experiencias similares de juzgados especializados en la ejecución, en nuestra realidad esta medida ha devenido en un “cuello de botella”. En efecto, en la actualidad existen 4 juzgados de ejecución en el distrito judicial de Lima que cada uno, en promedio, soporta una carga procesal de 2,000 expedientes, en comparación

¹³⁴ Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, Juzgamiento de reos en cárceles, en: Poder Judicial, la reforma en cifras, ob. Cit., p. 86.

¹³⁵ Comisión Andina de Juristas, ob. Cit., pp. 195 y 196.

¹³⁶ PNUD, De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, ob. Cit., p. 45.

¹³⁷ Idem, pp. 3 y 4.

con los juzgados penales de trámite que, en promedio, soportan 1,000 expedientes.

El Informe Final “Planificación de políticas de moralización, eticidad y anticorrupción” del Consejo Transitorio del Poder Judicial, señala que “Mediante la resolución administrativa N° 495-CME-PJ se establecieron sub-especialidades de los juzgados penales... a otros para asumir la ejecución de las sentencias firmes con excepción de los beneficios penitenciarios... En la Corte Superior de Lima se aplicó dicha Resolución... sin que contribuyera efectivamente a la racionalización de la carga procesal, antes bien generó una congestión en los juzgados penales de ejecución y en los juzgados penales que conocen de los procesos sumarios y especiales. Actualmente un juzgado de ejecución tiene una carga procesal mayor a los 2000 expedientes y un juzgado penal para procesos sumarios y especiales excede en promedio los 1000 expedientes, lo que se ha agudizado con la desactivación de los juzgados tributarios y aduaneros y los de delitos de tráfico ilícito de drogas...”¹³⁸.

Al respecto, el abogado del IDL Edwar Alvarez –exjuez de ejecución- señala tres problemas adicionales a este sistema de juzgados de ejecución, todo lo cual hace aconsejable su desactivación al igual que en el ámbito civil:

- El juez de ejecución se debe limitar, como su mismo nombre lo indica, a ejecutar, a hacer cumplir las sentencias de otros juzgados o Salas. Sin embargo, en ocasiones surgen problemas de interpretación de la sentencia al momento de la ejecución que obliga a su integración, operación que no puede llevar a cabo el juez de ejecución sino el juez tramitador de origen, lo que ocasiona demoras y disconformidad de abogados y litigantes.
- El juez de ejecución, que debe limitarse a hacer cumplir las decisiones de otros órganos jurisdiccionales, en ocasiones es duramente criticado y hasta agredido o amenazado verbal o físicamente, por la parte condenada, por decisiones en las que él no ha intervenido en absoluto.
- El juez de ejecución no conoce del otorgamiento de los beneficios penitenciarios, pese a que debería ser una materia propia de su función.

Por otro lado, durante la reforma también se implementaron otras medidas dirigidas a agilizar la carga procesal –en función de la condición procesal de los encausados y de la naturaleza del procedimiento judicial a seguir-, pero que en nuestra opinión fue un exceso de especialización. Al respecto, el informe de visitas del Grupo de Trabajo de alto nivel (GTAN) da cuenta que en el área penal la reforma creó los siguientes juzgados y salas¹³⁹:

- Juzgados para procesos sumarios con reos libres
- Juzgados para procesos sumarios con reos en cárcel
- Juzgados para procesos ordinarios con reos libres
- Juzgados para procesos ordinarios con reos en cárcel
- Sala penal de apelaciones para procesos sumarios con reos libres
- Sala penal de apelaciones para procesos sumarios con reos en cárcel
- Sala penal para procesos ordinarios con reos libres

¹³⁸ Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial, Informe Final, Lima, marzo del 2001, p. 104.

¹³⁹ Grupo de trabajo de alto nivel, Secretaría Técnica, Informe de visitas, Lima, octubre del 2001, p. 5.

- Sala penal para procesos ordinarios con reos en cárcel

En general, en relación a todas estas medidas, creemos que son temas discutibles, en el sentido que puede haber argumentos a favor y en contra, que determinan una apreciación positiva para algunos y un balance negativo para otros. En términos generales, nuestro punto de vista es que estas iniciativas en sí mismas pueden ser positivas -por su finalidad-, pero por la manera en que se pueden poner en práctica, existe el riesgo que se sacrifique la “calidad de la justicia” en aras de la celeridad procesal.

2. ACCESO A LA JUSTICIA

Las medidas de promoción del acceso a la justicia que se impulsaron durante la reforma judicial fueron la creación de: 1) nuevos distritos judiciales o la “reordenación” geográfica de los existentes, 2) salas descentralizadas, 3) salas y juzgados itinerantes, 4) módulos básicos de justicia (MBJ) y 5) Módulos corporativos. Al igual que en el caso anterior, consideramos que estas medidas no fueron lo medular de la reforma y frente a las cuales, si bien en principio es difícil estar en desacuerdo -en sí misma positiva-, hay argumentos a favor y en contra al momento de su implementación. En nuestra opinión, estas iniciativas -previa evaluación- podrían seguir siendo impulsadas.

Por su peculiaridad, en un punto aparte desarrollaremos dos experiencias muy vinculadas al acceso a la justicia: la justicia de paz y la conciliación extrajudicial.

Nuevos distritos judiciales

En cuanto a la creación de nuevos distritos judiciales, hay que precisar que la delimitación geográfica de las Cortes Superiores de Justicia¹⁴⁰ -que no necesariamente coincide con la división política del Perú por departamentos- con frecuencia ha respondido mejor que dicha división política, a la realidad de las vías de comunicación o de los corredores comerciales existentes en cada región.

Durante la reforma judicial se crearon cuatro nuevas cortes superiores, aunque fundamentalmente para descongestionar y descentralizar la carga procesal de la Corte de Lima: del Santa -en el departamento de Áncash y con sede en Chimbote¹⁴¹-; Huaura -en el departamento de Lima y con sede en Huacho-; Cañete -en el departamento de Lima y con sede en Cañete- y Lima Cono Norte -en el departamento de Lima y con sede en el distrito de Independencia-.

Así mismo, varias cortes superiores -como las de Lambayeque, Ica, Huancavelica y Arequipa- fueron “reordenadas” geográficamente sumándoles o “quitándoles” varias provincias bajo su jurisdicción con el fin de acercar a la población a la sede de la Corte Superior y no basándose solamente en la demarcación política. Finalmente, durante el Gobierno de Transición se crearon dos nuevas cortes

¹⁴⁰ Los distritos judiciales son el ámbito geográfico de las cortes superiores.

¹⁴¹ Dada la existencia de muchas empresas pesqueras y de industrias afines, esta Corte soporta una importante carga procesal laboral que, con anterioridad, tenía que ventilarse en segunda instancia en la ciudad de Huaraz. Por ende, ahora el departamento de Ancash alberga dos distritos judiciales: el de Ancash propiamente dicho y el del Santa.

superiores: Tumbes -en el departamento fronterizo del mismo nombre-- y Madre de Dios -en el departamento amazónico del mismo nombre y con sede en Puerto Maldonado-.

Salas descentralizadas

De igual forma, la creación de las salas descentralizadas fue una idea novedosa que ha contribuido a desconcentrar la administración de justicia en distritos judiciales bastante extensos o con dificultades de vías de comunicación y que, además, respondió a una antigua reivindicación de algunas regiones o ciudades al interior de un mismo distrito judicial, disconformes con el centralismo no sólo judicial que también se reproducía en el ámbito regional.

Las salas descentralizadas consisten fundamentalmente en crear, en una ciudad importante y distinta de la de la sede de la corte, una Sala Mixta¹⁴² que resuelve en segunda --y última-- instancia los casos iniciados en los juzgados especializados, mixtos o de paz letrados de las provincias cercanas. De esta manera, se evita que los usuarios del servicio de justicia tengan que desplazarse hasta la sede de la corte --con el consiguiente gasto económico, de esfuerzo y de tiempo-- y se posibilita, en cambio, que culminen el proceso -iniciado en su lugar de origen- en una ciudad relativamente cercana.

Esta medida --implementada durante la reforma judicial- se mantiene hasta hoy y ya ha sido integrada a la organización, el funcionamiento y el presupuesto ordinarios de las cortes superiores en las que han sido creadas las salas descentralizadas, pues el balance de su actuación es positivo. En la actualidad existen ocho salas descentralizadas en:

- La ciudad de Sullana, distrito judicial de Piura. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Paita, Talara y Sullana que, en el año 2000, ascendía a un total de 483,268 habitantes¹⁴³.
- La ciudad de Jaén, distrito judicial de Lambayeque. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Jaén y San Ignacio que, en el año 2000, ascendía a un total de 333,895 habitantes¹⁴⁴.
- La ciudad de Santa Cruz, distrito judicial de Cajamarca. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Santa Cruz, Chota y San Miguel que, en el año 2000, ascendía a un total de 288,991 habitantes¹⁴⁵.
- La ciudad de La Merced, distrito judicial de Junín. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Chanchamayo, Tarma, Junín y Satipo que, en el año 2000, ascendía a un total de 420,632 habitantes¹⁴⁶.
- La ciudad de Sicuani, distrito judicial de Cusco. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Canchis, Canas, Espinar,

¹⁴² *Mixta* significa que la sala es competente para conocer casos en materia penal, civil, familiar, etcétera.

¹⁴³ Webb, Richard y Fernández Baca, Graciela, Perú en números 2000, Anuario estadístico, Cuanto, Lima, 2001, p. 140.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 126.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 126.

¹⁴⁶ *Idem*, pp. 132 y 133.

Chumbivilcas y Quispicanchi que, en el año 2000, ascendía a un total de 364,951 habitantes¹⁴⁷.

- La ciudad de Andahuaylas, distrito judicial de Apurímac. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Andahuaylas y Chincheros que, en el año 2000, ascendía a un total de 197,966 habitantes¹⁴⁸.
- La ciudad de Camaná, distrito judicial de Arequipa. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Camaná, Caravelí, La Unión, Condesuyos y Castilla que, en el año 2000, ascendía a un total de 159,138 habitantes.
- La ciudad de Moquegua, distrito judicial de Tacna-Moquegua. Esta Sala descentralizada atiende a la población de las provincias de Moquegua e Ilo que, en el año 2000, ascendía a un total de 127,434 habitantes¹⁴⁹.

Por tanto, las Salas descentralizadas atendían en el año 2000 a un público potencial de 2'376,275 habitantes, la mayoría de ellos de zonas rurales o de regiones bastante distantes de la sede de la Corte Superior.

Salas y juzgados itinerantes

Las salas y los juzgados itinerantes constituyen otra novedad impulsada durante la reforma pero que no alcanzó el mismo grado de implantación en comparación con las salas descentralizadas. La idea central era que una sala o juzgado ya creado en la capital del distrito judicial o de una provincia se desplazara periódicamente a poblados o distritos vecinos en los que no existen estas instancias, a fin de administrar justicia. De esta manera, se pretendía que fuera la justicia -y no el usuario del servicio- la que se desplazara.

Sin embargo, las salas y los juzgados itinerantes no han tenido mucho arraigo en la estructura de las cortes superiores, y de doce Salas autorizadas para itinerar en el año 1999¹⁵⁰, en la actualidad sólo cuatro siguen funcionando: la Sala Mixta de Moyabamba –distrito judicial de San Martín-, la Sala Descentralizada de Andahuaylas –distrito judicial de Apurímac-, la Sala Descentralizada de Santa Cruz –distrito judicial de Cajamarca- y la Sala Descentralizada de Moquegua –distrito judicial de Tacna y Moquegua-, cumplen esporádicamente funciones itinerantes en algunas provincias de su jurisdicción, según información reciente alcanzada por las respectivas cortes superiores. Es decir, en su mayoría son las propias Salas descentralizadas las que cumplen funciones itinerantes.

Módulos básicos de justicia

Los módulos básicos de justicia (MBJ) constituyeron una propuesta formulada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ha desarrollado experiencias similares en otros países de la región¹⁵¹. La propuesta fue acogida por las

¹⁴⁷ Idem, pp. 127 y 128.

¹⁴⁸ Idem, pp. 120 y 121.

¹⁴⁹ Idem, p. 139.

¹⁵⁰ Fundamentos estructurales de la reforma del Poder Judicial, Poder Judicial, Lima, 1999, p. 78.

¹⁵¹ En un inicio la reforma judicial concibió estos módulos básicos sólo como “la aplicación de un módulo corporativo a nivel de los juzgados de paz letrados”; más adelante, empero, se llegó a diseñar un ambicioso proyecto, con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la

autoridades de la reforma, quienes suscribieron con el BID el Contrato de Préstamo N.º 1061/OC-PE con la finalidad de construir y echar a andar inicialmente 83 módulos básicos de justicia –muy posteriormente se convino con el BID en reducir esta cifra a 43¹⁵²- en diversas zonas urbano-marginales de las grandes ciudades -como Lima, Arequipa, Chiclayo- y en ciudades alejadas de las sedes de la Corte -como Caravelí o Requena-. Para ello, las Cortes Superiores respectivas debían tramitar la donación y el saneamiento de terrenos públicos o privados; asimismo, se planificaron varios modelos o tamaños de módulos -en función de la potencial población beneficiaria- y al interior del Poder Judicial se creó una unidad ejecutora especial.

Estos MBJ fueron concebidos para “integrar en un mismo espacio físico a instancias del Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, así como a otras organizaciones que atenderán al ciudadano y lo orientarán en materia jurídica, con el objeto de descentralizar la judicatura, facilitar el acceso a ella y ampliar la cobertura de sus servicios; cada módulo contaría con juzgados de primera y segunda instancia, fiscalía provincial, defensores de oficio, centros de conciliación, consultorios jurídicos gratuitos, entre otros agentes”¹⁵³¹⁵⁴. Sin embargo, durante la reforma hubo dificultades para echar a andar y concluir los módulos básicos, no sólo por falta de una voluntad y una política judicial claras sobre el particular, sino también por la corrupción que durante esos años campeaba en los predios judiciales.

Recientemente, la Unidad ejecutora del Poder Judicial, publicó un suplemento especial en el Diario oficial “El Peruano”, en el que, entre otras cosas, señala que “En un país como el Perú en el que una tercera parte de la población carece de un adecuado acceso a la justicia el impacto de la construcción de 43 módulos de justicia... es de gran importancia, pues su área de influencia alcanza a una población estimada en más de cinco millones y medio de personas... Los MBJ son edificaciones especiales ubicadas en áreas urbano-marginales y rurales que concentran en su interior a todos los agentes que intervienen en el proceso de justicia... De esta manera es posible brindar un servicio integral a los usuarios, quienes ya no tienen que desplazarse grandes distancias para acudir a los diferentes lugares donde se brinda este derecho, con el consiguiente ahorro en

implantación de 83 módulos básicos de justicia a nivel nacional (Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, *Plan estratégico: modernización y reforma*, Lima, CEPJ, 1997, pp. 33.

¹⁵² Según Ana Teresa Revilla, Jefa del Programa de Mejoramiento del Acceso a la Justicia, en entrevista especialmente concedida para la presente investigación, en octubre del 2000 el Estado peruano y el BID acordaron una reducción del proyecto de 83 a 43 módulos básicos de justicia y del préstamo de 20 a 11 millones de dólares aproximadamente.

¹⁵³ Poder Judicial, En el camino de la descentralización, en: Poder Judicial, Lima, marzo-abril de 1998, p. 8.

¹⁵⁴ Posteriormente las autoridades de la reforma precisarían que los MBJ “responden a un concepto de concentración de servicios judiciales en locales únicos y descentralización de la administración de justicia hacia zonas alejadas de los centros urbanos, procurando una atención integral al usuario. Conllevan una reingeniería de procesos, una reorganización administrativa y una reasignación de funciones para hacer a los juzgados más eficientes y eficaces. En especial, los módulos básicos de justicia separan las funciones administrativas de las judiciales, permitiendo al juez dedicarse de lleno a las tareas jurisdiccionales. Las labores administrativas son encomendadas a profesionales capacitados y organizados...” (Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, *Módulos básicos de justicia*, en: Poder Judicial, la reforma en cifras, Lima, 2000, p. 51.

tiempo y dinero, contando además con la garantía de la doble instancia en un mismo sitio”¹⁵⁵.

Este Programa de Acceso a la Justicia también incluía un componente de mejora de la protección de los derechos de la mujer y el niño por medio de la justicia de paz y otro relacionado con la difusión de las actividades ejecutadas en el marco del Programa. En estos dos componentes el Poder Judicial decidió contratar a diversas ONG para llevar adelante las actividades de capacitación y difusión previstas en ellos.

Ahora bien, el proyecto de los módulos básicos de justicia está por concluir, y si bien ya están construidos y en funcionamiento los 43 módulos convenidos, actualmente el reto consiste en que el Poder Judicial se haga cargo de los mismos y destine personal y recursos que aseguren su buen desempeño, pues algunos módulos no están funcionando al 100% de su capacidad instalada.

Al respecto, el informe del PNUD da cuenta que “Se denuncia que la tercera parte de los módulos ya construidos tienen problemas para entrar en funcionamiento pleno por deficiencias estructurales que comprenden desde las necesidades de personal (que debería ser propio y especialmente nombrado) hasta los recursos materiales...”, por tanto, concluye en referido informe, “Es ineludible el refuerzo presupuestario de los mencionados módulos básicos de justicia”¹⁵⁶. En general, la evaluación que se tiene de la idea de los MBJ es positiva (en ese sentido se han manifestado la misión del PNUD¹⁵⁷, el Grupo de Trabajo de alto nivel –GTAN¹⁵⁸- y la Comisión Andina de Juristas¹⁵⁹) y el reto ahora, insistimos, es que funcionen al 100% de su capacidad y que el Poder Judicial y las demás instituciones involucradas, destinen suficientes recursos, sobre todo de personal¹⁶⁰.

Cuadro de MBJ a nivel nacional

DISTRITO JUDICIAL	Módulo Básico de Justicia
Amazonas	1. Bagua
Ancash	2. Caraz
Apurímac	3. Andahuaylas
Arequipa	4. Mariano Melgar 5. Paucarpata 6. Jacobo Hunter 7. Aplao 8. Caravelí
Ayacucho	9. Huanta

¹⁵⁵ Programa de mejoramiento de acceso a la justicia, Poder Judicial, Módulos básicos de justicia, suplemento especial aparecido en el Diario Oficial El Peruano el 29 de enero del 2002.

¹⁵⁶ PNUD, De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, ob. Cit., p. 59.

¹⁵⁷ Idem, p. P. 85.

¹⁵⁸ Grupo de trabajo de alto nivel (GTAN) para la modernización del sistema nacional de administración de justicia, Plan estratégico y lineamientos para su implementación, Lima, octubre del 2001, p. 13.

¹⁵⁹ Comisión Andina de Juristas, ob. Cit., pp. 81 y 82.

¹⁶⁰ Una situación que refleja esta desatención oficial es el caso de los abogados defensores de oficio del Ministerio de Justicia. En uno de los MBJ de la ciudad de Arequipa el Ministerio ha designado tan sólo a un abogado de oficio para todos los procesos, lo que genera la absurda situación en virtud de la cual, este abogado tiene que patrocinar, a la vez, al inculcado y a la parte civil agraviada en los procesos penales.

Callao	10. Ventanilla
Lima Cono Norte	11. Carabaillo 12. Condevilla 13. Los Olivos
Cusco	14. Santiago 15. Acomayo
Del Santa	16. Nuevo Chimbote
Huanuco	17. Ambo 18. La Unión
Ica	19. Parcota 20. Vista Alegre
Junín	21. Tayacaja 22. Jauja 23. Tarma 24. Concepción
La Libertad	25. La Esperanza 26. Huamachuco 27. Virú
Lambayeque	28. José Leonardo Ortiz 29. Motupe
Lima	30. El Agustino 31. San Juan de Lurigancho 32. San Juan de Miraflores 33. Villa María del Triunfo 34. Huaycán
Loreto	35. Requena
Piura	36. Catacaos 37. Chulucanas 38. Castilla
Puno	39. Yunguyo 40. Azángaro
San Martín	41. Rioja
Tacna	42. Alto del Alianza
Ucayali	43. Campo Verde

Juzgados corporativos

Una de las innovaciones más publicitadas y promovidas durante la reforma judicial fue la “corporativización” de los juzgados, que consiste en la reunión de varios juzgados de la misma materia (civil, laboral) en un mismo espacio físico y compartiendo diversos servicios administrativos comunes (mesa de partes, archivo, administración central, informatización, mayor control sobre el personal administrativo, atención al público, etc.). Los objetivos eran, 1) maximizar los recursos del presupuesto del Poder Judicial y hacer más eficientes a los juzgados para atender la carga procesal y 2) brindar un mejor servicio de justicia, en el sentido que los jueces se dedicarían casi en exclusiva a las funciones

jurisdiccionales y supuestamente se reducirían las oportunidades de corrupción que existían en los juzgados “tradicionales”¹⁶¹.

Sobre el particular, en su informe de visitas el Grupo de Trabajo de alto nivel (GTAN) describe que “Cada módulo está a cargo de un administrador, quien es el responsable de atender los temas de logística, infraestructura y personal técnico requerido para el funcionamiento del Módulo, excepto a los magistrados y sus asistentes personales. Asimismo, se encarga de supervisar que el trabajo se realice en forma eficiente y ágil y de solucionar cualquier tipo de situación que pueda entorpecer la labor del módulo... El Juez se avoca a ejercer la labor jurisdiccional, cuenta con el apoyo de un asistente personal seleccionado por él mismo. Este asistente tiene la calidad de personal de confianza... Cada módulo corporativo cuenta con¹⁶²:

- Un pool de especialistas legales a razón de dos especialistas por cada juzgado, todos graduados en derecho, que apoyan al magistrado a lo largo de todo el proceso en la calificación de la demanda, proyectos de resoluciones, seguimiento de expedientes, descarga de actos procesales, entre otros.
- Un pool de asistentes judiciales a razón de 4 auxiliares por cada juzgado, bachilleres en derecho, quienes apoyan a los especialistas legales en la elaboración de decretos, oficios, cédulas de notificación, foliación y compaginación de los documentos recibidos, así como atención en la Sala de lectura.
- Un pool de asistentes administrativos encargados de recibir, clasificar y entregar las notificaciones al servicio privado de notificaciones; así como de organizar el archivo.

Este personal es rotado una o dos veces por año. La rotación depende de lo que disponga la Presidencia de la Corte Superior. Asimismo, cuenta con áreas de servicios comunes a todos los juzgados corporativos, como la mesa de partes, sala de lectura de expedientes y archivo.

Según este mismo informe del GTAN, a octubre del 2001 existen 11 módulos corporativos civiles en el distrito judicial de Lima, clasificados de la siguiente manera¹⁶³:

- 3 módulos de procesos de conocimiento y abreviado
- 2 módulos de procesos sumarísimos y no contencioso
- 3 módulos de procesos ejecutivos y cautelares
- 1 módulo de procesos que se siguen bajo el Código de procedimientos civiles (derogado) y procesos de quiebras¹⁶⁴.

¹⁶¹ Al respecto la CAJ sostiene que “El gran problema en la implementación de este nuevo sistema, ha sido la resistencia de los funcionarios judiciales que se oponen al cambio, muchas veces por la dificultad que significa aprender nuevas tareas para las que no están capacitados. Obviamente, también existe resistencia por parte de los abogados litigantes para los que el cambio de sistema constituye una mayor dificultad en la posibilidad de ejercer influencias sobre secretarios o jueces” (CAJ, La reforma judicial en la región andina, ob. Cit., p. 85)

¹⁶² Grupo de trabajo de alto nivel, Secretaría Técnica, Informe de visitas, Lima, octubre del 2001, p. 3.

¹⁶³ GTAN, ob. Cit., p. 3 y 4.

Por su parte, existen dos módulos corporativos de juzgados laborales, cada uno con 10 juzgados. Los juzgados de familia también se encuentran organizados en dos módulos corporativos: 1 módulo con competencia civil (11 juzgados, 9 de trámite y 2 de ejecución) y otro módulo conformado por 5 juzgados: 3 de competencia penal y 2 de competencia tutelar¹⁶⁵.

El informe del GTAN señala algunos aspectos positivos de este proceso de corporativización, que a continuación resumimos¹⁶⁶:

Organización administrativa

- Permite que el juez se dedique exclusivamente a su labor jurisdiccional.
- Permite un trabajo organizado con menos personal.
- Existe un mayor orden en la atención de los expedientes.
- Permite una mejor custodia, seguimiento y control del expediente.
- La distribución de las causas nuevas es aleatoria.

Infraestructura y ubicación

- Los módulos presentan un diseño que le permite al magistrado tener mayor inmediatez en la información y contacto con los expedientes y con las personas que laboran en el módulo.
- El diseño de los módulos permite al administrador tener una visión global del funcionamiento del módulo y tomar conocimiento de los problemas que se presentan diariamente.
- Cada módulo cuenta con un archivo donde se guardan los expedientes todos los días, excepto aquellos que están siendo revisados por los jueces.

Apoyo logístico y tecnología

- Todos los módulos cuentan con computadoras, aunque algunas van quedando obsoletas y no se explotan adecuadamente los recursos informáticos.
- Algunos módulos (básicamente los laborales) cuentan con el sistema de identificación de expedientes por código de barras, lo que hace más rápida la ubicación del expediente y la identificación de quien lo tiene físicamente.
- Se cuenta con los servicios de fotocopiado y de internet.
- Se cuenta con el servicio “SPIJ” de normas legales del Ministerio de Justicia, aunque no todo el personal tiene acceso al mismo.

En general, hay un balance positivo de los juzgados corporativos en el distrito judicial de Lima, aunque también se señalan serias deficiencias que corregir. El propio informe del GTAN señala, entre otras cosas, serias deficiencias en carga procesal, infraestructura y ubicación, apoyo logístico y tecnología y, en especial,

¹⁶⁴ El informe en referencia señala que el 9 de junio del 2001 desaparecen los juzgados corporativos de ejecución con 8 juzgados cada uno, convirtiéndose desde entonces todos los juzgados civiles en juzgados de trámite y de ejecución. Esta medida se tomó para solucionar el problema de sobrecarga en los juzgados de ejecución; cada uno de estos juzgados tenía entre 1,500 y 1,800 procesos. Este “cuello de botella” se agudizó por la desnaturalización de los procesos en ejecución de sentencia, en los que las partes pretendían subsanar su actuación deficiente en la etapa de trámite, considerando al juzgado de ejecución como una instancia procesal más (GTAN, ob. Cit., p. 4).

¹⁶⁵ Idem, p. 4.

¹⁶⁶ Idem, pp. 7-9.

en recursos humanos: sueldos bajos, el personal que renuncia no es reemplazado por otro, no hay seguro médico para una gran parte de ellos, no hay incentivos para el trabajo eficiente, los cursos de actualización son pagados en parte por los propios auxiliares, no se reconocen las horas extras laboradas, entre otros aspectos¹⁶⁷.

Por su parte, la CAJ sostiene que la reforma judicial puso especial interés en separar las tareas propiamente administrativas de las de carácter jurisdiccional y que “La situación existente antes de la reforma en Lima, cuando los juzgados y los secretarios se encontraban en diferentes locales, muchas veces muy alejados uno del otro, fue modificado al concentrarlos en un solo espacio físico. Sin duda el plan más ambicioso para cambiar el funcionamiento de los despachos judiciales es el desarrollo de un programa de juzgados y despachos corporativos, también conocidos como módulos corporativos”¹⁶⁸.

Al respecto, Sergio Salas ha señalado que es una medida positiva pero advierte de un problema externo que actualmente asedia a estos juzgados corporativos: la excesiva carga procesal. Sostiene que estos juzgados fueron pensados para atender un promedio de 300 expedientes al mes (entre actuaciones de mero trámite, audiencias, actuación de pruebas, sentencias, etc.) y en la actualidad esa carga, en promedio, se ha triplicado¹⁶⁹. Sobre el particular, el informe de visitas del Grupo de Trabajo de alto nivel discrepa de esta información del Presidente de la Corte Superior de Lima, pues señala que “La carga promedio en los juzgados de trámite se ha estabilizado en 500 a 550 expedientes por cada juzgado”¹⁷⁰.

3. LA JUSTICIA COMO MECANISMO DE CONTROL DE LOS ACTOS DE GOBIERNO

En la primera parte de la presente investigación, ya se ha desarrollado con amplitud la idea de que durante el periodo bajo análisis se incrementó significativamente, hasta llegar a una situación extrema y límite, el control de la justicia por parte del poder político. Por esta razón, durante estos años la justicia no supuso ningún control o límite de los actos de gobierno. Frente a ello, el papel de algunas organizaciones de la sociedad civil se concentró en denunciar todos los episodios de este proceso, tal como desarrollamos en la tercera parte del presente documento.

Por otro lado, el control judicial de los actos de gobierno luego de la caída del régimen de Fujimori y Montesinos y durante la transición democrática, es abordado en la cuarta parte de esta investigación.

¹⁶⁷ Idem pp. 7 y 8.

¹⁶⁸ CAJ, La reforma judicial en la región andina, ob. Cit., p. 84.

¹⁶⁹ Entrevista concedida para efectos de la presente investigación, el 15 de febrero del 2002.

¹⁷⁰ Grupo de trabajo de alto nivel, Secretaría Técnica, Informe de visitas, ob. Cit., p. 7. Sin embargo, acto seguido el propio informe abre la posibilidad que esta carga procesal se incremente al relatar que “Existen 2 módulos que no están recibiendo carga adicional a la fecha, que son los módulos que correspondían a los juzgados de ejecución los mismos que se encuentran avocados terminar con la carga que tienen pendiente... Mientras tanto, los juzgados que antes eran sólo de trámite ya están conociendo sus propias causas de ejecución, lo cual puede generar una sobrecarga en los juzgados civiles” (Idem, p. 7).

4. INSTITUCIONALIDAD

La aprobación de una nueva ley orgánica del Poder Judicial en 1991 y el marco constitucional de 1993 podrían haber marcado normativamente el inicio de un sistema de administración de justicia independiente, democrático y eficiente, pero ese proceso se truncó primero debido al autogolpe del 5 de abril de 1992 y posteriormente con la reforma judicial iniciada en 1995. Esta estructura comenzó a ser desmontada en el año 2000 –una vez que cayó el régimen de Fujimori y Montesinos-, por los consejos transitorios de gobierno nombrados a propuesta de la mesa de diálogo promovida por la OEA.

En consecuencia, durante el periodo bajo análisis, tampoco hubo avances, logros o intentos serios y sinceros a fin de mejorar la institucionalidad en materia de órganos de gobierno, autonomía presupuestal, carrera judicial y capacitación de magistrados. Por el contrario, y tal como hemos visto en la primera parte del presente documento, el periodo se caracteriza por la destrucción de la institucionalidad del sistema de justicia. Frente a ello, el papel de algunas organizaciones de la sociedad civil también se concentró en denunciar todos los episodios de este proceso, tal como hemos visto en la primera parte.

La primera etapa de la Academia de la Magistratura

La Academia de la Magistratura (AMAG) –una innovación de la Carta de 1993- generó gran expectativa, en parte, porque fue designado como su primer Director el reconocido constitucionalista Francisco Eguiguren Praeli, quien no sólo logró convocar al mundo académico y universitario para el dictado de cursos y charlas, sino que además consiguió que la cooperación internacional apoyara varios de los programas de la AMAG.

Hasta mayo de 1998 –en el que renuncia Eguiguren en protesta por todo lo que ya venía ocurriendo desde hacía algún tiempo en el sistema de justicia¹⁷¹- se había oficializado la participación de magistrados en alrededor de 50 actividades académicas, muchas de las cuales fueron organizadas o promovidas por la AMAG. “Según las memorias del Director de la Academia, estos cursos versaron sobre muy diversas materias jurídicas y congregaron en sus trabajos a aproximadamente mil quinientos magistrados cada año. Los cursos tuvieron una

¹⁷¹ En su momento, Francisco Eguiguren fue criticado por continuar a la cabeza de la AMAG a pesar que el régimen ya había dado claras muestras de querer controlar todas las instituciones y, entre ellas, el sistema judicial. Frente a ello, Eguiguren respondió: “Fue difícil decidir entrar, fue mucho más difícil decidir quedarme. A Dios gracias hubo algunos días entre la aprobación, la promulgación de la ley y la decisión sobre la renuncia que yo había planteado. Lo pensé mucho, conversé con algunos amigos, pedí consejo, escuché opiniones divididas. No es una situación definitiva; me pueden sacar en cualquier momento o yo me puedo ir.... Sigo aquí porque creo que hay que trabajar por el proceso de la reforma judicial en el país. La Academia requiere tiempo. Mi meta en lo personal es contribuir con mi trabajo y el de algunas otras personas en la Academia a esta fase inicial de diseño, de puesta en marcha, de definir los grandes parámetros... Esa espero que sea mi contribución; otros vendrán a tomar la posta. Yo no me imagino durante toda mi vida aferrado a esta función; ni siquiera por demasiado tiempo” (En: Revista Idee N° 91, Instituto de Defensa Legal, Lima, octubre de 1996, p. 56). Finalmente, en mayo de 1998 Eguiguren renuncia en protesta por un nuevo recorte de facultades del que fue objeto el Consejo Nacional de la Magistratura, hecho que ocasionó, entre otras cosas, la suspensión del préstamo ya aprobado por parte del Banco Mundial.

duración variable de tres días a una semana y se dictaron en forma descentralizada... Para diseñar estos cursos se hicieron encuestas que identificaran los temas que parecían más importantes a los magistrados desde sus propias especializaciones: civil, penal, laboral, familia. Luego se diseñaba los cursos y se hacía la convocatoria para recibir postulaciones de magistrados...”¹⁷².

Otra experiencia a destacar en esta primera etapa de la AMAG en la que convocó a gran parte del mundo académico –aunque a título individual y no institucional-, fue “la convocatoria a un concurso abierto a la comunidad jurídica del país, para preparar cursos tipo sobre determinados temas especialmente importantes para la judicatura, de manera que los interesados en dictarlos elaboraran el plan de trabajo y los materiales de enseñanza y los sometieran a la Academia”¹⁷³.

Luego de esta primera etapa, la AMAG perdió todo prestigio y fue cooptada por personajes total y absolutamente sometidos al régimen y, por supuesto, sin ninguna trayectoria académica, al punto que en la actualidad varios de sus ex directivos enfrentan procesos judiciales por supuestos delitos cometidos en el ejercicio del cargo.

Durante la transición democrática fue designado como Director General de la AMAG Roger Rodríguez Iturri, profesor universitario de amplio prestigio y exconsejero del primer Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), que renunció en pleno como medida de protesta por el recorte de sus facultades por parte del régimen fujimorista. Lamentablemente, recientemente ha renunciado a dicho cargo, al parecer, por falta de apoyo por parte de las autoridades judiciales.

5. LA REFORMA DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL¹⁷⁴

El fuero procesal que estaba vigente en el Perú era el de 1912, absolutamente obsoleto y que en todos los congresos de abogados y en todas las reuniones académicas era puesto sobre la mesa como una causa del entorpecimiento del procesamiento de casos civiles. Durante varias décadas se crearon en el Perú comisiones para reformar el código procesal civil que nunca llegan a nada porque fundamentalmente lo que hacían era trabajar sobre la reforma del código procesal de 1912. El resultado fue dolorosamente sufrido por todos, en la mayoría de los casos se privilegió la formalidad frente a la justicia, la duración de los procesos no sólo era prolongada sino que constituía una suerte de rito frente a la eficacia en la solución oportuna de los conflictos.

Al comienzo de la década del 90, se concibe que el cambio de la justicia pasa básicamente por reformas legales. Así, en el fuero procesal civil lo que se trae es una visión distinta del proceso tratando fundamentalmente de lograr que el juez no sea como era antes una suerte de testigo pasivo de lo que las partes hacían sino importa un involucramiento mucho mayor del juez, como director del proceso; un cambio de concepción del proceso civil bastante importante y este

¹⁷² Rubio, Marcial, *Quítate la venda para mirarme mejor*, Desco, Lima, 1999, p. 206.

¹⁷³ *Idem*, p. 207.

¹⁷⁴ Preparado por Javier de Belaúnde, para la presente investigación.

cambio mas que a una dirección venida desde el poder ejecutivo o desde el poder legislativo, de alguna manera responde a esta fuerza que nace en los colegios de abogados, en las universidades y que concluye en una comisión reformadora que por una serie de circunstancias venturosas logran convertir este proyecto en ley. El nuevo Código Procesal Civil genera dos cosas importantes: de un lado, una corriente muy grande de capacitación a magistrados ya que no se trata simplemente de una capacitación de cambios técnicos sino de cambios en la manera de ver el proceso y, por otro lado, genera fundamentalmente por parte de las universidades y de los colegios de abogados una enorme labor de difusión y discusión del rol del juez y el proceso en lo civil a nivel nacional.

El nuevo Código Procesal Civil previó herramientas jurídicas que, por ejemplo, permitieran la concesión de medidas cautelares, que aseguraran la eficacia de lo que iba a ser decidido en el proceso, la admisión de la intervención de terceros que se verían afectados con el resultado de lo que se decidiera; asimismo, se le concedió al juez se le concedió capacidad para asumir un rol activo que le permitiera solicitar medios probatorios y, además, era la norma la que atribuía el valor que el juzgador debía dar a cada medio de prueba.

Como toda obra humana, el Código Procesal Civil de 1992, cuenta con aciertos y también falencias, pero lo trascendente, más allá del contenido mismo y de las instituciones reguladas buscando una visión de la justicia más eficiente, más humana, más real, es que generó, a su vez, un movimiento de renovación, donde se retomó la esperanza de un cambio, y fue la sociedad civil quien tomó la batuta en lo que a difusión y capacitación se refiere. Muchos de los jueces asumieron el reto de conocer y aplicar esta nueva herramienta jurídica que les permitiera cumplir y reivindicar un rol social por tanto tiempo deteriorado, y contaron innegablemente para ello con un esfuerzo sostenido no sólo de quienes estuvieron involucrados en su elaboración, sino de las diversas instituciones que comprometieron con este proyecto.

Es importante reiterar que la promulgación del nuevo Código Procesal en febrero de 1992 y su *vacatio legis* hasta el 28 de julio de 1993 produjo una gran movilización académica entre jueces y abogados para capacitación en lo que era una verdadera transformación legislativa. Con esta movilización se conectó una fuerte discusión sobre las condiciones que se requerían para que el Código cumpliera su propósito y cómo él se insertaba en una nueva visión del servicio de justicia.

En general, respecto al Código Procesal Civil reiteramos lo que sostuvimos cuando analizamos el periodo 1990-1992: que este intento se truncó a partir del golpe de Estado del 5 de abril, pues progresivamente el propio ambiente judicial de clara “fragilidad institucional” jugó en contra de las medidas positivas que trataron de ser implementadas. Paralelamente, sucesivas reformas legales al Código han terminado por desdibujar la concepción originaria del proceso civil.

6. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL¹⁷⁵

¹⁷⁵ Esta parte se elaboró con la colaboración de Iván Ormachea y Javier la Rosa, abogados y directores del Instituto Peruano de Resolución de Conflictos y Negociación (Iprecon).

En 1997 se promulgó la Ley N° 26872, denominada Ley de Conciliación Extrajudicial, que en su artículo 1° declaró “de interés nacional la institucionalización y desarrollo de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos”. Sin embargo, en los años posteriores, la actuación del Estado no fue congruente con dicha declaración y, por el contrario, sus políticas poco comprometidas, indefinidas o erráticas, sumadas a los problemas sociales que rápidamente comenzaron a asediar a esta nueva institución, han dado como resultado un proceso bastante distorsionado y claramente insuficiente de implantación de la conciliación extrajudicial en el Perú. Antes de 1997, se regularon algunas experiencias de conciliación en sede judicial -el Código Procesal Civil- y administrativa -Indecopi o el Ministerio de Trabajo-, con resultados bastante modestos.

La conciliación extrajudicial que se ha pretendido implantar tiene, entre sus características principales, la obligatoriedad de intentar la misma antes de interponer una demanda judicial --salvo en los casos de familia o penales--; el propiciar una cultura de paz bajo determinados principios éticos --equidad, veracidad, buena fe, confidencialidad, imparcialidad, neutralidad, legalidad, celeridad y economía--; el mérito ejecutivo del acta del acuerdo conciliatorio --ejecutabilidad similar a la de una sentencia judicial--; el ser ejercida por centros de conciliación públicos o privados conformados por conciliadores acreditados por el Ministerio de Justicia y capacitados por numerosas instituciones privadas.

En cuanto a la obligatoriedad de agotar la conciliación antes de iniciar un proceso judicial, la ley contemplaba la suspensión de la misma mientras se implementaban los centros de conciliación y se iba generando una “cultura conciliatoria” en el país. Esta suspensión fue varias veces prorrogada, hasta que en noviembre del 2000 --en plena transición democrática- se dispuso la aplicación de un plan piloto de conciliación obligatoria en los distritos judiciales de Arequipa, Trujillo y Lima Cono Norte. Posteriormente, la Ley N.° 27398 dispuso --en forma precipitada y sin una evaluación previa de las experiencias piloto-- que a partir del 1° de marzo del 2001 dicha obligatoriedad se extendiera a los distritos judiciales de mayor carga procesal del país: Lima y Callao.

Si bien había -y sigue habiendo- consenso sobre la necesidad de impulsar mecanismos “externos” de descongestión judicial, desde un inicio varios discrepamos con el carácter obligatorio de la conciliación. Lo hacemos no sólo por las innumerables y serias distorsiones que han ido apareciendo y extendiéndose -estimuladas en parte por esta obligatoriedad- sino también porque ésta es contraria a la naturaleza misma de la institución que, por definición, es de carácter voluntario y es la expresión misma de la autonomía de la voluntad (artículo 3° de la ley), más aún en un contexto en el que predominan los centros privados de conciliación como los que, en definitiva, promueve la ley.

En cuanto a las serias distorsiones o problemas que han surgido al implantarse la conciliación obligatoria, uno de los grandes responsables --pero no el único-- es el Ministerio de Justicia, como encargado de diseñar y llevar a cabo una política pública que impulse la debida implantación de la conciliación extrajudicial en el

Perú. A la fecha, el balance de su *performance* es negativo. Otra de las razones de peso que explican estas distorsiones son el extendido desempleo y subempleo de miles de abogados, formados deficientemente en las cada vez más numerosas facultades de Derecho, quienes vieron en la conciliación extrajudicial fundamentalmente una oportunidad de obtener un empleo o de realizar un negocio lucrativo, en perjuicio de la naturaleza de servicio que ésta debe tener sobre cualquier otro fin.

Ésta es la primera gran distorsión. En la actualidad, la conciliación extrajudicial ejercida en la práctica por la mayoría de conciliadores y centros de conciliación privados de Lima, Callao, Trujillo y Arequipa --siempre hay excepciones que confirman la regla-- dista mucho de estar basada en los principios éticos consagrados en el artículo 2° de la ley. Por el contrario, se ha detectado que “se venden” actas de conciliación para cumplir con la exigencia de la obligatoriedad, que se cobra en forma diferenciada si se logra o no un acuerdo y que se ha desatado una competencia agresiva para “captar clientes”; en definitiva, estas acciones erosionan la imagen de la institución.

La segunda distorsión es la mala calidad del servicio de conciliación que se brinda. Esta mala calidad se explica, por un lado, por la deficiente formación legal universitaria¹⁷⁶ que arrastramos en el país y, por otro lado, por la ausencia de una política clara de control y fiscalización sobre el particular por parte del Ministerio de Justicia. En efecto, entre 1998 y el 2000 se creó el mayor número de centros de formación y capacitación de conciliadores --en total 56--, y se formaron a alrededor de 5.500 conciliadores, sin que existiera mayor control sobre este proceso por parte de las autoridades y sin que se destinaran fondos públicos para tal fin, a excepción de los que provinieron de la cooperación internacional.

Como resultado de esta falta de control estatal, se ha llegado a determinar que muchos cursos de formación tuvieron un número de participantes --entre 80 y 100 personas-- que está muy por encima del máximo permitido para poder “entrenar” a un conciliador --entre 30 y 40 personas--. Así mismo, muchos cursos carecieron de entrenamientos prácticos en los cuales los estudiantes pudieran conducir audiencias de conciliación simuladas. Respecto a los profesores, por lo general se trató de personas especializadas en otras materias diferentes de la conciliación.

La situación descrita ha determinado que en la actualidad existan alrededor de 11.000 conciliadores extrajudiciales acreditados y 461 centros de conciliación. Recién con la modificatoria del reglamento de la ley --publicada en mayo del 2001-- se ha normado y establecido requisitos sobre el particular, aunque el problema de la deficiente formación en gran parte continúa.

La tercera distorsión consiste en la escasa efectividad demostrada por la conciliación extrajudicial en relación con la descarga procesal en aquellos distritos judiciales donde se ha implantado su obligatoriedad. El Ministerio de Justicia no ha realizado hasta el momento una evaluación rigurosa de los efectos

¹⁷⁶ Si bien la ley no exige que quien ejerza el oficio de conciliador tenga que ser abogado, en la práctica la mayor parte de conciliadores provienen de la profesión legal.

que, en este campo, ha tenido la conciliación en las experiencias piloto de Trujillo y Arequipa; sin embargo, pese a ello, se tomó la precipitada determinación de extender la conciliación obligatoria a los distritos judiciales de Lima y Callao.

Al respecto, algunas ONG han dado a conocer -recién en febrero del 2002- una evaluación del impacto de las experiencias piloto de Trujillo y Arequipa, que concluye señalando que ha habido una cierta reducción del número de causas que ingresan mensualmente en los despachos judiciales, pero sin determinar con seguridad si es que esa reducción se debe a la implantación de la conciliación extrajudicial o otros factores.

El cuarto problema ha sido el escaso interés mostrado por las autoridades judiciales respecto a la conciliación. Si bien es cierto que el ente responsable es el Ministerio de Justicia, tampoco se trata de que el Poder Judicial se ponga de perfil. En ese sentido, ha faltado que las autoridades judiciales “hagan suyo” el proceso de implantación de la conciliación extrajudicial dando a conocer públicamente sus puntos de vista, proponiendo corregir el rumbo del modelo o realizar modificaciones en él; en general, ha faltado una actitud más “proactiva” frente a una institución que puede tener importantes efectos en el sistema judicial.

En síntesis, el balance del proceso de implantación de la conciliación extrajudicial realizado en el Perú hasta la fecha debe reconocer la carencia de una política clara y con recursos por parte del Ministerio de Justicia, así como el asedio de la institución por diversos problemas estructurales -el desempleo o la deficiente formación legal universitaria-. Como resultado de todo esto se ha producido una conciliación extrajudicial que, en los hechos, es bastante distinta de la prevista por la ley y adolece de una serie de graves distorsiones y carencias que obligan a realizar un verdadero replanteamiento de la institución que, entre otros aspectos, evalúe la conveniencia o no de mantener su carácter obligatorio.

Al respecto, en el taller de validación y discusión del presente documento, Iván Ormachea, experto en el tema y representante del Instituto Peruano de Resolución de Conflictos (IPRECON), ratificó nuestras conclusiones al señalar “un acierto muy claro en cuanto a la conclusión definitiva: la conciliación no fracasa en sí, es mas bien el proceso de implementación el que está fracasando. Lo que estamos viviendo es un proceso de desprestigio en la forma cómo vienen operando dentro del sistema muchos operadores a través de los centros de conciliación, cursos de capacitación... creo que además es interesante desde un punto de vista sociológico entender el proceso y en gran parte lo menciona este documento, porque muchas de las taras que existen y que afectar al poder judicial y al gremio de los abogados, son las que nuevamente han cooptado este espacio... y esto genera grandes contradicciones a los fines que buscaba esta institución”.

En esta misma reunión, Ormachea hace un aporte muy interesante al señalar que “ayudaría quizás retornar al punto cero, al momento que esta ley de conciliación se promulgó en 1997... yo me atrevería a señalar hasta cuatro: 1) acceso a la justicia... no solo el acceso a una nueva instancia sino cómo se manejan los

conflictos y ahí creo que hay un vacío el día de hoy, no tenemos mucha información de qué esta sucediendo en los temas que afectan a las mujeres... ustedes podrían abrir la página web del Ministerio y ver que de los mas 460 centros de conciliación, 160 se encuentran en San Isidro, Miraflores y el Cercado de Lima, por lo que la orientación es muy clara: aquí hay un sesgo fundamentalmente económico de un gran segmento de aquellos que han decidido abrir centros de conciliación dentro de un esquema de libre mercado... distritos sumamente poblados y que requieren un mayor acceso a la justicia, no llegan a alcanzar en promedio cuatro o cinco centros de conciliación, a pesar que el Ministerio de Justicia tiene centros que están sumamente atiborrados... hay una grave contradicción, la ley de conciliación buscaba fomentar el acceso a la justicia y creo lo que ha sido percibido mas bien por los ciudadanos y los profesionales en gran medida desempleados es que esta es una especie de pequeña empresa, una política de fomento al empleo...

... Luego la misma ley de conciliación en su artículo segundo dice que una de los que en verdad promueve la conciliación es la cultura de paz. Al respecto, ya no es ninguna sorpresa porque hasta incluso de la boca del Ministro de Justicia lo he escuchado, de que existen operadores que están literalmente vendiendo actas de conciliación, están estafando a través de cursos, a través de una serie de artimañas... me pregunto ¿qué cultura de paz se puede promover?... Hasta el día de hoy no hemos visto ni siquiera un centro o un conciliador sancionado... cultura de paz por lo tanto no se está fomentando, sino una agresivísima competencia entre los centros de conciliación...

... Una tercera finalidad de este sistema era descongestionar el sistema judicial. Como se ha señalado existe una descarga importante en todas aquellas sedes judiciales en donde es obligatorio ir a conciliar... me refiero a las ciudades de Arequipa, Trujillo, todo Lima y todo el Callao... en las cortes del cono norte, Lima y el Callao, hay una reducción que en algunos meses ha llegado incluso al 45% de descarga de ingresos, reducción de ingresos de demandas en la vía civil, pero hasta el día de hoy no existe un mecanismo para determinar a qué se debe la descarga. Algunos podrían decir es por la conciliación, pero alguien también podría aseverar mas bien que la conciliación está desincentivando el uso del poder judicial porque es un sobre costo... además hay cierta distorsión en la información por algunos operadores...

... Una cuarta finalidad tiene que ver con un discurso de calidad. Se ha vendido la conciliación como la mejor alternativa para aliviarse de malos ratos, para ahorrar costos psicológicos, económicos, pérdidas de tiempo, etc. El día de hoy ese discurso no ha podido ser evaluado... el sistema aun no ha previsto una evaluación de la finalidad que persigue la conciliación... creo que nos permitiría ordenar mucho esta información y verificar también a modo de llamado de atención al Ministerio de Justicia hacia donde apunta el sistema... (que) nunca supo a dónde apuntar y está en un franco proceso de desprestigio”.

7. ARBITRAJE¹⁷⁷

¹⁷⁷ Elaborado por Javier de Belaúnde.

En la última década en el Perú, se hizo más intenso el reclamo de muchos de alentar "vías alternativas de solución de conflictos". Algunos vieron con preocupación que esta opción significara una "vía de evitamiento" a la atención de la justicia ordinaria. Otros, sin menoscabar la urgente atención que requiere el Poder Judicial, estimaron saludable que la conciliación, la mediación y el arbitraje pudieran tomar impulso. Veían en ello un compromiso posible de la sociedad civil con la tarea de solucionar conflictos y contribuir a la paz social. El país tenía en el ámbito rural la experiencia positiva de la justicia de paz; ¿por qué no construir también en el ámbito urbano alternativas al Poder Judicial ordinario?.

El arbitraje se trató de auspiciar legislativamente. En la década se han dado dos leyes, tratando de establecer un procedimiento más simple y alentador. Sobre todo, uno de los objetivos ha sido "desjudicializar" el arbitraje, tanto en lo que respecta al compromiso arbitral, como a la posibilidad de interponer recursos contra las resoluciones arbitrales. Sólo excepcionalmente su puede llegar al Poder Judicial.

En la década floreció el arbitraje ad hoc. Es decir tribunales conformados por acuerdo de las partes y administrados privadamente. Generalmente la sede del tribunal es el estudio del presidente del mismo y con frecuencia se ha confiado en ex-secretarios de juzgado o abogados jóvenes, la labor de "administrar" el arbitraje. Por sus características y por su dispersión no hay cifras que muestren el número de arbitrajes ad hoc y la importancia económica de su actuación, pero ciertamente la década del 90 es una en la cual el arbitraje crece como una respuesta desde la sociedad al problema de la justicia.

No sólo es una tendencia mundial la que se aprecia también en el Perú. Es la desconfianza en el Poder Judicial la que alienta el camino del arbitraje. Los problemas endémicos del Poder Judicial, tienen en los 90 un agravamiento con la corrupción sistematizada y la presencia política. El arbitraje ofrece independencia y claramente tres ventajas: mayor confiabilidad (los árbitros suelen ser abogados de prestigio que deben cuidarlo en su actuación); celeridad (el tiempo de duración de un arbitraje es significativamente menor que el de un proceso judicial); y especialización (cuestiones mercantiles especializadas que serían totalmente ajenas a la práctica regular de los jueces, son abordadas por árbitros más cercanos a la especialización).

Si bien en la década se constituyen algunos centros para administrar arbitrajes, el único que florece y adquiere una significativa importancia es el Centro de Conciliación y Arbitraje Nacional e Internacional de la Cámara de Comercio de Lima. En una institución de alta aceptación en el medio mercantil se constituye este Centro que brinda servicios no sólo a sus afiliados, sino a la colectividad en general. En materia de arbitrajes, administra los mismos, con personal que notifica, proyecta resoluciones de trámite y regula honorarios y costos. De otro lado, designa árbitros de una nómina que mantiene.

Inició su trabajo en 1993 con 2 casos, recibió 6 en 1994, 12 en 1995, 32 en 1996, 17 en 1997, 74 en 1998, 80 en 1999, 182 en el 2000 y 144 en el 2001. La

cuantía de los casos en 1993 fue de US\$ 231,481.47, mientras los recibidos el 2001 superaron los US\$ 208'324,000.

Las partes suelen ser particulares, pero de todos los arbitrajes llevados por el Centro entre 1993 y el 2001, en el 27% participó como parte el Estado ya sea, una entidad autónoma, una empresa estatal o un ente desconcentrado. La mayor parte de los laudos arbitrales quedan firmes; algunos son materia de recurso de aclaración ante el mismo tribunal y sólo 22 de los laudos han sido materia del recurso de anulación ante el Poder Judicial. Este es un recurso extraordinario que busca anular un laudo, sin revisar el fondo, por cuestiones formales o por violación al debido proceso. De estos recursos, hasta la fecha sólo 1 ha sido fundado.

Estimamos que en materia de arbitraje, el Centro de la Cámara de Comercio de Lima ha sido una respuesta al problema de conseguir mecanismos de solución de conflictos confiables, de la mayor importancia. Una institución de la sociedad civil ha generado un ámbito de solución de controversias relevante.

No obstante sus virtudes, dos parecen ser los problemas principales. El primero, el costo de los arbitrajes (en el caso de la Cámara a los honorarios arbitrales, según una escala, se suma una tasa administrativa). El otro problema es el generado por el crecimiento. La Cámara debe ajustar sus esquemas organizativos para seguir respondiendo a una creciente demanda.

TERCERA PARTE

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y CAMBIOS EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

Papel de la sociedad civil frente a la intervención política del sistema de administración de justicia a través de la reforma judicial (1995-2000)

En tanto la intervención de la justicia forma parte de la intervención y el control del conjunto de poderes e instituciones del Estado -con excepción de la Defensoría del Pueblo- como elemento esencial de la consolidación de un régimen autoritario, el papel de la sociedad civil se inscribe fundamentalmente en el marco de la resistencia a ese proceso de consolidación de un régimen autoritario y en la perspectiva de lucha en el proceso de recuperación de la democracia, sin perjuicio de las excepciones que desarrollaremos adelante.

Cabe recordar que se trató de un régimen que, a pesar de todo, contó durante varios años con el respaldo de muchos sectores del país, y que, por tanto, la labor de oposición, salvo en el tramo final, fue a contracorriente. Entre los sectores que específicamente tuvieron una línea clara, sostenida y pública, opuesta a la intervención del sistema de administración de justicia habría que mencionar a los siguientes.

Colegios profesionales de abogados

El Colegio de Abogados de Lima (CAL), así como algunos otros del interior del país -como el de Arequipa, que interpuso una acción de inconstitucionalidad contra una de las Leyes de la reforma judicial- mantuvieron una línea pública de crítica y oposición al proceso de intervención política del Poder Judicial, en forma consecuente con el rechazo que desde el primer momento mostraron al autogolpe del 5 de abril de 1992¹⁷⁸. Frente al caso de violación de derechos humanos "La Cantuta" en 1993, en el que el Congreso aprueba una ley con nombre propio para que el caso sea juzgado por el fuero militar, el CAL denunció que eso representaba "un virtual golpe de Estado del Poder Legislativo en contra de la independencia y autonomía del Poder Judicial"¹⁷⁹.

Asimismo, frente a la ley de amnistía o impunidad, el CAL consideró en pronunciamiento del 22 de junio de 1995 que "conceder amnistía en términos tan

¹⁷⁸ Pocos días después del autogolpe (7 abril del 1992), el CAL advertía: "Desde hoy la República se encuentra sometida a la dictadura del Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori..."

¹⁷⁹ El 11 de diciembre de 1993 el CAL se pronuncia: "en los últimos días, el país observa consternado cómo el Fuero Militar se resiste a colaborar con la investigación que viene realizando el Ministerio Público... sucesos como los de La Cantuta no se pueden reservar al Fuero Militar puesto que no se trata de delitos de función. Es necesario recordar que el Fuero Militar solamente puede conocer de hechos que afectan bienes jurídicos militares. Por esta razón el Código de Justicia Militar no prevé ningún tipo de delito contra la vida; por idéntica razón el Fuero Militar no puede procesar hechos que constituyen excesos de función, menos aún si estos importaran atentados contra la vida de ciudadanos civiles..." *Luego, el 9 de febrero de 1994 vuelve a pronunciarse sobre este mismo caso ante* "la sorpresiva aprobación por el Congreso de una ley que elimina el voto dirimente en el caso de las contiendas de competencia... tiene un propósito definido y concreto: evitar que se resuelva la contienda de competencia planteada a raíz del caso La Cantuta... intromisión del Congreso resulta inadmisibile... porque representa un virtual golpe de Estado del Poder Legislativo en contra de la independencia y autonomía del Poder Judicial".

amplios que distorsionan su finalidad, pues incluye a personas procesadas y sentenciadas por graves delitos comunes". Frente al paquete legislativo en el que el gobierno pretendió combatir la delincuencia común y las bandas de delincuentes con el mismo esquema de la legislación antiterrorista, el CAL se pronunció el 3 de junio de 1998 señalando que el "Fuero (militar) está reservado exclusivamente para los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales que cometen delitos de función previstos en el Código de Justicia Militar... en consecuencia, el Fuero Militar carece de competencia para juzgar a civiles que cometen delitos diferentes a los señalados".

En cuanto a la reforma del Poder Judicial, el CAL también formuló públicamente diversos cuestionamientos. Así por ejemplo, el 20 de febrero de 1998 sostuvo que "la Ley 26898, mediante la cual se equipara en deberes y derechos a los jueces y fiscales provisionales con los titulares... afecta principios constitucionales". Frente a la Ley 26933, señaló en marzo de 1998 que "recorta las facultades del Consejo Nacional de la Magistratura para destituir a los Vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República y a los Fiscales Supremos pertenecientes al Ministerio Público... el Colegio expresa su más enérgico rechazo... por considerarla inconstitucional y oportunista".

Finalmente, en las postrimerías del régimen de Fujimori, el 21 de octubre del 2000 el CAL demanda públicamente la adopción de un conjunto de medidas en torno al sistema de justicia: "Demandamos la inmediata aprobación del Proyecto de Ley que deja sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales... Ante el fracaso de la llamada Reforma del Poder Judicial que ha profundizado la crisis de la administración de justicia, por su encarecimiento excesivo del servicio, con perjuicio directo de los justiciables y la seguridad jurídica del país, demandamos: El cese inmediato de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial, Ministerio Público, Presidentes de la Corte Suprema, Cortes Superiores y Fiscal de la Nación, así como la restitución de las Salas Plenas de cada Corte... Desactivación inmediata de las llamadas Salas Nacionales Corporativas, y la devolución de las facultades jurisdiccionales de las Cortes Superiores de la República... Derogatoria de las disposiciones que recortaron las facultades del Consejo Nacional de la Magistratura... Renuncia inmediata de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura elegidos inconstitucionalmente...".

Iglesia Católica

Pese a los debates internos que expresan posiciones encontradas dentro de la Iglesia Católica en el Perú, en términos generales se puede decir que la Conferencia Episcopal peruana es otro de los sectores que permanentemente expresó, a través de pronunciamientos, críticas frente al régimen de Fujimori y Montesinos, incluyendo el desacuerdo frente a la intervención política de la justicia.

El 4 de octubre de 1997, se hizo pública una exhortación de los obispos del Consejo Permanente de la Conferencia Episcopal. El punto IX de dicho documento se titulaba "Quiebra de la institucionalidad y falta de sentido cívico" y sostenía que "En el aspecto político, observamos que instituciones

democráticas claves son quebradas, desacreditadas y enfrentadas entre sí... Queremos recordar que estas instituciones existen precisamente... para frenar los abusos provenientes ya sea de la concentración del poder político en unas cuantas manos, o de la influencia que puedan ejercitar los intereses económicos dominantes sobre la sociedad... En cuanto a las instituciones de control público, no se puede admitir que sean desnaturalizadas al convertirlas en instrumentos de presión o de venganza. El respeto a la persona, la justicia y la equidad son, hoy más que nunca, artículos de primera necesidad en toda sociedad humana...

...Con especial preocupación vemos que la administración de justicia se viene convirtiendo en una pugna por el poder, cuando debe ser garantía de una vida ciudadana para todos. El Tribunal Constitucional disminuido está imposibilitado de ejercer sus funciones de control sobre la legislación inconstitucional... El Poder Judicial y el Ministerio Público están intervenidos desde hace ya varios años, lo que anuncia que esta situación no es concebida como transitoria, sino como una suerte de excepción permanente. Nos parece que los esfuerzos de modernización administrativa son en general positivos y deben ser estimulados. Toda reforma del Poder Judicial y de sus estructuras será vana, si no hay una conversión interior... Constatamos también intervenciones en los asuntos relativos a la investigación y juzgamiento de ciertas causas. Nos referimos específicamente al nombramiento de magistrados para casos especiales, en los que se tiene la impresión de que se elige a quienes votarán o actuarán en el sentido que prefiere el poder, y no con la independencia que requiere la función misma de administrar justicia. Además, varios acontecimientos dejan ver que se aplican arbitrariamente las normas jurídicas”.

Luego, el 14 de julio de 1999, la Conferencia difundió un comunicado en torno al pretendido retiro del Perú a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “nos dirigimos a los católicos del país y a todos los hombres y mujeres de buena voluntad, para manifestar nuestra posición y nuestro juicio moral con respecto a las últimas decisiones adoptadas por el Gobierno y el Congreso de la República sobre el retiro de la competencia contenciosa de la Corte... vemos con gran preocupación la decisión extrema tomada por el Gobierno peruano con relación a la Corte Interamericana de DDHH porque:... la decisión del Gobierno significa realmente un paso atrás en cuanto a las instancias jurídicas de protección y promoción de los derechos humanos... va a generar, además, muchas otras consecuencias negativas, como una mayor inseguridad jurídica para la sociedad y para todos los ciudadanos, al quedar desprotegidos de la competencia de un Tribunal internacional que vele por el respeto a todos sus derechos fundamentales... Retirar al Perú de la competencia de la Corte... privará a los ciudadanos peruanos de una instancia supranacional que, excluida de los avatares de la política nacional, podría pronunciarse con mayor imparcialidad. Mucho más cuando el país carece de las instituciones que garanticen los derechos de los ciudadanos... No queremos un Perú marginado y aislado del concierto internacional. No queremos un Perú en el que la legalidad y el Estado de Derecho sean desconocidos ni menospreciados”.

Iglesias evangélicas

Las principales y más respetables Iglesias evangélicas están representadas en nuestro país por el Concilio Nacional Evangélico del Perú (CONEP), el mismo que también mantuvo una línea pública crítica frente a los atropellos a los derechos humanos y a la institucionalidad democrática. El 24 de junio de 1997, al hacerse públicas las torturas sufridas por la ex agente de inteligencia Leonor la Rosa por parte de miembros del Ejército y en el Cuartel General del mismo, el CONEP emitió un comunicado de prensa en el que expresó su “profundo dolor e indignación por los hechos denunciados... Estos graves hechos, obligan a las autoridades competentes a actuar con toda transparencia y severidad castigando a los culpables con todo el rigor de la ley... Demandamos la más exhaustiva, independiente y objetiva investigación de las denuncias. La salud institucional y moral del país, exige la identificación de los responsables de los hechos de violencia y corrupción a la luz de la verdad... demandamos igualmente que la administración de justicia muestre honradez, honestidad, objetividad y respeto al valor de la vida, la justicia, la libertad y la verdad para lograr la verdadera paz que los peruanos tanto anhelamos...”.

En ese mismo comunicado y en relación a la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, el CONEP expresó su “gran consternación por la forma como ha actuado el Parlamento al desestabilizar organizaciones fundamentales para la vida democrática del país como es el caso de la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional... al quitar funciones al Fiscal de la Nación y crear una organización paralela. Por estos motivos... hacemos un enérgico llamado al Parlamento Nacional para que rectifique su conducta...”.

Luego, en octubre de 1998 emite un pronunciamiento en el que señala que “La Constitución Política Peruana consagra el equilibrio del Poder mediante las Funciones Legislativas, Ejecutivas y Judiciales y sus Órganos Jurisdiccionales, como el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo, etc.; sin embargo, el Ejecutivo está avasallando y ejerciendo un poder absoluto y sumamente peligroso en complicidad directa con el Parlamento. Así, pues, tenemos un Tribunal Constitucional disminuido, incapaz de poder pronunciarse contra las leyes inconstitucionales; un Consejo Nacional de la Magistratura con funciones recortadas... un Ministerio Público, que en virtud de una ley que le da todos los poderes a una Comisión Ejecutiva, despojándolo de sus funciones al Fiscal de la Nación que ha quedado prácticamente como un Fiscal decorativo... Todos estos atropellos al Estado de Derecho, los denunciamos y exigimos a los legisladores que rectifiquen su camino derogando las leyes inconstitucionales y devolviendo las funciones a quienes se las han arrebatado y restituyendo a los miembros del Tribunal Constitucional que han sido despojados de sus funciones”.

Cuando el gobierno anuncia el retiro del Perú de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, el CONEP difunde una nota de prensa el 12 de julio de 1999 en la que señala “Con gran consternación hemos recibido la noticia de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tomaron la decisión unilateral de retirarse de la competencia contenciosa de la Corte... Expresamos nuestra profunda preocupación por la determinación de nuestro Gobierno, pues ella afecta los derechos de los peruanos al impedirles recurrir ante un fuero supranacional de

comprobada autonomía y solvencia jurídica, el cual durante los últimos años, ha sido para muchos la única posibilidad de encontrar justicia a sus demandas debido a la carencia de independencia en la administración de justicia en el Poder Judicial...”.

El movimiento de derechos humanos

El movimiento de derechos humanos representado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, decidió explícitamente asumir la recuperación del orden democrático como una causa de derechos humanos¹⁸⁰; por ello, permanentemente expresó su rechazo a la intervención política de las instituciones, especialmente del sistema judicial y a partir de la experiencia concreta de la legislación antiterrorista de 1992.

En octubre de 1992 la Coordinadora difundió un informe advirtiendo sobre los peligros de una “cacería de brujas” en la lucha contra el terrorismo y sobre la falta de independencia de jueces y fiscales: “Las consecuencias de las acusaciones infundadas y procesamientos apresurados de personas inocentes, acusándolos de ser miembros de Sendero Luminoso, tiene consecuencias tremendamente negativas para la pacificación del país... El Gobierno actual, especialmente después del golpe de Estado, ha estigmatizado y criticado infundadamente a dirigentes y, en especial, a organizaciones de derechos humanos... no ha duda en difundir irresponsablemente listas y a detener a personas ajenas a los grupos alzados en armas... el inicio de procedimiento judiciales, con gran cobertura periodística, denota un facilismo impresionante de parte de la mayoría de integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público... Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los jueces y fiscales han sido nombrados por la dictadura, resulta evidente la incapacidad de resistir una presión política...”.

En ese mismo marco de lucha contra el terrorismo, se propuso desde el gobierno el restablecimiento de la pena de muerte. La implementación de esta iniciativa suponía la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La *Coordinadora* consideró que tal denuncia sería "un hecho sumamente grave para el país", que "afectaría aún más su ya socavado prestigio internacional en la comunidad de naciones civilizadas" (20 de octubre de 1992). Insistió en esta postura en posteriores comunicados de junio y octubre de 1993. La denuncia, finalmente, no se materializó, aunque la nueva Constitución amplió los supuestos de aplicación de la pena de muerte, comprendiendo el delito de terrorismo; ampliación constitucional que tampoco llegó a desarrollarse legislativamente ni a materializarse en la práctica.

El 23 de febrero de 1993, la Coordinadora publica un pronunciamiento en respuesta a las críticas que venían recibiendo en ese momento las organizaciones de derechos humanos que denunciaban en el Perú y en el mundo que en nuestro

¹⁸⁰ El 9 de abril de 1992 la Coordinadora publica en el Diario “La República” un pronunciamiento en el que condena “enérgicamente el golpe de estado gestado por el Sr. Alberto Fujimori Fujimori, quien con el apoyo de los mandos de las Fuerzas Armadas ha atentado gravemente contra la Constitución, instituciones democráticas y libertades fundamentales... los cambios necesarios en las instituciones deben efectuarse dentro del marco legal y constitucional vigente...”.

país sí se violaban los derechos humanos, denuncia que generó dificultades para el apoyo financiero internacional. “... no podemos dejar de decir que en el Perú sí se violan sistemáticamente los derechos humanos. La responsabilidad de que ello ocurra es del gobierno que no ha hecho nada serio y consistente por cambiar esta situación, y no de los que... denunciamos esta realidad... Para iniciar este cambio proponemos... Que se garantice la plena autonomía del Poder Judicial y el Ministerio Público para que se investigue y sancione a los responsables de las violaciones a los derechos humanos, en particular los casos de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales... Que se revise la legislación penal hoy existente para que sin perjuicio de su necesaria severidad y eficacia, se restablezcan las garantías básicas del debido proceso. Asimismo, se establezcan mecanismos judiciales de revisión en procesos donde manifiestamente hay casos de inocentes condenados...”.

El 9 de julio de 1993 publica un pronunciamiento en torno al caso “La Cantuta” en el que señalan: “La desaparición de los 9 estudiantes y un profesor en la Universidad La Cantuta, se ha convertido en los últimos meses en el símbolo más importante de la lucha por los derechos humanos y contra la impunidad en el Perú... El reciente descubrimiento en Cieneguilla de fosas comunes en las que se hallan los restos de varias personas intencionalmente mutiladas y quemadas... y el hecho de que ello haya sido posible por una denuncia en donde se alude expresamente que estos serían los restos de las víctimas... hace ya insostenible que el gobierno y las Fuerzas Armadas sigan negándose a esclarecer la verdad y hacer justicia... Por ello y para que esta nueva etapa no termine en la frustración e impunidad de los anteriores, consideramos imprescindible que de inmediato... Que las autoridades judiciales garanticen una investigación de los restos hallados y que para ello se asegure la transparencia permitiendo la acreditación de peritos de parte, nacionales e internacionales, independientes y de reconocida solvencia científica...”.

En relación a este mismo caso, la Coordinadora se volvió a pronunciar el 13 de julio, el 20 de julio, el 27 de noviembre y en el mes de diciembre de ese mismo año; asimismo, vuelve a pronunciarse el 9 y el 24 de febrero de 1994, lo que revela que en todo momento se mantuvo alerta y vigilante para impedir la impunidad en dicho caso¹⁸¹.

Con ocasión de la discusión de lo que posteriormente se convertiría en la Constitución de 1993, el 17 de octubre de 1993 la Coordinadora publicó un pronunciamiento en el que sentó su posición frente a algunos aspectos ya aprobados por el Congreso Constituyente Democrático: “Reitera su rechazo a la ampliación de la pena de muerte... Deplora la consagración constitucional de la jurisdicción militar sobre civiles... Expresa su preocupación por la exclusión de los derechos económicos, sociales y culturales en la categoría de derechos fundamentales...”.

¹⁸¹ El del 20 de julio de 1993 se tituló “La Fiscal de la Nación se negó a aceptar la participación de expertos independientes en la investigación sobre las fosas de cieneguilla”; el del 27 de noviembre de ese mismo año se llamó “No a la impunidad”; el de diciembre de 1993 resaltaba “Coordinadora Nacional de Derechos Humanos deplora decisión del Ministerio Público en caso La Cantuta”; el del 9 de febrero de 1994 se titulaba “la Cantuta, indignante impunidad” y, finalmente, el del 24 de febrero de ese mismo año se llamó “Por un Perú justo, sin impunidad. El caso de La Cantuta”.

Por otro lado, a propósito de la visita al Perú de la Comisión de Juristas Internacionales que culminó en el “Informe Goldman”, la Coordinadora también publicó una nota de prensa el 16 de abril de 1994 en la que expresó su respaldo a dicha Comisión: “Un sector de la opinión pública y las autoridades concernidas, han manifestado su disconformidad con el informe. Lo ha calificado de una parte de “superficial”, “inconsistente” y de otra, como una intromisión en asuntos internos... Nuestra opinión es que el informe... es un valioso instrumento que debe permitirnos corregir graves errores en nuestra administración de justicia en relación a los derechos humanos. Son muchas las personas, generalmente campesinos o de escasos recursos económicos, quienes se ven perjudicadas a causa de una legislación y una práctica que comporta graves violaciones a los derechos humanos... Para la comunidad internacional, es insostenible la argumentación de que un gobierno pueda ignorar los estándares internacionales mínimos de derechos humanos, por el hecho de que se halle en guerra o en tensión interna. Tal argumentación, propia de regímenes autoritarios, recibe siempre la misma respuesta: la vida, la libertad, el debido proceso, son derechos irrenunciables del ser humanos que la comunidad internacional tutela...”.

El 26 de junio de 1994 la Coordinadora publica un pronunciamiento mostrando su disconformidad con arbitrarias decisiones judiciales en relación a personas acusadas del delito de terrorismo: “Ante las recientes libertades otorgadas a dirigentes y miembros de grupos terroristas... RECHAZAMOS las libertades otorgadas a dirigentes de grupos terroristas y partícipes de graves crímenes... REITERAMOS nuestra preocupación por las contradicciones existentes en la aplicación de la legislación sobre arrepentidos, ocasionando la indebida liberación de dirigentes terroristas y provocando la encarcelación de ciudadanos inocentes por la simple declaración de un arrepentido. Esta situación irregular implica a la Policía Nacional, el Ministerio Público y al Poder Judicial, quienes... intervienen para calificar a los arrepentidos y ponerlos en libertad...”.

Fruto de toda esta campaña de la Coordinadora contra la legislación antiterrorista, fueron las modificaciones adoptadas en abril de 1995 y que motivó un pronunciamiento el día 21 de ese mes: “La Coordinadora... ante la decisión del Congreso Constituyente Democrático de suprimir la institución de los jueces sin rostro, restablecer la no responsabilidad penal de los menores de 18 años y el reconocer el derecho de los presuntos implicados por terrorismo a designar libremente un abogado y a ser asesorado por éste desde el inicio de la intervención policial, expresa lo siguiente... Son significativas estas reformas aprobadas, pero aún existen importantes aspectos de la legislación que deben modificarse y que todavía no han sido tomados en cuenta...”¹⁸².

Un momento muy importante en esa perspectiva trazada por la Coordinadora, fue el otorgamiento del Premio Nacional de Derechos Humanos “Ángel Escobar Jurado” en el año 1995, a la jueza Antonia Saquicuray, por su valiente actitud frente a la ley de amnistía o de impunidad promulgada por Fujimori a mediados de ese mismo año. La importancia de este respaldo es recordada años después

¹⁸² Sin embargo, poco tiempo después el propio régimen retrocedería parcialmente en estos avances.

por dicha magistrada, quien en el taller de validación del presente documento reconoció que “las instituciones de derechos humanos salieron en nuestra defensa en los momentos que tuvimos problemas, fueron las voces que más nos apoyaron en los momentos más difíciles... un magistrado que enfrenta un problema debería ser apoyado por su institución, por sus propios colegas; lamentablemente no ha sido así”¹⁸³.

Frente a la ley de amnistía o de impunidad, el 14 de junio de 1995 la Coordinadora hace público un enérgico pronunciamiento en contra de dicha medida, iniciando así una larga campaña nacional e internacional que luego de varios años culminaría con la famosa sentencia de la Corte Interamericana en el caso “Barrios Altos”: “La amnistía dictada por el Congreso Constituyente Democrático la madrugada del día de hoy es inaceptable, inconstitucional y sin precedentes en las democracias latinoamericanas... con esta medida se quiere dejar en la impunidad los crímenes contra los derechos humanos cometidos desde 1980... Exigimos dejar sin efecto esta ley...”. El 17 de junio de ese mismo año la Coordinadora alentó públicamente “a todos los ciudadanos a seguir manifestando su desaprobación a la Ley de Amnistía que impone el olvido... interrumpiendo investigaciones criminales y suspendiendo sanciones en proceso...”.

Cuando salió a luz el descuartizamiento y la tortura de dos ex agentes de inteligencia (Mariella Barreto la primera, Leonor La Rosa la segunda), por miembros del ejército, la Coordinadora denunció públicamente que “se presentó en el Hospital Militar con la finalidad de entrevistarse con la señora Leonor La Rosa... El encuentro no se efectuó al no estar permitidas las visitas. El Director del Hospital... dio a conocer el memorando del Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM) en el que no autorizan ninguna visita a la señora Leonor La Rosa... Ante esta negativa, se le solicitó... la posibilidad de sostener una entrevista con los médicos que atienden a la señora La Rosa... pero también fue negada... Las denuncias escuchadas de la señora Leonor La Rosa van más allá de las torturas infringidas a su persona, ha hablado de tortura sistemática en los locales del SIN... La Coordinadora... considera que la tortura es un delito común y como tal debe ser investigado en el fuero civil”.

El 3 de julio de 1996, frente a la reforma judicial, la Coordinadora se pronunció públicamente de la siguiente manera: “Todos en el Perú deseamos una reforma profunda de la administración de justicia. La histórica inoperancia y falta de credibilidad pública del Poder Judicial en nuestro país debe resolverse... La esencia de nuestro cuestionamiento... radica en la inconstitucionalidad de

¹⁸³ Meses antes, el 20 de junio de 1995, la Coordinadora publica un pronunciamiento de respaldo “a la jueza Saquicuray y a la fiscal Magallanes por la independencia demostrada en el caso Barrios Altos... por la valiente y decidida demostración de independencia del Poder Judicial, expresada a través de la resolución de fecha 16 de junio del presente año, que declara inaplicable el artículo 1° de la Ley 26479, por resultar inconstitucional y contrario a los Tratados internacional que sobre Derechos Humanos el Estado Peruano ha suscrito... Declara su honda preocupación por las declaraciones públicas de la Dra. Blanca Nélica Colán, Fiscal de la Nación, al constituir éstas una intromisión en la independencia del Poder Judicial... Exhortar a las instancias de dirección del Poder Judicial... brinde su total respaldo y vele por la seguridad de ambas magistradas...”. Posteriormente, el 17 de julio de ese mismo año la Coordinadora rechaza públicamente “la resolución de la undécima Sala Penal que aplica la Ley de Amnistía a los autores de tan horroroso crimen...”.

algunas de sus disposiciones transitorias que subordinan al Poder Judicial y podrían dificultar que éste sea imparcial e independiente en sus decisiones. No es la primera vez que se intenta una reforma por esta vía; el camino de la injerencia de un poder público en otro no otorga estabilidad institucional ni seguridad jurídica... Para la ciudadanía preocupada por el respeto a los derechos humanos es primordial que los derechos fundamentales puedan alegarse ante tribunales de justicia que muestren independencia e imparcialidad... Los organismos de derechos humanos hemos percibido muy particularmente esta situación en los casos de inocentes... y la impunidad frente a crímenes de lesa humanidad...”.

Otras normas posteriores que lesionaron la autonomía del Poder Judicial u organismos autónomos del sector también merecieron el mayor rechazo. Frente a la Ley 26738 que amplió las atribuciones de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, el 10 de enero de 1997 la Coordinadora emitió un comunicado titulado “Administración de justicia: otra afrenta a su autonomía”: “expresamos nuestro rechazo a la ley 26738 que reduce la potestad del Fiscal de la Nación; que amplía las atribuciones de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público concediéndole la facultad de nombrar a los fiscales... Se trata de la cuarta ley con nombre propio, en el caso del Ministerio Público... Nuestra institución ha comunicado a la opinión pública en anteriores ocasiones nuestra preocupación por las normas que afectan la autonomía e independencia de los órganos de la administración de justicia... Recordamos que en julio y noviembre de 1996 el Comité de Derechos Humanos de la ONU recomendó al Estado peruano “que durante el proceso de reforma del sistema judicial se haga todo lo posible para garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces”. Similar invocación realizó, en setiembre del año pasado, el Relator para la independencia de jueces y abogados de las Naciones Unidas”.

Frente a la destitución de los 3 magistrados del Tribunal Constitucional, mostró su rechazo mediante comunicado del 9 de mayo de 1997. Asimismo, difundió en el ámbito nacional las decisiones que se lograban en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, como fue el comunicado de fecha 23 de setiembre de 1997 en relación al caso de María Loayza o el comunicado de fecha 22 de octubre de 1997 en torno al caso Neyra Alegría (El Frontón).

En Junio de 1998 un fugaz Presidente del Consejo de Ministros declaró públicamente que atendería de manera directa los asuntos relacionados con la plena vigencia de los derechos humanos. En respuesta, la Coordinadora elabora y difunde un documento en el que reitera los puntos que deberían ser atendidos de inmediato para garantizar la vigencia de los derechos humanos; en el punto “institucionalidad/democracia” el documento señaló: “Restituir a los magistrados del Tribunal Constitucional arbitrariamente destituidos... Derogar las normas que violentan las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura, restableciendo las potestades que de acuerdo a la constitución le corresponden... Respetar la autonomía e independencia del Poder Judicial y el Ministerio Público, dando por concluidas las funciones de las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y el Ministerio Público. Restablecer las funciones del Fiscal de la Nación, de gestión y gobierno del Ministerio Público. Eliminar la figura de jueces y fiscales provisionales y nombrar a los titulares, derogar la norma que

equipara los derechos y atribuciones de los provisionales con los de los titulares”.

Por otro lado, el 8 de julio de 1999 la Coordinadora también condenó y rechazó el pretendido retiro del Perú de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “La decisión del Gobierno y el Congreso de retirar el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte... es un acto ilegal e inconstitucional que constituye un hecho gravísimo que afecta a todos los peruanos... Con esta decisión se suprime el derecho de los peruanos de recurrir a un órgano internacional para garantizar que se respeten nuestros derechos básicos... La decisión de retiro de la competencia... se suma a otras decisiones tomadas anteriormente... que dejan en el desamparo a todos los peruanos y aísla al país de la comunidad internacional...”.

Este hecho mostró con claridad la importancia de la presión de la comunidad democrática internacional, en la defensa de los derechos humanos durante ese periodo. Así es, el 13 de julio de 1999 se hizo público un pronunciamiento internacional contra el retiro del Perú de la jurisdicción contenciosa de la Corte y que fue suscrito por cientos de organizaciones y personalidades de todo el mundo, en especial, de América Latina: “La decisión del Gobierno y el Congreso peruano... es un acto arbitrario que constituye un hecho gravísimo que debilitaría el sistema de protección regional de los derechos humanos... Que los Estados miembros de la OEA rechacen esta decisión... Y que no se admita la medida adoptada por el gobierno peruano por no estar contemplada ni permitida por la Convención Americana de Derechos Humanos ni por la Convención de Viena sobre tratados... Que la Asamblea General de la OEA, siendo un órgano político, defienda firmemente a su órgano jurisdiccional y no permitir que se produzcan regresiones tan flagrantes como es el caso peruano que podrían ser replicadas por países de la región renuentes al monitoreo internacional de las situaciones de derechos humanos en sus propios países, debilitando el conjunto del sistema... La decisión del Gobierno peruano es una grave involución en el respeto de los derechos humanos contradiciendo la tendencia en el sistema regional en la que nuevos gobiernos se han adherido a la competencia de la Corte como es el caso de Haití, República Dominicana, Méjico y Brasil”.

Como se puede apreciar a través de sus pronunciamientos, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos fue una de las instituciones de la Sociedad Civil que, durante la intervención política del sistema de justicia, permanentemente denunció, fiscalizó y, eventualmente, formuló propuestas concretas de modificación o derogación de leyes incompatibles con la Constitución, los estándares internacionales o los derechos humanos. Y lo hizo –tal como desarrollaremos luego- desde la experiencia concreta de la defensa de los derechos civiles y políticos, en especial, de miles de personas que sufrieron detención injusta, tortura, ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas en el marco de la lucha contra el terrorismo.

Un aspecto que potenció enormemente los efectos de esta labor de la Coordinadora, fue la presión internacional. Desde el inicio, la Coordinadora se apoyó en redes internacionales y en los sistemas regional y mundial de derechos humanos, a fin de dar a conocer al mundo lo que en esos momentos sucedía en

nuestro país y, por otro lado, para obligar cambios en la legislación y práctica nacionales a partir de estándares internacionales de derechos humanos que, entre otras cosas, comprenden exigencias de independencia de los tribunales, debido proceso, etc.

El Consejo de la Prensa Peruana

El Consejo de la Prensa Peruana, que reúne a prestigiosos medios escritos de comunicación, también se pronunció sistemáticamente contra las restricciones a la libertad de prensa en el Perú, algunas de las cuales fueron impuestas con el apoyo del Poder Judicial o del Ministerio Público “digitados”.

Un caso de especial relevancia fue la privación de la nacionalidad peruana al empresario Baruch Ivcher y el arrebato del control de su canal de televisión: “Frente a las últimas medidas graves e inconstitucionales adoptadas por el gobierno... el Consejo... advierte a la opinión pública... El grotesco e ilegal retiro de la nacionalidad peruana al señor Baruch Ivcher... no sólo atenta contra la libertad individual y los derechos fundamentales de la persona, sino que tiene también implicancias directas en el ejercicio de la libertad de prensa en el Perú...” (comunicado del 15 de julio de 1997). Pocos meses después se volvería a pronunciar en ese mismo sentido: “Frente a los últimos hechos relacionados con Frecuencia Latina... El inconstitucional argumento para el retiro de la nacionalidad peruana al señor Baruch Ivcher... ocurre en momento que esa entidad efectuaba una denuncia más en contra de estamentos del gobierno, en este caso sobre la interferencia telefónica... Esto le otorga un origen espurio a los procesos sobre el tema, ya que es evidente que el fin de ellos no es reponer algún eventual derecho conculcado de tipo empresarial, sino acallar un medio de comunicación...” (comunicado del 16 de setiembre de 1997)¹⁸⁴.

Posteriormente, el Consejo vuelve a denunciar públicamente a lo que calificó como una “escalada de hostilidades contra la prensa libre”: “En las últimas semanas el país es testigo de una grave escalada de ataques contra la prensa y los periodistas independientes... Ante todo esto el Consejo... advierte sobre el peligro que, día a día, se cierne sobre la libertad de información y los medios de comunicación” (comunicado del 1° de junio de 1998).

A principios del año 2000, el Consejo vuelve a reiterar ante la opinión pública “su mayor preocupación por las diversas acciones realizadas contra algunos

¹⁸⁴ Meses antes, ya el Consejo de la Prensa Peruana había alertado a la opinión pública que “Con gran preocupación por los últimos acontecimientos políticos relacionados con el libre ejercicio periodístico, el Consejo de la Prensa Peruana comunica a la opinión pública... Inmediatamente después de que el periodismo puso en evidencia casos concretos de violaciones de derechos humanos; y cuando se ha generado una amplia polémica respecto a la desaparición del Tribunal Constitucional legítimo, desde el Ejecutivo y las FFAA empezaron a formularse “denuncias” genéricas –sin sustento probatorio convincente- en torno a algunos medios de comunicación y a periodistas a los que califica de “corruptos” sin identificarlos... Las acusaciones difusas, así como la manera insólita de emitir tanto un comunicado oficial contra el presidente del Directorio del Canal 2 de Televisión, cuanto una ofensiva de spots publicitarios –que pretende demostrar la supuesta existencia de alguna orquestada campaña en contra de las Fuerzas Armadas- agravia a la prensa nacional en su conjunto... Ante esto, el Consejo... rechaza enérgicamente todo intento, directo o sutil, de recortar o coaccionar las libertades fundamentales” (comunicado del 20 de junio de 1997)

medios de comunicación y personas vinculadas a la actividad periodística que son críticos contra el actual régimen y el Poder Judicial. Estos hechos no hacen más que afectar la libertad de prensa, enturbiar el próximo proceso electoral y restar la seriedad de los órganos jurisdiccionales... Los procesos judiciales que han derivado en sospechosas acciones contra el... director del diario “Correo” de Piura, el pretendido embargo contra las maquinarias en las que se imprime el diario “Liberación”... no hacen más que corroborar esta preocupación...” (comunicado del 3 de enero del 2000).

Pocos meses después, el Consejo anuncia su permanente estado de alerta “ante el uso político reiterado de maniobras judiciales que, escudándose tras conflictos de índole empresarial, buscan, en la práctica, coartar la libertad de expresión de medios de comunicación independientes... El caso más reciente atañe al diario El Comercio que, luego de documentar periodísticamente una presunta masiva falsificación de firmas... ha tenido conocimiento de que se estaría orquestando una acción judicial para poner el control del diario en manos de un grupo minoritario de accionistas vinculados al gobierno... En semanas pasadas acciones judiciales cuestionables determinaron el embargo de los equipos de la Radio 1160...” (comunicado del 13 de marzo del 2000). Nuevamente, en mayo de ese mismo, vuelve a denunciar estas maniobras judiciales contra el diario El Comercio¹⁸⁵.

Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia

Esta asociación representa a los jueces que mostraron cierto grado de resistencia frente a la intervención política de la administración de justicia. Esta organización fue creada precisamente debido a la preocupación que sentía un grupo de jueces respecto a la intervención política. Es evidente que para su fundación se inspiraron en experiencias similares de España o Italia, para lo cual, tomaron contacto con representantes de dichas instituciones, contacto que en la actualidad siguen manteniendo (en especial con Jueces por la democracia de España).

Al explicar las razones de su fundación, su primer presidente, el actual presidente de la Corte de Lima Sergio Salas recuerda que “Nos preocupaba la injerencia de tipo político y cómo esto perjudicaba seriamente nuestra tarea de administrar justicia... Es más, advertíamos con preocupación que los magistrados que aplicábamos la justicia de manera independiente, de acuerdo con los principios constitucionales, éramos víctimas de presión e interferencia directa. Esto no es un secreto... Por consiguiente, la imagen de los magistrados del Poder Judicial, estaba seriamente dañada y nosotros mismos no podíamos

¹⁸⁵ “El Consejo... expresa su enérgico rechazo por el reiterado amedrentamiento judicial que, bajo inspiración política, se cierne contra el diario El Comercio, cuya independencia editorial es ampliamente conocida... vemos con alarma y preocupación cómo representantes del Ministerio Público persisten en estos afanes mediante acciones judiciales absolutamente carentes de fundamentos jurídicos... la fiscal Hilda Valladares (hoy denunciada judicialmente)... se ha inhibido de conocer legalmente uno de los procesos, pero en vez de resolver su improcedencia, simplemente lo ha trasladado al despacho de la fiscal superior ad hoc Julia Eguía (hoy también denunciada judicialmente)...” (comunicado del 26 de mayo del 2000).

permitir que nos siguieran dañando. Teníamos que hacer algo, ya que los comunicados y las protestas no eran suficientes...”¹⁸⁶.

Por su parte, en el taller de validación y discusión del presente documento, otro de sus miembros, el vocal Aldo Atarama, sostuvo que “Jueces por la Justicia y la Democracia fue el corolario de una serie de luchas independientes que se venían dando separadas... cuando tuvimos que unirnos lo hicimos convencidos de que era necesario, que era un tema de vida o muerte dentro del poder judicial y hubieron algunos que dijeron que eso era una locura... algunos creen que Jueces por la Justicia y la Democracia salió fácilmente, no es así, salió pese a muchas presiones”.

Tal era el ambiente de sumisión que se respiraba en predios judiciales durante esos años, que los pocos magistrados de esta asociación destacaron por su independencia y honestidad y rápidamente fueron identificados como una corriente distinta al interior del Poder Judicial, una “corriente democrática”¹⁸⁷.

Durante dicho periodo, esta asociación por lo general no emitió comunicados públicos pero sí llevó a cabo algunas gestiones internas que en definitiva supusieron una oposición “desde dentro” (con las limitaciones de enfrentarse a un poder tan grande como el que en esos momentos ejerció el régimen en la justicia). Así por ejemplo, en su balance del año 1999 la revista *Ideele* informaba: “en el actual contexto de control político del Poder Judicial cabe destacar el reciente papel que vienen cumpliendo los magistrados y magistrados de la asociación para la Justicia y la Democracia, quienes, liderando un grupo de 58 jueces y vocales titulares, han impugnado legalmente las modificaciones reglamentarias de la AMAG... Independientemente del resultado final del procedimiento iniciado por tales magistrados, lo cierto es que éste constituye de por sí un gesto loable de independencia en un medio judicial donde hoy prima más bien el temor a las represalias...”¹⁸⁸.

En esa misma línea, la asociación protestó ante las autoridades de la reforma judicial, por los continuos traslados y rotaciones de jueces y vocales titulares, sin que se respetara su inamovilidad. Ya durante la transición democrática, ante la Mesa de Diálogo de la OEA se sumaron al pedido de desactivación de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. Posteriormente, ante la posibilidad que el Parlamento aprobara una ley para prorrogar el mandato del Presidente de la Corte Suprema en funciones –que finalmente fue aprobada-, la Asociación sostuvo varias reuniones con los congresistas, alcanzándoles su propuesta de que el Presidente de la Corte Suprema fuera elegido por todos los magistrados titulares del país.

Medios de comunicación y periodistas

Si bien este ámbito de la sociedad civil no está incluido en los términos de referencia de la presente investigación, cabe mencionar que pese a que muchos medios de comunicación estuvieron controlados durante los años del régimen de

¹⁸⁶ Entrevista concedida para la presente investigación, de fecha 15 de febrero del 2002.

¹⁸⁷ Revista *Ideele* N° 118, Instituto de Defensa Legal, Lima, mayo de 1999, pp. 69-73.

¹⁸⁸ Revista *Ideele* N° 124, Instituto de Defensa Legal, Lima, diciembre de 1999, p. 97.

Fujimori y Montesinos (en especial la televisión de señal abierta), otros, así como un conjunto de periodistas independientes, cumplieron un papel fundamental respecto a la administración de justicia.

Una parte importante de la prensa escrita –sobre todo *El Comercio*, *La República*, *Caretas*--, así como algunos espacios de televisión por cable (Canal N) y de radio (CPN), fueron informando los hechos y criticando permanentemente el proceso de intervención política. Así mismo, el periodismo de investigación sacó a luz muchos de los fallos y las sentencias que favorecían de manera escandalosa a los intereses y objetivos del régimen.

Defensoría del Pueblo

También está excluida de los términos de referencia de la investigación pues es obvio que ni es administración de justicia ni es sociedad civil. Sin embargo, sí tiene que considerarse como un elemento de contexto el papel que cumplió en la defensa del Estado de Derecho en el marco de un régimen autoritario.

Temas como la falta de independencia del Poder Judicial por la intervención del poder político, el exceso de competencias de la justicia militar o el recurso permanente a la legislación de excepción -normatividad antiterrorista, normas sobre seguridad nacional-, o medidas como la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, fueron permanentemente objeto de pronunciamientos, informes e invocaciones o recomendaciones por parte de la Defensoría del Pueblo.

Juristas, expertos y académicos

Vinculados a estudios de abogados o universidades. Si bien fueron expresamente excluidos de los términos de referencia de esta investigación por constituir un sector bastante “difuso”, de todas maneras vemos conveniente mencionarlos, pues el papel crítico que asumió un grupo minoritario de juristas de reconocida trayectoria fue un obstáculo importante en el proceso de intervención del sistema de administración de justicia.

Jóvenes

Es importante mencionar a este sector porque habitualmente fue llamado la *generación X*, precisamente por su apatía e indiferencia política frente lo que sucedía en el país durante los noventa. Sin embargo, los jóvenes repentinamente tuvieron una importante reacción y se movilizaron con relación a un tema vinculado a la justicia: la destitución de los 3 magistrados del Tribunal Constitucional.

¿Empresarios?

Nuestra posición es que ninguno de los gremios empresariales –Confiep, Asociación de Exportadores (Adex) y la Sociedad Nacional de Industrias (SNI)- mantuvo una posición firme opuesta a la intervención del sistema de justicia o relativa a los continuos fallos a favor del régimen y en contra de sus adversarios.

Hicieron algunos pronunciamientos específicos –como contra la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional¹⁸⁹–, pero éstos no justifican que se hable de una línea de posición representativa¹⁹⁰.

Puede señalarse como representativo de esta conducta empresarial durante el periodo, el mesurado pronunciamiento que la Confiep difunde en junio del año 2000, luego que Fujimori había consumado el fraude electoral: “La empresa privada... destaca lo que a nuestro parecer, deberán ser los temas prioritarios en la agenda nacional... 2. El nuevo gobierno debe establecer las acciones necesarias y consolidar todas las instituciones democráticas del país... 3. El nuevo gobierno debe establecer una real y verdadera independencia de los Poderes del Estado...”.

Para nosotros, esta conducta se explica por dos elementos: 1) las simpatías por el régimen que, a pesar de todo, los empresarios mantuvieron durante muchos años y 2) la subordinación de temas vinculados al Estado de Derecho, respecto a concretos intereses económicos o empresariales.

¿Universidades?

Consideramos que, a pesar de eventuales pronunciamientos, en general las universidades no dieron una batalla importante y digna de ser reconocida contra la intervención política del Poder Judicial. Esto se debió a que algunas estaban intervenidas estatalmente y otras no quisieron correr el riesgo de enfrentar las represalias del régimen. Al respecto, en el taller de validación y discusión del presente documento, Samuel Abad, defensor del pueblo adjunto para temas constitucionales y reconocido profesor universitario, señaló que “aquí estamos sentados varios profesores universitarios y se menciona que ninguna Universidad dio una batalla importante digna de ser reconocida, en realidad algo esta pasando... la necesidad de asumir que la universidad sea una conciencia crítica de la sociedad, la universidad no solo es un ente que forma profesionales sino tiene que ser la conciencia crítica y esta conciencia crítica a lo largo de muchos años no se ha visto por diversas razones...”.

Un caso especial lo constituye la Pontificia Universidad Católica del Perú que, en algunas oportunidades se pronunció en contra de los atropellos al Estado de Derecho. Cabe resaltar el comunicado que se refiere a la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional, en el que sostuvo que tal organismo autónomo es “concebido como un órgano esencial para la vigencia del Estado de

¹⁸⁹ El 3 de junio de 1999 publica un pronunciamiento en el que manifiesta: “Diversos acontecimientos vinculados con decisiones de poderes y entidades del Gobierno con las cuales discrepamos, especialmente la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, hacen necesario demandar se respete la seguridad jurídica en el país... Sería muy lamentable que lo conseguido en nuestro proceso de desarrollo en los últimos años, con el esfuerzo y sacrificio de todos los peruanos, se vea afectado al vulnerarse el Estado de Derecho...”

¹⁹⁰ El 3 de octubre de 1998 publica un pronunciamiento en el que, entre otros puntos, lamenta genéricamente que “Decisiones que emanan del poder político vienen distorsionando y agravando el Estado de Derecho, violando garantías elementales del debido proceso judicial a personas naturales y jurídicas... La consolidación de una economía de mercado, en marcha, se debe fundamentar en una democracia con autonomía e independencia de poderes, seguridad jurídica y respeto a la Constitución y a las leyes”.

Derecho”, por lo que “la destitución de tres de sus miembros por el Congreso de la República, ha desestabilizado seriamente a esta institución fundamental” y es una decisión que “no se ajusta a derecho, y por ello es arbitraria” (1° de junio de 1997).

Sobre la Ley N° 26933 que “regula... las causales de destitución y limita la función de destitución que ejerce el Consejo Nacional de la Magistratura... en tanto el nuevo procedimiento prevé que dicho organismo autónomo actúa como segunda instancia, con lo cual podría no llegar a conocer el caso si la primera absuelve al magistrado procesado, la Universidad sostiene que conlleva un desconocimiento del “espíritu y la letra de la Constitución”, añadiendo que son “hechos que lesionan nuestro estado de derecho y atentan contra la seguridad jurídica que la nación reclama” (13 de marzo de 1998).

Luego, con ocasión del retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 20 de julio de 1999 la Universidad señaló públicamente que “En el contexto de fragilidad institucional de la justicia peruana por la vigencia de normas transitorias de gobierno en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, así como por la existencia de una abrumadora mayoría de jueces y fiscales provisionales, la Universidad manifiesta su preocupación por el retiro del Perú de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos... Por ello consideramos de primera importancia que el Perú regularice plenamente y en el menor tiempo posible la vida institucional del Poder Judicial y del Ministerio Público, cuyas comisiones de gobierno en la actualidad se limitan a administrarlos, y que también tome los pasos conducentes a restituir plenamente entre nosotros la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

Finalmente, cuando se difundió el video Kouri-Montesinos que evidenció la red de corrupción montada por el asesor presidencial, la Universidad afirmó que “a lo largo de los últimos años se ha vivido en el país un paulatino deterioro del Estado de derecho”, caracterizado, entre otros factores, por “la neutralización de la independencia de los poderes y por la pérdida de autonomía de las instituciones; todo ello acompañado de una generalizada pérdida de confianza en la administración de justicia” (27 de setiembre del 2000).

¿Sindicatos?

tampoco nos inclinamos a considerarlos, por las siguientes razones: 1) su debilidad, 2) la disminución de la movilización sindical debido a las medidas autoritarias y 3) sólo al final del régimen asumieron la bandera de la democracia y del Estado de Derecho como parte de sus reivindicaciones laborales.

Una actuación diferente de las mencionadas y que merece ser destacada más adelante, es la que, al final del régimen de Fujimori y Montesinos, tuvieron en la mesa de diálogo de la OEA la sociedad civil -la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Confiep, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)- así como la Iglesia Católica y la Defensoría del Pueblo. Este espacio jugó un papel decisivo en el proceso de instaurar la transición democrática, y como parte de este proceso, en el inicio del desmontaje de la

intervención política en la administración de justicia así como de la reforma judicial; acordándose, entre otras medidas, la creación de los Consejos Transitorios de Gobierno del Poder Judicial y del Ministerio Público, conformados por representantes de magistrados y de la sociedad civil (“juristas de destacada trayectoria”).

Comisión Andina de Juristas

Sin duda, una de las instituciones más reconocidas en el estudio de la justicia y el Estado de Derecho, es la Comisión Andina de Juristas (CAJ). Todos los años esta institución publica y difunde un informe anual sobre la situación de la justicia y otros temas, en los cinco países de la región (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela). Durante el periodo bajo análisis, sus informes anuales se limitaron, sin embargo, a dar cuenta brevemente de algunos avances o retrocesos en el proceso de reforma en nuestro país, conforme se desprende de la síntesis preparada en base a sus informes de los años 1995 a 1999 y que va como anexo.

Por otro lado, durante el periodo la CAJ suscribió dos convenios de cooperación y asesoría técnica con el Poder Judicial¹⁹¹. Primero, por encargo de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial la CAJ, en noviembre de 1996, realizó el estudio "Proyecto de Indicadores Estadísticos Básicos de la Administración de Justicia", como una herramienta destinada al mejoramiento de los servicios judiciales, mediante la evaluación estadística del funcionamiento de las unidades jurisdiccionales permitiendo conocer los niveles de producción de las mismas, identificando los problemas y las posibles alternativas para su mejor funcionamiento. Igualmente, el sistema debía funcionar como un instrumento para el control y auto control de la función judicial.

Los indicadores judiciales diseñados, estaban orientados a medir algunos aspectos esenciales de la administración de justicia, como son la cobertura o acceso, la oportunidad en la prestación del servicio, el desempeño de las unidades judiciales y magistrados y los costos que demanda. El glosario de indicadores propuesto, fue validado a través de una muestra aplicada en el Distrito Judicial de Lima, levantando información de 400 expedientes, en procesos judiciales, archivados y en trámite, en los Juzgados Especializados Civiles y Penales, así como en las Salas Superiores y la Corte Suprema de Justicia en todas las Instancias, involucrando cada una de las vías procedimentales. La CAJ asegura que el modelo diseñado permitía, entre otras cosas, detectar los cuellos de botella y los principales problemas de la administración de justicia, tratándose de “un sistema que utiliza una tecnología nueva en la región, que debe servir como instrumento o insumo básico para determinar los problemas y los grados exactos de ineficiencia, midiendo matemáticamente el funcionamiento o disfuncionalidad del sistema judicial”¹⁹².

Luego de la evaluación efectuada por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, se determinó la bondad del modelo propuesto y la necesidad de su aplicación a una escala mayor que sirva como información de primer orden para una

¹⁹¹ Convenios que pueden verse en su página web www.cajpe.org.pe

¹⁹² Página web de la Comisión Andina de Juristas.

evaluación de la situación actual de la justicia en el país. El modelo fue aplicado en diciembre de 1997 en las sedes de Corte de los Distritos Judiciales de Arequipa, Callao, Lambayeque, Lima y La Libertad, por registrar la mayor carga procesal a nivel nacional. Para hallar los indicadores se aplicaron 29 fórmulas, que fueron a criterio del Poder Judicial peruano las más relevantes para una primera fase de aplicación a gran escala.

El estudio demandó el análisis de 3,440 expedientes judiciales entre archivados y en trámite. El levantamiento de información se realizó a través de métodos manuales e informatizados para ello la Comisión Andina de Juristas diseñó un software destinado a la construcción de los indicadores. Asimismo, se realizó un análisis de la población litigante en estos Distritos Judiciales, identificando las características y peculiaridades de los usuarios del servicio de justicia en cada zona, para ello, se aplicaron 670 encuestas a litigantes en los locales judiciales de cada una de las zonas de estudio. Para el análisis de esta información, la Comisión Andina de Juristas desarrolló un software para almacenar y procesar esta información.

Sobre el particular, Martín Castro, abogado de la CAJ, hace el siguiente balance: “La Comisión Andina trabajó durante la primera parte de la reforma un estudio y diseño de indicadores judiciales, indicadores de gestión y desempeño, todo en la lógica de la modernización. Tenía como fin medir el desempeño de los administradores de justicia... Este estudio se puso en manos de la Comisión ejecutiva para su implementación e incluso de capacitó a un grupo piloto de funcionarios judiciales en el manejo de estos softwares, en la producción de las fichas, pero nunca se implementó”.

Posteriormente, en mayo de 1998 la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial contrató los servicios de la Comisión Andina de Juristas para la elaboración del estudio "Diagnóstico, Diseño y Supervisión de la Implantación del Órgano de Gobierno Central y Descentralizado del Poder Judicial", el mismo que –según la página web de la CAJ- fue tratado a partir de un enfoque multidisciplinario, con claro énfasis en la mejora la organización, gestión administrativa y manejo de recursos del sistema judicial.

Para el desarrollo de dicho proyecto se realizó un diagnóstico integral del órgano de gobierno central y descentralizado, desde la perspectiva normativa y de los flujos administrativos existentes en la actualidad, permitiendo así, una reingeniería de estas instituciones para mejorar la gestión de estos sistemas, proponiendo alternativas concretas a ser consideradas para el futuro inmediato. Entre otros resultado, la CAJ elaboró una propuesta de anteproyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial que, sin embargo, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial nunca dio a conocer y que, por tanto, no pudo ser debatida públicamente.

Finalmente, en diciembre del año 2000 la CAJ publicó el libro “La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?”¹⁹³, que pretende ser un balance de todos los procesos de reforma o

¹⁹³ Comisión Andina de Juristas, La reforma judicial en la región andina, ¿qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?, Lima, 2000.

modernización judicial llevados a cabo en la región y que, en el caso peruano, si bien en la presentación el balance es claro al señalar la utilización política de la que fue objeto el sistema de justicia¹⁹⁴, en el desarrollo de los temas opta sin embargo por un enfoque de aspectos positivos y negativos de la reforma.

Entre los logros más importantes en los ámbitos administrativo y de modernización del Poder Judicial, la CAJ menciona los siguientes¹⁹⁵:

- Programa de retiro voluntario con incentivos: este proceso comprendió tanto al personal administrativo, como a los auxiliares jurisdiccionales.
- Reforma de la administración interna del Poder Judicial, cambios administrativos, de gestión, de remuneración del personal, de organización y métodos de trabajo, de infraestructura y soporte informático.
- Se diseñó un nuevo sistema de atención a los litigantes, a fin de eliminar el desorden existente en los juzgados y la falta de control sobre el personal auxiliar, estableciéndose el denominado sistema corporativo como modelo organizacional.
- La Gerencia General se ha ocupado de importantes programas, como son el tema de tasas judiciales (recaudación), la racionalización del presupuesto, el reglamento del bono jurisdiccional, el saneamiento de expedientes de pensionistas del Poder Judicial, la evaluación del personal y el Reglamento Interno de Trabajo.
- Se ha potenciado la función logística de la Procuraduría Pública del Poder Judicial, con programas de análisis de expedientes y saneamiento de los mismos.
- Se han efectuado estudios estadísticos desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Se ha trabajado en el Registro Central de Condenas y en Registro de abogados hábiles.
- Se han “terciarizado” los servicios de notificaciones judiciales, así como implementado este servicio en algunas zonas del país en las que era deficiente o prácticamente inexistente.
- Se determinó la prohibición de nombrar personal administrativo y jurisdiccional que se encuentre vinculado por razón de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o por matrimonio con otro servidor del Poder Judicial.
- Se establecieron salas itinerantes, las cuales permitirán que un mayor número de ciudadanos, principalmente quienes viven en zonas más alejadas, accedan a la justicia.
- Se dispuso la creación en Lima del juzgado penal de turno permanente y Mesa de Partes única con un promedio de 40 causas diarias.
- Se inició el juzgamiento de reos en los propios centros penitenciarios, creando salas y juzgados que funcionan en diferentes penales de Lima y provincias.
- Se avanzó en el diseño de un Código de Ética para los magistrados.

¹⁹⁴ “¿Es posible darle mayor poder y eficiencia a una institución sin que exista la real voluntad política de hacerlo? Es evidente que no... La reciente reforma de la justicia en el Perú nos ofrece un ejemplo penoso de esta situación pues se aprovechó la poca legitimidad del Poder Judicial para, tras la careta de la modernización, utilizar la institución como brazo de control político...” (Idem, p. 14).

¹⁹⁵ Idem, pp. 81-83.

- Se proyectó, con auspicio del BID, un programa de módulos básicos de justicia en diferentes lugares del país, para ampliar el acceso a la justicia.
- Se realizaron incrementos en las remuneraciones de los magistrados.
- Se ha podido apreciar la mejora en la infraestructura, entendiéndose que la modernización del Poder Judicial significa dar a los abogados y litigantes y sobre todo a los jueces, locales y equipamiento que faciliten sus respectivas labores, permitiéndoles tener el marco adecuado para ello. Sin embargo, resulta evidente que el nivel de mejora en este punto no equitativo en los distintos distritos judiciales.

Por su parte, entre los aspectos negativos la CAJ señala, entre otros, lo ocurrido con el sistema de formación, selección y nombramiento de magistrados¹⁹⁶:

- El sistema de selección, nombramiento y destitución de magistrados a través del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) ha tenido un funcionamiento efímero y, en realidad, nunca alcanzó a desarrollarse a plenitud, pues fue objeto de sucesivas restricciones inconstitucionales que recortaron o suspendieron las competencias del CNM. Resulta pues muy cuestionable que, a pesar de existir un tan alto y anormal índice de magistrados provisionales y suplentes, el gobierno del Presidente Fujimori haya impedido sistemáticamente el nombramiento de magistrados titulares.
- No es posible afirmar que la Academia de la Magistratura (AMAG) haya cumplido con los objetivos de su creación, como el programa de aspirantes que fue mediatizado en sus alcances y condicionado en su eficacia. Así, el positivo sistema de formación, selección, nombramiento y promoción de magistrados previsto en la Constitución, ha sido virtual letra muerta, tanto porque nunca se ha permitido que funcione a plenitud como por la suspensión y restricciones impuestas hace varios años a las atribuciones y funciones del CNM y la AMAG.

Instituto de Defensa Legal

Idéele es la revista institucional que mensualmente edita, publica y distribuye el Instituto de Defensa Legal (IDL), desde el año 1989 en forma ininterrumpida; en la actualidad se distribuye tanto a nivel nacional como internacional y tiene un tiraje de 3,500 ejemplares. Desde una perspectiva de derechos humanos y de valores democráticos, la revista ha sido un espacio de encuentro de opiniones diversas y, a la vez, canal de expresión de la posición que el IDL adoptaba en temas de derechos humanos, democracia, fuerzas armadas o administración de justicia.

En cuanto a administración de justicia, a partir del golpe del 5 de abril de 1992 sentó su posición crítica frente a lo que venía ocurriendo en el país y “a contracorriente” del apoyo mayoritario que en ese momento tenían las medidas que adoptaba el régimen de Fujimori. De esta manera, no sólo condenó la destitución masiva de magistrados y la “reorganización” del Poder Judicial, del Ministerio Público, etc., sino que denunció permanentemente –en el marco de la labor desplegada en ese sentido por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos- la instauración, endurecimiento y consolidación de una legislación

¹⁹⁶ CAJ, La reforma judicial en la región andina, ob. Cit., pp. 129-136.

antiterrorista absolutamente incompatible con estándares internacionales mínimos contenidos en Tratados de Derechos Humanos ratificados por el Perú y que, entre los efectos que tuvo sobre el sistema judicial, estuvo la “militarización” de la justicia.

Luego, con el debate y aprobación de la Constitución de 1993, la revista *Idéele* analizó y sentó posición ante las instituciones que en el ámbito de la justicia había consagrado dicha Carta Política. De esta manera, abordó diversos aspectos del Consejo Nacional de la Magistratura, de la Academia de la Magistratura, del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, entre otras cosas, sumándose a la campaña que en ese momento se inició para buscar y promover que juristas de trayectoria postularan a algunas de esas instituciones.

A partir del año 1996 y con la puesta en práctica de la reforma judicial a fines del año anterior, la revista *Idéele* se ubicó, desde el principio, dentro del sector minoritario que puso en tela de juicio las verdaderas intenciones del régimen respecto a la administración de justicia, a pesar del discurso modernizador y del sustancial incremento del presupuesto judicial. De los diversos editoriales y artículos de opinión aparecidos en los años 1997 y 1998, se desprende que lo que la revista siempre postuló fue la incompatibilidad “de origen” entre un régimen que a esas alturas ya había mostrado su rostro autoritario y una auténtica independencia de la justicia; por ello, su balance judicial del año 2000, luego de la caída de Fujimori y Montesinos, se tituló “Justicia y Democracia, ¿aprendimos la lección?”.

Así, *Idéele* permanentemente denunció las diversas maniobras de control y estrategias de copamiento que el régimen llevó a cabo con la finalidad de someter el sistema judicial a sus fines: asegurar la impunidad en materia de derechos humanos y corrupción y, por otro lado, instrumentalizar la justicia para la persecución y hostigamiento de opositores. Por ello, los casos de la interceptación telefónica, de la persecución de la prensa independiente, la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, la perversión de los juzgados y salas transitorias, etc., fueron temas que tuvieron una amplia cobertura en las páginas de *Idéele*. Entre los años 1995 y 2001 la revista dedicó 115 artículos, entrevistas o reportajes al tema de la justicia (una síntesis de los mismos va como anexo).

Por tanto, consideramos que la revista *Idéele* fue un aporte muy importante durante la época de la reforma judicial. Con su permanente labor de denuncia y fiscalización, alimentó una corriente de opinión que rápidamente dejó de ser minoritaria para convertirse, en las postrimerías del régimen fujimorista, casi casi en un sentido común: que la reforma judicial había fracasado y que no había sido otra cosa que la vía para la intervención política de la justicia.

A continuación, la actuación (o no actuación) de las organizaciones de la sociedad en los cuatro temas de interés de la presente investigación y otros que nosotros hemos propuesto por su relevancia.

1. REFORMAS PROCESALES PENALES

En general, las organizaciones de la Sociedad Civil no jugaron un rol importante ante los cambios en la justicia penal. Sin embargo, frente a la “ordinarización” y extensión de la legislación antiterrorista y a la perversión de la especialización, el movimiento de derechos humanos, la Iglesia Católica, las Iglesias Evangélicas, el Colegio de Abogados de Lima y el Instituto de Defensa Legal jugaron un rol importante de denuncia y de formulación de propuestas (tal como se desarrolla ampliamente en el rol que el movimiento de derechos humanos cumplió). En cuanto a las medidas modernizadoras, no hubo ninguna organización de la Sociedad Civil que haya jugado un rol importante, pues fueron iniciativas desde los propios órganos de gobierno de la reforma del Poder Judicial.

Por otro lado, otro terreno en el que consideramos que las organizaciones de la Sociedad Civil –en especial, las Iglesias católica y evangélicas y las de derechos humanos- cumplieron un papel importante es en el penitenciario, en un periodo en el que las cárceles se atiborraron de acusados de terrorismo, muchos de ellos inocentes. Gracias a estas organizaciones muchos internos tuvieron acceso a defensa legal y ayuda humanitaria y, por otro lado, permanentemente se formularon denuncias sobre la realidad carcelaria. En especial, cabe resaltar la labor que realizaron todos estos años –y siguen llevando a cabo- los agentes pastorales carcelarios que apoya y promueve la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS).

Al respecto, Oscar Ayzanoa, responsable del Departamento de Dignidad Humana de CEAS señala lo siguiente: “Tenemos un taller de justicia y de derechos humanos que consiste en la formación de una red de operadores jurídicos y agentes pastorales carcelarios, donde se encuentran tanto abogados, jueces, fiscales y policías. Hemos abordado temas amplios como la reforma procesal y los reos en las cárceles... El tema de las cárceles lo hemos manejado mediante los representantes eclesiásticos en las distintas cárceles del Perú... la red de operadores jurídicos y agentes pastorales carcelarios se reúne anualmente y aborda temas de formación y propuestas para mejorar la administración de justicia penal en el país... Dentro de esto se ve los casos a nivel penitenciario, como un sistema en su conjunto respecto a sus problemas... En el ámbito penitenciario hemos logrado posicionarnos para ser un referente importante tanto para el sector de justicia como para el INPE...”

En el terreno de la denuncia de la realidad penitenciaria, instituciones como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos también han jugado un rol importante. Así, mediante comunicado público del 20 de enero de 1997 la Coordinadora –en plena crisis de los rehenes del MRTA en la embajada del Japón- denuncia: “Ante las limitaciones impuestas a las visitas de familiares, agentes de pastoral y abogados, a internos por delitos de terrorismo y traición a la patria, la Coordinadora... expresa su preocupación y solicita que esta medida gubernamental sea suspendida... Por información directa de las instituciones miembros de la Coordinadora hemos constatado con pesar que, a la dureza de las condiciones carcelarias impuestas a los detenidos... se ha agregado restricciones aún mayores... Las celebraciones religiosas organizadas con ocasión de la navidad fueron suspendidas. Asimismo, los niños fueron impedidos de visitar a sus padres y madres en esa fecha...”.

Posteriormente, frente a la apertura del establecimiento penitenciario de Challapalca, a más de 4,500 metros sobre el nivel del mar, la Coordinadora se pronuncia públicamente el 11 abril 1997: “existe la posibilidad de que el INPE traslade a un grupo de internos, calificados de difícil readaptación, al penal de Challapalca, ubicado en el límite entre los departamentos de Puno y Tacna, a más de 4,500 metros sobre el nivel del mar... Por razones estrictamente humanitarias, la Coordinadora... manifiesta su enérgico rechazo a esta medida, considerando que a esa altitud la salud de cualquier persona se vería notoriamente deteriorada y la vida seriamente amenazada, constituyendo una vulneración a los tratados internacionales que establecen las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos... Especialistas nacionales sobre la materia refieren que el cumplimiento de la condena en tales condiciones “puede considerarse como una posible pena de muerte programada...”.

2. ACCESO A LA JUSTICIA

Al igual que los cambios en materia de justicia penal, las innovaciones en el ámbito del acceso a la justicia fueron iniciativas que vinieron desde las propias autoridades de la reforma judicial y, por ende, no hubo participación de las organizaciones de la sociedad civil. Una de las excepciones en el caso de los Módulos Básicos de Justicia (MBJ) implementados por el Poder Judicial con el claro impulso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): además, durante la reforma hubo un componente de dicho programa de MBJ que fue llevado a cabo por dos ONGs, la Asociación de comunicadores sociales “Calandria” y el movimiento de mujeres “Manuela Ramos”¹⁹⁷.

En efecto, ambas instituciones fueron contratadas por el Poder Judicial para desarrollar uno de los componentes del proyecto de MBJ, referido a la mejora de la protección de los derechos de la mujer y del menor por medio de la justicia de paz “no letrada”¹⁹⁸, en los distritos judiciales de Puno, Iquitos, Ancash y San Martín entre los años 1999 y 2000. Su labor fue básicamente de difusión, sensibilización y capacitación de jueces de paz y líderes sociales, en torno a los derechos de la mujer y del menor y, en especial, respecto a la violencia familiar.

Pese a la corta duración de esta intervención (12 meses), la misma sirvió para ratificar todos los planteamientos que desde hacía varios años venían formulando otras instituciones especializadas en el ámbito de la justicia de paz (como el Instituto de Defensa Legal y Diaconía de Piura), como la necesidad de contar con una estructura permanente de formación de jueces y juezas de paz, que cada Corte Superior de Justicia cuente con una oficina de apoyo y atención a

¹⁹⁷ Puede llamar la atención porqué las dos instituciones especializadas en el tema –el IDL y Diaconía de Piura– no participaron en esto. Al respecto, si bien hubo consultas iniciales, su no participación se debió fundamentalmente a una decisión política de tales instituciones, de preferir no suscribir convenios institucionales con la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial.

¹⁹⁸ Pese a que los MBJ no comprenden los juzgados de paz “no letrados”, el BID incorporó un componente de los mismos como un aporte a las experiencias ya existentes en el país en relación al acceso a la justicia.

la justicia de paz, la necesidad de mayor apoyo económico estatal y de un nuevo marco legal de la justicia de paz¹⁹⁹.

Finalmente, este proyecto de MBJ también comprendía un componente referido a la difusión de las actividades ejecutadas en el marco del Programa, componente que se ejecutó ya no en tiempos de reforma sino en plena transición democrática. Para tales efectos, el Poder Judicial –a través del PNUD- convocó a concurso público a diversas ONG especializadas en acceso a la justicia y en educación, difusión y promoción de derechos.

En virtud de ello, la Asociación de comunicadores sociales “Calandria” llevó a cabo en todo el país un conjunto de actividades de difusión e información dirigido a la población y líderes sociales, en torno a los nuevos Módulos Básicos de Justicia (MBJ). Por su parte, el Instituto de Defensa Legal produjo una serie de doce programas radiales en español, quechua y aymara, de difusión de las ventajas –y limitaciones- de la justicia de paz “no letrada”, considerada por las autoridades judiciales como complementaria al servicio que brindan los MBJ, en los que, precisamente, no hay juzgados de paz “no letrados”; estos programas radiales se difundieron en la cadena nacional de Ideele radio que agrupa a 130 emisoras locales y regionales en todo el país.

En el campo del acceso a la justicia y respecto a cuál ha sido el aporte de las organizaciones de la sociedad civil durante el periodo, también cabe destacar que, ante la absoluta insuficiencia e ineficiencia de la defensa de oficio en el Perú –no existe a la fecha un sistema o servicio adecuadamente organizado-, los servicios legales que prestan muchas ONG en diversos campos, han resultado un aporte muy valioso y legitimado, entre otras razones, por la seriedad y profesionalidad del servicio legal prestado, por ser realmente gratuito, por el prestigio social y la confianza y por la capacidad de denuncia pública de determinados casos²⁰⁰.

En una investigación realizada para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Beatriz Mejía sostiene que “Estos servicios se han desarrollado principalmente a través de organismos no gubernamentales en diferentes lugares del país, orientándose a la defensa en materia de violación de derechos humanos, en denuncias penales arbitrarias... en asuntos de mujer y familia, en asuntos de trabajadores, en reclamos de derechos de campesinos y nativos, en defensa de derechos de pobladores de barrios populares y más recientemente en asuntos de menores”²⁰¹.

¹⁹⁹ Asimismo, esta intervención aportó algunos elementos de la realidad de la justicia de paz, como la realidad de aislamiento geográfico del distrito judicial de Loreto que debía ser tomada en cuenta para futuros programas de capacitación de jueces de paz (entre otros aspectos, para prever los costos de traslado de los mismos, la convocatoria con la debida anticipación y la frecuencia de los medios de transporte), así como para futuras acciones de control o fiscalización in situ y para el envío de materiales de capacitación. Además, se constató que en algunos caseríos o poblados alejados, el juez de paz titular y los accesitarios, en los hechos habían constituido un “equipo de jueces de paz” no previsto en la ley pero que parecía adecuarse mejor a dicha realidad de aislamiento.

²⁰⁰ Mejía, Beatriz, Investigación sobre acceso a la justicia en el Perú, En: Thompson, José (coordinador), Acceso a la justicia y equidad, estudio en siete países de América Latina, IIDH y BID, San José de Costa Rica, 2000, pp. 280 y 281.

²⁰¹ Idem, p. 279.

La justicia de paz, como experiencia importante de acceso a la justicia de sectores de escasos recursos, especialmente rurales, se desarrolla en punto aparte.

3. CONTROL JUDICIAL DE ACTOS DE GOBIERNO

Conforme hemos desarrollado en el presente documento, salvo la oposición y denuncia, fue muy poco lo que las organizaciones de la sociedad civil pudieron hacer en torno al control judicial de los actos de gobierno en un contexto político de control absoluto del sistema de justicia. Sin embargo, desde los movimientos de derechos humanos (en especial su “campana por los inocentes”) y de mujeres se obtuvieron, pese al contexto en contra, logros importantes que a continuación se desarrollan.

El movimiento de derechos humanos²⁰²

Al hablar del movimiento de derechos humanos nos estamos refiriendo al conjunto de instituciones que se autodenominan –por lo menos en parte– organismos de derechos humanos, y que surgieron a comienzos de la década del 80, en el contexto de la violencia política que padeció el país a partir del surgimiento de Sendero Luminoso en dicho año, del MRTA en 1984 y de una respuesta inadecuada desde el Estado.

En 1985 estas organizaciones crearon un espacio de coordinación, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), espacio de confluencia que perdura hasta hoy.

El haberse optado por esta decisión de combinar organizaciones diferentes entre sí (por ubicación geográfica, tamaño, especialidades, estilo, vinculación con las Iglesias, etc.) con un espacio único de coordinación fue lo que permitió que este movimiento tuviera en determinados temas y ámbitos una sola voz y la posibilidad de acción conjunta, lo cual ha sido un elemento determinante para los niveles alcanzados en términos de fortaleza, protección, credibilidad y legitimidad.

Para integrar la Coordinadora se requiere de los siguientes requisitos:

- La organización deberá plantear su voluntad de participar en la Coordinadora y solicitar su incorporación.
- Estar en capacidad de acreditar por lo menos dos años de vida institucional.
- Aval de dos instituciones que pertenezcan a la Coordinadora.
- Aprobación de la solicitud de incorporación por consenso durante la asamblea general de asociados.

²⁰² Este tema fue desarrollado –para esta investigación– por Ernesto de la Jara, director general del IDL.

- Suscripción de los siguientes principios:
 - Rechazar el uso de la violencia y el terror como medio para enfrentar los problemas sociales y políticos.
 - Optar por una sociedad democrática como valor esencial para la convivencia humana.
 - Ser independiente frente al estado y los partidos políticos.
 - Rechazar la pena de muerte.

Actualmente la Coordinadora está integrada por 59 organizaciones, ubicadas en diferentes partes del país.

Ejes temáticos generales

El trabajo de este movimiento de derechos humanos ha estado organizado en torno a los siguientes ejes:

- Violencia política (1980 – 2002). La mayoría de estas organizaciones se crearon y desarrollaron en el contexto de violencia política que sufrió el país a partir de 1980.

La violencia política disminuyó significativamente a partir de 1992, a raíz de la captura de Guzmán y del fenómeno de las rondas campesinas, iniciado años antes, pero la coincidencia de este descenso con el inicio del régimen autoritario de Fujimori y Montesinos, impidió que se asumiera la agenda producto de los años de guerra interna.

Durante los siguientes años del régimen de Fujimori y Montesinos el movimiento de derechos humanos mantiene esa agenda vinculada a violencia política, como una agenda pendiente, que el país debía asumir cuando cambiaran las condiciones políticas. Y efectivamente, a partir de la apertura democrática, cambian las condiciones y se nombra una Comisión de la Verdad y de Reconciliación Nacional.

- Autoritarismo político (1992-2001). A partir del autogolpe del 5 de abril de 1992, se inició un régimen político autoritario que se va desarrollando y consolidando en los años siguientes, con el desenlace que todos conocemos. Es por eso que el movimiento de derechos humanos incorpora explícitamente como nuevo eje de acción a la tensión entre democracia y autoritarismo, asumiendo la defensa del estado de derecho y de los espacios democráticos (institucionalidad), como parte de la causa de derechos humanos.

Esta evolución del país, de un contexto de violencia política a uno de autoritarismo político fue lo que determinó que el movimiento de derechos humanos en torno a la Coordinadora se “especializara” fundamentalmente en derechos civiles y políticos. Si bien varias de sus

instituciones trabajaban simultáneamente aspectos vinculados a derechos económicos y sociales, los DESC especialmente las del interior del país, se incorporan como parte al mandato de la Coordinadora sólo en la última asamblea general realizada en noviembre del 2001, aunque desde 1997 fueron materia de una mesa especial de trabajo.

- Transición democrática (2001-2002): producida la caída del régimen anterior e iniciado el período de transición democrática, la Coordinadora ha definido como objetivos generales:
 - . Contribuir a la consolidación de la transición democrática.
 - . Contribuir a la reconstrucción institucional del país.
 - . Fiscalización desde estándares universales y valores democráticos.
 - . Movilización ciudadana para la participación y fiscalización ciudadana.
 - . Consolidación de la red de derechos humanos.

En la última asamblea general se definió como ejes temáticos prioritarios:

- Comisión de la Verdad
- Institucionalización democrática
- DESC
- Medio ambiente

En este marco veamos ahora ¿cuáles son las líneas de acción fundamentales del movimiento de derechos humanos relacionadas con el ámbito de la Justicia?

El trabajo de derechos humanos en relación a justicia

A continuación haremos un listado y un análisis de las líneas de trabajo del movimiento de derechos humanos que consideramos que directa o indirectamente se vinculan al tema justicia; líneas que hemos escogido o porque tuvieron algún resultado o impacto importantes, o porque sin tenerlo constituyeron esfuerzos relevantes que responden a determinadas estrategias u objetivos.

Comenzaremos por una –eficacia de la labor de denuncia- de la que se nos podría decir que no corresponden estrictamente con lo que se entiende por, según los términos de referencia, cambios en la justicia, pero que nos animamos a mencionar porque a través de ellas se contribuyó a que hubiera más justicia -o menos injusticia- en derechos humanos:

- Menos violaciones de derechos humanos, y menos impunidad frente a estos delitos, y
- menos terrorismo, y menos impunidad frente a este delito.

1. Eficacia de la labor de denuncia

Una línea de actuación central del movimiento de derechos humanos ha sido, como correspondía, la denuncia frente a las diferentes fuentes de violencia, línea que fue especialmente eficaz.

Denuncia de violaciones de derechos humanos en contexto de violencia política (1980 –1996)

Durante los años de violencia política una de las principales líneas de trabajo del movimiento de derechos humanos fue la clásica labor de denuncia y de condena de violaciones de derechos humanos que se generaron como una práctica recurrente desde el Estado en el marco de la estrategia subversiva (miles de casos de desapariciones, tortura, violación sexual y de detenciones arbitrarias)²⁰³.

Gran parte del trabajo de derechos humanos consistió en identificar, documentar (probar) y sacar a luz las barbaries que policías y militares cometían contra la población civil en respuesta a la barbarie cometida por SL y EL MRTA.

Esta labor de denuncia y de condena tuvo un nivel de eficacia pues a partir de ella se logró dos puntos fundamentales: 1) El reconocimiento social y oficial de su existencia; y 2) Se convirtió en freno u obstáculo para que continuaran o se incrementaran.

Los sucesivos gobiernos durante años de violencia política (Belaunde, García y Fujimori) negaron al comienzo que estas violaciones de derechos humanos se produjeran como patrones de conducta, argumentando que se trataba sólo de excesos aislados, producto de “malos elementos”, y que las denuncias del movimiento de derechos humanos eran falsas o exageradas y producto de su complicidad con el terrorismo o de su ingenuidad (tontos útiles).

²⁰³ Existen cerca de 5000 casos de desaparecidos denunciados ante el Ministerio Público pendientes de esclarecimiento, según cifras de los organismos de derechos humanos y de la Defensoría del Pueblo. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en 1999, publicó un reporte con 4601 testimonios de tortura ocurridos en el Perú entre 1988 y 1998. El IDL calcula en más de 18000 los inocentes que han pasado por las cárceles peruanas (fuente: Memoria y batallas en nombre de los inocentes. Perú 1992-2001. Ernesto de la Jara). Más del 50% de las víctimas de la violencia, son población local según fuentes de la propia policía. Una vez creada la Comisión de la Verdad se ha iniciado un plan de exhumaciones, que comprende decenas y hasta cientos de fosas comunes clandestinas.

Una versión oficial que tenía a su favor, por un lado, el que la guerra interna se desarrollara durante el mayor tiempo fundamentalmente en zonas rurales alejadas de la capital, por lo que, tomando en cuenta la fragmentación histórica del país, era relativamente fácil negar y ocultar lo que ocurría fuera de Lima, y de otro lado, la poca sensibilidad que, en los primeros años, había en términos generales sobre derechos humanos.

Sin embargo, esta batalla fue ganada por el movimiento de derechos humanos, pues llegó un momento en que oficial y socialmente ya no se pudo negar la realidad de las constantes violaciones de derechos humanos. Desde fines del gobierno de Belaúnde se llegó a una situación en la que se podía discutir las explicaciones, las causas y hasta las justificaciones de las sucesivas violaciones de derechos humanos, pero no su existencia misma.

Asimismo, el haber sacado de la clandestinidad las violaciones de derechos humanos y haberlas puesto en el debate público nacional y en la agenda internacional sobre el Perú, si bien no detuvieron estas violaciones de derechos humanos, sí provocó que disminuyeran por épocas o en determinadas zonas o en todo caso contribuyó a impedir un mayor deterioro de la situación.

Por ejemplo, el número de desaparecidos por mes y por año se convirtieron en indicadores claves de la situación del país, tanto nacionalmente como para la comunidad internacional, y por eso los gobiernos adoptaban compromisos para descender dichas cifras.

Siempre se suele decir que las violaciones de derechos humanos en el Perú en los años de violencia política fueron terribles, pero todo hubiera sido mucho peor de no haber existido este trabajo del movimiento de derechos humanos.

Al respecto, no podría citarse indicadores cuantitativos contundentes, pero en esa línea podríamos mencionar:

- Los constantes ataques de los sucesivos gobiernos contra los organismos de derechos humanos sólo se explica por el rol que cumplía el movimiento de derechos humanos. Además, pese a años de una feroz campaña, el movimiento de derechos humanos sobrevivió y se fortaleció, lo cual revela que la población creyó más en las denuncias de dicho movimiento que en lo que desde el Estado se decía en relación al tema.
- Existen testimonios y encuestas que demuestran que si algo han aprendido policías y militares es que hay que cuidarse del trabajo de derechos humanos.²⁰⁴
- Hay una serie de encuestas a favor de los organismos de derechos humanos o en las que se reconoce violación de derechos humanos²⁰⁵.

²⁰⁴ Quienes desde los organismos de derechos humanos han pasado a trabajar en el Ministerio del Interior, a partir de la apertura democrática, corroboran esta percepción.

²⁰⁵ En 1994 ante denuncias de la CNDDHH por violaciones de DDHH en el Alto Huallaga el gobierno pretendió decir que el movimiento quería proteger la presencia de SL en la

- Ejemplos concretos en los que, cuando se lograba focalizar la labor de fiscalización en zonas, inmediatamente descendía las violaciones de derechos humanos. (Por ejemplo frente a desaparecidos en Huancayo, a partir de 1992)
- Finalmente se creó una Comisión de la Verdad, lo cual es el reconocimiento formal y explícito de las violaciones de derechos humanos ocurridas a partir de 1980.

Labor de denuncia y condena de actos terroristas como una manera de contribuir al aislamiento de Sendero Luminoso y el MRTA

El movimiento de derechos humanos no sólo denunció y condenó las violaciones de derechos humanos desde el Estado sino también las atrocidades cometidas por los grupos subversivos (asesinatos, secuestros, atentados terroristas, etc.). Esto se expresó en actividades como: constantes pronunciamientos públicos de condena contra SL y el MRTA; reportes e informes sobre el tema; uno de los principios de la Coordinadora es el rechazo de toda forma de violencia; otra norma interna de la Coordinadora es que ante casos de detenciones no se asumen casos de senderistas o emerretistas; cuando se le exculpaba y liberaba a un senderista público y confeso, organismos de derechos humanos alertaban de la situación.

De esta manera el movimiento de derechos humanos contribuyó a “esclarecer”, develar, el verdadero carácter de SL y El MRTA, tanto nacional o internacionalmente, lo cual evidentemente contribuyó a su aislamiento. Esta es la explicación, además, de los constantes ataques y amenazas de SL con los grupos de derechos humanos, en el país y en el exterior.

El movimiento de derechos humanos fue entonces, un obstáculo importante frente a 1) violaciones de derechos humanos, y 2) avance subversivo.

La eficacia de esta labor de denuncia de parte del movimiento de derechos humanos, se basó en dos procesos fundamentales:

- a. Presión nacional: cierta sensibilidad en torno a derechos humanos que poco a poco se fue logrando en ciertos sectores del país y de la opinión pública (periodistas y medios de comunicación, Iglesias, líderes de opinión, organizaciones sociales, universidades, etc.), lo que permitió que

zona; encuestas de la época realizadas por Imasen revelaron que el 82,3% de la población no creyó en la versión oficial. En julio de 1995 y mayo de 1996 encuestas indican que el 80% de la población consideraba que la labor del movimiento de derechos humanos era buena o regular (revista *idéele* N° 77 y 86). En el año 2000, según encuestas de DATUM y APOYO el 33% de la población expreso que se sentía más representada por la sociedad civil en la Mesa de Diálogo de la OEA, donde el Movimiento de DDHH.

el movimiento de derechos humanos pudiera eventualmente contar con “aliados”, o con un cierto nivel de respaldo respecto a determinadas causas y hasta eventualmente con una “demanda” de derechos humanos.

Como indicadores de esta evolución de la opinión pública a favor de los derechos humanos se podría mencionar:

- El compromiso que los diferentes medios de comunicación van adquiriendo con los derechos humanos, incluido, por ejemplo, El Comercio, sumamente adverso durante años anteriores.
 - Encuestas a favor de organizaciones de derechos humanos.
 - La proliferación de ofertas electorales a favor de derechos humanos, lo cual demuestra la existencia de una demanda.
 - Encuestas a favor de la Comisión de la Verdad²⁰⁶.
- b.** Presión internacional: El deterioro de la situación de derechos humanos desde comienzos de los 80 fue generando preocupación en distintas instancias internacionales, desarrollándose un monitoreo desde el exterior que llegó convertirse en una verdadera presión.

Preocupación y presión internacionales por la situación de los derechos humanos en el Perú, que se dio no sólo en ámbitos como los de Naciones Unidas y de la OEA (Sistema Interamericano de derechos humanos) sino a nivel de países (Estados Unidos, Canadá, países europeos) incorporándose posteriormente hasta en organismo financieros tipo el Banco Mundial²⁰⁷.

En esto cabe destacar que en el caso peruano –a diferencia de lo que ocurrió en otros países- Estados Unidos (Departamento de Estado, embajada, Congreso) ejerció durante los años de violencia presión para que se adoptaran medidas a favor de los derechos humanos, medidas tales como:

- Inequívoco y público respaldo al movimiento de derechos humanos en torno a la Coordinadora (esto fue una fuente importantísima de seguridad y protección).
- Pronunciamientos sumamente críticos respecto al deterioro de la situación en materia de derechos humanos, comenzando por los informes anuales del Departamento de Estado.

²⁰⁶ La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos encargó previamente a la creación de la Comisión de la Verdad una encuesta al respecto y el 98% de los encuestados manifestados estar a favor de la Comisión de la Verdad.

²⁰⁷ En 1998, el Banco Mundial suspendió un préstamo que había sido aprobado para la reforma judicial, debido a que los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura habían renunciado a raíz de que fueron despojados de sus atribuciones.

- Condicionamiento en varios momentos de ayuda económica a temas de derechos humanos²⁰⁸.

Esto obviamente, al margen de que al mismo tiempo que criticaba a los sucesivos gobiernos del Perú por no respetar los derechos humanos, mantenía excelentes vínculos con ese mismo gobierno en otros temas también muy sensibles para los Estados Unidos: narcotráfico, ayuda militar etc.

El movimiento de derechos humanos ayudó a generar y alimentar esta preocupación y presión internacionales, a través de una serie de líneas de acción: trabajo conjunto con organismos internacionales de derechos humanos, tipo Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Wola, Consejo Mundial de Iglesias; difusión de reportes y de casos, presencia en instancias internacionales, acciones de cabildeo o lobby, etc.

Objetivamente el movimiento de derechos humanos se convirtió en un referente de importancia para el conjunto de instancias internacionales y del extranjero que, por una u otra razón, tenían que seguir la situación del Perú, lo cual se expresó en: el incremento paulatino de su capacidad de llegada a distintos ámbitos e instancias; convocatoria para integrar distintas instancias²⁰⁹; aparecer como fuente en informes y reportes sobre el Perú²¹⁰.

¿Qué elementos del movimiento de derechos humanos fueron decisivos para conseguir estos logros en el ámbito nacional e internacional?:

- Diversidad de instituciones, lo que permitió distintos tipos de aportes.
- Centralización y unidad del movimiento de derechos humanos. (Coordinadora)
- Presencia nacional. (Carácter de movimiento)

²⁰⁸ En 1993, por ejemplo, Estados Unidos condicionó su participación o respaldo al grupo de apoyo internacional que se estaba constituyendo en relación al Perú a una serie de condiciones de derechos humanos, tales como: crear un espacio de reunión entre ministros de Estados y representantes del movimiento de derechos humanos o permitir el ingreso una comisión internacional de juristas para analizar la compatibilidad de la legislación antiterrorista con estándares universales. Ambas condiciones se cumplieron.

²⁰⁹ La Coordinadora fue, por ejemplo, una de las pocas instituciones de la sociedad civil convocadas a participar en la Mesa de Diálogo de la OEA en el período 2000-2001.

²¹⁰ Un ejemplo de esta capacidad de llegada es el acceso que el movimiento de derechos humanos tiene a las más altas autoridades del Departamento de Estado, Consejo de Seguridad y Congreso de Estados Unidos, o la capacidad de convocar a reuniones de trabajo a los embajadores presentes en el Perú.

- Condena inequívoca de los grupos subversivos
- Credibilidad: todo lo que se denunciaba era estrictamente la verdad
- Combinación de la denuncia con propuestas en temas como estrategia antisubversiva, legislación antiterrorista, etc., es decir se defendía los derechos humanos pero a la vez se reconocía la situación excepcional que se enfrentaba y la necesidad de eficacia.
- Combinación de distintos ámbitos de trabajo: defensa legal nacional; defensa legal internacional; educación en derechos humanos; desarrollo de campañas a través de medios de comunicación; diálogo y negociación con autoridades; seguimientos de políticas, lobby, etc.
- Intenso lobby internacional ante: OEA, NNUU y gobiernos (USA, Canadá, Europa)
- Creatividad y flexibilidad de demandas y estrategias.

Al respecto son muy elocuentes y generosas las palabras de Jorge Santistevan, primer Defensor del Pueblo del Perú:

“El Perú tiene el Movimiento de Derechos Humanos probablemente mejor coordinado y consolidado de América Latina; (Entrevista para esta investigación)

2. Acciones legales ante las vías jurisdiccionales nacionales y desarrollo jurisprudencial en materia de derechos humanos

¿En qué medida esta situación de graves violaciones de derechos humanos denunciadas públicamente por organismos de derechos humanos derivó en acciones legales ante las vías jurisdiccionales; y en qué medida estas acciones terminaron en fallos y sentencias o tendencias jurisprudenciales sobre derechos humanos?

Las instituciones de derechos humanos no llevan estadísticas o registros sobre el conjunto de las acciones legales interpuestas, pero a partir de conversaciones con los representantes de ellas (Francisco Soberón de Aprodeh, Pablo Rojas de Comisedh, Ernesto Alayza de Ceapaz, etc.), se puede extraer la siguiente percepción común: si bien durante todos estos años se recurrió en mayor o menor medida a las vías legales jurisdiccionales, ésta línea de acción nunca fue considerada por el movimiento de derechos humanos como una estrategia central frente a la que se tuviera expectativas de lograr determinados resultados concretos. Y la razón de esta actitud y escepticismo fue la ineficacia que éstas vías demostraron desde el comienzo y hasta el final.

Como ejemplo de lo dicho puede mencionarse el hecho de que existan ante el Ministerio Público cerca de 7000 denuncias²¹¹ por detención- desaparición, lo

²¹¹ Según el informe de la Defensoría del Pueblo “sobre la desaparición forzada en el Perú entre los años 1980 y 1996”, en ese período hubo 7762 denuncias ante el Ministerio Público; de las cuales 4022 continúan como desaparecidas.

cual corrobora que se pretendió en estos casos iniciar una acción legal, pero lo cierto es que ninguno de estos casos prosperó en la vía judicial. De igual manera, las organizaciones de derechos humanos recurrieron habitualmente a la interposición de habeas corpus en relación a las detenciones y desaparecidos, y salvo casos absolutamente excepcionales, no existe una línea jurisprudencial que permita sostener una mínima eficacia del habeas corpus en el contexto de violencia política.

Como causas que pueden explicar esta ineficacia en términos de los mecanismos legales y jurisdiccionales de protección de derechos humanos pueden mencionarse:

- La mayor parte de las violaciones de derechos humanos ocurrían en zonas rurales alejadas de la capital donde el Poder Judicial y el Ministerio Público eran habitualmente instituciones sumamente débiles y precarias, lo cual disminuía y hasta eliminaba cualquier posibilidad de control o fiscalización respecto a la actuación policial, militar y de otras autoridades. Esta debilidad se convierte en total, a partir de que en 1982 se crean los todopoderosos Comandos Políticos - militares en todas las zonas declaradas bajo estado de excepción, las que llegan a ser en la década del 90, cerca del 50 por ciento del territorio nacional²¹².
- La marginalidad económica y social de las víctimas explica también las pocas cuando no nulas posibilidades que tenían en general de acceder a un mínimo nivel de justicia. En la mayoría de los casos no podían ni siquiera acceder a una organización de derechos humanos o a los medios de comunicación.
- Esta marginalidad explica asimismo la poca conciencia de derechos que había y los escasos conocimientos en cuanto a quién recurrir y en base a qué instrumentos legales de protección.
- El temor a las represalias, lo cual constituía un peligro inminente tomando en cuenta el poder ilimitado de determinadas autoridades frente a una población absolutamente vulnerable e indefensa.
- Las habituales presiones del poder político, de las Fuerzas Armadas y de la Policía resultaban determinantes en las actuaciones judiciales.
- La ausencia total de una falta de cultura de derechos humanos en la gran mayoría de jueces y fiscales: no se conocía nada de derechos humanos (en términos de doctrina, derecho internacional, jurisprudencia

²¹² Por ejemplo en 1994, las zonas bajo estado de excepción eran el 48.2% de la población del país y el 25.3% del territorio nacional. 1995: 44.2% de la población y 22.2% del territorio; 1996: 42.1% de la población y 15.9% del territorio. En el contexto de las elecciones de abril del 2000 se terminó de levantar el estado de excepción en todo el territorio nacional. Fuente: Informes anuales de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

comparada etc.) y no sólo no había sensibilidad al respecto sino que primaba una mentalidad adversa.

- Un marco legal inapropiado: pese a que el Perú es uno de los pocos países en que las violaciones de derechos humanos no se concentran en un período corto sino que abarca más de una década, casi no se hizo ningún tipo de adecuación legal que permitiera procesar legalmente casos de violaciones de derechos humanos, tanto en términos sustantivos o procesales.

Esta aseveración de alguna manera se confirma cuando Sergio Salas, actual presidente de la Corte Superior, reconoce el impacto positivo que tenían las denuncias de derechos humanos en jueces y fiscales:

“Las denuncias hechas por el movimiento de derechos humanos permitió no sólo descubrir las violaciones graves a los derechos humanos, sino que generó una corriente en un sector de magistrados que no tenían experiencia en el tema a favor de establecer parámetros de control.”

- El Fuero Militar fue asumiendo la competencia sobre las violaciones de derechos humanos cometidas por militares y policías, como si se tratara de delitos de función, convirtiéndolos en la vía por excelencia de la impunidad.

Hubo proyectos de ley y hasta normas²¹³ que intentaron “legalizar” esta competencia del fuero militar por encima del fuero ordinario respecto a violaciones de derechos humanos, pero que no prosperaron o duraron muy poco, entre otras cosas por la oposición de los grupos de derechos humanos. Por ello la vía de imponer la jurisdicción militar en estos casos fueron las contiendas de competencias en las que la propia justicia ordinaria (la Corte Suprema) resolvía a favor del fuero militar. Fue por ello que durante todos estos años se acusó al fuero común de “abdicar de su función”.

Toda esta situación evidentemente se agudizó hasta el extremo a partir de 1992, con el régimen de Fujimori y Montesinos, años durante los que las pocas expectativas que se podía tener de lograr algún pronunciamiento jurisdiccional a favor de la protección de los derechos humanos simplemente desapareció. Las nuevas circunstancias para ello fueron:

- Subordinación total al régimen por parte del Poder Judicial, Ministerio Público y Policía (control político).
- Se consolida el fuero militar como la instancia jurisdiccional competente en materia de violaciones de derechos humanos y se convierte en una

²¹³ En 1991 el Gobierno promulgó el D.S. 171, mediante el que se estableció que los integrantes de la Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se encontraban de servicio las 24 horas del día, razón por la cual todos los actos que ellos realizaban debían ser considerados como actos de servicio y, por tanto, ser sometidos al fuero militar. Norma que por absurda fue rápidamente derogada.

entidad todopoderosa verdaderamente inexpugnable con clara primacía sobre la justicia ordinaria.

- Se recurre a la prohibición legal expresa de las acciones de garantía (habeas corpus y amparo) en determinadas materias, como en terrorismo, delitos comunes agravados y narcotráfico²¹⁴.
- En 1995 se promulga la Ley de Amnistía (Ley N° 26479) en la que se dispone la amnistía para todas las violaciones de derechos humanos que se hubieran cometido en el contexto de la lucha contra la subversión entre 1980 y 1995, prohibiéndose, incluso, toda posibilidad de investigación.
- Se intensificó la campaña en contra de los derechos humanos y en contra de las organizaciones que los defendían.

Igual que en el período anterior hubo casos excepcionales (como cuando la fiscal Ana Cecilia Magallanes y la jueza Antonia Saquicuray, decidieron no aplicar la ley de amnistía al caso de Barrios Altos, por considerarla inaplicable), pero la regla es que las denuncias legales sobre derechos humanos estaban condenadas a no prosperar.

Prueba de esta ineficacia total del sistema de justicia frente a las miles de violaciones de derechos humanos que ocurrieron desde 1980, es que no existe ni un sólo caso que se pueda considerar como ejemplo de una verdadera investigación judicial que haya culminado en una sanción adecuada de los principales responsables.

La violación de derechos humanos más drásticamente sancionados fue la matanza de La Cantuta, que culminó con condenas de 20 años a varios miembros del ejército. Sin embargo hay que considerar que el caso fue procesado en el Fuero militar y no en el fuero común, que se exculpó a los responsables de mayor jerarquía y que al año los que fueron condenados salieron libres producto de la Ley de Amnistía.

Dos palabras resumirían la situación entre 1980 y el 2000 en términos de violaciones de derechos humanos: impunidad total.

Insistimos en la idea: si bien las organizaciones de derechos humanos recurrieron en mayor o menor medida a las vías legales-jurisdiccionales, la inoperancia habitual de estas vías disminuyó muy rápidamente las expectativas, especialmente a partir de 1992, razón por la que no se puede considera como la estrategia central en términos de resultados obtenidos.

²¹⁴ El artículo 6° del D.L. N° 25659 del 13/8/92 prohibió el habeas hábeas en materia de terrorismo; el D. Leg. 895, de junio de 1998, estableció que el habeas hábeas en terrorismo agravado sólo procedía ante juez militar (según el artículo 16 del D. Leg. 824 (ley antidrogas, del 24 de abril de 1996), no proceden las acciones de garantía durante el plazo de la investigación preventiva o policial en casos de tráfico ilícito de drogas.

Muchas veces se interpuso la acción legal sin esperar un resultado concreto, pero sabiendo que era importante cumplir la formalidad por una serie de razones: era una manera de fortalecer y sustentar tanto la denuncia pública como la denuncia internacional; un caso denunciado era más fácil de convertir en caso paradigmático; requisito formal para denunciar la impunidad; necesidad de agotar la vía interna para poder recurrir a la vía internacional, etc.

Es por eso que durante estos años no existe ni el más mínimo desarrollo jurisprudencial sobre derechos humanos en sentido positivo, más allá de algunos pronunciamientos aislados y no representativos.

3. Acciones y resultados ante sentencias internacionales

No funcionando las vías internas de justicia, frente a las constantes violaciones de derechos humanos durante los años de violencia política, las organizaciones de derechos humanos recurrieron a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos –especialmente del Sistema Interamericano de la OEA– y lograron, finalmente, pronunciamientos fundamentales, cuyo cumplimiento por el Estado han tenido efectos directos en la justicia interna.

Fallo de la Corte Interamericana sobre Barrios Altos

El fallo más importante, sin lugar a dudas, ha sido el de la Corte Interamericana en relación a la matanza de Barrios Altos (1991), pues no sólo se resolvió el caso a favor de las víctimas sino que se declaró que la Ley de Amnistía que se dio en el Perú en 1995, contraviene la convención interamericana, por lo cual no puede surtir ningún tipo de efecto jurídico. (Sentencia de la Corte Interamericana del 14/3/2001). Posteriormente, la Corte en sentencia interpretativa, de fecha 3 de setiembre del 2001 precisó que lo resuelto sobre la Ley de Amnistía no sólo era de aplicación en el caso de Barrios Altos sino en todos los casos de violaciones de derechos humanos.

En cumplimiento de lo resuelto por la Corte no sólo se ha reabierto judicialmente el caso de Barrios Altos sino que todos los casos de violaciones de derechos humanos pueden ser judiciales.

Lo resuelto por la Corte respecto a la Ley de Amnistía del Perú viene siendo también invocado en otros países en los que leyes del mismo tipo cerraron también la posibilidad de investigar y sancionar judicialmente las violaciones de derechos humanos.

El fallo de la Corte en el caso Barrios Altos marca, pues, un antes y un después en lo que es administración de justicia en materia de derechos humanos, en el Perú y en la región.

Es justo precisar que este logro respondió a una estrategia adoptada explícitamente por las organizaciones de derechos humanos. En efecto se escogió Barrios Altos -entre varias posibilidades- como el caso con el que, por su gravedad y claridad, la Coordinadora debía intentar el pronunciamiento del

Sistema Interamericano con la Ley de Amnistía del Perú, algo que hasta ese momento no había ocurrido, ni en relación al Perú ni respecto a otros países en los que también había habido leyes de amnistía parecidas, por lo menos no con la contundencia que se requería.

Existiendo una norma interna por la que la Coordinadora no lleva casos individuales, sólo lo pueden hacer las instituciones que la integran, se decidió, hacer una excepción y el caso Barrios Altos fue presentado a la Comisión Interamericana por la Coordinadora conjuntamente con sus instituciones, decisión absolutamente acertada, pues le dio mucho más fuerza al caso y permitió una estrategia común y centralizada.

La estrategia fue, entonces, escoger un caso principal y contundente e impulsarlo de manera conjunta como prioridad.

Fallo de la Corte sobre casos de desapariciones y ejecuciones extrajudiciales

En relación una matanza que ocurrió en varios penales de Lima (unos 250 muertos) la Corte emitió sentencia en los casos de Neira Alegría (1995) y de Durand y Ugarte (agosto del 2000), ordenándose una investigación judicial y la correspondiente reparación. Ambos casos fueron patrocinados por organismos de derechos humanos de la Coordinadora (CEAS e IDL, respectivamente), habiéndose cumplido los dos extremos.

También en el caso de Ernesto Castillo Páez, estudiante desaparecido en 1991 (caso defendido por el IDL), la Corte resolvió favorablemente (sentencia del 3/11/97) lo cual determinó el pago de una reparación y que se haya reabierto judicialmente la investigación.

Fallos de la Corte sobre juicios por terrorismo o traición a la patria (retiro de la Corte)

En setiembre de 1997 la Corte Interamericana se pronuncia por primera vez en relación a un caso de condena en el marco de la legislación antiterrorista promulgado a partir del autogolpe del 5 de abril de 1992 (María Elena Loayza), ordenando la libertad y reparación, por considerar que una serie de dispositivos de dicho marco son incompatibles con la convención. Si bien el caso no es propiamente de un organismo de derechos humanos pues lo patrocinó una abogada particular, algunas de las instituciones de la Coordinadora colaboraron sobre todo en la etapa final (FEDEPAZ).

Posteriormente en mayo de 1999 la Corte falla en el famoso caso de los “chilenos” (Castillo Petruzzi y otros) condenados por traición a la patria a cadena perpetua, oportunidad en que ordenó un nuevo juicio, cuestionando la competencia del fuero militar y el marco normativo antiterrorista aplicado.

Este caso no sólo no fue patrocinado por los organismos de derechos humanos, sino que los organismos de derechos humanos no veían con muchas simpatías que fuera este el caso que se avanzara ante la Comisión y la Corte, sino que preferían que fuera otro caso más representativo de los muchos casos de personas que siendo claramente inocentes –lo cual no ocurriría con Castillo

Petruzzi y los otros- también habían sido juzgados y condenados en el marco de la legislación que cuestionaba con razón la Comisión y la Corte. Sin embargo, contra la opinión de varios organismos de derechos humanos el caso Castillo Petruzzi prosperó primero ante la Comisión y después ante la Corte.

Como era de prever, la sentencia de la Corte causó un escándalo en el Perú y fue utilizada como pretexto por Fujimori para retirarse de la competencia de la Corte Interamericana (8 de julio de 1999), una decisión que si prosperaba, por un lado, privaba a los peruanos de la protección de la Corte y, al mismo tiempo, debilitaba al Sistema Interamericano en su conjunto.

En esto también el movimiento de derechos humanos jugó un papel importante pues llevó a cabo una campaña muy intensa contra dicha decisión, tanto por contravenir la propia convención (que no preveía un retiro de ese tipo) como porque en realidad lo que le preocupaba al régimen no era tanto lo que ocurriera con Castillo Petruzzi (quien podía volver a ser juzgado y condenado, ya que el fallo no ordenaba la libertad) sino casos como la restitución de los miembros del Tribunal Constitucional o el caso Ivcher, también ya ante la Corte, a punto de ser resueltos, o en general la actitud crítica de la Comisión.

Sofía Macher recuerda cómo en menos de dos semanas, la Coordinadora logró que unas 600 organizaciones y personalidades firmaran un pronunciamiento de condena al régimen por el retiro de la Corte, y que la intensa campaña que desplegó en torno a ese pronunciamiento relativizó la campaña que contra la Comisión y la Corte había desatado el régimen, lo cual se manifestó en las encuestas.

Por otra parte la Coordinadora se propuso lograr que hubiese un pronunciamiento de la misma Corte en contra de este retiro, algo que al comienzo se presentaba como incierto y hasta imposible, pero que ocurrió. La Corte declaró inadmisibile el retiro del Perú de la competencia de la Corte²¹⁵.

Posteriormente, en agosto del 2000, la Corte expidió una tercera sentencia sobre casos juzgados en el arco de la legislación antiterrorista de Fujimori y Montesinos, (caso Cantoral) ordenando esta vez libertad y reparación.

Otros casos

Aunque no se trata de causa patrocinados por organismos de derechos humanos, cabe mencionar algunos otros casos importantes que también prosperaron ante el Sistema Interamericano:

- Caso Cesti: un civil que había sido condenado en el fuero militar supuestamente por actos de corrupción, frente al que se ganó un habeas

²¹⁵ Sobre lo realizado por el Movimiento de DDHH en relación al retiro de la Corte, Valentin Paniagua señala: "Todos estos organismos de derechos humanos, junto con los partidos políticos, participaron muy activamente, concordando puntos de vista, para mantener una posición conjunta de exigencia del retorno a la competencia de la Corte y luego compartieron responsabilidades en el esfuerzo de dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Interamericana".

corpus que el fuero militar se negaba a cumplir (sentencia de la Corte del 29/9/1993)

- Caso Tribunal Constitucional: sentencia favorable de la Corte Interamericana del 31/1/2001.
- Caso Ivcher: sentencia favorable de la Corte Interamericana del 6/2/2001.

Durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, el Estado peruano aceptó ante la Comisión Interamericana su responsabilidad en 165 casos de violación de derechos humanos, lo cual derivó en la constitución de una comisión compuesta por representantes del Estado (representantes de ministerios, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.) y de organismos de derechos humanos para dar seguimiento a recomendaciones de la Comisión.

Posteriormente, ya con el régimen de Toledo, se logran soluciones amistosas en casos sumamente importantes como el de una ex agente del SIN torturada, Leonor La Rosa, o la ex agente desaparecida (Mariella Barreto), ambos casos patrocinados por Aprovech, organismo de derechos humanos.

Toda esta información demuestra que:

- Ante la ineficacia de la vía jurisdiccional interna, el movimiento de derechos humanos recurre ante el Sistema Interamericano de derechos humanos.
- Ante el Sistema Interamericano se logran pronunciamientos importantísimos que desencadena cambios fundamentales en la justicia nacional.
- Actualmente estamos en una etapa en la que el cumplimiento de recomendaciones y fallos del Sistema Interamericano son elementos dinamizadores de la justicia interna en materia de derechos humanos.

El actual presidente de la Corte Superior confirma la importancia de esta línea de trabajo del movimiento de derechos humanos cuando resalta:

“fueron los casos extremos los que llegaron al conocimiento de la jurisdicción supranacional, que significaban violaciones muy importantes a los derechos humanos, que en gran medida fueron conocidos por el impulso de las organizaciones de derechos humanos, que sirven no solamente para modificar algunas pautas de la legislación peruana, sino para establecer un criterio acorde con los parámetros universales de derechos humanos”.

Sin embargo, sin negar la importancia de lo anterior, la experiencia peruana en relación al Sistema Interamericano durante los años de Sendero Luminoso y de constantes violaciones de derechos humanos no da para decir –como a veces ocurre– que mientras la vía jurisdiccional interna fue absolutamente ineficaz los mecanismos de protección del Sistema Interamericano (el sistema de casos) sí fueron eficaces, y compensaron, entonces, la ausencia de una justicia interna.

Discrepamos con una afirmación en esa línea por una serie de consideraciones:

- Si bien el número de casos vinculados al Perú que, finalmente, prosperaron en el Sistema Interamericano puede ser mayor que el que prosperaron respecto a otros países de la región, en realidad no son muchos si tomamos en cuenta el altísimo índice de violaciones de derechos humanos (miles de desaparecidos, miles de ejecuciones extrajudiciales, miles de detenciones arbitrarias, etc.), las que ocurrieron, por si fuera poco, no en un período de uno o varios años, sino durante más de 15 años.
- Estos casos no prosperaron, además, en el momento mismo que ocurría el conflicto armado interno, sino al final de éste o posteriormente. Barrios Altos ocurrió en 1991 y la sentencia fue en el 2001. El primer caso que se resolvió sobre una persona condenada en el marco de la legislación antiterrorista fue en 1997, cuando habían transcurrido más de 5 años de aplicación de dicha legislación y después de que hasta el gobierno había creado un mecanismo especial para revisar casos (la Comisión Ad Hoc).

Lo que queremos decir es que, sin desmerecer lo que se logró en términos de pronunciamientos del Sistema Interamericano -importantísimos- no es que durante los años de violencia este sistema haya sido una vía eficaz para frenar o revertir prácticas contra los derechos humanos o contra la impunidad. No lo fue.

Ahora, también hay que considerar al respecto la evolución del Sistema Interamericano durante los últimos años: la Comisión y la Corte son muy distintas a los que eran a comienzos de los 80, comenzando porque ahora tienen una composición -sobre toda la Comisión- que años atrás habría sido impensable. Es común reconocer que la capacidad de reacción de los mecanismos de protección del Sistema Interamericano han mejorado significativamente en relación al pasado.

Producto de esta evolución es que el Sistema Interamericano se va convirtiendo en una “amenaza” para el régimen de Fujimori y Montesinos, ya que empiezan a avanzar casos que cuestionaba la esencia misma de dicho régimen, tanto de derechos humanos (Cantuta, Barrios Altos) como de otros tipos (Tribunal Constitucional, Barrios Altos).

Visitas e informes de la Comisión Interamericana

Como es común en la región, el movimiento de derechos humanos del Perú no sólo buscó del Sistema Interamericano pronunciamientos jurisdiccionales en relación a casos individuales, sino también informes y visitas.

Para ello los organismos de derechos humanos decidieron hacer un trabajo conjunto de contacto y cabildeo con la Comisión Interamericana; cada institución podía presentar casos individuales, pero la parte sobre su situación general siempre se hizo como movimiento, lo cual ayudó a que con los años la Coordinadora se convirtiera para la Comisión en un referente importante.

Desde 1987 y hasta ahora, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos envía representantes a todos los períodos de audiencias de la Comisión.

Fruto de esta intensa actividad frente a la Comisión, durante los años de violencia se logró que casi todos los años la Comisión mantuviera en su informe anual un capítulo independiente o por lo menos una parte especial sobre la situación de los derechos humanos en el Perú y que su posición fuera inequívocamente crítica.

Posteriormente el desafío del movimiento de derechos humanos frente a la Comisión fue convencer a sus miembros que si bien las violaciones de derechos humanos como parte de la estrategia antisubversiva habían descendido o cesado como consecuencia de los golpes estratégicos experimentados por SL y el MRTA, al mismo tiempo se desarrollaba un fenómeno de autoritarismo político, que se basaba en el control político de las instituciones (incluido el sistema judicial) el mismo que también se debía criticar y condenar en el marco de la Convención.

Sofía Macher, considera que “el trabajo de la Coordinadora a este nivel frente a la Comisión fue decisivo para que la Comisión adoptara una actitud sumamente crítica frente al régimen de Fujimori, actitud que se va intensificando con el transcurso de los años”.

En noviembre de 1998 la Comisión Interamericana realizó una famosa visita in loco al Perú, que fue sumamente importante, ya que estando la Comisión en el Perú, tomaron la decisión de dar una conferencia de prensa y entregar una nota de prensa sumamente crítica frente a la situación peruana, para de esta manera no tener que esperar el tiempo que habitualmente tomaba elaborar el informe producto de la visita.

Sofía Macher recuerda que en la agenda de la Comisión para dicha visita inicialmente se había previsto actividades más vinculadas a situación carcelaria, casos de tortura, detenciones arbitrarias, y que fue en parte por insistencia de la Coordinadora que la Comisión aceptó hacer una visita orientada a evaluar institucionalidad democrática.

De la misma manera, los grupos de derechos humanos y la Coordinadora presionaron para que la Comisión emitiera la nota de prensa antes de abandonar el Perú, puesto que ya se tenía la experiencia que el informe posterior podría tardar un año o más.

La Comisión terminó siendo tan crítica del régimen de Fujimori, que luego del fraude electoral, en la asamblea de la OEA en Windsor Canadá, realizó un pronunciamiento recomendando la aplicación de la resolución 1080 en el caso Peruano. El movimiento de derechos humanos cree que en todo este proceso, fundamental en términos de derechos humanos y democracia en el Perú, fue un referente importante para la Comisión Interamericana.

Naciones Unidas

Desde 1987, la Coordinadora también acude dos veces al año a las reuniones de derechos humanos de la ONU.

Producto de esta línea de trabajo también hubo logros:

- Incorporación en informes y resoluciones de casos sobre desaparecidos, torturas, detenciones arbitrarias ocurridas en el Perú, casos habitualmente enviados por organismos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos o por la Coordinadora misma.
- Cifras Oficiales. Fue, por ejemplo, importantísimo cuando según cifras de Naciones Unidas el Perú pasó a ser el país con más desaparecidos en el mundo durante tres años consecutivos.

La cifra de Naciones Unidas de desaparecidos se volvió un indicador de la situación de derechos humanos en el Perú.

- La línea de informes también terminó siendo sumamente importante:
 - . Informe del Relator Especial ante la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, en cargo de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados, a partir de la visita in loco realizada en el Perú entre el 9 y el 15 de setiembre de 1996.
 - . El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas permanentemente expresó en sus informes preocupación y cuestionamientos por la frecuencia de la tortura en el Perú, criticando al Gobierno por no adoptar las medidas que permitirían cambiar la situación. En agosto del 98 el Comité contra la Tortura hizo una visita in situ al Perú. El nuestro fue el segundo país en recibir esta Misión de Naciones Unidas; el primero fue nada menos que Turquía. Luego publicó un informe sumamente crítico.
 - . Informe del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del 11 de enero de 1993, informe sumamente crítico sobre la legislación antiterrorista promulgada a partir del autogolpe del 5 de abril del 92.

Todos estos informes fueron sumamente importantes en su momento aunque hayan sido –punto que no se puede negar– algo tardíos.

Sobre esta labor del movimiento de derechos humanos en el ámbito internacional nos remitimos al balance del ex Defensor del Pueblo, Jorge Santistevan:

“La tarea desempeñada por el movimiento a nivel internacional, en los momentos más difíciles (años 92 y 93), fue sumamente importante. El tema llega a niveles internacionales solamente a través de la acción del movimiento de DDHH. Ningún congresista ni algún otro organismo se encargaron de llevar estos temas a un nivel internacional. Los logros de la Corte y de las Comisiones es producto de las acciones del movimiento de DDHH. Demostró que el camino internacional era un camino viable”.

4. Defensa legal de casos individuales

Este punto de alguna manera está contenido en los anteriores, pero nos parece importante explicitarlo y darle una autonomía.

Una línea importante de las diversas organizaciones de derechos humanos ha sido la defensa legal de casos individuales, lo que abarca:

- Acciones legales ante instancias prejudiciales y judiciales.
- Acciones legales ante organismos internacionales.
- Campaña de difusión, a través de los medios de comunicación.

Indudablemente, los casos patrocinados por organismos de derechos humanos constituyen un porcentaje menor al universo de casos de derechos humanos que pasan por instancias policiales y jurisdiccionales. Esto se deduce no de cifras oficiales o registros de estadísticas al respecto, sino tomando en cuenta cifras generales como número de víctimas (casos de desaparecidos, de tortura, inocentes en prisión) o de población penitenciaria, (actualmente más de 30000 presos) causas legales, y número de organismos de derechos humanos, capacidad de atención y volumen habitual de casos patrocinados.

Sólo en el ámbito de indultos de inocentes en prisión hay cifras exactas y oficiales: del total de solicitudes presentadas ante la Comisión (3,225), el 33% estaban patrocinados por organismos de derechos humanos, y del total de indultados (481) el 69% fueron casos defendidos por esos organismos. Esto quiere decir que aún en este ámbito tan próximo y cercano a los organismos de derechos humanos, los casos promovidos por esos organismos no son la mayoría de casos del respectivo universo.

Entonces, si se quiere buscar un efecto realmente masivo a este nivel, no se va a encontrar, pues no existe. Tampoco podremos decir que han sido tanto los casos patrocinados legalmente por los organismos de derechos humanos, que ello ha ocasionado un cambio de la justicia en términos de calidad. Sin embargo, desde el movimiento de derechos humanos creemos que ha sido importantísima esta defensa legal de casos individuales, por una serie de razones:

- Se atiende a un número significativo de casos. No son la mayoría de casos, pero sí un número importante. Por ejemplo, cuando la Comisión Ad Hoc inició sus labores en 1996, la Coordinadora centralizó los casos de inocentes en prisión patrocinados por sus instituciones, y se llegó a la cifra de 700. O,

la mayoría de los casos que se están presentando en las audiencias públicas que viene realizando la Comisión de la Verdad, son casos presentados por organismos de derechos humanos (entrevista con Sofía Macher).

- Se responde a una demanda: son muchas las personas que recurren a un organismo de derechos humanos a fin de solicitar asesoría legal ante instancias policiales o jurisdiccionales; demanda que generalmente excede a las posibilidades de atención de cada una de las organizaciones y del conjunto.

Al respecto hay que recordar que en el Perú la experiencia de asesoría gratuita vinculada a Colegios de Abogados o Ministerio de Justicia ha sido siempre sumamente limitada, que no existe una defensa pública mínimamente adecuada y que los estudios de abogados no acostumbran a tener un área social, como puede ser el caso de otros países.

- Generalmente son casos paradigmáticos, en el sentido de representativos de un número significativo de casos similares; en consecuencia, lo que, se logra frente a un caso repercute indirectamente en muchos otros.
- A partir de la defensa legal de casos individuales concretos, hay mayores posibilidades de hacer campaña nacional e internacional sobre determinadas situaciones.
- Son los casos defendidos judicialmente por los organismos de derechos los que muchas veces se convierten en jurisprudencia nacional o jurisprudencia intencional. Como se ha visto, una parte significativa de los pronunciamientos internacionales logrados son a partir de casos patrocinados por organismos de derechos humanos.

Lo decisivo que es que un caso sea defendido por un organismo de derechos humanos lo revela las palabras de Marcos Ibazeta, ex presidente de la Corte Superior de Lima y presidente de la Sala Antiterrorista:

“Cuando sabía que un caso era conocido por alguien que pertenecía a una organización de derechos humanos, dejaba dicho que quería conversar con ellos y empecé a tener reuniones con ellos y conocer la información que ellos manejaban”.

- Es la manera de poner a prueba cómo funcionan instituciones como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional en materia de derechos humanos.

Sin embargo, pese a lo importante que ha sido esta línea de acción, está claramente disminuyendo entre los organismos de derechos humanos, debido a que como ya no existen patrones de violaciones de derechos humanos, como en el pasado, cada vez es más difícil conseguir recursos para la defensa legal de casos.

Disminución que resulta lamentable puesto que, al mismo tiempo, hay mejores condiciones para lograr determinados resultados:

- Con la nulidad de la Ley de Amnistía y la Comisión de la Verdad, se abre la posibilidad de judicializar casos importantes de derechos humanos, lo cual constituye una oportunidad especial para establecer corrientes jurisprudenciales a favor de derechos humanos.
- Los mayores niveles de autonomía contribuyen también a que sea el momento de intentar determinados pronunciamientos del Poder Judicial.
- Al no estar en un período de emergencia extrema en materia de derechos humanos, abre la posibilidad de asumir nuevos tipos de casos: acceso a la información, libertad de expresión, corrupción, discriminación, etc.

5. Apoyo a jueces y fiscales independientes y democráticos

Durante los años de Fujimori y Montesinos hubo –como se ha dicho– jueces y fiscales que no aceptaron cumplir órdenes directas del poder político y hubo hasta quienes se enfrentaron al poder político, como fue el caso ya mencionado de Antonia Saquicuray en el caso de Barrios Altos. Jueces y fiscales que muchas veces sufrieron represalias y marginación.

En el caso de los jueces, este núcleo de magistrados democráticos decidió constituir en 1998 la Asociación de Jueces para la Justicia y la Democracia.

Los organismos de derechos humanos –especialmente la Coordinadora, CEAS y el IDL- apoyaron la constitución de esta asociación y desde entonces la vienen apoyando a través de:

- Respaldo público ante ataques o críticas.
- Organización de actividades conjuntas (seminarios, talleres).
- Apoyo en labores de organización.

Prueba de esta cercanía es que el IDL tiene un proyecto conjunto con la referida institución, planteada como una “alianza” entre una fuerza interna y otra externa para lograr cambios significativos en la justicia.

6. Marco normativo nacional e internacional

Como todo movimiento de derechos humanos, el peruano tuvo en su agenda la aprobación de normas internas a favor de la protección de los derechos humanos.

Pero las condiciones políticas ya explicadas hicieron que poco se consiguiera durante los años de mayor violencia (1980- 1996):

- En términos de legislación antiterrorista se optó por la legislación de carácter excepcional y por debajo de estándares mínimos casi desde el comienzo (Decreto Legislativo N° 046 del 11/3/81), posición que se intensifica hasta el extremo a partir de abril de 1992, con el marco normativo ya descrito.

En cierto que aún a este nivel, hubo momentos en los que se logró algunas innovaciones normativas importantes, de las cuales se da cuenta que en el texto central y en la parte de inocentes en prisión (restitución de acciones de garantía, eliminación de jueces sin rostro, derecho de defensa, etc.) pero siempre manteniéndose el esquema la excepción del esquema excepcional y reñido con garantías y principios básicos.

- Hay una resistencia y oposición abierta a tipificar las violaciones de derechos humanos (detención desaparición, detención arbitraria, tortura) como delitos autónomos.

Así, en 1991, el movimiento de derechos humanos realizó una intensa campaña para que en la lista de delitos del nuevo Código Penal se incorporaran dichas violaciones de derechos humanos, pero al final sólo se incorporó la desaparición, y al poco tiempo fue nuevamente “destipificada”, cuando la legislación antiterrorista aprobado a partir del 5 de abril de 1992 derogó esta parte del Código Penal (Decreto ley 25475 del 6 de mayo de 1992).

Es por eso que el movimiento de derechos humanos considera como un indicador importante de lo que sucedió en el Perú en materia de derechos humanos, el que pese a que las violaciones de derechos humanos se sucedieran permanentemente durante más de 15 años, éstas no fueron tipificadas como delito. Así, por ejemplo, los casos de desaparecidos eran juzgados como abuso de autoridad y las torturas como daños contra el cuerpo y la salud.

Es en febrero de 1998, cuando ya las violaciones de derechos humanos habían cesado como patrones de conducta, que el régimen de Fujimori aprueba la ley N° 26926 incorporando al Código Penal los “delitos de lesa humanidad: genocidio, desaparición forzada y tortura”.

Obviamente el movimiento de derechos humanos lo consideró de todas maneras como un triunfo y valoró enormemente su importancia en términos sumamente prácticos. Así, por ejemplo, a partir de esta tipificación se han iniciado una serie de casos de tortura en el Poder Judicial que están sentando una importante jurisprudencia²¹⁶, y la Coordinadora viene desarrollando durante los últimos dos años una campaña denominada “vivamos sin tortura”.

²¹⁶ En el IDL hemos ganado, por ejemplo, un caso de tortura (Raúl Miguel Andana) en el tribunal de Ucayali, habiéndose condenado al responsable a 8 años. Comisedh, organismo de la Coordinadora, ha ganado dos casos similares en el distrito judicial de Ayacucho, y en uno de los cuales la sentencia ya ha sido ratificada por la Corte Suprema.

Esta tipificación, conjuntamente con la “nulidad” de la Ley de Amnistía y con el proceso de Comisión de la Verdad, abren enormes posibilidades para la judicialización de casos de derechos humanos.

En este nivel de normas dadas en materia de derechos humanos, hay que mencionar obligatoriamente la famosa Ley de Amnistía (26479) dado por el régimen de Fujimori en 1995.

Acá lo sorprendente fue que pese a que el régimen aprovechó un buen momento para dar dicha Ley (acaba de ganar un proceso electoral) y que usó toda su experiencia en operativos psicosociales para fundamentar la medida, la opinión pública se manifestó en contra. Efectivamente, todos en el movimiento de derechos humanos creímos que el país respaldaría al régimen, pero fue grande la sorpresa cuando las encuestas claramente demostraron que había una opinión mayoritaria (cerca del 80%) en contra.

A ello evidentemente colaboró la reacción que el movimiento de derechos humanos tuvo frente a Ley de Amnistía, expresada en una intensa campaña en medios. A partir de las encuestas en contra de la Ley de Amnistía, el movimiento de derechos humanos decidió impulsar un referéndum para lo cual llegó a iniciar la recolección de firmas que se requería. Sin embargo, meses después se tuvo que abandonar dicho propósito, pues a pesar de los esfuerzos de toda la red de derechos humanos, no se logró hacer que la gente firmara el planillón correspondiente.

La evaluación del movimiento de derechos humanos fue que una cosa era el rechazo y otra cosa el rechazo activo, sobre todo frente a un régimen al que se le tenía miedo, por las represalias que habitualmente tomaba contra sus adversarios.

Normas internacionales

En términos de normas internacionales también fue muy poco lo que se consiguió en el período que estamos analizando, por más que el movimiento de derechos humanos mantenía como reivindicación la aprobación o ratificación de convenios internacionales, como la Convención Interamericana sobre desaparición forzada.

Con dos excepciones: 1) En julio de 1994 se firmó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem do Pará, 2) La ratificación de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados en setiembre del 2000.

Ya con la apertura democrática se logra en cambio la aprobación o ratificación de importantes normas internacionales:

- 23 de febrero de 2001, aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

- 17 de setiembre de 2001, aprueban los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la participación de niños en los conflictos armados, y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- El 9 de octubre de 2001, ratifican el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- 7 de enero de 2002, aprueban la Convención Interamericana sobre Desaparación Forzada de Personas, elaborada el 9 de junio de 1994.

Cabe destacar la intensa y eficaz campaña que desarrolló el movimiento de derechos humanos hasta lograr la ratificación del Estatuto de Roma.

Corte Penal Internacional

En 1997 se constituyó la Coalición peruana para la Corte Penal Internacional. El Comité Impulsor estuvo conformado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la sección peruana de Amnistía Internacional, la Asociación pro derechos humanos y la Federación Internacional de Derechos Humanos, CLADEM, el Colegio de Abogados y el Colegio Médico, el Consejo Latinoamericano de Iglesias, la ANC y el Movimiento Cívico contra la Impunidad. Se pasó a formar parte de la Coalición Mundial para la CPI.

Antes de la Conferencia de Roma (julio de 1998) se impulsó una intensa campaña para que Perú votara a favor, lo cual se logró.

En septiembre de 1998 se llegó a conseguir una resolución suprema que otorgaba poderes para la suscripción a favor de la CPI, pero a último momento el régimen de Fujimori retrocedió y derogó la referida resolución.

Durante el 2000 la campaña de la Coalición se intensificó, hasta que en septiembre de 2001 se emitió la Resolución Legislativa N° 27517, aprobando el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El gobierno de transición de Valentín Paniagua realizó un acto público, junto con los integrantes de la Coalición, para dicha suscripción.

Posteriormente el 9 de octubre de 2001 se publicó el decreto supremo N° 079-2001-RE por el que se ratifica el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Reforma Constitucional

A nivel constitucional, si bien la Constitución de 1993 ratificó los derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1979, y tuvo invocaciones fundamentales (la Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de la Magistratura), a la vez, de manera coherente con los tiempos, eliminó la norma que establecía - artículo 105- que los tratados de derechos humanos tenían rango constitucional y, por tanto, sólo podían ser motivados por el procedimiento previsto para la modificación de la Constitución.

Con la apertura democrática se ha iniciado un proceso que concluirá en la aprobación de una nueva Constitución, y el movimiento de derechos humanos está participando en Comisiones y Foros, buscando que se incorporen todas las normas que sobre derechos humanos contienen las constituciones modernas pro derechos humanos, una línea de trabajo que previsiblemente irá tomando fuerza en la medida que se vayan debatiendo en el país los distintos temas constitucionales.

7. Trabajo carcelario

Otra línea de trabajo importante del movimiento de derechos humanos ha sido el trabajo carcelario, especialmente en el caso de las organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica (Comisión Episcopal de Acción Social y Vicarías), que son un número significativo en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y a la Iglesia Evangélica (Paz y Esperanza).

Este trabajo abarca los siguientes niveles:

- Humanitario: acompañamiento de quienes están presos. Trabajo sumamente intenso de los agentes pastorales católicos y evangélicos. En el ámbito penitenciario hay un reconocimiento muy grande a esta labor.

Durante el régimen de Fujimori no existió muchas simpatías por esta red eclesial de cárceles, pero a partir de la apertura democrática se ha abierto la posibilidad que quienes vienen realizando este trabajo directo y permanente con población penitenciaria, participe de comisiones e instancias sobre reforma carcelaria.

- Régimen penitenciario: siempre ha sido muy importante las reivindicaciones del movimiento de derechos sobre la adecuación de las condiciones carcelarias a estándares universales (recomendaciones de la ONU; pronunciamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, etc.) y a normas del ordenamiento jurídico nacional (Constitución, Códigos, reglamentos, etc.).

Reivindicación en la que se puso especial énfasis durante los años de Fujimori, ya que en ese período se creó una serie de regímenes carcelarios especiales, abiertamente por debajo no sólo de estándares universales sino de los más elementales mínimos humanidad.

El caso más escandaloso fue sin duda el régimen penitenciario para procesados y condenados por terrorismo y traición a la patria²¹⁷, caracterizado por aislamiento total durante el primer año de reclusión, posteriormente 23 horas y media en celdas minúsculas e individuales, incomunicación frente a información externa, etc. Posteriormente un régimen parecido se creó para los casos de los “delitos

²¹⁷ D.Ley 25475 del 16/5/93; D.Ley 25728 del 18/9/96; D.Ley 25916 del 2/12/92; Resolución Suprema 114-92-JUS del 14/8/92.

agravados”, normados por un conjunto de decretos legislativos sobre “seguridad nacional” promulgados en junio de 1998.

La labor contra este tipo de régimen penitenciario fue parte de la campaña de inocentes en prisión a la que ya nos hemos referido; campaña que contribuyó de manera decisiva a la flexibilización de este tipo de régimen, aún durante la época de Fujimori²¹⁸ y después con la apertura democrática.

La crítica a este tipo de régimen carcelario fue siempre una parte importante de los informes anuales de la Coordinadora y de sus campañas, logrando además, algunos pronunciamientos importantes a nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la OEA y de Naciones Unidas²¹⁹

- Tipificación vaga de delitos y prohibición de libertades y beneficios penitenciarios: otras de los rasgos del régimen de Fujimori -tal como se dice en el texto central- fue tipificar delitos de manera vaga y genérica, ampliar enormemente las posibilidades de detención, prohibir las posibilidades de libertad durante el juicio (en terrorismo, y delitos comunes agravados) y prohibir también todo tipo de beneficios penitenciarios.

Parte de la lucha del movimiento de derechos humanos -tal como se ve en los informes anuales de la Coordinadora- fue cuestionar esa lógica de querer solucionar los problemas pudiendo meter preso a cualquiera para siempre. Lógica que, precisamente, dio origen al fenómeno de miles de inocentes en prisión.

Durante los años de Fujimori sólo se logró que se restituyera la posibilidad de determinados tipos de libertad durante el proceso²²⁰ pero no así la revisión de las “tipificaciones” referidas y menos la restitución de los beneficios penitenciarios.

²¹⁸ En junio de 1997 se flexibiliza el régimen penitenciario especial para casos de terrorismo y traición a la patria a través del D.S. 005-97-JUS.

²¹⁹ En la sentencia de la Corte Interamericana el 17 de setiembre de 1997, caso Loayza, se establece que: “la incomunicación durante la detención, la exhibición pública con traje infamante a través de medios de comunicación, el aislamiento en celda reducida, sin ventilación ni luces naturales, los otros maltratos como el ahogamiento, la intimidación por amenazas de otros actos violentos, la restricciones al régimen de visitas, constituyen forma de tratos crueles, inhumanos o degradantes en el sentido del artículo 5.2 de la Convención Americana”.

Sentencia de la Corte del 18 de agosto del 2000 del caso Cantoral: “durante un año bajo aislamiento riguroso, hacinado con otros presos en una celda pequeña, sin ventilación ni luz natural, y que las visitas que podía recibir estaban sumamente restringidas. También surge claramente de las pruebas aportadas que la atención médica brindada a la víctima fue muy deficiente (...) Además... cuando aún no había sido procesado y mucho menos condenado, el señor Cantoral Benavides fue exhibido ante los medios de comunicación con ropas infamantes...”

²²⁰ Por ejemplo, el 25 de noviembre del 93 se restituye la posibilidad de que el juez disponga la libertad incondicional (Ley 26248 del 25/11/93), antes prohibida; en abril del 96 se contempla la posibilidad de que el juez mande comparecencia y no

Con la apertura democrática se han creado comisiones para regularizar la legislación y para restituir dichos beneficios, comisiones en la que generalmente participan representantes de organismos de derechos humanos; sin embargo, hasta hoy se trata de un proceso inconcluso que hay que impulsar.

Libertades

Parte de la labor carcelaria del movimiento de derechos humanos es lograr libertades. La campaña en nombre de los inocentes es el mejor ejemplo de esa labor.

A comienzos del gobierno de Fujimori (1990), se creó una Comisión para la despenalización que generó bastantes expectativas, en la que participaron organizaciones de derechos humanos, como fue el caso del IDL; sin embargo, al poco tiempo la experiencia se truncó por razones obvias.

A finales del régimen, el ministro de Justicia, Alberto Bustamante, emprendió una política de despenalización, la que por razones también obvias no generó expectativas ni logró la participación de ninguna institución del movimiento de derechos humanos.

Contradictoriamente, durante los años de Fujimori, a la vez que se incrementó significativamente la población penitenciaria (según cifras del INPE se duplicó), también hubo muchísimas liberaciones, por una vía bastante heterodoxa “la gracia presidencial”. Por ejemplo, entre el 96 y el 2000 se concedió derecho de gracia o indulto en 3524 casos de delitos comunes, fuera de 772 que salieron por libertades o beneficios penitenciarios. Teóricamente existía una comisión que recomendaba estas gracias presidenciales, pero a la vez siempre sorprendió tanta eficacia de esta comisión.

La red de Iglesias Católicas hizo una intensa campaña para lograr un número significativo de libertades, a partir de la figura del perdón aprovechando el cambio de milenio, de jubileo según dicha Iglesia, consiguiendo miles de firmas de apoyo, pero no lo logró por las condiciones políticas.

Clausura de penales

El régimen de Fujimori también se caracterizó por construir penales en zonas absolutamente inadecuadas desde el punto de vista de condiciones de vida. Los peores: Challapallca a casi 5 mil metros sobre el nivel del mar y Yanamayo (cerca de 4000 metros) en Puno. Es por eso que el movimiento de derechos humanos siempre luchó por la clausura de estos penales, reivindicación que obviamente nunca logró durante los años de Fujimori. El punto se mantiene durante la apertura democrática, pero hasta ahora no se ha conseguido la clausura de estos penales. Tanto en el Gobierno de Paniagua como el de Toledo alegan que no existen penales con condiciones de seguridad por lo que

obligatoriamente detención, cuando la sentencia absolutoria hubiese sido declarada nula, en materia de terrorismo. (Ley 25690 del 18/4/96)

mantendrán Challapallca y Yanamayo hasta que se reformen las condiciones de seguridad de los otros penales.

8. El movimiento de derechos humanos y la reforma judicial en el marco de la lucha por la recuperación democrática

Ya en el documento central hemos explicado cómo el movimiento de derechos humanos se opuso desde el comienzo a la reforma judicial, por diversa razones:

- En 1995 ya el régimen había dado suficientes pruebas de autoritarismo (autogolpe del 5 de abril; Ley de Amnistía, legislación excepcional).
- El esquema de la reforma era anti independencia judicial: concentraba todo el poder en una sola instancia (persona) por encima de la autonomía que debe de tener toda autoridad jurisdiccional, comenzando por la de primera instancia.
- La reforma se inició con una lógica de mentira y engaño, que luego se mantuvo durante todos los años. Se aprobó así una Comisión Ejecutiva, integrada por magistrados, para que esta comisión fuera la que impulsara la reforma, cuando en realidad el poder estaba en una persona externa (el Secretario Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva). Supuestamente la reforma sólo iba a ser administrativo, pero era evidente que lo comprendía todo. La reforma tenía plazo fijo, pero en verdad era un proyecto indefinido.
- Una auténtica reforma judicial era incompatible con aspectos como: tribunales militares juzgando a civiles, tribunales sin rostro, legislación excepcional, un servicio de inteligencia desproporcionado, gravísimas violaciones de derechos humanos, existencia del grupo Colina etc.

La lección para nosotros es que una reforma judicial debe de estar premunida de determinadas garantías desde el comienzo: transparencia, independencia del poder político, normas claras, mecanismos de fiscalización, etc.

Entonces, la oposición del movimiento de derechos humanos a la reforma judicial se enmarca claramente en su oposición a la consolidación de un régimen autoritario, y, por lo mismo, en su lucha por la recuperación de la institucionalidad democrática.

El movimiento de derechos humanos y la recuperación de la democracia

Recordemos que la Coordinadora incorporó como un eje temático fundamental la tensión entre democracia y autoritarismo, a partir del autogolpe del 5 de abril de 1992.

En consecuencia, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y sus instituciones asumieron la lucha por la democracia como una causa de derechos humanos. Y, por tanto, la lucha por la recuperación de la institucionalidad

democrática -incluida especialmente la del sistema judicial- se incorporó como un eje de campaña fundamental a nivel nacional e internacional, lo cual se expresó en pronunciamientos, informes, actividades, cabildeo, etc.

Y hemos visto cómo esto desencadenó en visitas y pronunciamientos de distintas instancias internacionales, especialmente a nivel del Sistema Interamericano.

También en la parte de informes y visitas hemos visto cómo la labor del movimiento de derechos humanos fue decisiva para que la Comisión Interamericana realizara una visita in loco focalizada ya no en violaciones de derechos humanos sino en la institucionalidad democrática, lo cual derivó en un monitoreo sumamente crítica de la situación peruana por la Comisión, que tuvo su punto máximo cuando en la Asamblea de la OEA en Windsor, en junio del 2000, recomendó la aplicación de la resolución 1080 en relación al Perú por considerar que se había interrumpido el ordenamiento Constitucional.

En esta parte es también pertinente explicar cómo el movimiento de derechos humanos jugó un papel sumamente importante en el proceso que culminó con la caída del régimen y el inicio de una transición democrática y la reinstitucionalización del país.

Al respecto lo primero que habría que decir es que jugar ese papel fue una decisión explícita del movimiento de derechos humanos, tal como pasamos a explicar.

En todos los procesos electorales anteriores el movimiento de derechos humanos se había limitado a elaborar una agenda de derechos humanos, para que los candidatos se pronunciaron sobre ella durante el debate electoral y se comprometieran a cumplirla en caso de ganar las elecciones.

Con miras a las elecciones a realizarse en 1999 se elaboró una agenda de 47 puntos a fin de cumplir con el ritual anterior. Sin embargo, en uno de los directivos nacionales de la Coordinadora, se decidió –según palabras de Sofía Macher– “cambiar radicalmente de estrategia, tomando en cuenta que lo que se venía no iban a ser elecciones normales”.

¿En qué consistió ese cambio? En que la Coordinadora dedicaría todas sus fuerzas a impedir un tercer período de Fujimori. Lo primero que se hizo –según Macher– fue debatir la fundamentación de esta posición, ya que en las elecciones anteriores el énfasis había estado más bien en nunca tomar partido por ninguna de las opciones en disputa.

Pero esta vez se consideró que impedir la continuidad del régimen de Fujimori era claramente una causa de derechos humanos por varias razones:

- Se trataba de un régimen que había demostrado hasta el cansancio ser absolutamente antiderechos humanos; las última prueba: el retiro de la competencia de la Corte, por una vía que la propia Corte había declarado inadmisibles.

- Un régimen que si bien era legítimo en términos de origen (elecciones reconocidas en 1995) no podía ser caracterizado como democrático, debido a que era evidente que controlaba todas las instituciones del Estado, incluido el Poder Judicial, la fiscalía, el Tribunal Constitucional, el Congreso.
- La tercera postulación de Fujimori (la reelección) era absolutamente inconstitucional y, por tanto, aun si ganaba bajo elecciones limpias, su tercer período de gobierno era en sí mismo inconstitucional.
- Se veía venir un fraude electoral, desde el momento en que se destituyó a tres miembros del Tribunal y se controló el sistema electoral con fines de la segunda reelección de Fujimori.

Todo esto justificaba que el movimiento de derechos humanos interviniera en materia electoral, desde una perspectiva de estándares universales, y así lo hizo.

A partir de esta importante decisión gran parte del trabajo de derechos humanos se orientó a impedir la re-reelección:

- Intensa actividad de lobby en el exterior, ayudando a que la comunidad internacional monitoreará el proceso electoral peruano (Estados Unidos, Canadá, países europeos y embajadas en Lima).
- Lobby ante la Comisión Interamericana, con los resultados ya mencionados.
- La red de derechos humanos se convirtió en fuente de información de todas las irregularidades. Una parte importante de las denuncias que recogieron las distintas misiones de observación electoral provenían de la red de derechos humanos.
- La red de derechos humanos fue desencadenante de la movilización ciudadana. Contra todas las predicciones, se produjo una respuesta social contra la re-reelección que fue tomando importancia, hasta convertirse en uno de los elementos determinantes contra el fraude. El movimiento de derechos humanos ayudó a través de su red a generar esta movilización ciudadana.
- El movimiento de derechos humanos como soporte fundamental de la observación electoral, en muy distintos niveles:
 - Promovió algunas de las misiones de observación electoral. Concretamente el IDL coordinó la visita de Electoral Reform International Services (ERIS) y Aprodeh la visita de la FIDH, ambas misiones de las primeras que emitieron un informe sumamente crítico.
 - Apoyó a Transparencia, la observación electoral nacional. Durante el proceso electoral varias actividades se realizaron de

manera coordinada entre la Coordinadora y Transparencia (por ejemplo, la participación en la Asamblea de la OEA en Windsor).

- Referente importante para la Misión de la observación electoral de la OEA. Efectivamente, el movimiento de derechos humanos logró establecer un vínculo muy cercano con Eduardo Stein, jefe de esta Misión que fue decisiva para que no prosperara el fraude. La Misión de la OEA se retiró del Perú antes de la realización de la segunda vuelta, gesto de desaprobación que ocurría por primera vez en la historia de la OEA.
- Una intensa labor de denuncia sobre las características del régimen y las irregularidades del proceso electoral.
- Varios de los medios de comunicación de los organismos de derechos humanos ayudaron a trasponer el cerco informativo que había creado el régimen con el control de los medios de comunicación. Fue el caso, por ejemplo, de IDL a través de su revista, red de radios e ideee-mail.

Una vez que, pese a todo, Fujimori realiza la segunda vuelta electoral, con él como único candidato, el movimiento de derechos humanos fue uno de los pocos sectores del país que se mantuvo firme en no aceptar el tercer período de Fujimori como un hecho consumado frente al que había que resignarse, y por ello fue acusado de maximalista y radical.

En esa línea el movimiento de derechos humanos continuó realizando una serie de acciones de gran impacto:

- En la Asamblea General de la OEA en Windsor contribuyó a que la Asamblea aprobara una resolución en la que, sobre la base del Informe Stein, se disponía el envío de una Comisión de Alto Nivel al Perú. Es cierto que la resolución no fue todo lo clara posible y no cuestionaba directamente la legitimidad del tercer período de Fujimori, pero para la historia de la OEA era un avance.

Sobre el tema, Jorge Santistevan dice: “es el Movimiento de Derechos Humanos el que lleva el tema de la recuperación de la democracia a la Asamblea General de la OEA en Windsor desde donde se produce un serio cuestionamiento y de donde se logra la Mesa de diálogo. De esta manera el movimiento de DDHH logra abrir los mecanismos para lograr la recuperación, sobretodo a nivel interamericano”.

En esta Asamblea ocurrió un hecho importantísimo en el ámbito de las organizaciones de derechos humanos que habían acudido a la Asamblea. Dada la importancia de lo que estaba ocurriendo en el Perú, un fraude que si prosperaba sentaría un precedente nefasto para toda la región, el conjunto de organizaciones de distintos países decidió concentrar esfuerzos priorizando la situación peruana por encima de las correspondientes agendas

nacionales. Esto evidentemente le dio mucha fuerza al movimiento de derechos humanos regional y de hecho contribuyó de manera decisiva para el resultado referido.

- Una vez que ocurre el escándalo del vídeo Kuori Montesinos, la actitud del movimiento de derechos humanos fue decisiva para que no prosperara la negociación de un pacto denominado de “reconciliación” pero que en realidad era de impunidad en relación a violaciones de derechos humanos (se quería extender la Ley de Amnistía de 1995 al 2000) y narcotráfico.

Este punto lo remarca Jorge Santistevan de Noriega en la entrevista para esta investigación: “el movimiento de Derechos Humanos fue absolutamente militante para que no se condicionen el recorte del mandato de Fujimori, a una amnistía política para a los que habían cometido delitos en la lucha contra el terrorismo”.

- La posición de la Coordinadora fue muy importante para que no prosperara el asilo de Montesinos en Panamá; se hizo un fuerte lobby internacional y hasta se envió una delegación de abogados y víctimas a dicho país.

La decisión de contribuir a impedir el fraude y de haberlo hecho eficazmente fue determinante para que el movimiento de derechos humanos fuera convocado como uno de los sectores de la sociedad civil en la Mesa de Diálogo que se instaló a raíz de la resolución de Windsor y para que fuera reconocido como un actor importante en la transición democrática.

En esta Mesa de Diálogo no solo se firmó las condiciones y el marco normativo para un nuevo proceso electoral, sino que se comenzó con el desmontaje del andamiaje de intervención política del sistema judicial, aspecto que ya ha sido abordado en el texto central.

Sobre el importante rol que jugó el movimiento de derechos humanos en esta etapa nos remitimos a Valentín Paniagua, Presidente del Gobierno Transitorio, quien también participó en la Mesa de la OEA como representante de Acción Popular: “las organizaciones de derechos humanos cumplieron una labor de respaldo a los partidos políticos, en el proceso de derogar las leyes con las que se limitó la autonomía del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional”.

Al respecto Jorge Santistevan dice: “La representación civil más importante en la Mesa de Diálogo de la OEA estaba dada por la Coordinadora de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y la Iglesia Católica. Esta era la tercera mesa, la que estaba en el medio entre el gobierno y la oposición. Sin duda, esta tercera mesa jugó un papel fundamental porque era una voz autónoma que permitía mitigar los enfrentamientos y facilitaba enormemente los consensos”.

9. El movimiento de derechos humanos y la Comisión de la Verdad

Como ya se ha explicado, la agenda de los años de violencia política era una agenda pendiente, puesto que la consolidación de un régimen autoritario como el de Fujimori impidió que se asumiera.

Iniciada la transición democrática con el Presidente Paniagua el movimiento de derechos humanos se propuso conseguir la creación de una Comisión de la Verdad para avanzar en dicha agenda, y lo logró. Veamos cómo se dio este proceso.

El movimiento de derechos humanos siempre tuvo entre sus reivindicaciones centrales el tema de la impunidad en relación al proceso de violencia política y, por lo tanto, el de la necesidad de una Comisión de la Verdad. Pero durante los años de Fujimori y Montesinos se tenía plena conciencia de que tenía que ser en condiciones políticas completamente distintas.

Y esas condiciones llegaron con la caída del régimen y el inicio de la transición democrática. Sin embargo, no era tampoco que la Comisión de la Verdad, a partir de ese momento, caería por su propio peso o constituyera una realidad inexorable; había que impulsarla y superar una serie de circunstancias adversas, como las siguientes:

- Quien la debía crear, el Presidente Paniagua, era miembro de un partido (Acción Popular) que tenía responsabilidad directa de graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante los 5 años del segundo gobierno de Belunde (1980-1995).
- No era que hubiera una gran demanda social a favor de una Comisión de la Verdad, ya que en el caso del Perú la mayoría de las víctimas han sido de población rural o población urbana pobre, con pocas posibilidades de expresión o de acceso a los medios de comunicación.
- Las otras fuerzas políticas o también estaban comprometidas con graves violaciones de derechos humanos (El APRA) o no eran precisamente sensibles frente al tema (el PPC).
- La transición democrática ya tenía un conjunto de tareas apremiantes y muy complejas (organizar un nuevo proceso electoral, comenzar el desmontaje del régimen anterior y gobernar), por lo que instintivamente trataría de no agregar más puntos en su agenda, y menos una tan difícil como era la creación de la Comisión de la Verdad.
- Tratándose de un gobierno de transición, elegido legalmente pero a través de un mecanismo excepcional, y que duraría tan sólo unos cuantos meses, podía interpretarse que no le correspondía asumir compromisos que afectarían al siguiente gobierno.

Prueba de que estas circunstancias existían y pesaban es que por momentos todo parecía indicar que la Comisión de la Verdad no se crearía.

El ex Presidente Valentín Paniagua reconoce que la creación de la Comisión de la Verdad al comienzo del gobierno de transición era imposible a pesar de la presión del movimiento de derechos humanos: “La creación de la Comisión de la Verdad fue decisión política de mi gobierno; hubo de parte de los organismos de derechos humanos una permanente exigencia para que se creara en los primeros días de la gestión gubernativa del gobierno de transición, aspecto con el que, políticamente, discrepábamos. La Comisión de la Verdad se creó casi al final de la gestión del gobierno transitorio”.

Es objetivo afirmar que la campaña que realizó el movimiento de derechos humanos para la creación de la Comisión Verdad fue determinante en que se cambiara esa tendencia natural a no crearla o a postergarla.

- Lo primero que se buscó y se logró fue poner el tema en el debate nacional de la transición. Para ello se recurrió a varias acciones de difusión y sensibilización, pero la más importante fue la realización de una encuesta nacional, en la que más del 90% de la población se manifestó 1) a favor de la creación de la Comisión de la Verdad, 2) en ese momento y no después, 3) que abarque tanto las atrocidades de SL y el MRTA como las de las fuerzas del orden, 4) que el período sea desde 1980.
- Se logró también que otros sectores claves presionaran en la misma dirección:
 - . Organismos internacionales de derechos humanos.
 - . Periodistas y medios de comunicación. El lograr que El Comercio, el periódico principal y más antiguo, editorializara a favor de la creación de la Comisión de la Verdad fue muy importante.
 - . Embajadores de Europa, Estados Unidos y Canadá, quienes desde el comienzo se comprometieron con la idea.

Sobre la base de esta campaña, llegó un momento en que el Presidente Paniagua, alegando el carácter transitorio de su gobierno, planteó la necesidad de contar con la aceptación de los principales candidatos. Inmediatamente el movimiento de derechos humanos asumió el reto de conseguir la firma de un pronunciamiento público de los candidatos a la presidencia, aceptando la creación de la Comisión de la Verdad y comprometiéndose a apoyarla en caso de ganar las elecciones, y lo consiguió.

A partir de este compromiso explícito de las principales fuerzas políticas, el tema de la Comisión de la Verdad fue parte de la agenda electoral y hasta se inició una competencia por quién ofrecía más al respecto. Toledo, por ejemplo, planteó que las recomendaciones de la Comisión de la Verdad deberían tener carácter vinculante.

Los grupos de derechos humanos estimularon y crearon las vías para que otros sectores importantes declararan a favor de la Comisión de la Verdad. Fue clave, por ejemplo, el que la Iglesia Católica asumiera, finalmente, una línea claramente a favor; al comienzo su posición era incierta, puesto que en su interior habían sectores que, bajo el liderazgo del cardenal Cipriani, se oponían. La insistencia de los organismos de derechos humanos ayudó a ello.

En una serie de eventos realizados en diferentes partes del país sobre la Comisión de la Verdad, representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público también se manifestaron claramente a favor de la Comisión de la Verdad, lo cual ayudó a desvanecer el argumento de que la Comisión de la Verdad era una desnaturalización de la función jurisdiccional que de manera exclusiva le correspondía al Poder Judicial.

Los mismos militares expresaron, a través de los comandantes generales de las distintas Fuerzas Armadas, su conformidad con un proceso de verdad y reconciliación, pidiendo de antemano perdón por lo que habría ocurrido. Es cierto que esto lo hicieron justo cuando se descubrió que la mayoría de los altos oficiales habían firmado una carta de sujeción a favor de Fujimori y Montesinos, pero aún así fue un elemento a favor de la Comisión de la Verdad.

Creemos que el tipo de discurso del movimiento de derechos humanos ayudó mucho a crear este consenso político y social sobre la Comisión de la Verdad. Un discurso que buscaba convencer de que el proceso era en beneficio del conjunto del país y no sólo para sentar en el banquillo de los acusados a los culpables:

- Verdad y justicia sobre las violaciones de derechos humanos, pero también sobre las barbaridades cometidas por los grupos subversivos.
- Justicia y reparación para las víctimas, como elemento importante, pero no el único: para conocer las causas de la violencia y para que SL y el MRTA no se repitan.
- Para que cada sector asuma su responsabilidad y no sólo los actores de la guerra (empresarios, medios de comunicación, civiles en general, intelectuales)
- Para contrarrestar la versión oficial y distorsionada de Fujimori y Montesinos.
- Una búsqueda y construcción colectiva de ¿cuánto de verdad?, ¿cuándo de justicia? y ¿cuánto de perdón?
- Una manera ordenada de procesar los vividos y de resolver la agenda pendiente.

Es decir, no se levantó un discurso totalmente confrontacional o amenazante.

Con este tipo de estrategias de lo que se trataba era de aprovechar algunas circunstancias que objetivamente jugaban a favor de la Comisión de la Verdad:

- El discurso a favor de la Comisión de la Verdad era el “políticamente correcto”, pues el anti Comisión de la Verdad era el que correspondía a la época de Fujimori y Montesinos. ¿Quién podría atreverse a hablar en contra de la justicia transicional en plena transición democrática? Más si, en muchos casos, de lo que se trataba era de hacer méritos democráticos, que pudieran hacer olvidar alguna posición a favor del régimen anterior.
- Por contarse con el pasado, con un discurso a favor de derechos humanos se ganaba puntos, así como antes era el discurso antiderechos humanos el que hacía ganar puntos, esto en un contexto electoral era muy importante.

Estas circunstancias hicieron que de un momento a otro, de un cierto consenso más bien adverso a temas de derechos humanos (aunque es verdad que en los últimos años esto había cambiado, por lo menos en algunos sectores) se pasó a un consenso sólido y compacto pro derechos humanos. Siempre hemos creído que este cambio radical tiene mucho de espejismo y de ficción, pero lo cierto es que se pudo aprovechar a favor de la Comisión de la Verdad.

Sin embargo, se acercaban las elecciones y el Gobierno de Paniagua no creaba la Comisión de la Verdad. Sofía Macher, quien tuvo un papel central en este proceso, cuenta cómo al interior del movimiento de derechos humanos se llegó a la conclusión de que si no se creaba la Comisión de la Verdad con Paniagua, ya después, con Toledo o García, el tema pasaba a ser absolutamente incierto.

Por eso había que hacer algo y no quedaba más que la clásica presión a partir de la movilización ciudadana. A la vez, tomando en cuenta que se trataba de un gobierno con un nivel de popularidad que superaba el 70%, abiertamente reconocido por todos, incluido el movimiento de derechos humanos, esa presión podía ser malinterpretada y ser el elemento por el que el Presidente Paniagua tomara, finalmente, la decisión, de no crear la Comisión de la Verdad.

Por otra parte, al mismo tiempo que existía una demora en crear la Comisión de la Verdad habían avances importantísimo en derechos humanos: el retorno a la competencia de la Corte, la incorporación de un representante del movimiento de derechos humanos en la Comisión de indulto, acuerdo en el caso de Barrios Altos, etc. etc. ¿Cómo se interpretaría en este contexto la crítica al gobierno por el movimiento de derechos humanos?

Hubo dudas confiesa Sofía Macher, pues si no se hacía algo fuerte podía ganar la decisión de no crear la Comisión de la Verdad, y esta decisión quedaría como una debilidad del Gobierno de Paniagua, pero relativizada dentro de un balance con un saldo claramente positivo. Al final se optó por la movilización y la presión, pero de una manera creativa y con un tono completamente distinto al de antes. “Se sacó a la gente a las calles”, dice Sofía Macher, pero en tono de “amigos”.

Comenzaron así hacerse plantones frente a palacio de Gobierno exigiendo la creación de la Comisión de la Verdad. Algunos sectores de la sociedad civil que habían sido sumamente creativos en la lucha contra la dictadura, (lavando la bandera, por ejemplo) se plegaron a la demanda, y del movimiento alcanzo un nivel considerable.

Sabemos informalmente que este tipo de manifestaciones causaron una cierta irritación en Paniagua, por más que en la entrevista para esta investigación sólo reconoce que hubo con el movimiento de derechos humanos una discrepancia en cuanto al tiempo de la creación de la Comisión de la Verdad, aludiendo que la Coordinadora quería que eso se hiciera al comienzo de su gobierno, lo cual él los consideraba como algo inviable.

Lo cierto es que las estrategias del movimiento de derechos humanos funcionaron, debido a su adecuación al nuevo contexto, y primó en Valentín Paniagua su espíritu de estadista: el 2 de junio del 2001 se creó la Comisión de la Verdad (Decreto Supremo N° 065-2001-PCM). Ese mismo año la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos le entregó al presidente Paniagua un premio especial de derechos humanos, algo que no hubiese podido ser si no hubiese creado la Comisión de la Verdad, aunque se le hubiera reconocido a pesar de todo lo otro que también hizo por los derechos humanos y la democracia.

Pero no todo fueron logros. El movimiento de derechos humanos se propuso que se nombrara a alguien del movimiento de derechos humanos en la Comisión de la Verdad; concretamente se quería que fuera Pilar Coll (primera Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora), pero el Presidente Paniagua por alguna razón no aceptó este punto. Se dice que la manera de elegir a los comisionados fue por votación en el Consejo de Ministros.

Otro punto en contra de lo que pretendía el movimiento de derechos humanos fue el nombramiento como comisionada de Beatriz Alva, de reconocida trayectoria fujimorista hasta el final, y por tanto, la Coordinadora sacó un pronunciamiento público expresando su malestar, pero sin hacer cuestión de estado, puesto que la composición de la Comisión era claramente positiva.

El mandato legal de la Comisión recogió también la mayoría si no todos los puntos planteados por el movimiento de derechos humanos: desde que se investigará los hechos desde 1980 y no sólo desde Fujimori, como planteaban algunos, hasta la facultad de establecer “responsabilidades”. En todo caso. es lo suficientemente flexible y amplio.

Una vez Toledo en Palacio de Gobierno el movimiento de derechos humanos se empeñó en lograr que Toledo ratificara y manifestara en hechos concretos su apoyo a la Comisión, y prueba de que se logró y que Toledo asociaba la Comisión de la Verdad al movimiento de derechos humanos, es que el Presidente tomó la decisión de ampliar la Comisión e incorporar entre los nuevos miembros a Sofía Macher, Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Lamentablemente entre los nuevos miembros también se incluyó a uno de los asesores de Toledo, el teniente general FAP(r), Luis Arias Graziani, lo cual motivó una nueva protesta pública de la Coordinadora, pero sin hacer tampoco cuestión de estado porque la composición de la Comisión seguía siendo claramente positiva.

En los meses que lleva la Comisión de la Verdad, el movimiento de derechos humanos viene realizando una labor coordinada y complementaria a la Comisión de la Verdad:

- Para comenzar: un número significativo de profesionales del movimiento de derechos humanos ha pasado a trabajar a la Comisión de la Verdad, no solamente en Lima sino también en el interior del país.
- Participa de sesiones sobre la interpretación del mandato y los avances y dilemas de la Comisión de la Verdad.
- Fuente de información y de documentos.
- Colabora en la organización de las audiencias públicas y muchos de los casos que se presentan en estas, son casos patrocinados por los organismos de derechos.
- Realización de talleres y actividades educativas en torno a la Comisión de la Verdad.
- Labor de difusión y de sensibilización a través de prensa escrita, radio y televisión.
- Respaldo y apoyo de la Comisión de la Verdad frente a ataques y críticas.

Prueba de esta estrecha colaboración es que aparte de las reuniones bilaterales (la Comisión con las distintas organizaciones), la Comisión de la Verdad se reúne una vez al mes con el directivo nacional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

De aquí en adelante el gran reto del movimiento de derechos humanos es, por un lado, colaborar a que circunstancias coyunturales no pongan en peligro a la Comisión de la Verdad (por ejemplo un coche bomba o ataques del APRA) y, por otro lado, ayudar a encontrar una fórmula justa y a la vez política y económicamente viable.

Una vez que la Comisión de la Verdad publique su informe final, el movimiento de derechos humanos prevé una serie de líneas de acción: difusión del informe, cumplimiento de recomendaciones, judicialización de casos, etc.

10. Educación de derechos humanos

El movimiento de derechos humanos vinculados a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ha desarrollado casi desde sus inicios una intensa labor de educación de derechos humanos.

Casi todas las organizaciones de derechos humanos tienen un programa o línea de trabajo de Educación. Prueba de ello es que en 1987, se creó la Red de Educación en Derechos Humanos, la misma que mantiene vigencia hasta la actualidad.

Esta labor de educación tiene una serie de aspectos que se vinculan al tema justicia:

- La difusión y promoción de una cultura de derechos, (estándares universales vinculantes), contribuye a mejorar los niveles de conciencia sobre los derechos de cada persona, especialmente en sectores que, por su marginalidad económica, social, racial y cultural carecen totalmente de dicha cultura. Si bien no hay una relación de causa y efecto, sí se puede decir que a mayor conciencia de derechos, mayores posibilidades de exigibilidad; el famoso y hasta trillado proceso de “empoderamiento”, pero que tiene una parte de verdad.
- Difusión de mecanismos de protección: parte de las actividades de capacitación están orientadas a proveer de información sobre los distintos instrumentos legales de protección que existen, en el ámbito nacional e internacional.
- Efecto multiplicador del movimiento de derechos humanos: la mayoría de esas actividades educativa, busca tener un efecto de continuidad o replicabilidad, por lo que habitualmente promueven el surgimiento de nuevas organizaciones de derechos humanos, o la existencia de más defensores de derechos humanos, o la constitución de figuras tipo defensorías comunitarias (personas de la comunidad que saben hacer frente a determinadas situaciones como abuso policial o maltrato familiar).
- Promoción de la vigilancia ciudadana frente a actuación de instituciones

Una parte esencial de la actividad educativa busca propiciar la participación de la población en todo lo que es monitoreo y fiscalización de políticas públicas y actuación de funcionarios del Estado, lo cual incluye policía, Poder Judicial, Ministerio Público, instancias vinculadas a la administración de justicia.

- Vinculación a redes

Con este tipo de labor se busca también que la población conozca la existencia de diversas redes (especialmente la de derechos humanos) y, por tanto, se vincule a ellas, lo cual obviamente aumenta sus posibilidades de actuación y protección.

- Formación de líderes democráticos que después pueden ser la autoridad

Otra finalidad es la de formar líderes o lideresas locales, sensibles en derechos humanos y valores democráticos que después participen en distintas instancias de la sociedad civil o del Estado: organizaciones o gremios; rondas campesinas; ONGS; partidos políticos; Defensoría de Pueblo; Poder Judicial

(jueces) o Ministerio Público (fiscales), justicia de paz (jueces de paz): Gobiernos locales (alcaldes, regidores).

Es por eso que la educación se considera también una vía indirecta de democratizar instituciones y funcionarios públicos

¿Cómo medir el impacto de esta labor educativa? ¿Es tan masivo como para sostener que ha generado un cambio en la justicia? Son preguntas que generalmente se suelen hacer respecto a este trabajo y que son difíciles de contestar.

Indudablemente el ámbito de llegada a partir de ese tipo de labor es limitado, en el sentido de que –igual que en el caso de la defensa legal - no comprende a la mayoría de la población o a un porcentaje representativo de ésta. Por lo mismo, no podría hablarse de un cambio en relación a la justicia a partir de un cambio cultural o del nivel informativo producto de labor educativa de derechos humanos. Sería exagerado hacer esa afirmación.

Sin embargo, creemos que sí es una línea de acción relevante y que va teniendo poco a poco un impacto en la justicia, por el siguiente tipo de consideraciones:

- Se llega a un número importante de personas. El IDL calcula que por sus actividades educativas habrán pasado más de 30000 personas.

Y cada vez son más las instituciones que hacen educación ciudadana, con las finalidades descritas. Podríamos decir que hay una especie de “boom” en este tipo de actividades, lo cual está ayudando a ampliar sus alcances.
- Se llega a personas que por su ubicación social, cargo, actividad etc., transmite y difunde lo aprendido e internalizado a través de este tipo de actividades. El famoso efecto multiplicador.
- Los materiales educativos, que cada vez son más sofisticados, masivos y en varios idiomas nativos (afiches programas radiales, programas de tv, videos, etc.) contribuyen significativamente a este efecto multiplicador.
- Se llega a personas que no tienen ninguna otra posibilidad de acceder a este tipo de discurso o actividad, y a zonas en las que no hay ni presencia del Estado ni de organización política o social.
- Este tipo de actividades no producen cambios a nivel de normas o sentencias o estructuras pero sí tiene un importante impacto local: el hecho de que existan personas con una cierta conciencia de derechos, con un conocimiento mínimo de instrumentos de protección, que pueda acceder a determinadas redes y personas sirve para que disminuya el abuso policial o militar, la violencia familiar, la violencia sexual, etc.
- Las personas e instituciones que pasan por estas actividades pasan a fortalecer las redes que sirven para diversas finalidades: periodismo y

medios de comunicación, observación electoral; campañas de movilización ciudadana, etc.

- Se está respondiendo a una demanda: siempre ha existido muy buena receptividad a este tipo de actividades, pero actualmente ésta es mucho mayor, debido a que así como en el pasado la democracia se devaluó y el autoritarismo se convirtió en la alternativa, hoy el proceso es al revés –por lo menos hasta ahora- pues hay una revalorización de la democracia, y por tanto hay una voluntad de tener información, de participar, etc.

LA CAMPAÑA “EN NOMBRE DE LOS INOCENTES”

A continuación analizamos las estrategias con las que el movimiento de derechos humanos tuvo logros muy importantes sobre inocentes en prisión, acusados injustamente de terrorismo en el marco de la legislación promulgada a partir del 5 de abril de 1992.

El péndulo: del coladero a cientos y miles de inocentes en prisión

Los organismos de derechos humanos partían de reconocer un problema que tiene que ver directamente con administración de justicia: la liberación por el Poder Judicial de senderistas y emerretistas durante la década del 80, a lo que en la época se le llamó “el coladero”.

Pero ¿ese “coladero” efectivamente se produjo? Sí. Y la prueba es que, cuando años después se detiene a senderistas y emerretistas convictos y confesos, un gran número de ellos habían sufrido una o dos capturas previas de las que habían salido incomprensiblemente airosos.

Un “coladero” que fue gravísimo que ocurriera (si no hubiese ocurrido habría sido mucho más difícil si no imposible que Sendero creciera como creció), sobre todo en momentos que el avance subversivo parecía incontrolable y nos tenía aterrados a todos en el país.

Pero ¿por qué? ¿Cuál es la explicación del “coladero”? Lo primero que hay que hacer es poner de lado la versión oficial, que siempre ha esgrimido el “miedo de los jueces” y “la falta de un marco legal adecuado”.

No podría haber sido el miedo de los jueces debido a un hecho feliz: Sendero Luminoso y el MRTA nunca mataron a un juez por el sentido de una sentencia; si fuera cierta la versión oficial, se trataría, entonces, del primer caso en la historia de la humanidad que todo un Poder Judicial pudo ser controlado durante más de una década sin que haya habido necesidad de disparar un solo tiro. Son los mismos miembros del Poder Judicial los llamados a desmentir esta versión.

También hay que descartar la inexistencia de un marco legal adecuado, como causa principal del “coladero”, ya que desde 1981 comenzó la adecuación del marco legal, optándose claramente por una legislación antiterrorista excepcional, incluso muy por debajo de lo permitido.

¿Cuál sería entonces la causa del coladero? Un “combinado” muy nacional: 1) “Incomprensión del fenómeno que se combatía” (durante muchos años se persiguió y juzgó a los senderistas y emerretistas un poco a “palo de ciego”). 2) El mal estado de los casos cuando llegaban los casos (muchas pruebas conseguidas en base a visibles torturas). 3) La falta de coordinación entre policías, militares, jueces, fiscales, autoridades penitenciarias. 4) Ineficiencia estructural de la administración de justicia. 5) Falta de motivación en quienes administraban justicia y –aunque secundariamente- 6) el papel de las organizaciones de abogados y familiares vinculados a Sendero Luminoso que sabían aprovechar, precisamente, de todo lo anterior.

Pero más allá de lo que provocó el “coladero”, había que tomar medidas que impidieran que se siguiera produciendo; punto que nadie discutía en el país: el desafío era encontrar un sistema que permitiera la sanción oportuna y severa del culpable. Pero muy a la peruana se pasó de un extremo a otro, de dejar pasar y dejar hacer durante años, a ese solucionar todo de un momento a otro casi por arte de magia y sin importar el cómo. Y así fue cómo se pasó del “coladero” a miles de inocentes en prisión.

Causas de los inocentes en prisión

Son 5 las causas que se plantean como explicaciones del problema de los inocentes en prisión acusados injustamente de terrorismo: 1) la aprobación y puesta en práctica de un marco normativo extremadamente duro y sin garantías para la detención y juzgamiento en los casos de terrorismo, 2) la culpa o trauma de los jueces por el coladero, 3) una opinión pública aterrorizada por el avance de Sendero Luminoso, dispuesta a aceptar cualquier cosa; lo cual era azuzado desde el Estado 4) las víctimas –los inocentes- son generalmente pobres, vulnerables e indefensos y 5) todo se dio como parte de un “paquete autoritario”.

Entre estas causas, tiene mucho peso el marco normativo antiterrorista que se dio apenas producido el autogolpe del 5 de abril de 1992, por lo que significó en la práctica la aplicación de dicha legislación es realmente grave: 1) se institucionalizó una política de “detención indiscriminada”, 2) para prevenir absoluciones “por falta de pruebas”, se legalizó la posibilidad de “prefabricar” pruebas, 3) se liberó a policías, jueces y fiscales de la engorrosa tarea de tener que demostrar fehacientemente la comisión del delito y la responsabilidad individual, 4) se estableció la “irresponsabilidad” de los policías, militares, jueces y fiscales; es decir, se impuso la regla de nadie tiene que rendir cuentas por nada, 5) la indefensión pasó a ser una garantía para el éxito del proceso, 6) se decretó la clandestinidad de los juicios y, en general, del submundo de las acusaciones por terrorismo y 7) se invirtió el principio de la presunción de inocencia: todo detenido es culpable y tiene que demostrar su inocencia.

Pero si habría que resumir dicha legislación en un solo punto, el peor, el más perverso, sería el que está hecha para confundirlo y mezclarlo todo, el famoso y dramático inocentes y culpables en un mismo saco. El nivel de incertidumbre, las posibilidades de error que hay en toda sentencia humana, en todo acto de administración de justicia, pero elevado a la enésima potencia.

La alternativa democrática

Pero, al respecto cabe la pregunta ¿había otra alternativa?, ¿con una legislación respetuosa de la garantía del debido proceso y de principios jurídicos generales y penales se podría haber terminado con el coladero? Y la respuesta es afirmativa. Estamos seguros de que la disyuntiva no era o no hacer nada, y permitir que el coladero continuara, o adoptar una legislación sin ningún tipo de garantía, como ocurrió. Había otra alternativa que también hubiera podido resultar y que de alguna manera ya se había comenzado a implementar, pero que se truncó a raíz del autogolpe del 5 de abril; otra alternativa que respondía a un diagnóstico distinto del “coladero” y que, *grosso modo*, se definía por:

Especialización policial y judicial / Capacitación en la materia, tanto desde el punto de vista político como del jurídico / Coordinación entre todas las instituciones del Estado y de la sociedad civil, involucradas, etc.

Ese proceso se había iniciado pero se truncó: poco tiempo antes del 5 de abril el país se había enrumbado en esa dirección, con la creación de tribunales especializados y a dedicación exclusiva para los casos de terrorismo, cuyos magistrados debían tener una protección especial.

Esta era la alternativa levantada por los grupos de derechos humanos, pero el curso de los acontecimientos fue por la vía opuesta (la legislación antiterrorista de Fujimori y Montesinos).

¿Cuántos inocentes?

Según el Registro Único de Detenidos, entre 1992 y el 2000 hubo nada menos que 21,795 detenidos por terrorismo o traición a la patria, un exceso a simple vista, por lo siguiente: si a esos 21,795 les sumamos los desaparecidos (alrededor de 5,000), los más de 11,000 presuntos subversivos muertos, los 8,000 arrepentidos, los 8,000 requisitorizados, los verdaderos terroristas que siguen presos, los que nunca fueron detenidos, etc., podríamos llegar a la conclusión que los senderistas fueron más de 40,000, lo cual es muy difícil si no imposible de creer. ¿40,000 fundamentalistas dispuestos a morir, poner coches-bombas, asesinar, emboscar, tomar pueblos y, en general, a hacer uso de la violencia sin ningún límite o sentimiento de culpa, como ocurría en el caso de los senderistas? Si fuera verdad, otra hubiese sido la historia.

Otra cifra sorprendente y a la vez alarmante es que de esos 21,795 detenidos, según el Registro Único de Detenidos 6,190 fueron liberados antes de pasar a juicio, por no haber absolutamente nada contra ellos y a pesar que ya estaba vigente la durísima legislación de Fujimori y Montesinos.

De los 15,680 que pasaron a juicio dentro de los parámetros de la legislación del 5 de abril de 1992 (jueces sin rostro) más del ¡60%! terminó siendo absuelto por inocente (porcentaje calculado por la Sala Corporativa de Terrorismo).

Todas estas cifras no hacen más que ratificar que ha habido mucha ligereza e irresponsabilidad en cuanto a detenciones por terrorismo.

El dramatismo del problema expresado en las palabras de Sergio Salas Villalobos actual presidente de la Corte Superior de Lima y ex- Juez sin rostro:

“Te lo voy a decir como ciudadano, como peruano, como ser peruano, como ser humano que vivió ese proceso y que fue testigo de irregularidades: yo he sido juez sin rostro y lo digo sin ningún temor, el sistema me colocó en una posición en la que tenía que llevar justicia, afortunadamente me tocó un colegiado muy consciente, el noventa por ciento de los casos que conocíamos eran absoluciones; y, sin embargo yo tenía conocimiento que otros colegiados, por prejuicios, condenaban al noventa por ciento. Ante ello nos sentíamos impotentes.”

Etapas de la campaña

Mirando el conjunto de la historia sobre inocentes en prisión, acusados injustamente de terrorismo, después de que se aprobó y comenzó a aplicar la legislación antiterrorista 5 de abril de 1992²²¹, es posible distinguir las siguientes partes:

1. Descubrimiento e identificación del problema por el movimiento de derechos humanos.
2. Diseño e inicio de la campaña “en nombre de los inocentes”.
3. Reconocimiento oficial y social del problema.
4. Tiempo de soluciones: debate de las vías de solución, que culminó en la aprobación de la Comisión Ad-Hoc y en algunos cambios normativos.
5. “En nombre de los inocentes” en la transición democrática.

Primera etapa: Reconocimiento e identificación del problema

En IDL estábamos acostumbrados a recibir y a asumir casos y denuncias sobre personas injustamente acusadas y detenidas por terrorismo, pero de pronto, con la nueva legislación antiterrorista aprobado durante los meses siguientes al autogolpe del 5 de abril de 1992,²²² el número de casos y de denuncias se incrementó notoriamente Cruzamos información con otros organismos de la Coordinadora

²²¹ D. Ley 25475 del 6/5/92; D.Ley 25499 del 16/5/92; D.Ley 25564 del 20/6/92; D.Ley 25659 13/8/92; D.Ley 25708 10/9/96. Las características principales de esta legislación se desarrollan ya en el texto principal.

²²² Reiteramos que el tema está ampliamente desarrollado en “Memoria y Batallas en nombre de los inocentes. Perú 1992-2001”. *Ernesto de la Jara*

Nacional de Derechos Humanos, y también les había ocurrido lo mismo.

El hecho de que algunas instituciones como la nuestra y la propia Coordinadora tuvieran una presencia importante en diferentes partes del país fue clave para identificar este patrón de detenciones arbitrarias desde el comienzo.

A la vez, a la luz de nuestra experiencia, sabíamos que los casos de inocentes detenidos por terrorismo debían ser mucho más que los que conocíamos, puesto que en muchos lugares no teníamos presencia directa ni indirecta, además de que los afectados no conocían ni tenían acceso a organismos de derechos humanos o medios de comunicación.

Así identificamos un nuevo patrón de violación de derechos humanos en el marco de la estrategia antisubversiva; nuevo, por lo menos en términos de magnitud y de escala.

Desafíos del movimiento de derechos humanos frente a los inocentes en prisión

¿Qué debíamos hacer como grupos de derechos humanos? ¿Cómo lograr determinados resultados sin terminar nosotros sentados en el banquillo de los acusados?

Todo un desafío, complejo y riesgoso, por la situación de violencia que todavía vivía el país; desafío frente al que, el movimiento de derechos cree haber estado a la altura de las circunstancias, al punto que considera que la campaña “en nombre de los inocentes” –así se le denominó a todo el trabajo en torno a inocentes en prisión– ha sido una de las experiencias más exitosas –si no la más– del trabajo realizado de derechos humanos realizado en el marco del fenómeno de la violencia política.

Veamos algunos puntos claves de cómo fue este proceso:

1. Una campaña de cada institución y del movimiento de derechos humanos en su conjunto (la Coordinadora)

El movimiento de derechos humanos contaba con una trayectoria, obviamente con puntos a favor y puntos en contra, aciertos y desaciertos, simpatizantes y detractores, pero a fin de cuentas una experiencia acumulada que se podía poner a prueba para ayudar a revertir una nueva situación antiderechos humanos. Y de hecho fue así como se vivieron las cosas, pues cada una de las instituciones de derechos humanos nos planteamos de manera formal y hasta explícita el propósito de aprovechar nuestras ventajas y al mismo tiempo evitar errores y riesgos del pasado.

Lo primero que podíamos y debíamos aprovechar era obvio para todos: nuestra identidad; es decir, el hecho de ser un movimiento de derechos humanos integrado por muchas y diversas organizaciones, en ese entonces alrededor de 50, pero partícipes todas ellas de un espacio común de coordinación y de acción conjunta: la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, entidad fundada en 1985.

Y por eso desde el inicio de la campaña “en nombre de los inocentes” nos esforzamos por delimitar claramente el ámbito de acción de cada institución y qué le tocaba específicamente a la Coordinadora:

- Sólo las instituciones patrocinarían casos individuales ante las vías nacionales e internacionales.
- Las instituciones tendrían total libertad para seleccionar y llevar los casos individuales, pero de acuerdo con criterios comunes (sólo en caso de inocencia, definida también a partir de criterios comunes).
- La Coordinadora sólo tendría casos individuales de campaña, los que deberían ser seleccionados por consenso por las instituciones.
- Cada institución determinaría sus estrategias y acciones, pero frente a los temas y puntos fundamentales (cómo definir inocencia, legislación antiterrorista alternativa, vías de solución, etcétera) se buscaría una posición conjunta.

¿Funcionó esta división y complementariedad de tareas? Creemos que en lo fundamental sí; en nuestro balance son muy importantes tanto los diferentes grados y estilos de los aportes de cada una de las instituciones como los aportes de la propia Coordinadora.

Ahora, esto no quiere decir que todo fue acuerdo desde el comienzo o que siempre se logró consenso. Ha habido puntos en los que empezamos divididos, con posiciones diferentes y hasta encontradas, pero respecto de los cuales el acuerdo se fue forjando luego de todo un proceso; y también hubo puntos en los que se mantuvo un grado de desacuerdo, pero frente a los que se encontró una salida.

Como ejemplos de temas sobre los que primero hubo desacuerdo y después se llegó a un acuerdo podríamos mencionar: el concepto de inocentes; si debía contemplarse la cadena perpetua como pena; si debía aceptarse la vía de la amnistía y después la vía del indulto como soluciones al problema, entre otros.

Es la evaluación de casos individuales, el famoso “es o no es”, el ámbito donde han subsistido discrepancias; han sido pocos casos, pero han sido. Y frente a esta situación se creó justamente la fórmula ya mencionada de que para ser caso individual de campaña de la Coordinadora tiene que haber sido escogido por consenso, pero cada institución es libre de seleccionar sus casos, siempre y

cuando se comprometa a proceder de acuerdo con los principios de la Coordinadora y a estar en condiciones de sustentar su decisión.

2. *Inequívoco deslinde y condena del terrorismo*

En 1992-1994 ya habíamos aprendido muy bien lo difícil y peligroso que era soportar una campaña de satanización y desprestigio por parte de las autoridades cada vez que decidían salir con todo a acusarnos de terroristas, cómplices, fachada legal, de organismo gris, o, en el mejor de los casos, de tontos útiles. Por ello nos propusimos tratar de evitar que nuestra defensa de personas acusadas de terrorismo reactivara esta campaña lo que explica:

La opción por los inocentes

Para que “en nombre de los inocentes” no pudiera ser perversamente convertida – como de hecho se intentó– en “en nombre del terrorismo”, tomamos una decisión que hasta hoy consideramos acertada, pero reconociendo que tiene aspectos controversiales o polémicos: sólo defenderíamos a “inocentes” y no a quienes creemos son miembros de SL o el MRTA.

Ahora, hicimos la salvedad de que si se afectaba el derecho a la vida (detención-desaparición) o la integridad física (maltratos y torturas), o si estuvieran en peligro estos derechos, evidentemente no hacíamos ninguna distinción entre inocentes y culpables, por lo menos hasta que la amenaza o peligro subsistiese.

En cambio, en relación con el marco normativo antiterrorista, exigíamos la restitución de derechos y garantías para todos, sin ningún tipo de condiciones. Lo mismo en cuanto al régimen penitenciario y condiciones carcelarias: respeto de estándares universales y humanitarios para todos.

Lo polémico y controversial es que defendiendo sólo a inocentes pasamos a convertirnos en “jueces”.

Además ¿cuál es exactamente el concepto de inocente? Fue otro de los puntos de discusión entre los grupos de derechos humanos hasta que se logró un concepto común.

3. *Nuestro reconocimiento internacional*

El hecho de ser un movimiento de derechos humanos unificado, centralizado y con una posición común fue decisivo para que se lo reconociera internacionalmente, tanto por sistemas de protección de derechos humanos (Interamericano y ONU) como por gobiernos u otras instancias internacionales.

Cuando se inicia la campaña “en nombre de los inocentes”, este reconocimiento ya existía a un cierto nivel, y, por lo tanto, había que aprovecharlo para generar una posición internacional a favor de los inocentes en prisión, como de hecho se hizo, punto que explicaremos al tocar la “presión internacional” lograda.

Sobre el acuerdo tácito de evitar riesgos que conocíamos del pasado y que de alguna manera constituían una suerte de obsesiones de los grupos de derechos humanos del Perú.

4. *Credibilidad*

Sabíamos perfectamente que apenas saliéramos a decir que había muchos inocentes en prisión, las autoridades intentarían convencer a la opinión pública de que mentíamos totalmente o exagerábamos. Por lo tanto, había que estar muy seguros de la existencia del problema y también de las cifras que diéramos.

Y creemos que en todo momento lo conseguimos. Dijimos que había un grave problema de inocentes en prisión, y se demostró que lo había; dijimos que se trataba de un número significativo, y las cifras que dimos más bien se quedaron cortas, como veremos después.

5. *No a la marginalidad*

Ya habíamos aprendido que uno de los riesgos de toda causa de derechos humanos es que no tuviese ningún eco y que pudiese ser aislada por las autoridades, quienes las harían aparecer como preocupaciones de pequeños grupos que nada tienen que ver con la agenda importante para la mayoría del país. Habían intentado hacerlo en general frente al tema de derechos humanos en el marco del proceso de violencia política, y lo volverían a intentar en relación con la campaña “en nombre de los inocentes”.

Punto que también se logró, porque se comenzó con una opinión pública no sólo en contra sino hostil, pero que luego pasó a ser sumamente favorable a la causa, proceso que también desarrollaremos.

6. *Trascender la denuncia: capacidad de propuesta*

Había que denunciar y sacar a la luz lo que estaba ocurriendo, pero, enseguida, introducir la idea de que era un problema que se podía solucionar y que teníamos una alternativa que ofrecer.

El pasado nos había enseñado claramente esa lección. La inexperiencia de los primeros años nos hizo salir muchas veces a denunciar violaciones de derechos humanos, y cuando se nos preguntaba qué otra manera había de terminar con la

violencia o el terrorismo, cometíamos el error de contestar que la estrategia antisubversiva no era nuestra función, sino del Estado, y que nuestro papel consistía únicamente en defender los derechos humanos.

Con esta equivocada actitud, evidentemente, no convencíamos a nadie. Por eso, una vez que nos percatamos de lo que estaba ocurriendo, tuvimos que convertirnos a la fuerza en expertos en estrategia antisubversiva para estar en condiciones de demostrar que se podía derrotar a Sendero y al MRTA sin violar los derechos humanos (el modelo inglés y no el modelo francés, tan debatidos en la época), y que más bien el respeto de los derechos humanos era “un arma para la paz”.

Lo mismo debíamos hacer en relación con el tema inocentes en prisión: tener siempre una alternativa y una propuesta que hacer. Y creemos que también lo conseguimos, porque desde el comienzo y hasta hoy nadie podrá negar que hemos sido fuente y generadores de iniciativas y propuestas.

A lo largo de este ensayo iremos dando cuenta de estas iniciativas y propuestas, pero adelantamos un ejemplo: de nosotros salió la idea de un mecanismo heterodoxo para revisar casos, que podría ser una “comisión de notables” que preseleccionara y avalara casos que debían ser revisados, embrión de lo que fue después la Comisión Ad-Hoc.

7. *Creatividad: nuevo código de derechos humanos*

Durante muchos años habíamos padecido ya todo tipo de acusaciones contra el código y el estilo de los organismos y defensores de derechos humanos. Se había hecho de sentido común decir que sólo hablábamos de muertos y heridos y de todo tipo de cosas negativas; que teníamos un código duro, poco creativo y siempre cargado de sangre; que por eso no convocábamos a nadie, y todo el mundo nos daba consejos de cómo cambiar esta mala imagen.

Por eso, la idea de encontrar códigos nuevos y seductores era acaso una obsesión en el trabajo de derechos humanos, y por eso se salió a la campaña “en nombre de los inocentes” con una verdadera vocación creativa e innovadora. Y nadie nos podrá negar que –como iremos viendo– se intentó de todo: afiches, libros, cuentos, vídeos, películas, música, poesía, plantones.

8. *Flexibilidad*

De tanto intentar cosas en derechos humanos, habíamos terminado por convencernos de algunas actitudes que en un pasado no muy remoto nos sonaban a pecado: flexibilidad, capacidad de adecuación, pragmatismo, negociación, transacción. Evidentemente, con límites muy claros, sobre la base de derechos y principios.

Teníamos conciencia de lo absurdo y contraproducente que era jugar permanentemente al todo o nada. Si no salía una vía, había que ver las otras posibilidades que surgían, siempre haciendo un balance entre pros y contras, sin aferrarse rígidamente a determinadas ideas.

Ejemplos: como no se podía cambiar todo el modelo normativo antiterrorista, se pasó a plantear y a conseguir puntos muy concretos, como mejores condiciones para el derecho de defensa; de una propuesta de revisión de casos por la Suprema para la absolución como correspondía, pasamos a contemplar y a apoyar la vía del indulto.

Había que ser muy firme en la crítica de la situación creada y en señalar responsabilidades, pero, a la vez, era necesario buscar vías de solución que tuvieran “conveniencias para todos”. Por ejemplo, Fujimori había creado el problema con su legislación, pero como sólo él podía resolverlo, dado el contexto político que se vivía, era indispensable convencerlo de que a él también le convenía corregir errores. Y, por tanto, si lo hacía, era un punto a su favor en materia de derechos humanos que había que reconocer.

Segunda etapa: la campaña en nombre de los inocentes

Con las actitudes y premisa descritas se fue delineando el esquema de la campaña, parte sobre la base de discusiones acerca de puntos planteados de manera explícita, parte en el camino, en los hechos. Finalmente la campaña estuvo compuesta de los siguientes ejes:

Primer eje: Defensa legal de casos individuales

Se discutió –como ya se dijo– si lo que convenía era sólo llevar “la causa” de los inocentes en prisión, pero sin defender casos individuales, o hacer las dos cosas: casos y causa.

Hubo quienes nos aconsejaron llevar sólo la causa de los inocentes en prisión, ya que si tomábamos también casos individuales pasábamos a ser “parte interesada”, pues cualquier medida a favor de los inocentes repercutiría en “nuestros casos”. Sin embargo, los grupos de derechos humanos decidieron por consenso hacer las dos cosas, y hoy, varios años después, creemos que fue una decisión totalmente acertada, por varias razones.

En primer lugar –y quizá la más importante–, estábamos respondiendo a una demanda, a una necesidad apremiante y sentida. Como la gran mayoría de los inocentes en prisión era gente que no contaba con recursos para contratar abogados privados, descubrieron que existían “derechos humanos” y acudían a nosotros.

La demanda siempre fue mucho mayor que nuestra capacidad de respuesta, no sólo por la gran cantidad de casos sino porque muchos de ellos correspondían a personas y situaciones ubicadas en zonas de difícil acceso y ellas muchas veces no sabían de nuestra existencia. Pero aun así sentimos que hemos podido ayudar a un número significativo de personas y que hubiese sido un error, este sí verdaderamente imperdonable, si los grupos de derechos humanos hubiésemos asumido como postura común y generalizada no atender casos individuales.

Pero había más que razones humanitarias para patrocinar casos individuales: sentido de realidad. Defender casos concretos, con nombre propio, iba a permitir saber qué era lo que realmente estaba pasando. ¿Cuán malo, en el sentido de drástico, era el nuevo marco legal antiterrorista aprobado?

El llevar casos individuales tenía también como objetivo construir casos paradigmáticos o emblemáticos, uno de los ejes clásicos del trabajo de derechos humanos.

Por último, sólo con casos individuales y concretos se podía hacer campaña de sensibilización. Por nuestra experiencia, sabíamos que es muy difícil que alguien se identifique y se comprometa con una causa planteada en abstracto; son importantísimos los rostros, los nombres, el entorno, los hechos concretos, etcétera. Y no nos equivocamos: la difusión de casos individuales ha sido decisiva en todo momento.

Para evaluar los casos, cada institución tenía sus propios métodos pero de alguna manera se compartían criterios, La plantilla del IDL, por ejemplo, comprendía los siguientes puntos:

Evaluación del expediente / Identidad / Trayectoria persona / Referencias de terceros / Recopilación y estudio de información complementaria / Información proveniente de autoridades policiales y judiciales / Intercambio de opiniones con expertos / Ubicación y comportamiento en el penal / Condena inequívoca del terrorismo / Contexto familiar / Naturaleza y gravedad de la acusación / La relación entre la gravedad de la acusación, la condena y los años que ya lleva en la prisión / Ubicación en el pabellón de mínima peligrosidad / La importancia de construir un caso

Segundo eje: Diagnósticos y propuestas globales

El caso individual es importantísimo, pero al ser cada uno de ellos representativo de muchos iguales o similares, también era fundamental tener tanto un diagnóstico global del problema (cuántos y quiénes eran, dónde estaban, etcétera) como propuestas globales de solución (qué hacer para revertir la situación y qué para impedir que continúe y se repita).

Sólo así se podría tener una incidencia indirecta en el universo total de casos (el famoso efecto multiplicador, buscado obsesivamente por las ONG en general), ya que era imposible pensar que solucionaríamos el problema defendiendo caso por caso.

Diagnóstico

El diagnóstico que nos propusimos tener desde el comienzo y mantener al día abarcaba básicamente dos niveles.

Primero, contar siempre con un universo de casos individuales lo más amplio posible, que nos permitiera demostrar que no se trataba de un solo caso sino de un número significativo y que, al mismo tiempo, hiciera posible mostrar el perfil del inocente en prisión, qué tipos de acusaciones enfrentaban, en qué penales estaban, cuál era el estado legal de sus procesos, etcétera.

Para ello se recurrió a varias estrategias que, creemos, dieron buenos resultados; estrategias por cada institución y estrategias conjuntas.

En el IDL Concretamente, desarrollamos dos tipos de iniciativas: 1) Que nuestras otras actividades se convirtieran en fuente de casos. 2) Hicimos un plan nacional para acceder a todos los casos.

Este plan nacional consistió en entrar a todos los penales en los que había detenidos por terrorismo o traición a la patria, con el fin de entrevistar a los que se autodefinían como inocentes para, a partir de ahí, empezar a cruzar otro tipo de información.

Comenzamos con algunos penales, como experiencias pilotos, pero luego pasamos a una dimensión nacional y nuestro proyecto llegó a abarcar 18 penales.

Es política institucional de IDL que todo trabajo realizado fuera de Lima debe ser un esfuerzo conjunto con una institución o grupo local que asegure el conocimiento directo de la zona y una presencia continua. Consecuentemente con esta política, el trabajo en los 18 penales también se realizó en coordinación con una red de instituciones, en su mayoría miembros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, lo que permitió, al mismo tiempo, reforzar instituciones y vínculos.

Pudimos acceder a 1500 acusados por terrorismo o traición a la patria, y llegamos a tener una lista con 1250 nombres, correspondientes a personas que en principio podían ser inocentes. Algunos de estos casos eran asumidos directamente por nosotros, de acuerdo con nuestra capacidad institucional, en lo que se refiere a

profundización de información y defensa ante autoridades policiales y judiciales, y otros eran derivados a otras instituciones o a abogados individuales.

Propuestas globales de solución

¿Qué se puede hacer?, era la pregunta clave después de que se reconoció el problema. Qué hacer para revertir los casos ya ocurridos y qué para evitar más. Para nosotros, la respuesta siempre abarcó dos niveles: 1) Modificar la legislación causa del problema. 2) Un mecanismo heterodoxo de revisión de casos.

En cuanto a la modificación de la legislación antiterrorista, la estrategia fue manejar siempre un modelo global de legislación alternativa, a la cual ya hemos hecho referencia, y, simultáneamente, tener paquetes de puntos prioritarios a partir de las cuales conseguir por lo menos algunas modificaciones, cosa que, como se precisará después, se logró.

Y decimos que se logró porque, si bien hay mucho que modificar todavía, por lo menos en esta oportunidad hubo cambios en la legislación antiterrorista-5 de abril de 1992, cambios de los que daremos cuenta luego.

En relación con el mecanismo heterodoxo de modificación, desde el comienzo fue visto como una necesidad básica. Esto en virtud de que en muchos casos ya había recaído sentencia con carácter de cosa juzgada y el recurso extraordinario de revisión no servía para reabrirlos y volverlos a evaluar, pues este recurso exigía una prueba o hecho sobrevenidos, es decir, estaba contemplado para otro tipo de casos. Por eso se fueron manejando diferentes posibilidades hasta llegar a tener la heterodoxa Comisión Ad- Hoc, tema que se tratará después.

Tercer eje: Generación de una presión nacional

Solos podíamos desencadenar, iniciar, sacar a la luz, pero no conseguir que se adoptaran las medidas que queríamos; por eso era fundamental poner un énfasis especial en la paulatina sensibilización de los distintos segmentos de la opinión pública.

Sabíamos que comenzábamos con una opinión pública adversa al tema, pero nuestra experiencia nos decía que eso podía ser cambiado; que era difícil, pero posible. Y así fue: la preocupación y sensibilidad de distintos sectores por el tema pasó a ser uno de los “motores de la causa” y un elemento decisivo para la adopción de medidas, y este cambio no fue natural o que cayera por su propio peso sino respondió a determinadas estrategias de comunicación y persuasión del movimiento de derechos humanos.

Cuarto eje: Generación de una presión internacional

Había que introducir el tema de los inocentes en prisión en toda agenda exterior o internacional sobre el Perú. Que cada vez que se hiciera un informe o una relación de problemas pendientes de resolución en el Perú, apareciera con fuerza y como prioridad el tema de los inocentes en prisión.

Esto se había logrado ya en relación con la práctica de detenidos desaparecidos y había resultado fundamental. Efectivamente, llegó un momento en que el ascenso o descenso de la cifra de desaparecidos por año y hasta por mes se convirtió en un indicador fundamental para apreciar la situación de los derechos humanos en el Perú, lo que ayudó a que el número de casos disminuyera en términos generales y sobre todo en determinadas zonas.

Tercera etapa: Reconocimiento del problema

El primer objetivo perseguido fue absolutamente elemental, pero tal vez el más difícil: que se reconociera el problema, es decir, que se reconociera que era verdad que había un número significativo de inocentes en las cárceles del país, acusados injustamente de terrorismo. Que se reconociera socialmente y que lo reconocieran oficialmente las autoridades.

La primera reacción de las autoridades fue negar totalmente la situación y, de paso, acusar y desprestigiar a quienes decían que existía el problema. Los únicos presos son terroristas y los organismos de derechos humanos dicen que son inocentes porque son cómplices, era el rollo de la época.

Pero llegó un momento en que esta posición de negarlo todo resultó simplemente insostenible. Ante la contundencia de uno y otro caso que presentábamos a la opinión pública, se empezó a decir que efectivamente se había cometido errores, pero eran solamente uno que otro, en la magnitud que podría calificarse de normal en términos de administración de justicia.

Pero siguieron y siguieron saliendo los casos, hasta que llegó un momento en que se produjo, ocurrió, y las autoridades comenzaron a hablar casi naturalmente de los inocentes en prisión; congresistas, ministros y hasta el propio Fujimori.

¿Qué había pasado? Dos procesos claves y complementarios:

- Que lo que *grosso modo* podríamos llamar opinión pública, antes sumamente drástica y adversa con la causa de los inocentes en prisión, se había sensibilizado y había pasado a jugar a favor. Como ya se ha dicho, tal vez este fue uno de los logros más importantes y sorprendentes: el cambio de la opinión pública; de estar claramente en contra pasó a estar activamente a favor.

En varias encuestas de opinión, ante la pregunta ¿existen inocentes en prisión, acusados injustamente de terrorismo?, alrededor del 70% respondió que sí.

- Se había generado una fuerte presión internacional favorable a la causa de los inocentes en prisión.

La presión nacional producto de un cambio de la opinión pública

Fueron varios elementos que tuvieron un impacto positivo para este cambio en la opinión pública; de ellos destacaríamos:

1. Involucramiento de diversos sectores y personas:

Por eso, el que en la campaña “en nombre de los inocentes” se pretendiera involucrar a mucho más que el mundo de organizaciones y defensores de derechos humanos no tenía nada de nuevo; lo novedoso estuvo en que se logró. Entre los sectores que se consiguió involucrar podemos mencionar:

- La Iglesia Católica
- La Iglesia Evangélica
- Periodistas y medios de comunicación
- Personalidades y líderes de opinión (nota: Cómo fue que cada uno de estos sectores se vinculó al tema y a la campaña, se desarrolla en la publicación referida).

2. La creatividad de las estrategias como otro elemento que ayudó en el cambio de la opinión pública

Dos ideas sobre el tema:

- Se ha hecho absolutamente de todo: publicaciones sesudas, ligeras, jurídicas, periodísticas, de casos, de testimonios, etcétera. Todo tipo de afiches, *stickers*, eslóganes. Encuentros, seminarios y actos públicos, nacionales e internacionales. Recitales literarios, plantones, vigiliadas, conciertos. En los medios: reportajes, artículos, pronunciamientos, debates y hasta *talk-shows*. Ceremonias religiosas. Encuentros de familiares y de liberados. Vídeos, programas de radio, de televisión.

Es impresionante, por ejemplo, la gran cantidad de líderes de opinión, artistas y hasta deportistas que en algún momento, motivados por los organismos de derechos humanos, han hecho campaña por los inocentes en prisión.

- Es acá donde la pluralidad y variedad de estilos de organismos de derechos humanos ha hecho que el resultado sea sumamente rico. Se podría decir que como hay organismos un poco para todos los gustos, lo que se hizo en términos de estrategias de sensibilización fue para todos los gustos..

3. *El dramatismo del tema (personas inocentes en la cárcel) como fuente de sensibilización*

4. *La percepción de que era parte del autoritarismo con el que se quería romper*

En la medida que el país fue descubriendo los vicios e inconvenientes del autoritarismo y que el encanto por esa clase de régimen político fue cayendo, se fue también descubriendo y percibiendo que ese tipo de legislación antiterrorista, sin ningún tipo de garantías, que esos juicios con jueces sin rostro, con jueces militares, que inocentes entrando y saliendo de prisión como la cosa más normal, era toda expresión del estilo mismo, del estilo autoritario y antidemocrático de gobernar.

En dos palabras: legislación y juicios a imagen y semejanza de Fujimori-Montesinos; el espíritu Fujimori-Montesinos hecho ley y juicio en materia de terrorismo.

5. *El impulso vital de los familiares*

Los vaivenes de la opinión

Con la misma convicción con la que decimos que se le pudo voltear el brazo a la opinión pública, que se ha logrado sensibilizar mucho sobre los inocentes en prisión, también debemos reconocer que esa sensibilidad de ninguna manera es un adquirido para siempre y de manera irreversible.

Todo lo contrario: en un instante puede desaparecer como por acto de magia, diluirse como pompa de jabón, retroceder a 1992.

El papel de la presión internacional

No es exagerado decir que la comunidad internacional empujó permanentemente a la solución del problema de los inocentes en prisión:

Organismos internacionales de derechos humanos / Cooperación internacional / Gobiernos / OEA / Naciones Unidas / El CICR / Prensa extranjera / Grupos

privados²²³

De todas estas experiencias, cabe detenerse en una por su particularidad y porque fue provocada claramente por una estrategia del movimiento de derechos humanos: Informe Goldman.

Informe Goldman: Producto del trabajo conjunto con organizaciones internacionales de derechos humanos (concretamente Human Rights Watch, Wola), se decidió promover la venida al Perú de una comisión internacional de juristas para que se pronunciara sobre la legislación antiterrorista de Fujimori.

Después del lobby correspondiente, se logró efectivamente un acuerdo de entendimiento entre el gobierno de Estados y el del Perú para que una Comisión Internacional visitara el Perú e hiciera el análisis referido.

La Comisión estuvo en el Perú entre el 7 y el 17 de setiembre de 1993 y en julio de 1994 publicó su famoso informe llamado informalmente Goldman.

El informe resultó verdaderamente crítico y lo fue por unanimidad pese a que la composición de la comisión era bastante absolutamente heterogénea (Robert Goldman, académico norteamericano, presidente de la Comisión; León Arslanian, ex ministro de Justicia de Argentina; Ferninando Imposinato, ex senador y diputado del Congreso italiano, miembro de las comisiones Anti-Mafia de Justicia y Juez Criminal y José Raffucci, comandante de la Marina de Guerra de los Estados Unidos, especialista en derecho durante conflictos armados y sistemas de justicia militar).

El Gobierno, que se había esforzado por mantener buenos vínculos con la Comisión por creer que así lograría dorarle la píldora, desató una feroz campaña contra ella, especialmente contra Robert Goldman, a quien años después se lo volvería a encontrar como miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

En realidad el informe no decía más que lo que ya desde abril de 1992 veníamos levantando los organismos de derechos humanos; pero –como intuyó el movimiento de derechos humanos peruano- el que lo dijera una instancia internacional de alto nivel y que previamente había sido aceptado por el gobierno era importantísimo.

Por tanto, siempre hemos creído que fue tan importante este informe que la historia de los inocentes en prisión se divide también en un antes y después sobre la base del informe Goldman.

Del reconocimiento del problema al tiempo de soluciones: Los años de la Comisión Ad-Hoc

²²³ En la publicación mencionada se desarrolla la actuación de cada una de estas instancias.

Llegó un momento en que los inocentes en prisión pasaron a ser parte del paisaje. Todo el mundo hablaba de ellos. Los canales de televisión. Las ONG. Las Iglesias. Ministros. Parlamentarios. El Presidente. La Fiscal. n. Informes internacionales. Así, hubo que asumir la actitud de “basta ya de hablar, es tiempo de soluciones”.

“Problema solucionable” era la idea que había que sacar y lograr que cale, que se internalice. Y solucionable quería decir que existía una vía segura para distinguir a inocentes de culpables, sin peligro de que pase gato por liebre.

Y entonces comenzó el debate de distintas alternativas:

La vía de la revisión / La vía de la amnistía / La vía del indulto

Y por razones políticas la que comenzó a prosperar fue la vía del indulto, a pesar de que en realidad la figura estaba prevista para culpables, pues sólo se trataba del perdón de la pena.

El indulto y los organismos de derechos humanos

Se produjo de hecho una fuerte polémica al interior de los grupos de derechos humanos, pero la posición de no oponerse al indulto y más bien pasar a apoyar y jalar hacia adelante fue ganando terreno. Y acá también la razón fue obvia: era, a pesar de todo, abrir una puerta para la libertad de muchas personas. Había en todo caso que abrirla e intentar ensancharla lo máximo posible; y si no prosperaba, tal vez tendríamos que comenzar de cero o de menos, pero no era imposible volver a construir la campaña.

Hubo un hecho muy concreto que diluyó totalmente cualquier duda que pudiéramos mantener: la posición de los mismos presos y presas y la de sus familiares. Apenas se enteraron de la posibilidad, se prendieron de ella y la consigna pasó a ser ¡indulto!, ¡indulto!

Por eso rápidamente acuñamos la expresión “mejor injustamente indultado que injustamente preso”; y el Defensor bautizó el indulto como la “vía imperfecta”.

Las primeras modificaciones de la legislación antiterrorista antes de la Comisión Ad-Hoc

Si a algo se resistía el régimen era a modificar su legislación antiterrorista. Sin embargo, casi al año y medio, en noviembre de 1993, se logró, y hay que reconocer que no fue tanto por la presión de la opinión pública nacional, pues ésta seguía básicamente de acuerdo, sino por la presión internacional motivada en parte por los organismos de derechos humanos.

Hubo hasta 6 normas que contienen cambios en el esquema normativo antiterrorista, promulgadas entre noviembre de 1993 y octubre de 1996:

Ley 26248 (25-11-93)

- Se restituye procedencia de acciones de garantía.
- Se restituye libertad condicional previa ratificación de instancia superior.
- Se deroga condena en ausencia.
- Se deroga prohibición de patrocinar simultáneamente a más de un caso.
- Se establece nuevo supuesto para la procedencia del recurso extraordinario de revisión ante el fuero militar, “cuando la sentencia tiene por acreditado un hecho omitiendo dar mérito a elementos de prueba decisivos para absolver. En estos casos no será necesario acompañar nueva prueba”.

Decreto Supremo N° 01-95-JUS (6-1-95)

Se prohíbe la presentación pública de los detenidos, a excepción de los vinculados con traición a la patria.

Ley 26447 (21-4-95)

- Se deroga norma sobre responsabilidad penal de menores de edad.
- Se establece carácter obligatorio de la presencia del abogado desde el inicio de la intervención policial.

Ley 26447 (21-4-95)

Fin de los jueces sin rostro a partir del 15/10/95.

Ley 26537 (13-10-95)

Se prorroga jueces sin rostro hasta el 15/10/96.

Ley 26590 (18-4-96)

Se establece la posibilidad de dictar mandato de comparecencia para aquellas personas cuyas sentencias absolutorias haya sido declaradas nulas por la Corte Suprema.

Ley 26671 (12-10-96)

Se prorroga jueces sin rostro hasta el 15 de octubre de 1997.

Evolución de las ONG respecto a legislación antiterrorista

Es interesante destacar que hay que reconocer que éste fue uno de los ámbitos en el que las posiciones de los grupos de derechos humanos fueron evolucionando, pasándose de posiciones maximalistas o rígidas a otras más flexibles.

Veamos, por ejemplo, algunos puntos que al comienzo aparecían como lo peor de lo peor, pero que después la fuerza de la realidad (léase el salvajismo de SL y el MRTA y la naturaleza del tipo de organización que eran y de acciones que realizaban) nos hizo aceptar:

- Que el terrorismo fuera un tipo o ilícito penal especial e independiente: al comienzo el discurso era que con los delitos tipificados en el Código Penal era suficiente para perseguir y sancionar penalmente las acciones terroristas. Hoy nadie discute el punto.
- Que la sola pertenencia estuviera tipificada y sancionada como tal: igual que en el punto anterior, se creía que eran suficientes la figura de asociación criminal o de la complicidad o del autor intelectual, etcétera.
- La proporcionalidad de las penas: se recogía de la doctrina especializada que toda pena que fuera mayor de 15 años era casi una violación de derechos humanos. Después se aceptó que por la gravedad del delito y por lo que estaba en juego durante la guerra interna, era indefendible que la pena máxima fuera no mayor de 15 años.
- La cadena perpetua: hay quienes la aceptan y quienes hasta ahora no. En lo que sí hay coincidencia es en que bajo ningún supuesto se puede eliminar por completo todo tipo de beneficios complementarios.
- Extensión del término de duración de la detención preventiva, mayores atribuciones a la Policía, reglas especiales de competencia y limitación de atribuciones jurisdiccionales: todos temas que simplemente al comienzo no se aceptaba ni discutir, pero frente a los que nuestras posiciones pasaron a ser más flexibles, aunque nunca hasta estar de acuerdo con la legislación dada por el gobierno.

Si bien hasta ahora nuestro discurso se enmarca en una concepción claramente garantista, es evidente que dicho discurso fue cambiando por la fuerza de las circunstancias, evolución que demuestra la capacidad de adecuación del movimiento de derechos humanos, como debe ser. El derecho es dinámico, abierto y flexible, en función de las circunstancias históricas.

Cuarta etapa: los años de la Comisión Ad-Hoc

Para el indulto Fujimori creó la famoso Comisión Ad-Hoc, integrada por un

representante suyo (Lansiers) el Defensor del Pueblo y el Ministro de Justicia. Este mecanismo fue sumamente importante porque a través de él, durante los tres años y medio que funcionó durante el gobierno de Fujimori se indultó, liberó a 513 personas.

En esa etapa el movimiento de derechos humanos también cumplió un rol importantísimo.

El movimiento de derechos humanos durante la etapa de la Comisión Ad-Hoc

¿Cómo debería actuar el movimiento de derechos humanos frente a una instancia (la Comisión Ad-Hoc) y un mecanismo (el indulto) creados especialmente para resolver el problema de los inocentes en prisión? Sin duda, de una manera completamente distinta de la de otras épocas y de cómo se había actuado frente a otros organismos del Estado.

Había que jugar básicamente “en pared”, coordinando, intercambiando información y experiencias, mutua colaboración. Se trataba de una institución muy cercana, y partíamos del mismo diagnóstico en términos generales y de una misma convicción: que había inocentes que liberar. Y así fue. Con la Comisión creemos haber colaborado:

- Ayudando a elaborar la ley y el reglamento de su creación.
- Aportando profesionales (abogados de las ONGS que pasaron a integrar la Comisión Ad Hoc).
- Poniendo a su disposición lo que teníamos avanzado durante los años previos.
- Difundiendo las posibilidades y resultados de la Comisión.
- Ayudando a legitimar a la Comisión como espacio seguro y eficaz para resolver el problema de los inocentes en prisión.
- Presentando casos.
- Presentando propuestas sobre cambios e innovaciones normativas.
- Estudiando y analizando los criterios de la Comisión, así como sus iniciativas y propuestas.

Este fue nuestro aporte a la Comisión Ad-Hoc, y del lado de ésta hubo mucha receptividad y apertura, como ya se dijo.

Ahora, también se dio la tradicional función de las ONG de presionar, aunque, como correspondía, de una manera distinta y con estrategias especiales.

Cambios en la legislación antiterrorista durante la época de la Comisión Ad-Hoc

Durante el tiempo que duró la Comisión Ad-Hoc, aparte de los indultos continuaron algunas modificaciones en la legislación antiterrorista-5 de abril de 1992, entre ellas:

- . Se estableció la posibilidad de dictar comparecencia cuando la Suprema declarara la nulidad de una sentencia absolutoria (Ley 26590 del 18 de abril de 1996).
- . El fin de los jueces sin rostro a partir de octubre de 199.
- . Beneficios complementarios para los indultados (Ley 26994 del 24 de noviembre de 1998).

Quinta etapa: Inocentes en prisión y transición democrática

Fujimori así como creó la Comisión Ad-Hoc, después de los tres años y medio, primero la criticó y hasta atacó y después le puso fin, reemplazándola por una Comisión al interior del Consejo de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, la misma que durante el año y medio que todavía gobernó Fujimori, simplemente no funcionó, es decir no hubo más indultos.

Con la llegada del Gobierno de Transición democrática de Valentín Paniagua, el movimiento de derechos humanos tuvo el desafío de hacer una campaña para que los inocentes en prisión que quedaban fueran parte de la transición; campaña que obviamente tenía que ser totalmente distinta, pues correspondía a una etapa de apertura democrática.

El gobierno de transición inicialmente decidió dejar el tema de los inocentes en prisión para el siguiente gobierno, pero la campaña de los organismos de derechos humanos fue decisiva para que se retomara el tema de los indultos, a través de la comisión del Ministerio de Justicia, incorporando en ella a un representante del movimiento de derechos humanos.

La participación del movimiento de derechos humanos en esta Comisión, fue clave para que durante los 6 meses que duró el gobierno de Paniagua se indultaron a cerca de 200 personas más y se conmutara la pena a unos 40 arrepentidos; la

gran mayoría de estos casos eran patrocinados por organismos de derechos humanos (cerca del 90%).

Es decir el movimiento de derechos humanos tuvo la capacidad de adecuar la campaña de un contexto de autoritarismo político a uno de transición democrática.

En marzo de este año, el presidente Toledo hizo una ceremonia en palacio de Gobierno en desagravio a los inocentes en prisión creando una comisión a cargo de elaborar una propuesta de reparación no dineraria a favor de los indultados. Si bien el movimiento de derechos humanos, considera que la reparación debe ser también dineraria, cree que esta medida es un nuevo paso adelante.

Logros de esta campaña

De lo dicho, podemos resumir como logros principales de esta campaña:

- Un número significativo de absoluciones e indultos.
- Cambios normativos, pese a contexto adverso.
- Cambios en percepciones de opinión pública sobre derechos humanos.
- Involucramiento de distintos sectores y ámbitos internacionales.
- Jurisprudencia nacional e internacional sobre el tema.
- Creación de un mecanismo heterodoxo de administración de justicia (Comisión Ad Hoc).
- Mayor legitimidad del movimiento de derechos humanos.
- Mayor legitimidad de instituciones como la Defensoría del Pueblo.

MOVIMIENTO DE MUJERES²²⁴

Relación entre avances en materia de derechos de la mujer y contextos políticos democráticos y autoritarios

En el Perú, de fines de los 90, se llegó a afirmar públicamente que ningún gobierno del Perú había otorgado mayores derechos a las mujeres, como el gobierno de Fujimori, así como, que dictadura y democratización de derechos para las mujeres no eran necesariamente incompatibles, citando los casos del reconocimiento del voto femenino por Odría y del gobierno de turno. Estas afirmaciones han sido objeto de reflexión y debate al interior del movimiento de mujeres.

²²⁴ Este tema fue desarrollado –para esta investigación– por María Isabel Sedano, abogada feminista de DEMUS.

En este contexto, una lectura crítica de la relación entre movimiento de mujeres, avances en el reconocimiento de derechos y contextos autoritarios, es la que hace Virginia Vargas²²⁵, en su texto “El Fujimorismo y las Mujeres: Los riesgos de la democracia en la región”, a propósito de analizar algunas de las tensiones y retos de los feminismos en la región, en el nuevo milenio, en relación con la construcción de la democracia.

Ella señalará tanto para el feminismo peruano, como para los feminismos latinoamericanos que, asumiendo que, si bien la igualdad para las mujeres es una aspiración y un derecho fundamental, la preocupación democrática central es, sin embargo, en el contexto en que esta igualdad se construye. De allí que su gran desafío es el de proponer, desde la perspectiva de las mujeres y sus múltiples exclusiones y subordinaciones, cambios para el conjunto de la sociedad y para la construcción de una nueva institucionalidad política democrática²²⁶.

Ella coincide en que “Dentro del modelo de modernización sin democracia, el gobierno de Fujimori ha sido el que históricamente más ha avanzado en institucionalidad hacia la mujer y en leyes de reconocimiento ciudadano, en ubicación visible de mujeres en el poder, mujeres autoritarias y de lealtad incondicional al presidente”²²⁷. Sin embargo, también señala que ello “nos enfrenta a un ambivalente panorama: si bien, desde derechos otorgados desde arriba, la ciudadanía femenina formalmente se expande, especialmente en su dimensión política, esta expansión no guarda relación con la ampliación de sus derechos económicos ni menos con la ampliación de los procesos democráticos sino más bien con su creciente reducción”.

Maruja Barrig²²⁸, también afirma que “...en el Perú, los diez años de administración Fujimori han sido fecundos en quiebre sistemáticos de la institucionalidad democrática pero curiosamente prolíficos en sus discursos favorables y su apertura –formal- a los temas de las mujeres: un Ministerio de la Mujer, el único en la región; cuotas para mujeres en listas de candidaturas municipales y de congresistas: programas de educación sexual para escolares, aggiornamiento de algunas normas y procedimientos sobre el divorcio y la violación sexual, servicios de planificación familiar en los centros de salud públicos (incluyendo la llamada Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria –AQV- o ligadura de trompas y vasectomía). Estas aperturas, posiblemente hayan alentado en las feministas estrategias cada vez “*más centradas en el Estado*”, donde la capacidad de influir amicalmente parecería dar más réditos que demandar políticamente, sobre todo frente a un gobierno poco accesible al diálogo pero agradecido ante la anuencia de sus interlocutores²²⁹.

²²⁵ Feminista integrante del Movimiento de Mujeres por la Democracia, frente que en la lucha contra el autoritarismo Fujimorista acuñara la frase “lo que no es bueno para la democracia, no es bueno para las mujeres”.

²²⁶ Vargas, Virginia, El Fujimorismo y las Mujeres: Los riesgos de la democracia en la región. Revista Socialismo y Participación, CEDEP, Lima, setiembre 2000, pp. 11 y 12.

²²⁷ Idem, p. 12.

²²⁸ Feminista también integrante del Movimiento de Mujeres por la Democracia.

²²⁹ Barrig, Maruja, La Persistencia de la Memoria. Feminismo y Estado en el Perú de los 90. Proyecto Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y el Cono Sur. Fundación Ford -

Barrig, a propósito de recuperar la experiencia de la Mesa Tripartita²³⁰, instalada en 1997 en Lima, con el fin de “monitorear” el cumplimiento del gobierno peruano del Plan de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD, Cairo 94), da cuenta de los límites de concertación Sociedad Civil – Estado, en particular de algunas posturas al interior del movimiento feminista con relación al gobierno de turno, frente a las denuncias de violación de Derechos Humanos de las mujeres en los servicios de Planificación Familiar públicos.

CLADEM Perú²³¹, en su primer diagnóstico nacional de la situación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos (1995–2000), coincide en que “La apertura formal del Estado a temas de interés de las mujeres ha influido en el acercamiento de diversos grupos feministas y al desarrollo de estrategias centradas en el Estado”. Sin embargo, también señala que “Otros grupos en cambio, optaron por sentar una posición crítica y supieron salir a las calles para demandar cambios en políticas que estaban afectando los derechos y la vida de las mujeres, como fue en el caso de las cuotas obligatorias de AQV que el personal de salud de los establecimientos públicos debía cumplir, y en otras situaciones atentatorias”²³².

Distinta, es la lectura, que hace Rocío Palomino²³³. Para ella, “en el caso peruano, sería un exceso considerar que el movimiento feminista, o sectores de él, han invertido demasiado en estrategias centradas en los espacios institucionales del Estado. El desarrollo de iniciativas políticas por esta vía ha sido escaso, principalmente porque los márgenes que brinda el régimen para dichos afanes son sumamente estrechos y necesariamente mediatizado por el poder central. Nuestras relaciones con el Estado tienen que ver más con el desarrollo de planes y proyectos institucionales como ONG y, en el mejor de los casos, con una estrategia de posicionamiento institucional “técnico” que permita el acceso a la ejecución de proyectos de gran dimensión con fondos de monto significativo procedentes de la cooperación internacional” (Palomino, 2000, Pág. 67).

Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Noviembre 1999, p. 3.

²³⁰ En ella confluyeron autoridades y funcionarios públicos, el Fondo de Población de Naciones Unidas y otras agencias, organizaciones de la sociedad civil y universidades. En el caso de las ONGs de Mujeres, estuvieron representantes del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos.

²³¹ La sección peruana del Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de Los Derechos de la Mujer surge a fines de los 80. Está integrada por ONGs de Mujeres y activistas por los derechos humanos de las mujeres. Actualmente, está conformado por las siguientes ONGs: Aurora Vivar, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, CIPA Centro de Investigación y Promoción Amazónica, Colectivo Radial Feminista, DEMUS Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Movimiento El Pozo y Movimiento Manuela Ramos.

²³² CLADEM PERU. Perú. Diagnóstico de la situación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos 1995 – 2000. Lima, noviembre de 2001, p. 5. Entre los grupos que optaron por una posición crítica, de movilización y denuncia destaca el Movimiento Amplio de Mujeres, instancia que alberga a activistas del movimiento feminista y el movimiento popular por la defensa de los derechos humanos y la democracia.

²³³ Integrante del CESIP y del Grupo Impulsor Mujeres por la Igualdad Real.

Por tanto, se desprende, que, al interior del movimiento de mujeres, en particular del movimiento feminista, existen distintas posiciones y estrategias con relación al reconocimiento y vigencia de los derechos humanos de las mujeres y la democracia, de cara al Estado y al gobierno de turno. Este hecho no es exclusivo del movimiento de mujeres.

Los derechos a la integridad física, psicológica y sexual, la libertad sexual y a una vida libre de violencia

En el Perú, desde fines de los 80, el esfuerzo desplegado por el movimiento de mujeres por hacer visible y tornar en asunto público de prioritaria atención la problemática de la violencia contra la mujer al interior de la relación de pareja y la familia, comenzó a dar algunos frutos.

- a. Rompiendo el Silencio: violencia contra la mujer en relación de pareja y al interior de la familia

Un hito en la lucha del movimiento de mujeres lo constituye la instalación el 17 de agosto de 1988 de la “Primera Comisaría Modelo de Mujeres al Servicio de las Mismas”²³⁴. Esta comisaría fue creada como unidad especializada para la atención de denuncias en caso de violencia familiar por lo que debe contar con un equipo técnico especializado compuesto de abogadas, psicólogas y trabajadoras sociales.

Este logro fue producto de la confluencia de varias iniciativas, por un lado, del Ministerio del Interior y de la Secretaría Ejecutiva de los Derechos de la Mujer del Ministerio de Justicia. De otro lado, desde el Congreso. “Por iniciativa de la diputada Bertha González de Posada (APRA) y Gladys Acosta (PUM) se da origen a la *Comisaría de la Mujer*, proyecto largamente esperado por las agrupaciones de mujeres²³⁵”. Las feministas ubicadas en la

²³⁴ Escudero, Beatriz. Experiencia en el desarrollo de la Comisaría de Mujeres en el Perú. En: Foro Violencia Doméstica y Derechos Humanos. Experiencias propuestas y debate. DEMUS, Lima, noviembre de 1993, p.38). Esta comisaría de mujeres es la primera creada con el propósito de atender exclusiva e integralmente a las mujeres, en particular, aquellas que sufren violencia familiar. Antes se denominó comisaría de mujeres a la instancia dónde la primera promoción de mujeres policías prestó sus servicios, el que principalmente se dirigía a menores y mujeres (1979). Esta comisaría fue creada de conformidad con la R.S.Nº2204-78-GC del 28 de agosto de 1978. Mediante R.S. Nº3338-79-GC, de fecha 26 de setiembre de 1979, se convierte en “Centro Preventivo Femenino GC para Mujeres”. En agosto de 1981, se inaugura la primera comisaría de mujeres del Perú encargada de la recepción y custodia de detenidas en el ámbito de Lima y de realizar trabajos con relación al meretricio clandestino. A pesar de no haber sido creadas con dicho fin, debido al elevado índice de denuncias por violencia doméstica recibidas en estas comisarías (31,080 mujeres entre 1979 y 1988) y en las diferentes comisarías de Lima y los requerimientos propios del servicio, se establece la necesidad de contar con una unidad especializada para atender estos casos. Se estudia el modelo español, se desarrolla un estudio de Estado Mayor, se recurre por información especializada a la Secretaría Ejecutiva de los Derechos de la Mujer del Ministerio de Justicia, la misma que hizo llegar las conclusiones del Seminario taller “Políticas y Promoción de la Mujer y sus Derechos” (auspiciado por la Universidad Católica y la Ford) entre las que se solicitaban: canalizar las demandas femeninas, que los juzgados de familia asuman denuncias por maltratos, crear casas -refugio para mujeres maltratadas y recepción de denuncias sobre maltratos por policías femeninas en las diferentes comisarías en el ámbito nacional (Escudero, 1993, pág. 37-38).

²³⁵ Salazar, Catalina. Actuación Política de Mujeres Peruanas Durante el Siglo XX. Tentando una cronología. Serie Mujer y Política. Volumen I. Movimiento Manuela Ramos. Primera edición: agosto del 2001. Pág. 214.

secretaría técnica del Ministerio de Justicia, cercanas a las ONG Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y DEMUS Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, supieron canalizar el apoyo técnico y político de estas instituciones, así como, promover el diálogo y la concertación de iniciativas.

En 1999 el PROMUDEH puso en funcionamiento en Lima, a nivel piloto, el Módulo de atención “Emergencia Mujer” para casos de violencia familiar, que ha recreado la propuesta pensada para las comisarías de la mujer. Con relación a esta iniciativa estatal, CLADEM Perú señaló “El PROMUDEH ha instalado los Módulos Integrales contra la Violencia Familiar que integran en un solo lugar los servicios de la Comisaría de Mujeres, de Asesoría Legal, Peritaje Psicológico, Fiscalía de Familia, Orientación Psicológica, Servicio Social, Conciliación, Línea Telefónica de Emergencia, así como, un servicio de cuidado diurno para niños y niñas. Hasta diciembre de 1999 estaban funcionando 12 módulos, 8 de los cuales, se ubican en ciudades de provincia y el resto en Lima. La propuesta de concentración de servicios para facilitar el proceso a las víctimas es adecuada...”²³⁶. Durante el gobierno de transición se evaluó y prosiguió con este servicio denominándolo Centro de Emergencia Mujer. Actualmente, los CEM existen en la mayoría de las capitales departamentales del país.

Desde la creación de la primera Comisaría de la Mujer para la atención de mujeres víctimas de violencia familiar, las ONG feministas Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, DEMUS Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer y el Movimiento Manuela Ramos han contribuir a sostener esta experiencia: i) han promovido el desarrollo de un sistema de atención (circuito de atención integral), ii) han capacitado permanentemente al personal, últimamente, inclusive se le ha brindado soporte emocional, y iii) han ayudado a sostenerla materialmente. Esta comisaría ha sido parcialmente replicada en distintos distritos de la capital de la República (Comas, San Juan de Lurigancho, etc.), la provincia del Callao y en algunas capitales departamentales (Trujillo, Huancayo, Tacna, Piura, etc.). Paralelamente, han sido creadas secciones especializadas en la atención de la violencia familiar en las comisarías de las capitales de provincia y Lima.

b. A propósito de la reforma del Código Penal de 1924

A inicios de los 90, a propósito de la reforma del Código Penal, CLADEM - Perú Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Sección Perú, propuso introducir el tipo penal especial “maltrato en relación de pareja”, entre otras propuestas en materia de violencia sexual y aborto que desarrollaremos más adelante. Otra importante propuesta fue permitir que el juez penal que conoce del delito de lesiones, cuando de este asunto se trate, pueda dictar medidas cautelares.

“La coyuntura de la promulgación de un nuevo código penal puso en debate el uso de garantías constitucionales para la defensa de la integridad personal de las mujeres. Asimismo CLADEM PERU presentó una propuesta de Reforma

²³⁶ CLADEM PERU. Perú. Diagnóstico de la situación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos 1995 – 2000. Lima, noviembre de 2001, p. 42).

del Código Penal en lo relativo a aborto, el maltrato en relaciones de pareja y violación sexual, que fue sustentada ante la Comisión Revisora. En lo que respecta a maltrato, se planteó su inclusión dentro de los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, considerando no sólo el daño físico causado a la víctima sino también el daño psíquico o moral, sugiriendo medidas cautelares orientadas a garantizar la seguridad de quienes sufren este tipo de violencias y medidas de tratamiento dirigidos a la pareja a cargo de profesionales de la familia. Paralelamente CLADEM PERU emitió una serie de pronunciamientos en contra del sistema de trabajo casi clandestino de la Comisión, integrada por varones en su totalidad, reclamando un espacio público de discusión de las diferentes posiciones existentes en torno a las figuras señaladas. Los miembros de la Comisión presidida por el senador Javier Alva Orlandini impusieron finalmente su criterio, manteniéndose el maltrato en relaciones de pareja como una simple falta dentro de nuestro ordenamiento legal, minimizando los actos de violencia que afectan tanto la mujer como a los demás integrantes de la comunidad familiar²³⁷.

Hasta la fecha, no se ha logrado incorporar el tipo penal especial “maltrato en relación de pareja”. El Código Penal de 1991 sólo consideró el vínculo conyugal o de concubinato como agravante del Maltrato de Obra (Art. 442). En opinión de José Ugaz “Esta figura no existía en el código derogado de 1924, por lo que podemos colegir que, efectivamente, se ha producido un avance con la prescripción del artículo mencionado. Sin embargo, tal avance significa una victoria pírrica para la defensa de los derechos de las mujeres, en la medida que los mecanismos vinculados a la aplicación de la norma la hacen prácticamente inepta para el fin perseguido”²³⁸.

En mayo de 1997, amplía el alcance de esta norma a través de la Ley 26788 por la que se considera como agravante para sancionar los delitos y faltas contra la vida, el cuerpo y la salud, la existencia de una relación conyugal, de convivencia y cualquier otro vínculo familiar. En 1993, mediante la Ley 26260 Ley sobre Violencia Familiar y sus modificatorias, se recogió la propuesta en materia de potestad del juez penal para el dictado de medidas cautelares en causas penales originadas por violencia familiar. Esta potestad también se hizo extensiva a los Fiscales y Jueces de Familia.

Investigaciones llevadas a cabo por el Movimiento Manuela Ramos y la Defensoría del Pueblo documentan la resistencia de Fiscales y Jueces para el dictado de medidas cautelares. En la práctica, a pesar de las denuncias de las ONGS ante la Defensoría Adjunta Especializada en los Derechos de la Mujer y la opinión pública, esa resistencia persiste.

c. A propósito de la reforma constitucional de 1993

La reforma constitucional de 1993, significó avances en cuanto a la ampliación del contenido esencial del derecho a la integridad y la seguridad personal. El

²³⁷ CLADEM PERU. Perú. Violencia Doméstica. Cuaderno de Trabajo N°1. Lima, noviembre de 1991, p. 5)

²³⁸ Ugaz, José. Violencia contra la Mujer y Derecho Penal. En: Foro Violencia Doméstica y Derechos Humanos. Experiencias propuestas y debate. DEMUS, Lima, Perú, noviembre de 1993, p. 15)

texto constitucional, reconoce la dimensión física, psicológica y moral del derecho a la integridad y establece que “Nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. Cualquiera puede pedir de inmediato el examen médico de la persona agraviada o de aquélla imposibilitada de recurrir por sí misma a la autoridad. Carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia. Quien la emplea recurre en responsabilidad (Art. 2, inc.24, literal h).

“La Constitución actual ha ampliado la provisión relativa al derecho a la seguridad personal a fin de incluir expresamente la protección a las personas frente a agresiones por parte de particulares y sancionar la violencia en cualquier ámbito que ocurra: “Nadie podrá ser sometido a violencia física, psicológica o sexual...”²³⁹. Cabe precisar que estas propuestas, incluida la figura de solicitud del examen médico legal por persona distinta de la agraviada²⁴⁰, surgieron en el contexto de elaboración y debate público de los Proyectos de Ley sobre Violencia Familiar existentes en el Congreso, impulsados desde el Movimiento de Mujeres y algunas Congresistas.

“Si bien es cierto la Constitución Política del Perú no tiene, a diferencia de otras Constituciones, un enunciado que específicamente ampare el derecho a una vida libre de violencia familiar, protege otros derechos fundamentales que son afectados por la violencia familiar, como por ejemplo la integridad física, psíquica y moral, la libertad física, la libertad de tránsito, la paz, el desarrollo integral, la buena reputación; lo que deja expedito el uso de jurisdicción constitucional cuando sean vulnerados a través de episodios de violencia familiar”²⁴¹. Sin embargo, el uso de acciones de garantía constitucional en caso de violencia familiar ha sido casi nulo.

En ese sentido, no puede dejar de mencionarse, la interposición de acciones de Hábeas Corpus, de parte de diversas organizaciones²⁴², entre las que estuvo CLADEM-Perú, a favor de Susana Higuchi contra Alberto Fujimori, por atentar contra sus derechos y libertades. La de CLADEM-Perú enfatizó el contexto de violencia familiar en el que se dieron estas vulneraciones (1994). Los Hábeas Corpus interpuestas por CLADEM-Perú, el Frente Obrero, Campesino Estudiantil y Popular y la Inmobiliaria Oropeza fueron declarados infundados por el 20° Juzgado Penal de Lima (5 de setiembre de 1994), argumentado que las diligencias efectuadas no constataron la existencia de vulneración o amenaza a la libertad personal de Susana Higuchi, y por consiguiente, la imposibilidad de establecer responsabilidad alguna.

d. A propósito de la Ley de Violencia Familiar

²³⁹ (CLADEM, ob. Cit., 1993, p. 324)

²⁴⁰ Surge cómo respuesta a la imposibilidad que tienen las víctimas de proseguir con sus trámites por miedo a represalias y para facilitar la denuncia y apoyo de terceros/as y la comunidad frente a la violencia familiar.

²⁴¹ Dador, Jennie y Yañez, Gina. La Discriminación de género en la aplicación de la legislación civil sobre violencia familiar. En: Discriminación Sexual y Aplicación de la Ley. Volumen I. Defensoría del Pueblo. Primera edición, Lima, junio de 2000, p. 33)

²⁴² Los Hábeas Corpus interpuestos por CLADEM-Perú, el Frente Obrero, Campesino Estudiantil y Popular y la Inmobiliaria Oropeza fueron acumulados. Los Hábeas Corpus interpuestos por los socios accionistas de dicha inmobiliaria, fue declarado improcedente.

Sin duda, otro hito en la lucha del movimiento de mujeres, es la promulgación en 1993 de Ley 26260, que establece la política del Estado y de la sociedad frente a la violencia familiar. “En el marco de reformas del Código Penal, ocurridas a fines de los ochenta, CLADEM-Perú colocó el tema en debate y desarrolló posteriormente una propuesta de ley especial frente a la violencia familiar”²⁴³. “Luego – en los noventa- vendrían las propuestas para conseguir amparo legal específico siendo el Foro-Mujer²⁴⁴ el que en 1990 invita a las mujeres parlamentarias de distintas agrupaciones políticas a conformar el Grupo Parlamentario de Mujeres, para desarrollar propuestas conjuntas sobre violencia contra la mujer, trabajo y participación política”²⁴⁵.

A propósito del Foro “Violencia doméstica y Derechos Humanos” llevado a cabo por DEMUS en noviembre de 1993, en el contexto de la observación del Presidente de la República al Proyecto de Ley aprobado por el Congreso en materia de violencia familiar, Lourdes Flores – suscriptora de dicho proyecto – reconocerá el aporte del movimiento de mujeres en la producción de este texto “¿qué cosa plantea este proyecto de ley que recoge la experiencia del trabajo de tantas organizaciones a lo largo de estos años? No es un proyecto de ley ni original de quién habla ni exclusivo de quién los presentó, aunque mi nombre aparezca suscribiendo la iniciativa, porque sus primeros textos y sus posteriores correcciones fueron realizadas por un sinnúmero de personas a las que me pareció indispensable recurrir por la experiencia que tenían”²⁴⁶. Destacan en este sentido los aportes de las abogadas y ONGS integrantes de CLADEM - Perú.

Entre los principales logros tenemos que: i) Legalmente, la familia dejó de ser el espacio privado dónde el maltrato físico, psicológico o sexual es un asunto de particulares, natural y libre de sanción; ii) Establece la política del estado y la sociedad frente a la violencia familiar; iii) Contempla procedimiento especial con medidas de protección para las personas afectadas por violencia familiar y iv) Se incluyeron a ex convivientes, ex cónyuges y personas con quienes se hubiera tenido un hijo en común.

Desde el movimiento de mujeres, la Defensoría Adjunta Especializada en los Derechos de la Mujer, el Congreso de la República, a través de la Comisión de la Mujer, e inclusive organizaciones internacionales de derechos humanos²⁴⁷, ha existido un permanente seguimiento del cumplimiento o no de los fines y

²⁴³ CLADEM, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. Cuestión de Vida. Balance Regional y Desafíos sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Primera edición, Lima, julio del 2000, p. 224)

²⁴⁴ El Foro-Mujer fue creado en 1990, ante las Elecciones Generales, para ofrecer un espacio de interlocución entre los diferentes sectores de mujeres respecto a las necesidades de las mujeres y su relación con el poder político. Estuvo conformado por las siguientes instituciones: Asociación Aurora Vívar, CENDOC-Mujer, CESIP, Flora Tristán, Movimiento Manuela Ramos, y Mujer y Sociedad.

²⁴⁵ Dador, ob. Cit., 2000, p.35.

²⁴⁶ Flores, Lourdes. La Ley de Violencia Familiar. En: Foro Violencia Doméstica y Derechos Humanos. Experiencias propuestas y debate. DEMUS, Lima, Perú, noviembre de 1993, p. 58)

²⁴⁷ Ver: Memorando sobre la Ley de Protección frente a la violencia Familiar dirigido por la División de la Mujer de Human Rights Watch a la Comisión de la Mujer del Congreso de la República el 31 de marzo del 2000.

las normas que esta Ley contiene. Producto de ello, se ha efectuado una serie de modificaciones contenidas en las siguientes normas:

- Ley N° 26763. Modifica artículos de la Ley N° 26260, Ley de protección frente a la violencia familiar, promulgada en principio para subsanar los problemas de aplicación de la Ley 26260. Inexplicablemente, no fueron incluidas las ex convivientes, ex cónyuges y personas que hayan procreado un hijo en común.
- Ley N° 27016 que modificó el artículo 29° del Decreto Supremo 006-97 JUS, Texto Unico Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. Los certificados de salud física y mental que expidan los establecimientos de salud del Estado –como del Ministerio de Salud, el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD) y las dependencias especializadas de las municipalidades provinciales y distritales- tienen valor probatorio de estado de salud física y mental en los procesos de violencia familiar. La expedición de los certificados y la consulta médica son gratuitos. Igualmente, tienen valor los certificados expedidos por los médicos de los centros parroquiales cuyo funcionamiento se encuentra autorizado por el Ministerio de Salud y se encuentren registrados en el Ministerio Público.
 - Ley N° 27306. Ley que modifica el Texto Unico Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (15/07/00).
 - DS-006-1997-JUS Texto Unico Ordenado de la Ley 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (25-06-1997). Integro provisiones de las Leyes 26260 y 26763.
 - DS-002-1998-JUS Reglamento del TUO de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (25-02-1998).

e. A propósito de la violencia familiar como objeto de conciliación

En materia de violencia familiar y administración de justicia, otro hito importante ha sido las acciones del movimiento de mujeres que contribuyeron a excluir la violencia familiar de la Ley N° 26872, Ley de Conciliación Extrajudicial, y posteriormente, de las normas de protección frente a la violencia familiar.

La Ley N° 26260 contempló desde un inicio la conciliación como una de las funciones que debían cumplir los representantes del Ministerio Público al intervenir en estos casos. Al inicio de su aplicación, desde el movimiento de mujeres no se cuestionó el uso de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos en casos de violencia familiar, sino la falta de fuerza legal de esta función fiscal.

Dos hechos, cambiarían progresivamente la valoración del movimiento de mujeres con relación a la conciliación en casos de violencia familiar. Un primer hecho, fue el seguimiento permanente de la aplicación de esta Ley de parte de las ONG de mujeres y la Defensoría del Pueblo, de forma particular o coordinada entre sí, que permitió detectar una serie de vulneraciones a los derechos de las denunciantes.

Una de estas vulneraciones fue el mal uso de la función conciliatoria. “A nivel del Ministerio Público y el Poder Judicial los problemas se agudizan. Cuentan con escaso personal que no ha recibido capacitación para el trabajo en atención a víctimas de Violencia Familiar. Estas características dan como resultado: 1. Cuestionamiento de la conducta de la víctima; 2. Demora de la tramitación del proceso; 3. Uso indiscriminado de la Conciliación. A pesar que las Actas de conciliación carecen de valor procesal y no son ejecutables en caso de incumplimiento; 4. Derivación de casos graves a las Fiscalías Penales, sin brindar las medidas de Protección a los miembros del núcleo familiar afectado; 5. No existe una política de seguimiento para las parejas conciliadas y/o remitidas a terapia psicológica.”²⁴⁸.

El segundo hecho, fue la promulgación de la Ley de Conciliación Extrajudicial aplicable a los casos de violencia familiar en aquellas materias que no constituyeran faltas o delitos. Esta norma fue criticada por algunos sectores del movimiento de mujeres en dos sentidos, por un lado, porque privatiza la justicia y devuelve la violencia familiar al campo de los particulares, y de otro, por la agudización del problema de vulneración de derechos de las usuarias en el marco de la aplicación de la conciliación de parte de Fiscales y Jueces, situación que ahora podría hacerse extensiva a los centros de conciliación. En el 2000, encontramos investigaciones e informes que plantean la supresión de conciliación en casos de violencia familiar.

“Human Rights Watch insta a la Comisión a que tome las siguientes medidas: Abolir el carácter obligatorio de los procedimientos de conciliación en los casos de violencia familiar... De mantenerse, el procedimiento debe ser optativo para las víctimas. Las víctimas deben contar con asistencia legal gratuita para decidir si opta a favor de la conciliación encima de sus otras alternativas. Eliminar la participación del fiscal en la conciliación. Garantizar que las personas autorizadas para celebrar sesiones opcionales de conciliación en casos de familiar (tales como jueces y personal de las DEMUNAS) reciban formación exhaustiva, rigurosa y continua en técnicas de resolución de conflictos. La capacitación debe intentar también eliminar la parcialidad en materia de género entre estos funcionarios...”²⁴⁹.

En el 2000, La entonces congresista Miriam Schenone, canalizó el malestar existente, y en consulta con las ONGs de Mujeres, presentó un Proyecto de Ley con la finalidad de excluir la violencia familiar de la Ley de Conciliación, antes que entre en vigencia. Esto se consiguió con la promulgación de la Ley N° 27398 (publicada el 13 de enero de 2001), que modifica diversos artículos de la Ley N° 26872, Ley de Conciliación Extrajudicial. “Esta modificatoria resulta positiva, pues a partir de ella la violencia familiar deja de estar incluida entre las materias conciliables previstas por el artículo 9° de la Ley de Conciliación. Más aún, se establece expresamente en el artículo 6° inciso g)

²⁴⁸ Grupo Impulsor Nacional Mujeres por la igualdad real. Del Compromiso a la Acción. Después de Beijing, Qué ha hecho el Estado Peruano. Lima, 1997, p. 113.

²⁴⁹ Human Rights Watch. Memorando sobre la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar. División de Derechos de la Mujer. Marzo del 2000, p. 8.

que no procede la conciliación extrajudicial en los casos de violencia familiar”²⁵⁰.

En este mismo sentido, recientemente, la Comisión de la Mujer del Congreso, aprobó el Proyecto de Ley 1476 que elimina el mecanismo de la conciliación extrajudicial en los casos de violencia familiar, realizada en el Ministerio Público y en las DEMUNAS. Esta aún pendiente, establecer legalmente que la violencia familiar no es conciliable en sede policial alguna.

f. A propósito de los avances en el campo de la institucionalidad y la lucha contra la violencia familiar y hacia la mujer

En el segundo período del gobierno de Fujimori, surgieron las mesas multisectoriales y de concertación con la sociedad civil para la prevención y atención de la violencia familiar. “Otra de las experiencias del CMP Flora Tristán es su participación como miembro fundador de la Mesa Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar. Se trata de una instancia en la que participan diversas dependencias del Estado”²⁵¹ y de la cooperación técnica internacional, cuyo principal propósito es impulsar acciones para erradicar la violencia en el espacio familiar. Es el único espacio de esa envergadura existente en el ámbito regional. Surgió a propósito de la Campaña por el Día de la No Más Violencia contra la Mujer de 1997 y permitió desarrollar un accionar conjunto entre el Estado y la sociedad civil.

“No es un espacio creado por el Estado sino impulsado desde la sociedad civil que ha conseguido una respuesta favorable desde los distintos ministerios participantes, pero que también ha generado un proceso de creación de espacios similares en las regiones y provincias- Nuevamente las organizaciones de mujeres nos involucramos en estos procesos, pero la experiencia de lo sucedido con las comisarías de mujeres debe servirnos para no perder los avances logrados. El funcionamiento de esta instancia refleja la fragilidad institucional del Estado. Por ejemplo, los/as representantes del Ministerio Público son cambiados con frecuencia, no como parte de una política de participación de este sector en la mesa multisectorial, sino porque siendo cargos provisionales muchos de ellos son removidos o transferidos a otros lugares o funciones... En suma se trata de un espacio interesante pero precario y en proceso de consolidación...”²⁵².

Durante el gobierno de transición democrática, en julio del 2001, se dictaron dos normas que representan avances en el campo de la institucionalidad y lucha contra la violencia hacia la mujer, el Decreto Supremo N° 008-2001-PROMUDEH Crea el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual en el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano y el

²⁵⁰ Defensoría del Pueblo. Memoria de la Defensoría Especializada en los Derechos de la Mujer, Abril 2000 – Abril 2001. Lima, noviembre del 2001, p. 24.

²⁵¹ Entre sus miembros están los ministerios de Justicia, de Salud, de Educación, el PROMUDEH, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

²⁵² Loli, Silvia. La mujer y los espacios institucionales: un Balance. En: Al Rescate de la Utopía. Reflexiones para una agenda feminista del nuevo milenio. OLEA, Cecilia; ed.; Macassi, Ivonne, ed.; Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, agosto del 2000, p. 60.

Decreto Supremo 017- 2001 Aprueba el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Hacia la Mujer. En ambos casos, el PROMUDEH contó con el apoyo técnico y político de especialistas y activistas del mundo de las ONG, el movimiento feministas y de las mujeres.

g. Avances en el tratamiento penal de los delitos contra la libertad sexual

A propósito de la reforma del Código Penal, CLADEM Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – Sección Perú, propuso una serie de reformas al tratamiento penal de la violencia sexual. Se logró que:

- El bien jurídico protegido en los casos de delitos sexuales pase de ser “el honor” a ser el de la “libertad sexual”.
- Se penalice la violación sexual dentro del matrimonio.
- Se incorpore dentro del tipo penal general la violación sexual entre hombres.

En 1996, DEMUS Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer elabora la propuesta de reforma al tratamiento penal sustantiva y procesal en materia de violencia y explotación sexual con el objetivo de eliminar una serie de dispositivos penales discriminatorios contra las mujeres, tales como la exención de pena en caso de matrimonio y la consideración del delito de “seducción”, así como, introducir el elemento del abuso de poder como sustancial al tipo penal que regula el delito de violación sexual, otras formas de abuso sexual, tales como, el abuso sexual incestuoso y el acoso sexual en los diferentes espacios públicos, la acción pública penal en los delitos contra la libertad sexual y medidas procesal para cautelar los derechos de las víctimas.

Esta propuesta se canalizó públicamente a través de CLADEM Perú, logrando convertirse en Proyecto de Ley, el mismo que presentado ante el Congreso en diciembre de 1996 por el Congresista Javier Diez Canseco. Este proyecto fue dictaminado en contra debido a que la propuesta considerada integralmente no era de consenso. Se recomendó su disgregación en Proyectos de Ley que propusieran reformas penales puntuales que generaban menos resistencia. Al interior de CLADEM Perú no hubo una posición uniforme frente a esta recomendación por lo que la campaña pública de apoyo al mismo no se llegó a concretar. El Proyecto de Ley terminó siendo archivado.

Posteriormente, la entonces Congresista Beatriz Merino, el Movimiento Manuela Ramos y Flora Tristán retomaron algunas de estas propuestas, las mismas que también habían sido planteadas por estas instituciones con anterioridad. La confluencia de esfuerzos, nuevamente dio resultado. A partir de 1998, se ha dado una progresiva eliminación de normas discriminatorias en la regulación penal sobre delitos contra la libertad sexual:

- Ley 26770 (abril, 1997). Deroga norma que eximía de penal al violador que se casará con su víctima (Art. 178 del C.P.). Posteriormente se amplían los alcances de esta derogatoria. Eliminandose las normas relativas a la imputación de responsabilidad

penal, paternidad y obligaciones alimentarias en caso el delito hubiera sido cometido en banda.

- Ley 27055 (26/01/99). Modifica diversos artículos del Código de los Niños y Adolescentes y del Código de Procedimientos Penales, referidos a los derechos de la víctima de violencia sexual.
- Ley 27115 (26/04/99). Establece acción penal pública para los delitos contra la libertad sexual.

En el Congreso está pendientes de debate y aprobación en el Congreso el Proyecto de Ley sobre Hostigamiento sexual que introduce el delito de acoso sexual y establece responsabilidades de las y los empresarios que toleren este delito, entre otras medidas de prevención, protección y sanción.

Actuación de la Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer

La Defensoría Adjunta para los Derechos de Mujer ha desarrollado de forma permanente actividades para combatir la violencia contra la mujer a partir de la supervisión del cumplimiento de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, la atención de quejas, y la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en diversas investigaciones especiales e informes defensoriales²⁵³.

La Defensoría del Pueblo, a través de sus Oficinas Regionales en Ayacucho y Piura, también participa en iniciativas interinstitucionales para la erradicación de la violencia familiar mediante la Red para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en Ayacucho y la Mesa contra la Violencia Familiar en Tumbes.

De otro lado, a partir de las denuncias sobre esterilización forzada de mujeres usuarias de los servicios del Programa Nacional de Planificación Familiar y Salud Sexual y reproductiva, formuladas por CLADEM – Perú y el Movimiento Amplio de Mujeres ante la Defensoría, así como, las investigaciones y recomendaciones, que esta suscitaron, “La defensa y protección de los derechos reproductivos es un tema prioritario en la agenda de la Defensoría del Pueblo. Así, desde octubre de 1999, se viene desarrollando el proyecto Sistema defensorial de supervisión del respeto y vigencia de los derechos reproductivos”²⁵⁴.

Respecto a las perspectivas de trabajo de esta Defensoría, se ha previsto coordinar con el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano –PROMUDEH- la identificación u posterior propuesta de solución de problemas en la aplicación de la legislación contra la violencia familiar, con especial incidencia en los obstáculos que se presentan en el acceso a la justicia de víctimas que residen en las zonas rurales del país (Defensoría Adjunta para los Derechos de la Mujer, 2001, Pág. 19).

²⁵³ Ver: Informe Defensorial N° 21 “La violencia sexual: un problema de seguridad ciudadana. Las voces de las víctimas” (1998-1999) y la publicación “Discriminación sexual y aplicación de la Ley” que incluye dos investigaciones sobre violencia familiar y sobre violencia sexual (marzo, 2001).

²⁵⁴ Defensoría del Pueblo, ob. Cit., 2001, p.19.

Los derechos reproductivos: el derecho a una maternidad libre y deseadaa. “Aborto Sentimental: La polémica”²⁵⁵

En julio de 1990, el Perú fue escenario de un debate inesperado en torno al tema de la despenalización del aborto en caso de violación, conocido públicamente como “aborto sentimental”. La polémica se inició a partir del anuncio de la posible promulgación del nuevo código penal por el saliente Jefe de Estado, el entonces Presidente Alan García Pérez. “Estamos convencidas que el Código habría sido promulgado si los autores de la propuesta no hubieran ampliado las situaciones de impunidad en la figura del aborto”²⁵⁶.

“La polémica se centró en la descriminalización del aborto en caso de violación, indicación más conocida en el debate público como “aborto sentimental”. Esta polémica se mantuvo vigente desde julio de 1990 hasta abril de 1991, mes en el que se promulgó el código penal actualmente en vigencia. Durante este lapso, diversas organizaciones de la sociedad civil pudimos presentar y sustentar ante la comisión encargada de elaborar el texto definitivo, nuestras propuestas. Desde CLADEM-Perú nos reafirmamos en nuestra posición inicial: abogamos por la descriminalización de la interrupción voluntaria del embarazo y por garantizar el derecho de toda mujer a una maternidad libre consciente y voluntaria. Optamos, sin embargo –como parte de la estrategia-, por combinar esta propuesta sustentada por CLADEM-Perú, con otras que respaldaban la adopción del sistema de indicaciones y que fueron presentadas ante la misma comisión, por los diferentes grupos integrantes de CLADEM. De esta manera, DEMUS sustentó la propuesta de despenalización del aborto social y Manuela Ramos la de despenalización del aborto en caso de violación. Nuestro objetivo era nítido: había que “ganar terreno en el espacio legislativo”²⁵⁷.

El Código Penal promulgado en abril de 1991 continúa criminalizando el aborto, salvo por indicación terapéutica e introduce un tipo penal especial que criminaliza el aborto eugenésico, el aborto en caso de violación y el aborto por inseminación artificial no consentida aunque con penalidad atenuada: pena privativa de la libertad no mayor de tres meses (Art. 120 del Código Penal). “A pesar que el aborto sigue siendo un delito en el Perú, la adopción de esta sanción simbólica para el caso de la indicación ética o criminológica, ha sido vista, desde los sectores tradicionales, como un avance en la lucha por la descriminalización del aborto; a tal punto, que algunos sostienen su inconstitucionalidad”²⁵⁸.

b. Reforma constitucional de 1993

En el contexto de la reforma constitucional de 1993, hubo la propuesta de incorporar al texto constitucional un artículo que condene penalmente al

²⁵⁵ Bermúdez, Violeta. Aborto: Estado del Debate y Estrategias en América Latina. El caso peruano. En: “Vigiladas y Castigadas”. CLADEM. Lima – Perú, abril, 1993.

²⁵⁶ Bermúdez, ob. Cit., p. 225.

²⁵⁷ Idem, p. 226.

²⁵⁸ Idem, p. 229.

aborto. Frente a ello, CLADEM-Perú desarrolló una estrategia que logra neutralizar este despropósito. Luego, del desgaste, en el terreno político, cultural y simbólico, producto de haber perdido una dura batalla por la despenalización del aborto por violación contra sectores conservadores de la Iglesia y la sociedad, en el marco de la reforma del Código Penal, y siendo a todas luces anti-técnica la propuesta en cuestión, se optó por recurrir a connotados juristas en el campo penal (Hurtado Pozo, José Ugaz y Víctor Prado Saldarriaga), para encargarles la sustentación técnica y pública de la inconstitucionalidad de dicha propuesta. Sus documentos fueron entregados a los Congresistas y sirvieron de base para artículos periodísticos, los que fueron entregados de forma dosificada a la prensa.

Violaciones a los derechos humanos de las mujeres usuarias del Programa Nacional de Planificación familiar y Salud Sexual y Reproductiva

Con relación a los derechos reproductivos, luego de la reforma del Código penal de 1991 y la reforma constitucional de 1993, y el ingreso al proceso intenso y demandante que significó la Conferencia de Población y Desarrollo de Naciones Unidas de 1994, el movimiento de mujeres poco a poco fue abandonando la pelea de la despenalización y/o legalización del aborto – dónde no se logró contar con una posición uniforme- para inscribirse en el campo de la lucha por el derecho a la salud sexual y reproductiva. Este cambio en la agenda política a la larga ha circunscrito la lucha por los derechos reproductivos a las demandas de acceso y calidad de los programas y servicios de planificación familiar y/o métodos anticonceptivos.

En ese sentido, se consideró como un logro importante la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Planificación Familiar en el segundo período del gobierno fujimorista. Los objetivos formales de este programa fueron desnaturalizados, convirtiéndose en programa de control demográfico que vulneró los derechos humanos de las mujeres. Para Giulia Tamayo, quién tempranamente detecto estas vulneraciones²⁵⁹, el proceso tuvo los siguientes puntos orientadores:

- “Hacia 1994, la comunidad internacional organizada plantea la ruptura entre los “objetivos demográficos” y los programas de planificación familiar, La primacía de los derechos humanos sobre justificaciones demográficas, debía dejar atrás intervenciones estatales orientadas a modificar compulsivamente el comportamiento reproductivo de la población. La Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), puso acento en la salud sexual y reproductiva, los derechos reproductivos y una perspectiva orientada a la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres. El Perú se adhirió a la Declaración de El Cairo y al programa de acción.

²⁵⁹ “Fue en noviembre de 1996, cuando empezamos a encontrar los primeros indicios y evidencia sobre abusos y otros hechos preocupantes respecto a la implementación del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y Planificación Familiar (1996 – 2000)” (CLADEM, 1999, pág.9). Giulia Tamayo fue víctima de presiones, amenaza y daños materiales a consecuencia de haber denunciado sobre la base de investigaciones profundas estos hechos.

- En 1995, al inicio de su segundo mandato, el presidente Alberto Fujimori había declarado que las mujeres serían “dueñas de su destino”, anunciando medidas orientadas a “democratizar” los servicios de planificación familiar a fin de asegurar el acceso a la población más pobre. Ese mismo año, el Congreso de la República modificó la Ley Nacional de Población a fin de incluir la anticoncepción quirúrgica voluntaria como una opción a ser prestada por los servicios del sistema público de salud.
- Por Resolución Ministerial N° 572-95-SA/DM se estableció la gratuidad en el suministro de la más amplia gama de métodos anticonceptivos, incluida la esterilización quirúrgica voluntaria, “a fin de asegurar a las personas su libre e informada decisión”.
- Mediante Resolución Ministerial N° 071-96-SA/DM se aprobó el PNSRPF 1996 – 2000. Incluyó como metas generales “llegar al año 2000 habiendo alcanzado la prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos y modernos y seguros necesaria para asegurar una TGF de 2,5 por mujer” y definió entre sus metas de coberturas de servicios “Lograr que el 100% de las pacientes con atención institucional del parto o aborto egresen iniciando algún método anticonceptivo seguro luego de haber tenido consejería individual”. En 1997 fue elaborado el Manual de Normas y Procedimiento en AQV.
- En 1996, algunas organizaciones locales de mujeres y de derechos humanos comenzaron a informar sobre abusos y en 1997 se alcanzan las primeras denuncias a la Defensoría del Pueblo. Igualmente, comienzan a revelarse presiones sobre el personal de salud para el cumplimiento de cuotas de captación de usuarias de anticoncepción quirúrgica, en diferentes localidades urbanas y rurales, y empiezan a surgir las primeras pruebas sobre la existencia de metas numéricas al respecto establecidas por la autoridad político-administrativa en salud.
- A partir de diciembre de 1997, dos de los principales medios de prensa escrita sacaron a la luz una serie de hechos que revelaban abusos y condiciones preocupantes en la provisión de anticoncepción quirúrgica en el Perú, dando cuenta de casos concretos que resultaron en muerte o complicaciones graves postintervención²⁶⁰.
- En enero de 1998, la Defensoría presentó su informe concluyendo que existían elementos suficientes para plantear correctivos al PNSRPF.
- En marzo de 1998, el Ministerio de Salud declaró que emprendería correctivos al PNSRPF. Su implementación efectiva presenta aún observaciones respecto de los instrumentos normativos para garantizar el proceso de decisión de las personas y para proteger el ejercicio de sus derechos. Igualmente las autoridades del sector anunciaron que investigarían las denuncias, sancionarían a los responsables y repararían a las víctimas. No ha salido a la luz pública una cabal información sobre los resultados de las investigaciones²⁶¹.

²⁶⁰ Giulia Tamayo en aquel entonces integrante del CMP Flora Tristán logra una alianza con periodistas de El Comercio y La República para sacar estos hechos a todas luces negados por el gobierno.

²⁶¹ CLADEM, ob. Cit., 1999, pp.15-17.

En el contexto de las denuncias de violaciones de los derechos humanos de las mujeres usuarios de los servicios considerados en dicho Programa, un caso controvertido fue el de la Mesa Tripartita –espacio de concertación del Estado, las Agencias y la Sociedad Civil - debido al pobre rol que jugó cuando “se multiplicaron las denuncias sobre la existencia de cuotas obligatorias de AQV que debían ser realizadas en los centros públicos de salud, presiones e intimidación a un número indeterminado de mujeres para ligarse las trompas, prácticas contra el consentimiento informado y otras violaciones a los derechos de las mujeres, principal aunque no exclusivamente pobres y de zonas rurales”²⁶².

“A lo largo de 1997, aunque sin una estrategia coordinada, grupos feministas en Lima habían intentado hacer llegar sus hallazgos de violaciones de DDHH de las mujeres en los centros de salud a la Defensoría del Pueblo y otras instancias públicas e inician los contactos con la prensa; hacia mediados de 1998 las recomendaciones del primer reporte de violación de DDHH de las mujeres en los establecimientos de salud, son discutidos con la Misión peruana ante las Naciones Unidas y esas reuniones son continuadas desde CLADEM y el centro Flora Tristán en Lima, con autoridades públicas. En resumen, hubo un diálogo y presión políticas desde algunos grupos de mujeres hasta entrado el primer semestre de 1998 y algunas de sus recomendaciones estaban en camino de ser asumidas por el gobierno, en tanto los desmentidos oficiales se mantenían y la Mesa Tripartita, a casi un año de su instalación, seguía sin pronunciarse públicamente, como se verá más adelante”²⁶³.

Con relación a la actuación de las ONGs de Mujeres en la Mesa, y desde nuestro punto de vista extensible a las otras, Agencias y las Universidades²⁶⁴, Barrig señala “Mientras el debate seguía su curso, las reuniones de la Mesa tripartita se sucedían periódicamente. Entre julio de 1997 y octubre de 1998, las escuetas actas de las reuniones no dan cuenta de las discusiones internas que se suscitaban con las denuncias y opiniones cada vez más constantes en los medios de comunicación respecto del AQV. Las razones podrían ir más allá de los procedimientos en registrar las sesiones y recordarnos algunas de las indefiniciones de la Mesa de Trabajo (MT): ser o no ser un espacio de “concertación” y, en ese caso, sobre qué bases se concentra el seguimiento del Plan de Acción de El Cairo en una confluencia del implementador y del fiscalizador en una misma instancia, cuáles son los mecanismo y procedimiento de funcionamientos, cómo se perfila la identidad de esas organizaciones de la sociedad civil representativas/representantes de la sociedad civil y, finalmente, cuán neutralizante de acción política pueden ser

²⁶² Barrig, Maruja. La Persistencia de la Memoria. Feminismo y Estado en el Perú de los 90. Proyecto Sociedad Civil y Gobernabilidad Democrática en los Andes y el Cono Sur . Fundación Ford-Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Noviembre 1999. P.5.

²⁶³ Idem, p. 24.

²⁶⁴ “Concretamente la MT la integran por el Estado: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, PROMUDEH, Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (SECTI), INEI, Ministerio de RREE y Comisión de la Mujer del Congreso. Por las agencias de cooperación: UNFPA, OPS, AID y Unión Europea. Organizaciones de la sociedad civil: ONGs (Flora Tristán Manuela Ramos, Red Nacional de Promoción de la Mujer, REDESS-Jóvenes, APROPO, INPPARES) y Universidades (PUC, San Marcos y el instituto de Estudios de Población de la Universidad Cayetano Heredia” (Barrig, 1999, pág.5).

las relaciones contractuales que las ONGs de mujeres mantienen con el gobierno”²⁶⁵.

La MT no neutralizó la acción política de todos sus actores/as por igual. Pero, sin duda, puso a prueba la concertación en contexto de dictadura y vulneración de derechos humanos. Recién el 5 de febrero de 1999, casi a los dos años de constituirse, la MT se pronunció sobre la aplicación del AQV. Este pronunciamiento nuevamente causó serias controversias al interior del movimiento de mujeres, ya que sólo reconocía excesos lo que a todos luces se había probado eran violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Frente a estos hechos, cabe citar el balance de CLADEM-Perú: El tema de planificación familiar y anticoncepción “ha sido uno de los temas más polémicos durante el periodo analizado. Lo sucedido con las denuncias de los casos de AQV forzada, fue el detonante de una guerra en la que los distintos actores esgrimieron posiciones y zanjaron sus diferencias. En un extremo se colocaron los sectores conservadores de la Iglesia, constituidos no sólo por el clero, sino además por personas representativas de instituciones de distinto tipo: en el Congreso, en el Colegio Médico, en asociaciones de la sociedad civil. Fue útil detectar que se trata de un grupo organizada, con influencias y ramificaciones por varios lados, que sigue luchando activamente por lograr la desactivación de la política de planificación familia.

En el otro extremo, se encuentran organismos de defensa y denuncia feministas, ONG que han venido impulsando la planificación familiar desde hace años, la Defensoría Especializada de Derechos de la Mujer y movimientos organizados de mujeres que no bajaron la guardia y que denunciaron e investigaron los casos y ejercieron un trabajo fuerte con medios de prensa para crear las condiciones de presión social suficientes que lograron un cambio en los mecanismo de aplicación de la política. Toda la situación en sí fue contradictoria: luego de celebrarse la victoria de haber logrado una política avanzada de planificación familiar en el país, se tuvo que caer en cuenta que no hay política buena si no se preparan las condiciones para que sea bien aplicada. Esta es una lección que no debiera olvidarse. El gobierno de Fujimori ha tenido una actuación claramente orientada a controlar la fecundidad de las mujeres, totalmente opuesta a una visión de derechos. Lo ocurrido con las AQV y en general, otras acciones en este campo, debe advertir de los riesgos en el establecimiento de alianzas cuando no se coincide totalmente en los objetivos y finalidad de las acciones (el fin no justifica los medios)”²⁶⁶.

Sistema Internacional de Protección a los Derechos Humanos

Tratados internacionales

El Perú suscribió la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer el 12 de julio de 1994 y la ratificó el 4 de junio de 1996. “A un año de la Conferencia Mundial de Viena, la Asamblea

²⁶⁵ Idem, p. 29.

²⁶⁶ CLADEM, ob. Cit., 2001, p. 56.

General de la Organización de Estados Americanos, reunida en la séptima sesión plenaria celebrada el 9 de junio de 1994 durante el vigésimo cuarto período cuarto ordinario de sesiones, adoptó la Convención Interamericana de para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: Convención Belem do Pará” Este nuevo instrumento internacional, que reconoce a la Violencia contra las Mujeres como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ha sido producto de un arduo proceso impulsado por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) e involucró a lo largo de nuestro continente, entre ello los aportes del Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer²⁶⁷.

Pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Cabe indicar que, desde 1995, algunas organizaciones de mujeres de la región han venido incorporando dentro de sus estrategias de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, la presentación de informes alternativos o informes sombra ante los comités monitores de los tratados, principalmente el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. La información suministrada a través de los informes sombra ha hecho posible que los comités monitores de los tratados aborden las materias de preocupación alcanzadas y formulen recomendaciones al respecto. A su vez, ha dado lugar a que algunos Estados empiecen a considerar las cuestiones sometidas a observación e implementen las medidas sugeridas para esas instancias²⁶⁸.

Ante el Tercer Informe periódico presentado por el Perú, el Comité de Derechos Humanos señaló:

“... 13. El Comité lamenta la falta de información precisa y completa sobre la situación jurídica de la mujer y sobre el goce por éstas de los derechos consagrados en el Pacto, en particular en lo que se refiere a su capacidad legal, la incidencia de la violencia y del abuso sexual contra las detenidas o presas, las restricciones de derecho y de hecho en el área laboral y los efectos de leyes y programas recientes dirigidos a solucionar el problema de la violencia contra ellas...

... 15. El Comité observa con preocupación la subsistencia de una disposición legal que exime de pena al autor de una violación si contrae matrimonio con la víctima y de otra disposición que califica al delito de violación como de acción privada. También le preocupa que el aborto esté a sanciones penales, aun en el caso de que el embarazo de una mujer sea producto de una violación y de que el aborto clandestino sea la mayor causa de mortalidad materna. Estas disposiciones traen como resultado el sometimiento de las mujeres a un tratamiento inhumano y pudieran ser incompatibles con los artículos 3, 6 y 7 del Pacto...

²⁶⁷ Bermúdez, Violeta. Violencia contra la Mujer: Mecanismos Internacionales de Protección. En: Violencia Familiar. Cuaderno de Trabajo N°2. CLADEM – Perú, Lima, julio de 1996, p. 28.

²⁶⁸ CLADEM, ob. Cit, 2000, p. 169.

... 22. El Comité recomienda una revisión de las disposiciones del Código Civil y del Código Penal a la luz de las obligaciones establecidas en el Pacto, particularmente en los artículos 3 y 26 del mismo. El Perú debe asegurarse que las leyes que guardan relación con la violación, el abuso sexual y la violencia contra las mujeres las protejan de manera eficaz, y debe tomar las medidas necesarias para evitar que las mujeres deban arriesgar su vida en razón de la existencia de disposiciones legales restrictivas sobre el aborto.”⁶²

Ante el Tercer y Cuarto Informe periódico presentado por el Perú, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló:

“El Comité señala con gran preocupación la situación que sufren las mujeres que fueron obligadas a desplazarse de sus lugares de origen con sus familias como consecuencia de la actividad terrorista... El Comité observa con preocupación que existe un estrecho vínculo entre el índice de abortos practicados y la alta tasa de mortalidad materna, y señala que la tipificación del aborto como delito no hace desistir del aborto sino que lo hace inseguro y peligroso para las mujeres... El Comité recomienda que se establezcan programas de planificación de la familia en los que se ponga énfasis en la educación sexual, la utilización de métodos anticonceptivos adecuados y la utilización consciente de los servicios de esterilización en los casos necesarios con autorización expresa de la paciente y previa amplia explicación de sus consecuencias.”⁶³

Durante el período materia de informe, en cuanto a la competencia –tanto consultiva como jurisdiccional- de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ésta fue aceptada en su oportunidad por el Perú. Sin embargo, en 1999, a raíz de un fallo adverso emitido por la Corte, el gobierno peruano tomó la posición de “retirarse” de la competencia jurisdiccional. La Corte Interamericana, en uso de su competencia consultiva, consideró inadmisibile la posición del actual gobierno peruano, pues el procedimiento previsto es la denuncia del tratado. En consecuencia, la Corte continuará viendo los casos sometidos con relación al Perú²⁶⁹.

Violencia sexual en el marco del conflicto armado

La violencia sexual y sus secuelas – entre ellas, los embarazos no deseados – son cuestiones que, pese al ocultamiento de que han sido objetos, las podemos hallar fuertemente implicadas en las experiencias de mujeres en el marco de conflictos en la región²⁷⁰. En el Perú, la violación sexual contra mujeres durante la ocupación de sus localidades por parte de las fuerzas de seguridad y durante su detención, fue documentada como práctica sistemática²⁷¹. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe N°5/96 Caso 10.970, Raquel Martín de Mejía, del 1 de marzo de 1996, incluyó lo siguiente:

⁶² 18-11-96 CCPR/C/79

⁶³ 8-7-98 CEDAW A/53/38/ Rev. 1.

²⁶⁹ CLADEM, ob. Cit, 2000, p. 323.

²⁷⁰ Idem, p.95.

²⁷¹ Human Rights Watch, America’s Watch and the Women’s rights project, Untold Terror: Violence Against Women in Perú’s Armed Conflict, 1993.

“La credibilidad de la versión presentada por la denunciante, en concepto de la comisión, se ve corroborada por diversos informes de organismos internacionales de numerosas violaciones de mujeres en Perú perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad en las zonas de emergencia y donde se hace referencia al caso concreto de Raquel Mejía, describiéndolo como representativo de esta situación. En efecto, el Relator Especial contra la Tortura designado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su informe de 1992, ha señalado que en Perú, en las áreas sujetas a Estado de emergencia, los efectivos militares frecuentemente recurren al abuso sexual. Asimismo, en su informe de 1993, en la sección correspondiente al Perú, ha manifestado “el Relator especial recibió también abundante información sobre la práctica de la violación y la agresión sexual de que con frecuencia (son) víctimas las mujeres en el marco de campañas de seguridad contra los grupos insurgentes ... En las zonas de estado de emergencia ... la violación parece utilizarse como forma de intimidación o castigo contra los grupos de civiles sospechosos de colaborar con los grupos insurgentes”²⁷².

Cabe señalar, que en la actualidad, en el contexto del proceso iniciado por la Comisión de la Verdad, también se han registrado los abusos sexuales cometidos por los grupos alzados en armas. Un caso alarmante del abuso de ambos frentes fue lo sucedido con el pueblo Asháninka. “Es de considerar que el pueblo asháninka fue uno de los grupos mas severamente afectados en el marco del conflicto interno peruano, perdiendo un volumen significativo de su población en los 14 años de guerra”²⁷³.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

“Las cuestiones relativas a violaciones a los derechos humanos de las mujeres han llegado a ser objeto de pronunciamiento por parte de las instancias del sistema interamericano. La Comisión Interamericana ha dado respuesta a peticiones que se le han presentado, algunas de las cuales han pasado a ser resueltas por la Corte Interamericana, la misma que ha sentado jurisprudencia a través de sentencias emitidas a propósito de ellos... El informe final de la Comisión Interamericana sobre el caso de Raquel Martín de Mejía c. Perú, adoptado en marzo, 1996, consideró la violación sexual como tortura y como un “ultraje deliberado” a la dignidad de la mujer, en el marco de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura... Sobre procedimientos de “solución amistosa” la petición de M.M. c. Perú por abuso sexual por parte de un médico de un hospital público, concluyo en forma de acuerdo, el Estado peruano no reconoció su responsabilidad por la violación a los derechos humanos de M.M., se comprometió a indemnizarla, buscar la sanción del responsable y establecer una Comisión de Seguimiento integrada por las representantes de las organizaciones co-peticionarias y representantes del gobierno a fin de proponer medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia sexual y garantizar los derechos de las usuarias de los servicios públicos de salud. La Comisión también ha recibido peticiones al Amparo de la Convención Interamericana,

²⁷² CLADEM, ob. Cit., 2000, pp. 97 y 98.

²⁷³ Idem, p. 100.

tomando en cuenta las previsiones de la Convención Belem do Pará, sobre materia como esterilización forzada (Caso. M.M.)”²⁷⁴.

De los casos mencionados, CLADEM ha sido co-peticionario en el caso de M.M. por abuso sexual. El rol que ha cumplido CLADEM, en este caso ha sido de denuncia pública frente al accionar de la administración de Justicia, de defensa judicial a la denunciante tanto en el ámbito nacional como regional, en concertación con instituciones con experiencia en este ámbito, así como, de presión, vigilancia e influencia para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado, y de cara al Colegio Médico del Perú.

“El 6 de marzo del 2000, en la ciudad de Washington, se suscribió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el Acuerdo de Solución Amistosa entre el gobierno peruano y las organizaciones peticionarias (CLADEM, CRLP y CEJIL) con relación al caso de M.M., joven de 22 años que el 25 de enero de 1996 había sido violada por Gerardo Salmón Horna, médico del Hospital “Carlos Monge Medrano” de la ciudad de Juliaca, luego de que éste la condujese con engaños hasta su consultorio particular y la colocase en estado de inconsciencia haciendo uso de un anestésico. El caso había sido llevado a la CIDH, después de haberse agotado la vía interna, que en todas sus instancias absolvieron al acusado. Como denunciaron las organizaciones peticionarias, tanto en el ámbito judicial como administrativo el proceso había sido irregular, discriminatorio e injusto”²⁷⁵.

“Como parte del acuerdo suscrito en Washington, el Estado peruano, a través del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano y de la Presidencia del Consejo de Ministros, puso en conocimiento del Colegio Médico del Perú la denuncia presentada por M.M. ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la finalidad de que realice las acciones pertinentes y proceda a aplicar las sanciones correspondientes al médico Gerardo Salmón Horna. (...) El 22 de mayo del 2000, la sección nacional de una de las organizaciones peticionarias (CLADEM-Perú), solicitó al Consejo Regional IV-Puno que se pronunciará en el sentido de imponer al médico Gerardo Salmón Horna la sanción de expulsión e inhabilitación definitiva para ejercer la profesión. Llama la atención, sin embargo, que el 26 de julio el Consejo Regional XIV – Puno mediante Resolución 001, impusiera al médico Salmón Horna una sanción benévola que, por supuesto, no impide que siga ejerciendo la profesión médica en el Perú. (...). Contra dicha decisión, que no puede obedecer sino a la solidaridad de cuerpo – que caracterizó el trámite de este caso en 1997-CLADEM-Perú interpuso el 9 de agosto un recurso de apelación a fin de que el caso sea revisado por la instancia superior, el Consejo Nacional del Colegio Médico del Perú”²⁷⁶.

Actualmente, el Estado peruano no ha cumplido con la totalidad de los compromisos adquiridos. Ha tenido que aparecer una nueva denuncia de abuso sexual contra el médico Salmón Horna y desarrollarse un permanente trabajo

²⁷⁴ Idem, pp. 172 y 173.

²⁷⁵ Demus, estudio para la defensa de los derechos de la mujer. Gaceta, Año 1, Nº 3, Lima, diciembre del 2000, p. 2.

²⁷⁶ Idem, p.3.

de información y seguimiento ante el Consejo Nacional del Médico del Perú para que este lo sancione con la separación definitiva del gremio (2001).

De otro lado, en el mes de julio de 1999, CLADEM, DEMUS Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer y la Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH, han interpuesto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la denuncia por la vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la protección judicial en contra de la señora M.M.CH. “En mayo de 1998, el señor J.S.J. presentó una queja ante la Defensoría del Pueblo manifestando que su conviviente M.M.CH. había fallecido por falta de atención post operatoria. Este deceso ocurrió siete días después de que el 27 de marzo de 1998, fuera sometida a una operación de ligadura de trompas, por el médico Lorenzo Silva Aranda y la anestesista Nélica Sánchez Merino en el Hospital Regional de Cajamarca... Cabe al respecto mencionar que el Ministerio Público archivó la denuncia presentada por el señor J.S.J sin aportar mayores fundamentos, ello a pesar de haberse identificado diversas irregularidades previas y posteriores a la operación de anticoncepción quirúrgica²⁷⁷. A solicitud de las organizaciones peticionarias (29/12/00), la Defensoría del Pueblo ha remitido un informe en calidad de *amicus curiae* a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuyos argumentos respaldan la denuncia interpuesta.

²⁷⁷ Defensoría del Pueblo, ob. Cit., 2001, p. 89.

4. Cambios institucionales

Salvo los importantes cambios institucionales logrados en el ámbito de la justicia en el contexto de la transición democrática y de la Mesa de Diálogo de la OEA, que desarrollaremos en la cuarta parte del presente documento, las instituciones de la sociedad civil no cumplieron un rol importante en los cambios institucionales durante la etapa de la “reforma judicial” de Fujimori y Montesinos.

5. La reforma del código procesal civil

Salvo la activa participación del Colegio de Abogados de Lima y de prestigiosos profesores universitarios a título individual, no participaron otras instituciones de la sociedad civil en la reforma procesal civil que, tal como ya hemos adelantado, quedó trunca con el contexto judicial generado a partir del golpe del 5 de abril de 1992.

6. Conciliación extrajudicial

A excepción de la ONG Iprecon (Instituto peruano de resolución de conflictos y negociación) y de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que tuvieron un papel importante en la capacitación de conciliadores extrajudiciales y en la investigación y promoción de este mecanismo alternativo de resolución de conflictos, no hubo otras instituciones de la sociedad civil que tuvo un papel destacado en esta materia.

7. Arbitraje

A excepción de la Cámara de Comercio de Lima, no hay otra institución de la sociedad civil que haya tenido una participación importante en el desarrollo del arbitraje. En efecto, tal como se señaló en su momento, la Cámara ha logrado desarrollar el arbitraje comercial como uno de los mecanismos de resolución de controversias entre empresarios.

8. Justicia de paz

La única instancia del Poder Judicial que permaneció al margen de la intervención política fue la constituida por los jueces de paz. Esto se debió, probablemente, a que, según la percepción del régimen, los problemas que éstos atendían eran secundarios y no tenían mayores consecuencias sociales ni afectaban los intereses del proyecto fujimorista o de las personas vinculadas al gobierno²⁷⁸.

²⁷⁸ Al respecto, el profesor Eloy Espinoza de la Universidad Católica sostuvo en la reunión de validación y discusión del presente documento que “frente a la justicia de paz creo que hubo una clara intención de mantener a la justicia de paz como algo marginal y que por otro lado en algún momento hubo la intención de formalizar a la justicia de paz, no nos olvidemos que se planteó en algún momento la posibilidad que los jueces de paz fueran necesariamente abogados”.

Debe señalarse, que el Poder Judicial demostraba muy poca preocupación por la problemática de los jueces de paz. Las cortes superiores carecían de estadísticas claras sobre su número y ubicación, y no existían mecanismos de control o supervisión sobre sus actividades. Las raras actividades de capacitación que algunas cortes superiores convocaban se hacían en el marco de una cultura legalista, que buscaba restringir al máximo el accionar de los jueces de paz. Muchos magistrados consideraban que administrar justicia se reducía a aplicar el Derecho vigente, que los jueces de paz desconocían. Se los consideraba una especie de mal necesario, con carácter temporal, cuya existencia sólo se justificaba por la imposibilidad del Poder Judicial de tener presencia en las zonas rurales y porque reducían la carga procesal de los magistrados.

En 1999, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial dispuso la elección popular de los jueces de paz mediante las resoluciones administrativas 844-CME-PJ y 1062-CME-PJ, vulnerando el artículo 152° de la Constitución, que dispone que la elección de jueces de paz debe regularse por una ley.

El procedimiento establecido era muy técnico y complejo, y desconocía la realidad geográfica y cultural del país. Se pudo comprobar después que muchos requisitos -elección de un comité electoral, voto secreto, porcentaje de candidatas mujeres, presencia de un magistrado supervisor, etcétera- no llegaron a ser comprendidos ni cumplidos en gran cantidad de procesos de elección. No hubo forma de fiscalizar si se cumplía el procedimiento y si la población había participado con libertad. El corto plazo de convocatoria generó desinformación e irregularidades. Hubo acusaciones de que integrantes de algunos partidos políticos, alcaldes y gobernadores habían manipulado el proceso, pero estos casos no fueron resueltos.

Es en medio de este contexto, en que una institución fundamental para la administración de justicia no estaba siendo adecuadamente atendida por el Estado, que intervienen durante la década del noventa, básicamente dos instituciones de la sociedad civil: el Instituto de Defensa Legal y Diaconía, entidad perteneciente al Arzobispado de Piura y Tumbes. Para ambas instituciones, en su interés por los derechos de las poblaciones más pobres del Perú y especialmente por su derecho a la justicia, era fundamental trabajar con los jueces de paz, porque su forma de administrar justicia era más eficaz, más rápida y menos costosa, teniendo además amplios niveles de legitimidad dentro de la población.

IDL y Diaconía, consideran que los jueces de paz logran evitar que muchos conflictos tengan un desenlace violento e injusto y que las soluciones que promueven son más cercanas a los problemas que aquellas propuestas en las normas legales. Para ambas instituciones la legalidad no debe ser considerada necesariamente un valor, por cuanto las normas son elaboradas en otro contexto cultural, teniendo cada vez más una connotación política. En ese sentido, el régimen autoritario ha empleado muchas veces normas legales, formalmente válidas, para consolidarse, lo cual ha minado la confianza de la población en el sistema legal y en el Poder Judicial. Los Jueces de Paz, que administran justicia según valores o principios, están más

cerca de una concepción de justicia, tanto para las instituciones involucradas, como para la población.

La falta de interés del régimen de Fujimori en la justicia de paz generó espacios para trabajar con este sector. Aunque el IDL o Diaconía eran instituciones claramente opuestas al proyecto autoritario, las autoridades de la reforma judicial eran conscientes que era muy poco lo que podían hacer por promover la labor de los Jueces de Paz, por lo que el trabajo de estas instituciones no fue rechazado.

El IDL –a través de su Programa Nacional de Justicia de Paz- ha trabajado a escala nacional, mediante convenios con las cortes superiores y con otras instituciones de la sociedad civil establecidas al interior del país; Diaconía ha trabaja en el distrito judicial de Piura y Tumbes y ha llevado a cabo algunas actividades en las provincias de Jaén y San Ignacio en el distrito judicial de Lambayeque, en coordinación con la Vicaría de Solidaridad del Obispado de Jaén.

Ambas instituciones han realizado una labor de capacitación, diagnóstico y promoción. En el caso del Instituto de Defensa Legal, un acierto fue su estrategia tripartita de organización de las actividades, entre la Corte Superior de Justicia, el IDL y una organización local, generalmente una organización no gubernamental de derechos humanos o de desarrollo o una institución de la Iglesia católica.

Esta estrategia permite romper el aislamiento en que se encontraban las Cortes Superiores, al hacerlas coordinar con una instancia de Lima y una instancia local. Para muchas organizaciones locales, el Poder Judicial se ha hecho más accesible y cercano. Para muchas Cortes Superiores, era difícil inicialmente establecer una relación más horizontal con organizaciones de la sociedad civil que muchas veces habían sido críticas a las arbitrariedades del Poder Judicial y a las violaciones a los derechos humanos que algunas decisiones u omisiones judiciales podrían haber respaldado. Sin embargo, paulatinamente las Cortes Superiores se han acostumbrado a coordinar con estas entidades para llegar a una finalidad común. A su vez, el vínculo de las Cortes Superiores con el IDL al inicio generó recelos y resistencias en algunas autoridades de la reforma judicial pero, finalmente, se extendió.

Para estos efectos, la estrategia seguida por el IDL buscó realizar coordinaciones con los Presidentes de Corte que tenían un criterio más independiente y que podían tener mayor margen de acción (como era el caso de las Cortes Superiores más importantes, como Trujillo o Arequipa). De igual forma, se trabajó con Cortes Superiores de lugares de extrema pobreza y mayor aislamiento (como Apurímac o Huancavelica), los cuales por tener relativamente menos importancia económica habían sido muchas veces dejados de lado por el Poder Judicial. En estos Distritos Judiciales (Apurímac, Huancavelica, Amazonas), el Instituto de Defensa Legal cubría con eficacia un espacio y un rol que históricamente ninguna autoridad estatal había querido asumir.

De igual forma, se hicieron las coordinaciones necesarias con los propios funcionarios de la reforma. Normalmente éstos se vieron comprometidos a autorizar las actividades, comprendiendo que no le ocasionaban ningún gasto al Poder Judicial y que permitían cubrir un sector hasta entonces desatendido. Sin embargo, los cursos se efectuaron, aún en los pocos casos en que la autorización no fue realizada o fue recibida o publicada después de llevado a cabo el curso.

Mediante la capacitación directa el IDL ha podido llegar a más de 4,500 jueces de paz a escala nacional desde el año 1998 hasta el año 2001 (cuatro años). Los cursos no se han centrado solamente en las competencias legales de los jueces de paz, sino que les brinda una formación en valores, especialmente en derechos humanos, género e interculturalidad. En medio de un régimen autoritario, los cursos permitieron al IDL abordar temas como la independencia del Poder Judicial, el respeto por los derechos fundamentales y la democracia y la diversidad como valor superior, con énfasis en la situación de la mujer, dado el alto índice de violencia familiar y la ausencia de un rechazo claro, por parte de los jueces de paz, frente a esta problemática.

Un aspecto que debe destacarse es que el Programa buscó que las Cortes Superiores se involucraran ampliamente en las actividades de capacitación. En las ceremonias de inauguración y clausura, han estado presentes los Presidentes de las Cortes, los Fiscales Provinciales, magistrados y muchas otras autoridades. Estos detalles aparentemente protocolares son en realidad muy importantes al interior del país, puesto que implican un respaldo de la Corte Superior a los Jueces de Paz y a las instituciones que patrocinaban el curso.

El Programa emplea un método de casos prácticos, materiales educativos escritos (manual y compendio de legislación), audiovisuales (videos y casetes); en especial, éstos últimos permiten afianzar los conocimientos, en una realidad como la rural muy poco acostumbrada a la lecto escritura. En las Cortes Superiores el empleo de estos materiales ha sido novedoso, por lo que los materiales fueron luego solicitados por muchas Cortes Superiores, para ser empleados posteriormente en sus propias actividades. De esta manera, los integrantes de las Cortes Superiores comenzaron a percibir que la capacitación de los Jueces de Paz era un tema serio, que necesitaba de instrumentos y una planificación específicos y que no podía improvisarse.

Dada la lógica de involucrar a las Cortes Superiores en el proceso de capacitación, en cada curso se busca que varias ponencias estén a cargo de los Vocales y Jueces locales. Esta participación es especialmente importante, por cuanto los integrantes de la Corte Superior se encuentran con una forma de capacitación participativa, en la cual, muchas de las respuestas nacen de los propios Jueces de Paz. De esta manera, con frecuencia han llegado a reconocer que los participantes resuelven los casos de manera eficaz y comprometida. Además, la metodología de los cursos les obliga a responder las preguntas de los participantes.

Algunos magistrados comenzaron a apreciar de manera distinta el trabajo de los Jueces de Paz. La participación en los cursos les ha permitido romper relaciones verticales y distantes, lo que genera una mayor valoración del Juez de Paz y el respeto por su capacidad y dignidad.

Inclusive, los cursos organizados por el IDL se convierten en una oportunidad para que las Cortes Superiores cumplan las disposiciones legales, entregando materiales y útiles de escritorio a los Jueces de Paz. Los cursos buscan que se entable contacto con el Administrador, el personal de logística, los magistrados encargados de las distintas materias, todo lo cual propicia posteriormente una relación más fluida entre los Jueces de Paz y la Corte Superior. Con el apoyo de Diaconía, la Corte Superior de Piura llegó a realizar un censo y un catastro de los Juzgados de Paz de todo el distrito judicial, siendo la única corte superior hasta la fecha que ha llevado a cabo algo similar.

En líneas generales, se ha estado brindando una forma distinta de trabajo, en la cual el Juez de Paz es reconocido como integrante del Poder Judicial, es tratado con dignidad. De igual forma, los problemas de los más pobres son considerados con su implicancia jurídica y social y no solamente por su importancia económica. Paulatinamente, se ha extendido dentro del Poder Judicial la información sobre los cursos que llevamos a cabo y, por lo tanto, cada vez más se reciben más pedidos formales de capacitación por parte de casi la totalidad de las Cortes Superiores de Justicia.

Las Cortes Superiores comenzaron a tener una participación más crítica sobre la condición de los Jueces de Paz, planteando la necesidad de brindarles apoyo económico efectivo, es decir sus diversos gastos, pero también modificando la legislación vigente, para permitir que fueran remunerados.

Tanto el Instituto de Defensa Legal como Diaconía, han tomado la decisión de transferir progresivamente su capacidad educativa a las Cortes Superiores, estableciendo grupos locales de capacitación en base al personal de determinadas Cortes, elegido entre aquellos con más compromiso e interés por la problemática de la justicia de paz. En algunos lugares, los grupos locales tienen el respaldo de instituciones sólidas, serias e interesadas en mejorar el acceso a la justicia en su región. Todos los grupos locales están conformados por magistrados o profesionales sensibles ante el enfoque interdisciplinario y no legalista que debe darse a la capacitación de Jueces de Paz y sobre la importancia de las perspectivas de derechos humanos, de género y de interculturalidad.

En segundo lugar, el Programa Nacional de Jueces de Paz del IDL ha incorporado una línea de diagnóstico, buscando suplir la desinformación existente y que ha permitido conocer las necesidades de la justicia de paz, así como establecer un perfil de las personas que ejercen el cargo; los resultados han sido publicados y difundidos²⁷⁹. El IDL también recopiló un banco de

²⁷⁹ AAVV, *La justicia de paz, el otro Poder Judicial*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1999. Siles, Abraham, *Estudio de actas de conciliación*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1999.

actas de conciliación a escala nacional, que permite apreciar los criterios que los jueces de paz aplican para resolver conflictos, de acuerdo con una serie de variables. Estos datos se complementan con las entrevistas y encuestas aplicadas tanto a los jueces de paz como a la población.

En el ámbito de la formulación de propuestas, en 1999 el IDL publicó un anteproyecto de ley en el que consideraba los requisitos que debía cumplir una persona para ser juez de paz, cuál debía ser el procedimiento de elección, qué competencia deben tener los jueces de paz así como los aspectos procesales. Entre las principales innovaciones, se planteaba la remuneración de los jueces de paz y un procedimiento dual de elección: las comunidades campesinas y nativas deben regirse por sus normas tradicionales, mientras que la ONPE debe organizar la elección en distritos urbanos y en distritos rurales extensos²⁸⁰. Con cargo a desarrollarlo en seguida, debemos señalar que toda la parte referida a la elección popular de jueces de paz, fue en gran medida recogida por la ley sobre el particular y que fue aprobada en octubre del 2001.

Finalmente, la línea de promoción buscaba que tanto la población como las autoridades conocieran la situación de los jueces de paz así como las alternativas legales para que ésta se regularice, para lo cual se trabajó con los medios de prensa y se convocó a diversos foros públicos, nacionales e internacionales.

Impacto en la justicia de paz

- Las visitas a los juzgados y el estudio de las actas de conciliación han mostrado los efectos positivos de la capacitación en lo que se refiere a una mayor claridad, por parte de los jueces de paz, sobre los derechos humanos, la violencia familiar y los derechos del niño. Se aprecia que muchos de ellos han llegado a comprender que la conciliación no puede encubrir una situación injusta (sobre todo al interior de la familia). También se puede ver que, después de haber participado en acciones de capacitación, el juez de paz pone más empeño en asegurar el cumplimiento de los compromisos adoptados por las partes.
- La metodología empleada durante las actividades de capacitación busca revalorar el conocimiento propio del juez de paz. Se intenta entablar con él una relación de respeto, que le permita adquirir la necesaria confianza en sí mismo. Tanto el IDL como Diaconía buscan incorporar en la capacitación a los magistrados profesionales, creando las condiciones para que establecieran un diálogo con los jueces de paz, con lo cual se rompieron las relaciones verticales y distantes entre ambos, y los primeros tuvieron la oportunidad de conocer mejor la problemática de los segundos.
- Dentro de algunos sectores del Poder Judicial, el proceso generó una mayor valoración del juez de paz, quien fue reconocido como un componente fundamental del sistema de justicia. Algunas Cortes Superiores

²⁸⁰ AAVV, Justicia de Paz, propuesta de ley, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1999.

han planteado la necesidad de brindarles apoyo logístico, capacitación permanente e, inclusive, modificar la legislación para permitir que fueran remunerados; algunas Cortes Superiores (Arequipa, Puno, Lambayeque) han establecido oficinas de apoyo o coordinación con los jueces de paz, como un paso positivo en esa línea.

- Se ha apoyado la formación de grupos locales de capacitación integrados por magistrados o profesionales sensibles tanto al enfoque interdisciplinario como a la importancia de las perspectivas de derechos humanos, de género o de interculturalidad. En algunos distritos judiciales, la capacitación está a cargo de estos grupos locales y, por ende, no es necesaria la presencia directa del IDL.
- Con las instituciones y los magistrados del Poder Judicial interesados se ha constituido una red de instituciones vinculadas a la justicia de paz que han participado en foros y están generando una corriente de opinión sobre la materia.
- La corriente de opinión favorable a la justicia de paz generó la ampliación de su competencia o la recuperación de materias que habían sido suprimidas, permitiéndose que muchas personas de escasos recursos y zonas apartadas pudieran obtener justicia. De esta forma, el Reglamento de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar otorgó a los jueces de paz competencia supletoria cuando no hubiera un juez de paz letrado, un fiscal o un juez de familia. En el mismo sentido, el nuevo Código del Niño y del Adolescente vuelve a reconocer al juez de paz competencia en materia de alimentos, siempre que el vínculo familiar entre las partes fuera indubitable.
- El conocimiento de la realidad de la justicia de paz permitió una intervención oportuna cuando, en junio del 2001, el Congreso aprobó sorpresivamente una Ley de Elección de Jueces de Paz que adolecía de serios errores como la confusión entre jueces de paz y jueces de paz letrados, el desconocimiento de las prácticas tradicionales de elección en comunidades campesinas y nativas, el incremento de requisitos -que llegaban hasta a exigir educación secundaria, lo cual implicaba excluir a alrededor de 40% de los jueces de paz en la sierra y la selva-. El IDL realizó diversas gestiones, logrando que el entonces presidente Valentín Paniagua, en uso de sus facultades constitucionales, observara la norma.
- El 25 de octubre se aprobó la Ley de Elección de Jueces de Paz, Ley 27359, que recoge los elementos más importantes de la propuesta del IDL y que revela que en esta oportunidad sí se tuvo un impacto directo en el legislador –en este caso, el Presidente de la Comisión de Justicia, congresista Daniel Estrada-, quien claramente corrigió muchos errores de su propuesta inicial de junio de ese mismo año. La norma aprobada plantea un sistema de elección dual, es decir, que las comunidades campesinas y nativas realicen la elección mediante sus costumbres y el resto de la población lo haga en un proceso organizado por la ONPE. De igual forma, con un criterio altamente innovador, la ley plantea la remuneración de los jueces de paz, propuesta que originaba cierto rechazo por parte de funcionarios del Poder Judicial

preocupados porque ésta sea una partida muy onerosa para el Estado. Por ende, dos ideas centrales contenidas en la propuesta inicial del IDL –como son un sistema dual de elección y la remuneración del juez de paz- fueron finalmente recogidas por la ley sobre la materia.

- Actualmente, el IDL y algunas ONG (Diaconía, Comisión Andina de Juristas, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) han sido convocadas para discutir la reglamentación de la ley, que debe ser llevada a cabo por la ONPE y el Poder Judicial en un futuro inmediato.
- El IDL se ha reunido con la Comisión Mixta de Magistrados y Parlamentarios encargada de la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el fin de señalarle los aspectos que deberían estar presentes en una nueva regulación legal sobre la justicia de paz. De esta forma se busca corregir el actual marco legal –que es sumamente confuso- y tener más claridad respecto a la competencia. El texto que finalmente ha sido publicado como anteproyecto, recoge en gran medida nuestras sugerencias²⁸¹.

En conclusión, los cambios producidos en la situación de la justicia de paz durante los últimos cinco años reflejan la forma en que la sociedad civil -a través de las organizaciones no gubernamentales- ha influido tanto en la legislación como en la percepción que las instancias superiores de la administración de justicia tienen respecto a este sector. Actualmente se puede apreciar el interés que muchas cortes superiores tienen de mejorar la justicia de paz en sus respectivas jurisdicciones.

²⁸¹ Sin embargo, consideramos –como lo han hecho ver públicamente algunos expertos como Jorge Avendaño- que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial deberían discutirse y aprobarse, luego de la reforma constitucional en curso.

CUARTA PARTE
PERSPECTIVAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS CAMBIOS EN LA JUSTICIA
“TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y “RE-FUNDACIÓN” DE LA JUSTICIA
(2000-2002)”

Mesa de Diálogo de la OEA y sociedad civil

Así como hemos sido enfáticos en afirmar a lo largo de la presente investigación que - dada la situación excepcional que vivió el Poder Judicial durante el régimen de Fujimori-, la participación de las organizaciones de la sociedad civil fue escasa y se limitó básicamente a la denuncia y fiscalización, también hay que resaltar que durante la transición democrática algunas organizaciones de la sociedad civil jugaron un rol protagónico en la recuperación de la democracia y la adopción, entre otras medidas, de las de “reinstitutionalización” del sistema judicial, en el marco de la Mesa de Diálogo promovida por la OEA, instancia que gozó de gran legitimidad ciudadana ante la crisis del Ejecutivo y el descrédito de un Parlamento fruto de las elecciones fraudulentas del año 2000.

En esta Mesa de Diálogo estuvieron representados, por un lado, el Gobierno de Fujimori y su movimiento político y, por otro lado, los partidos de oposición que tenían representación parlamentaria (Perú Posible, APRA, Unidad Nacional, Acción Popular, FIM). En representación de la sociedad civil estuvieron la Confiep (gremio de los empresarios), la CGTP (el gremio sindical mayoritario), la Iglesia Católica²⁸² y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; asimismo, la Defensoría del Pueblo ocupó un asiento junto con la sociedad civil. Contó con la mediación y “buenos oficios” de un enviado especial del Secretario General de la OEA y del gobierno canadiense.

Tal fue la importancia y credibilidad alcanzada por la Mesa de Diálogo que las leyes que aprobó el Parlamento y que estaban dirigidas a desmontar el aparato fujimontesinista en el sistema judicial y electoral, fueron negociadas y pactadas previamente por consenso en dicha instancia, tanto por los representantes de la sociedad civil como por los partidos de la “oposición democrática”²⁸³. A continuación las principales normas aprobadas en la Mesa de Diálogo en relación al sistema de justicia:

²⁸² La Conferencia Episcopal difunde dos pronunciamientos. En el del 22 de setiembre del 2000, titulado “Institucionalidad y bien común”, “Los Obispos del Perú... sentimos el deber de orientar y acompañar a nuestro pueblo afectado por los últimos acontecimientos políticos que han golpeado y puesto en crisis instituciones públicas que forman parte de las estructuras de poder y de servicio el Estado peruano... Las instituciones del Estado se deben a la población a la que sirven, a la que deben representar, respetar y proteger. Esta es la razón de ser de un Estado Democrático. Para ello es indispensable poner fin a la corrupción y a la impunidad...”. Por parte, en el del 26 de setiembre el Presidente de la Conferencia, Monseñor Luis Bambarén, sostuvo que “La concertación, la gobernabilidad y la convivencia civilizada, sólo serán posibles si todos y cada uno de los responsables de la democratización en el Perú, se fundamentan en LA VERDAD... VERDAD en el Ministerio Público y el Poder Judicial, con fría imparcialidad, sin presiones o influencias, para dar siempre un fallo justo. Absolver al culpable, los convertiría en cómplices del delito y la deshonestidad...”.

²⁸³ En cuanto a los representantes del fujimorismo, antes de que Fujimori huyera se opusieron a todo, pero una vez producida la fuga, se allanó el camino para el consenso. “Al inicio de la crisis política las negociaciones en la Mesa de Diálogo de la OEA fueron exasperantes y tortuosas, pues los representantes del fujimorismo habían recibido la orden de Fujimori-Montesinos de pelear hasta el final cada aspecto, cada palabra, cada coma de las propuestas, con el propósito de dilatar y entorpecer las negociaciones (y frustrarlas si les era posible). Sólo al acelerarse la descomposición del régimen el diálogo se tornó más

1. Se derogó la ley que “homologaba” (léase, “igualaba”) a los magistrados provisionales con los titulares y que permitió a la dictadura controlar la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, el Jurado Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura.
2. Se restituyó la facultad de destitución de jueces y fiscales al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) que le había sido recortada y que en su momento originó la renuncia en pleno de sus integrantes. Nuevamente el CNM puede investigar y destituir a fiscales y vocales supremos sin “filtros” previos.
3. Se dio un paso importante para comenzar a resolver la provisionalidad de la magistratura al “flexibilizarse” el requisito de la capacitación previa de los aspirantes a jueces y fiscales a cargo de la Academia de la Magistratura (AMAG): se contempló la realización de un curso excepcional de sólo 60 días (antes era de 1 año), aprobado el cual el aspirante está apto para ser evaluado por el CNM.
4. Se desactivaron las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y –por decisión de la Corte Suprema- las tan cuestionadas salas y juzgados transitorios y especializados de tráfico de drogas y delitos tributarios y aduaneros.
5. Se crearon Consejos Transitorios que durante 90 días gobernaron al Poder Judicial y al Ministerio Público y que estuvieron conformados por magistrados titulares y juristas de reconocido prestigio moral, profesional y académico. Estos Consejos tuvieron como principal tarea la de “normalizar” la vida institucional del Poder Judicial y del Ministerio Público y preparar el camino para su gobierno autónomo.

El protagonismo de estas organizaciones de la sociedad civil no fue gratuito. Se debió al importante papel jugado por algunas de ellas en el derrumbe final del régimen, pronunciándose públicamente en contra de los atropello desde el poder (como fue el caso de la Iglesia católica) o denunciando las maniobras del régimen para mantenerse como sea en el poder, como fue el caso de la falsificación masiva de firmas, la reelección y el fraude electoral (que fue el caso de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y algunos medios de comunicación independientes).

En el caso de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en anteriores procesos electorales se había concentrado en comprometer a candidatos y líderes políticos con una agenda de derechos humanos. Sin embargo, frente a la pretensión re-reeleccionista de Fujimori decidió institucionalmente concentrar sus esfuerzos en la recuperación de la democracia, bajo el convencimiento que era una causa de derechos humanos. Así, mediante comunicados públicos del 4, 7 y 11 de abril, 20 y 26 de mayo, 19 de junio, 16 y 25 de setiembre del 2000, sentó firmemente su posición frente a los vertiginosos hechos de la transición peruana²⁸⁴. Hay que resaltar, además, que la Coordinadora no sólo mostró firmeza frente al régimen de Fujimori y Montesinos, sino también ante la

ágil y comenzó a rendir sus frutos” (revista *Ideele* N° 134, Instituto de Defensa Legal, Lima, diciembre del 2000, p. 29)

²⁸⁴ Mediante el comunicado del 7 de abril –pocos días de las elecciones- “la Coordinadora... reitera públicamente su cuestionamiento al proceso electoral... Desde el inicio, el proceso electoral ha adolecido de graves vicios e irregularidades...”, Luego, ante el peligro que Fujimori se proclamara ganador en la primera vuelta electoral, la Coordinadora señaló “El pueblo peruano se ha pronunciado, El mensaje ha sido inequívoco: habrá segunda vuelta... La Coordinadora demanda que se acepte el veredicto del pueblo que superó todas aquellas situaciones que complotaron contra su libre expresión...”. Finalmente, ante la consumación del fraude electoral –pese al retiro de la Misión de observación electoral de la OEA y el retiro del candidato opositor-, la Coordinadora demandó públicamente el 19 de junio “la convocatoria a nuevas elecciones generales en el marco de una institucionalidad que sea confiable”.

propia Secretaría General de la OEA, cuando se hizo público que César Gaviria había gestionado el asilo de Vladimiro Montesinos en Panamá, retirándose momentáneamente de la Mesa de Diálogo promovida por este organismo en señal de protesta²⁸⁵.

Logros durante la transición democrática

El Perú está ahora en un momento de transición democrática. Efectivamente, a partir de la caída del régimen anterior, en noviembre del año 2000 se inició el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, que llevó al Perú a realizar nuevas elecciones de las que surgió el gobierno de Alejandro Toledo, considerado como la segunda parte del proceso de transición que vive el país.

Esta transición se ha expresado también, de manera muy concreta, en el ámbito de la justicia, en el que inicialmente se tomaron las siguientes medidas:

- Identificación y depuración paulatina de la red de corrupción vinculada al régimen de Fujimori y Montesinos.
- Adopción de medidas inmediatas y urgentes: producto de las negociaciones en la Mesa de Diálogo impulsada por la OEA en la que se reunieron distintas fuerzas políticas del país y participaron determinados sectores de la sociedad civil, a fines del 2000 se crearon sendos Consejos Transitorios de Gobierno tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, en reemplazo de las Comisiones Ejecutivas interventoras. Aparte de hacer un diagnóstico de la situación, estos Consejos adoptaron las medidas indispensables necesarias para que nuevamente pudieran entrar en vigencia las respectivas leyes orgánicas, con algunas modificaciones.
- Desactivación de las comisiones ejecutivas interventoras que, como producto de la reforma -Ley N° 27367 del 6 de noviembre del 2000-, se habían creado en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.
- Las instancias jurisdiccionales de gobierno y de administración de la justicia retomaron sus atribuciones de acuerdo con sus leyes orgánicas -Ley N° 27368 del 6 de noviembre del 2000-, comenzando por la Corte Suprema y su presidente, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, la Junta de Fiscales Supremos y la Fiscal de la Nación.
- Se puso fin a la homologación de derechos y atribuciones entre magistrados titulares y provisionales, lo cual había permitido el control de una serie de instancias -Ley N° 27362-, como la Junta de Fiscales Supremos, la Sala Plena de la Corte Suprema, el Jurado Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura.

²⁸⁵ “Nos parece inaceptable y ajeno al mandato de la Asamblea de Windsor y contrario a los principios de la Convención Americana de Derechos Humanos, que el Secretario General de la OEA haya participado en la salida del país de una persona sobre la cual penden gravísimas acusaciones de corrupción y violaciones a los derechos humanos... Se retira de la presente reunión del diálogo de la OEA en expresión de protesta e indignación ante lo ocurrido... con este retiro de hoy busca interpretar el ánimo de muchísimos peruanos...”.

- Cese de los presidentes de las cortes superiores que fueron elegidos “a dedo” por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial -Resolución N° 005-2000-CT-PJ- y de determinados magistrados que, inequívocamente, respondían a las consignas del anterior régimen, como los de derecho público -Resolución N° 006-200-CT-PJ-.
- Cese de salas y juzgados transitorios que, en distintos niveles, se habían vuelto permanentes y, en muchos casos, se habían constituido con magistrados provisionales que no cumplían con los requisitos de ley y que claramente eran digitados por Montesinos.
- Se renovó la composición del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Academia de la Magistratura, instancias que también habían sido intervenidas políticamente. En el caso de la Academia, se nombró como Director –luego de un concurso público- a Roger Rodríguez Iturri, profesor universitario y ex consejero del Consejo Nacional de la Magistratura que en su momento renunció en protesta por el recorte de sus prerrogativas.
- Convocatoria a concurso público, por parte del Consejo Nacional de la Magistratura, para el nombramiento de jueces y fiscales titulares, en todas las instancias.
- Legitimación del sector de magistrados que, pese a las presiones, se mantuvieron independiente y honestos durante los años de intervención política de la justicia y que están representados en la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia.
- Creación, por parte del Gobierno de Transición de Paniagua, de una Comisión de Estudio de las bases de la reforma constitucional del Perú, en la que participaron juristas y representantes de diversos sectores políticos y sociales y que elaboró el informe “Lineamientos para una reforma constitucional” que ha sido un referente importante en el debate sobre la reforma de la Constitución en curso en el país.
- Un aspecto absolutamente positivo, que merece mención aparte, está constituido por el sistema especial anticorrupción del Poder Judicial y del Ministerio Público y la actuación de la Procuraduría Ad Hoc para los casos vinculados a la red de Montesinos. Por primera vez en la historia del país no se ha recurrido al borrón y cuenta nueva –impunidad- sino que -sin importar su condición de altos oficiales militares y policías, empresarios, jueces y fiscales, etcétera- se está procesando y condenando a quienes, amparados por un régimen autoritario, delinquieron.

En el ámbito legislativo, la transición democrática ha significado la promulgación de un conjunto de leyes dirigidas fundamentalmente a “reinstitutionalizar” el Poder Judicial, el Ministerio Público, el CNM y la AMAG. Se adjunto como anexo un cuadro con dichas normas.

Consideramos que la transición democrática ha abierto “ventanas de oportunidad” para “re-fundar” el Poder Judicial en clave de independencia, valores democráticos y de derechos humanos, en el sentido que está bastante extendido en diversos sectores el

consenso que la transición hacia la democracia exige ineludiblemente una justicia independiente, eficiente y honesta²⁸⁶ y que por primera vez existe una corriente al interior del Poder Judicial convencida de todo ello²⁸⁷.

Sin embargo, a la vez consideramos que existen riesgos y, sobre todo, grandes retos que afrontar en este proceso y en los que las organizaciones de la sociedad deberían jugar un rol fundamental. En la actualidad, la impresión es que el desenlace es todavía incierto y que los cambios se han detenido o por lo menos desacelerado.

Este nuevo contexto de la administración de justicia que –pese a sus dificultades– es distinto al anterior, abre la posibilidad de que la sociedad civil cumpla un nuevo papel respecto a la administración de justicia y se convierta, entre otras cosas en:

- Un impulso, un estímulo de cambio.
- La expresión de distintos sectores e intereses.
- Una fuente de iniciativas y propuestas.
- Un conjunto de redes de fiscalización.

A continuación algunos ámbitos o temas “de cara al futuro” y en el que consideramos que las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir un rol fundamental.

Retos de la transición democrática

Provisionalidad y Consejo Nacional de la Magistratura

La provisionalidad de la judicatura generada en gran medida con la *razia* de jueces y fiscales del golpe del 5 de abril de 1992 y que no fue solucionado durante la reforma judicial, persiste en la actualidad como uno de los más graves problemas que conspiran contra la “re-fundación” del Poder Judicial y el Ministerio Público. Según información oficial proporcionada por la Gerencia General del Poder Judicial, a diciembre del 2001 existían 1,684 magistrados profesionales en todas las instancias y a nivel nacional: 1,130 suplentes (67.1%), 283 provisionales²⁸⁸ (16.8%) y tan sólo 271 titulares (16.1%). Por su parte, en el caso del Ministerio Público según la Academia de la Magistratura, a agosto del 2001 existían 1,318 fiscales, de los cuales tan sólo 179 son titulares (13.58%) y el resto provisionales, esto es, 1139 (86.42%).

²⁸⁶ La Confiep, el gremio de un sector como el de los empresarios que tal como hemos dicho no ocultó sus simpatías por el régimen de Fujimori, hace público el 11 de mayo del 2001 una “Propuesta para un compromiso con el Perú” dirigida a los dos candidatos que en ese momento iban a disputar la segunda vuelta electoral. El punto primero del documento, titulado “Institucionalidad democrática”, decía “Nos comprometemos a respetar el Estado de Derecho y la independencia de los Poderes del Estado, en especial la del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Constitucional... Nos comprometemos al respeto absoluto de las instituciones...”

²⁸⁷ En varias oportunidades y conferencias públicas, los jueces por la justicia y la democracia se han pronunciado en este sentido. Al respecto, puede verse: “Jueces por la Democracia y por el cambio en el Poder Judicial”, entrevista a Antonia Saquicuray, en: revista *Ideele* N° 138, Instituto de Defensa Legal, Lima, junio del 2001, pp.100-102 y “El Poder Judicial debe dar la cara a la sociedad”, entrevista a Sergio Salas, en: revista *Ideele* N° 142, noviembre del 2001, pp.28-34.

²⁸⁸ Si bien se le llama genéricamente “provisionalidad” a este problema, hay dos condiciones que distinguir: el “provisional” es aquel que –estando dentro de la carrera judicial– está desempeñando un cargo superior jerárquico: el “suplente” es aquel abogado “de la calle” que –sin formar parte de la carrera judicial– ejerce transitoriamente el cargo de magistrado.

Pese a algunos nombramientos efectuados por el CNM, esta realidad de provisionalidad en líneas generales se mantiene en la actualidad. Sin embargo, recientemente, el CNM nombró a catorce nuevos vocales y fiscales superiores y, para el distrito judicial de Lima, designó a cincuenta nuevos jueces titulares, 10 fiscales adjuntos superiores y 15 fiscales provinciales.

Durante las negociaciones de la Mesa de Diálogo promovida por la OEA, se debatió mucho sobre si debía mantenerse o no el requisito de la capacitación previa de los postulantes por parte de la Academia de la Magistratura. Finalmente, en la práctica esta exigencia se convirtió casi en un saludo a la bandera, ante la evidencia de que estábamos –y seguimos estando- frente a una situación claramente excepcional que requiere soluciones también excepcionales²⁸⁹. Al respecto, desarrollaremos más adelante las propuestas existentes en torno a redefinir el papel de la Academia de la Magistratura.

Como se sabe, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) es el órgano constitucional autónomo encargado de la evaluación y designación de magistrados y la *performance* mostrada hasta la fecha por dicho organismo, deja dudas sobre su capacidad y buen criterio para ejercer tan pero tan delicada función, lo que a la fecha impide que cuente con el respaldo de gran parte de la clase política, de las organizaciones de la sociedad civil y de la opinión pública.

En primer lugar, han llevado a cabo un proceso de ratificación –discutible pero contemplado en la Carta de 1993 y, por ende, obligado a cumplirlo- de jueces y fiscales titulares de todas las instancias, que si bien ha servido para separar de la carrera judicial a magistrados acusados de corrupción o de formar parte de la “mafia fujimontesinista”, ha derivado en una decisión absolutamente discrecional e inmotivada del CNM sobre quién se queda y quién se va del Poder Judicial y del Ministerio Público²⁹⁰. Si bien es cierto el marco legal vigente no obliga al Consejo a fundamentar este tipo de decisiones, lo más conveniente debió ser que los consejeros justificaran ante la opinión pública y los propios interesados sus decisión de ratificarlos o no; por el contrario, reivindicaron públicamente de que ellos no debían rendirles cuenta a nadie de sus decisiones en torno a la ratificación²⁹¹.

Por ello, son varios los sectores que se han pronunciado, en el contexto de la reforma constitucional en curso, a favor de la eliminación de la figura de la ratificación de magistrados. Al respecto, la Comisión designada por el Gobierno Transitorio para diseñar las Bases de la Reforma Constitucional²⁹² ha incluido entre sus propuestas

²⁸⁹ Al respecto, desde hacía algún tiempo algunos veníamos reclamando que el diseño constitucional contenido en la Carta de 1993 estaba pensado para una situación ordinaria y no tan excepcional de provisionalidad como la que enfrenta el Perú. En: revista *Ideele* N° 132, Instituto de Defensa Legal, Lima, octubre del 2000, p. 39.

²⁹⁰ El propio Presidente de la Corte Suprema, Mario Urrelo, no fue ratificado, decisión bastante polémica debido a que en pocos meses había venido realizando, en líneas generales, una buena labor.

²⁹¹ El entonces Presidente del CNM, Dr. Jorge Angulo Iberico, sostuvo que esta institución no está en la obligación de dar cuenta a nadie de sus resoluciones, las mismas que son definitivas e irrevisables, y que tampoco tiene por qué explicar las razones que la llevan a ratificar o no a los magistrados sometidos al proceso (Véase las entrevistas concedidas a los diarios limeños *La República* y *El Comercio*, del 13 y 17 de mayo, pp. 12 y A-8, respectivamente).

²⁹² Véase el Decreto Supremo N° 018-2001-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 26 de mayo del 2001.

—además de la ampliación del número de miembros del Consejo “para darle mayor representatividad”— la eliminación de las ratificaciones judiciales²⁹³: “El preocupante tema del control de la conducta funcional e idoneidad de los magistrados, la grave situación de crisis de legitimidad y credibilidad en la cual se encontraba —y aún continúa encontrándose— nuestra judicatura ordinaria, así como nuestros fiscales permitió explicar la introducción de un sistema de ratificaciones judiciales... Sin embargo, hoy con otra coyuntura y habiéndose optado por un sistema en el cual las labores de control serán desempeñadas por el Consejo Nacional de la Magistratura, se considera innecesario mantener el polémico sistema de ratificaciones judiciales”.

Sin embargo, la experiencia nos dice que existe al interior del Poder Judicial y del Ministerio Público, un cierto “espíritu de cuerpo” o cultura corporativa, que dificulta la fiscalización de la conducta de jueces y fiscales y que, por ende, la ratificación se presenta como una suerte de “válvula de escape” frente a situaciones en las que “todo el mundo sabe” la trayectoria corrupta de determinado magistrado pero nadie puede probarlo. Al respecto, una solución interesante es la que formula la Comisión de Bases de la reforma constitucional, que a la vez que postula la eliminación de la figura de la ratificación, plantea que la función fiscalizadora y disciplinaria —que en la actualidad la comparten el CNM, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) del Poder Judicial y la Oficina de control del Ministerio Público— sea exclusiva del CNM, esto es, totalmente externa al Poder Judicial y al Ministerio Público²⁹⁴.

En segundo lugar, el CNM organizó y llevó a cabo un examen de conocimientos dirigido a los postulantes de jueces y fiscales —muchos de los cuales son magistrados de carrera que pretenden ascender—, al estilo de un “examen de ingreso” para la Universidad (con respuestas para marcar y masivo). Participaron casi ocho mil postulantes de todo el país y el resultado fue desastroso: tan sólo 1,049 aprobaron el examen y la abrumadora mayoría no lo aprobó, incluyendo algunos reconocidos jueces y fiscales anticorrupción que vienen desempeñando hasta ahora un buen trabajo o magistrados que, durante el fujimorismo, tuvieron un comportamiento independiente y honesto.

Dicho examen fue duramente criticado por diversos sectores (parlamentarios, Colegio de Abogados de Lima, ONG), no sólo por deficiencias del propio examen, en especial, porque no distinguió por especialidades (penal, civil, laboral, familia), sino sobre todo por la forma cómo el CNM manejó este proceso: las preguntas fueron publicadas muchos días después del examen y sólo ante la presión de diversos sectores y hasta el momento las respuestas no han sido dadas a conocer.

Al respecto, consideramos que la razón principal de estos desaciertos es una concepción equivocada del CNM de lo que debería ser el proceso de evaluación, selección o ratificación de magistrados. Los procesos llevados a cabo hasta la fecha revelan falta de

²⁹³ Véase las declaraciones recogidas por el diario *La República*, Lima, 6 de julio del 2001, p. 12; véase también *El Comercio*, Lima, 7 de julio del 2001, p. A-8.

²⁹⁴ “Se estima que la experiencia de funciones disciplinarias ejercidas por órganos de control interno tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio Público, no ha tenido un resultado positivo. Por ello, como existe en otras experiencias latinoamericanas, se plantea el traslado de todas las atribuciones disciplinarias al Consejo Nacional de la Magistratura... Estimamos que a las funciones actuales deben añadirse las funciones disciplinarias para todos los niveles de la judicatura. Así, el Consejo Nacional de la Magistratura debe, en una sala, ocuparse de la selección y nombramiento de jueces y, en la otra, de las funciones disciplinarias...” (Ministerio de Justicia, ob. Cit., p. 15).

transparencia, en el sentido que no se han querido dar las razones de la ratificación o no ratificación y no se ha dado toda la información relativa al examen de postulantes. Por otro lado, el examen de conocimientos en el proceso de selección revelaría que para el CNM, más importante que evaluar la trayectoria de jueces y fiscales que desean ascender, es la medición de sus conocimientos, sin ni siquiera tomar en cuenta la legítima especialización del magistrado.

Por ende, consideramos que el CNM debería repensar sus criterios de selección o ratificación de magistrados. Como primera medida debería distinguir entre los abogados que recién desean acceder a la judicatura –respecto de los cuales sí sería válido una prueba de entrada de conocimientos- y los postulantes que ya son magistrados titulares y que desean ascender en la judicatura, respecto de los cuales debería establecerse un procedimiento diferente, que en la evaluación del conocimiento tome en cuenta la especialización del magistrado y que, sobre todo, considere como lo fundamental la trayectoria del postulante, expresada en sus resoluciones, en su independencia frente al poder, en su honestidad y legitimidad ante diversos sectores, en sus logros académicos.

En esta situación es fundamental el rol que podrían cumplir las organizaciones de la sociedad civil. Por una parte, podrían contribuir a fiscalizar estos procesos de evaluación, designación o ratificación de magistrados, a hacer más transparentes estos procesos solicitando mayor información o sustentación de sus decisiones al CNM. Por otro parte, también podrían colaborar en el conocimiento y difusión de la trayectoria –buena o mala- de los candidatos a jueces o fiscales.

Para ello, algunas organizaciones cuentan con redes a nivel nacional que constituyen una valiosa fuente de información para esta labor, como es el caso de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, conformada por casi 70 organizaciones a nivel nacional y que en la actualidad ya es un referente para las autoridades del Ministerio del Interior en la designación o investigación de denuncias contra autoridades políticas (prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes gobernadores).

En el debate constitucional han surgido algunas opiniones –aunque ciertamente minoritarias- que postulan que los vocales y fiscales supremos sean elegidos por el Congreso de la República, desapareciendo el Consejo Nacional de la Magistratura²⁹⁵, lo cual sería un retroceso importante en lo conseguido hasta ahora a favor de la no injerencia política en el nombramiento de magistrados. En este punto, las organizaciones de la sociedad civil vienen cumpliendo un papel vigilante a través de su participación en el debate constitucional abierto por la Comisión de Constitución del Congreso.

En efecto, la Comisión de Constitución es la encargada por ley de proponer al Pleno del Congreso una propuesta integral de reforma de la Carta de 1993 que, en los hechos, supondrá una nueva Constitución. Para cumplir con este cometido, los integrantes de esta Comisión se dividieron en varios sub-grupos de trabajo a fin de elaborar y formular

²⁹⁵ En un artículo reciente el constitucionalista Samuel Abad informa que “La propuesta (de reforma constitucional) mantiene instituciones claves como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de la Magistratura, quedando como alternativas minoritarias –ciertamente anecdóticas- la propuesta de un congresista de que los vocales y fiscales supremos sean elegidos por el Congreso de la República” (Abad Yupanqui, Samuel, Reforma constitucional, primeros pasos, grandes desafíos, En: revista Ideele N° 146, Instituto de Defensa Legal, Lima, abril-mayo del 2002, p. 60).

una propuesta por cada capítulo de la Constitución. Estos sub-grupos, a su vez, convocaron a un conjunto de instituciones, expertos y juristas en cada tema, como el Colegio de Abogados de Lima, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Episcopal de Acción Social (Ceas), la Comisión Andina de Juristas, el Instituto de Defensa Legal (IDL), entre otras.

Por tanto, si bien existen opiniones que supondrían un retroceso constitucional, en general el proceso de discusión es abierto a recibir propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y dependerá de éstas presionar –con el soporte de la opinión pública y los medios de comunicación- para que la reforma constitucional que finalmente el Parlamento apruebe consolide un sistema de justicia independiente del poder político.

El nuevo rol de la Academia de la Magistratura

Sin poner en tela de juicio la conveniencia de una Academia especializada para estos fines, el diseño constitucional de la AMAG ha mostrado dos “defectos de diseño” que deben ser corregidos. El primero es que dependa del Poder Judicial a pesar que también está dirigida a fiscales²⁹⁶, ante lo cual, la solución ya planteada es que pase al Consejo Nacional de la Magistratura, aunque conservando su autonomía funcional.

El segundo defecto, y el más importante, es que cada vez hay más consenso sobre la conveniencia que la AMAG concentre sus esfuerzos y recursos –siempre escasos- en la formación de jueces y fiscales y ya no de aspirantes y que, por ende, los cursos de la Academia ya no sean atadura ni requisito previo para la designación de magistrados por parte del Consejo Nacional de la Magistratura.

Al respecto, el Informe de la Misión de fortalecimiento institucional de la justicia en el Perú, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado “De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia”, concluyó en torno a la AMAG que “se ha discutido su eficacia como elemento de filtro o selección de los aspirantes a jueces. La experiencia muestra que, dada la limitación de los recursos disponibles, la Academia debería concentrar sus tareas en la formación de jueces ya seleccionados por el Consejo Nacional de la Magistratura...”²⁹⁷. Las razones que esgrime el referido informe son las siguientes²⁹⁸:

- El número de postulantes ha sobrecargado la actividad de la Academia, obligada, con escasos medios, a proporcionar cursos para cientos de candidatos.
- El Consejo Nacional de la magistratura, no reconoce como suficiente para el ingreso la posesión del título de la Academia.
- Los costes económicos de la formación de aspirantes no son razonables, ya que no se garantiza que los que han efectuado los cursos en la academia sean aceptados en la Judicatura.
- Hasta el momento, los resultados de su trabajo son escasos.

²⁹⁶ Marcial Rubio sostiene que “incluirla como parte del Poder Judicial es un defecto constitucional porque sirve directamente no sólo a jueces sino también a fiscales y... tiene que coordinar estrechamente con el Consejo Nacional de la Magistratura” (Idem, p. 205).

²⁹⁷ “De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia”, Informe revisado de la Misión “Fortalecimiento institucional de la justicia en el Perú”, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Ministerio de Justicia, Lima, julio 2001, p. 80.

²⁹⁸ Idem, p. 80.

En esa línea también se ha pronunciado la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú, que propone en torno a la AMAG que “sin desconocer su autonomía funcional, pase a formar parte del Consejo Nacional de la Magistratura y que se elimine de la Constitución cualquier mención que la vincule a ser necesariamente un requisito previo para acceder a la judicatura... Se considera que es lo más adecuado, de acuerdo con las funciones tanto del Consejo Nacional de la Magistratura como de la Academia, es colocar a ésta vinculada al Consejo. De otro lado, nos parece que los estudios en la Academia no deben ser requisito previo para acceder a la judicatura. La Academia debe estar orientada a reforzar la formación de quienes ya fueron seleccionados como magistrados y como paso previo a asumir el cargo. Asimismo, la Academia debe permitir estudios de perfeccionamiento a los jueces y fiscales”²⁹⁹.

Ahora bien, en este terreno de la formación de magistrados consideramos que las organizaciones de la sociedad civil también podrían jugar un rol importante por varias razones:

- Tienen ya una apreciable experiencia acumulada en la formación de magistrados –en especial de las primeras instancias–, desde las perspectivas de los derechos humanos, de género (en especial en lo relativo a la violencia familiar) y de interculturalidad. Cabe mencionar aquí la labor llevada a cabo los últimos años por Diaconía de Piura, por la Comisión Andina de Juristas (CAJ), por la Comisión Episcopal de Acción Social (Ceas) y el Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Esta experiencia demuestra que el aporte de las organizaciones de la sociedad civil “oxigena” la formación de los magistrados, incorporando elementos o enfoques por lo general ausentes en los programas oficiales de formación, como la preocupación por la tutela de los derechos humanos, la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la perspectiva de género, un tratamiento interdisciplinario del problema de la violencia familiar, un enfoque de no discriminación y una perspectiva intercultural a la aplicación del derecho en muchas regiones del país.
- Esta experiencia acumulada es con frecuencia, fruto del contacto permanente y cercano que estas organizaciones de la sociedad civil tienen con la realidad judicial, carcelaria, multicultural o de discriminación de la mujer, “desde el otro lado” del juez o fiscal y que va más allá de la defensa –legítima por cierto– de un cliente. Por lo tanto, suponen con frecuencia un “baño de realidad” en estos esfuerzos de formación.
- Este aporte de la sociedad civil complementa programas oficiales de formación dirigidos normalmente a entrenar al magistrado en el manejo de la ley o en el razonamiento jurídico, aspectos también muy importante. En otras palabras, el aporte de la sociedad civil es que los programas de formación en los que participarían no sólo transmitiría conocimientos sino, sobre todo, apuntaría a que los jueces y fiscales vayan asumiendo una cultura de respeto de derechos, de no discriminación y consciente de la realidad multicultural del país.

En el taller de validación y discusión del presente documento, el actual Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Francisco Soberón,

²⁹⁹ Informe de la Comisión de estudio de las bases de la reforma constitucional del Perú, ob. Cit., p. 16.

sostuvo que “En relación al tema de educación en derechos humanos hay una inquietud en relación a cómo la formación de los magistrados, de los operadores de justicia en general, supone un bajo nivel de formación en derecho internacional de los derechos humanos; a veces nos ha dado hasta vergüenza cuando hemos ido acompañando a delegaciones internacionales a entrevistas con el presidente de la corte suprema en periodos anteriores, o la fiscal de la nación, la ignorancia con la que se manejaban frente a estos temas...”.

Lucha contra la corrupción

Otro terreno en el que sin duda ha habido avances importantes durante la transición democrática, es la lucha contra la corrupción, que durante el régimen de Fujimori y Montesinos llegó a niveles insospechados, no sólo en el sistema de justicia sino también en otros ámbitos de la vida nacional (empresarios, fuerzas armadas, policía nacional, medios de comunicación, congresistas), siendo conscientes, obviamente, que este problema no comienza ni acaba con el régimen anterior.

El sistema de justicia “estuvo a la altura de las circunstancias” al lograr responder –con la creación de un sistema especial anticorrupción de jueces, fiscales y procuradores-, a un fenómeno absolutamente nuevo en el país, por su extensión y complejidad: la red de corrupción que desde el poder tejieron Fujimori y Montesinos. Dada la trayectoria histórica de nuestro Poder Judicial de temor y sujeción frente al poder, el desenlace pudo haber sido distinto, es decir, pudo ser de “borrón y cuenta nueva”, como ha sido tradición en nuestro país cada cambio de gobierno o régimen. En este caso, por primera vez, fue distinto y lo consideramos un hecho muy positivo. Es verdad que no se ha avanzado todo lo que se quisiera, que hay escasez de recursos, que los jueces, fiscales y procuradores anticorrupción permanentemente son atacados desde diversos sectores, que hay roces entre autoridades o que ha habido algunos retrocesos³⁰⁰, pero el balance hasta ahora sigue siendo positivo. El resultado es que están procesados, prófugos o detenidos ex ministros, ex congresistas, ex altos mandos militares y policiales, ex magistrados y grandes empresarios³⁰¹.

³⁰⁰ Como el habeas corpus declarado fundado por el Tribunal Constitucional a favor de Luis Bedoya de Vivanco. “Políticamente, el fallo del Tribunal es un revés en el buen desempeño que en general han tenido los jueces y fiscales anticorrupción; es un precedente que de hecho va a ser explotado al máximo por otros involucrados en graves actos de corrupción y ha dado combustible a los voceros de la mafia para sostener que en la lucha anticorrupción se están vulnerando las garantías del debido proceso. Pero por encima de todo, cuesta aceptar que recibir dinero de uno de los capos de la mafia para financiar una campaña electoral –y que en contraprestación suponía el sometimiento al régimen de entonces-, no sea considerado por el Tribunal Constitucional como un hecho gravísimo; por el contrario, da la impresión que habría gravitado en esta decisión el hecho que el procesado es hijo de uno de los líderes políticos más influyentes de la democracia cristiana peruana” (Lovatón, David, Transición democrática en el poder judicial, ¿trabada, desorientada, atacada?, En: revista Ideele N° 144, Instituto de Defensa Legal, Lima, febrero del 2002, p. 24).

³⁰¹ “No todo está hecho, ni los casos judiciales están concluidos... sorpresa e indignación al comprobar que en el caso de dos personas sujetas a investigación... como son el ex presidente Alberto Fujimori y ex embajador en Japón Víctor Aritomi, la concesión de una segunda nacionalidad por parte de las autoridades japonesas, impida la prosecución de las acciones judiciales contra ellos y consagre en la práctica un manto de impunidad...” (Iniciativa Nacional anticorrupción (Iniciativa Nacional Anticorrupción, Documento de Trabajo, Un Perú sin corrupción, Ministerio de Justicia, Lima, julio del 2001, p. 5)

También el Congreso de la República decidió investigar los actos de corrupción en el ámbito de la justicia durante el régimen pasado, para lo cual creó el 22 de agosto del 2001 la “Comisión Investigadora de la influencia irregular ejercida durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2001) sobre el Poder Judicial, Ministerio Público y otros Poderes e instituciones del Estado vinculados a la administración de justicia” que, con fecha 13 de diciembre del 2001, entregó el informe preliminar “Diez años de corrupción organizada en la administración de justicia”. A la fecha esta Comisión aún no ha entregado su informe final.

Pero los avances no se han circunscrito a investigar y sancionar judicialmente los delitos cometidos por la mafia de Fujimori y Montesinos. El Consejo Transitorio de Gobierno del Poder Judicial –integrado por jueces y juristas de reconocido prestigio en representación de la sociedad civil– conformó la Comisión de Investigación de “planificación de Políticas de Moralización, eticidad y anticorrupción”, que en marzo del 2001 entregó su Informe Final que constituye un aporte excepcional, no sólo por la información que proporciona sino sobre todo porque supone el reconocimiento del fenómeno de la corrupción –y de su magnitud– por parte del propio Poder Judicial.

En febrero del 2001 el presidente de dicho Consejo Transitorio sostuvo en una presentación ante la Comisión Permanente del Congreso de la República que “la magnitud de la corrupción negra o permanente en el Poder Judicial es del orden del 30%; que la corrupción gris³⁰² como modalidad de corrupción eventual es del orden del 50% y que 20% de los magistrados peruanos estarían libres de corrupción”³⁰³. Por su parte, el presidente de la Corte de Justicia de Lima, Sergio Salas, ha sostenido que la corrupción negra alcanzaría el 25%, “no es difícil la ubicación de los magistrados corruptos, en el Poder Judicial sabemos quién es quién”³⁰⁴.

Este informe concluye que “Los mecanismos de corrupción de mayor incidencia y significatividad (sic) apreciables en el ámbito judicial, son los siguientes: lobbies, redes ilícitas clandestinas al interior de las instancias judiciales, copamiento de dichas instancias, redes de información, los intercambios de favores lo suficientemente motivadores de la voluntad funcional, la utilización de vulnerabilidades personales del magistrado, las preferencias en las designaciones, el acceso irregular a la magistratura, el avisaje judicial y financiamiento irregulares de publicaciones periódicas, entre otros... La institucionalización de la corrupción ha implicado su direccionamiento desde las instancias máximas de decisión, cubriendo de este modo todos los ámbitos de la actividad judicial. Lo que ha posibilitado un sistema integrado y totalmente desvalorado de prácticas extrafuncionales y delictivas, adoptado y reproducido por las instancias intermedias y de base”³⁰⁵.

Otro aporte importante en la lucha contra la corrupción es sin duda la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) promovida por el Ministerio de Justicia durante el Gobierno de Valentín Paniagua. Sobre el particular, el Ministro de Justicia de entonces

³⁰² “La corrupción negra o permanente comprende las más grandes violaciones de las reglas establecidas y produce el rechazo social unánime. La corrupción gris constituye la más riesgosa para la legitimidad del sistema judicial como modalidad de corrupción eventual. La corrupción blanca está compuesta por las corruptelas y los malos hábitos y suele ser tolerada institucionalmente” (Iniciativa Nacional anticorrupción (Idem, p. 33).

³⁰³ Idem, p. 33.

³⁰⁴ Entrevista realizada el 4 de mayo del 2001, En: Idem, p. 33.

³⁰⁵ Idem, p. 195.

sostuvo que “La preocupación del gobierno en el tema de la corrupción, fue uno de los aspectos centrales, habiéndose configurado en el país una coalición nacional de instituciones públicas, privadas y de la propia ciudadanía, para iniciar un camino que determine desterrar este problema y crear el espacio institucional que impida que se presente nuevamente en el país. Para ello... se aprobó por Resolución Suprema N° 160-2001-JUS, el Programa Nacional Anticorrupción, como una propuesta nacional destinada a responder a las expectativas de la población y dar los pasos iniciales que permitan poner a disposición del próximo gobierno, un conjunto de elementos básicos que permita evaluar las características que tiene la corrupción en el Perú, identificar aquellos aspectos sustantivos que deben ser incluidos en una política nacional que combata efectivamente este flagelo y promueva la ética pública...”³⁰⁶.

El grupo de trabajo del INA estuvo presidida por Monseñor Miguel Irizar Campos –de la Iglesia Católica- e integrada por reconocidas personalidades de diversos sectores de la sociedad civil³⁰⁷. En cuanto al Poder Judicial, el INA describe en extenso la corrupción, no sólo política, sino también administrativa y operativa³⁰⁸:

Corrupción administrativa

- “Manipulación ejercida por magistrados titulares y presidentes de corte o de salas con el fin de imponer decisiones arbitrarias, interesadas o ilegales a jueces de rango inferior aprovechando situaciones de desventaja como el estatus de suplencia o profesionalidad en el cargo, deficiencia en la formación académica y falta de experiencia en el trabajo de despacho judicial.
- Redes compuestas por personal de distintas salas, juzgados y órganos de control, a través de las cuales se tramitan favores, comunicaciones e infidencias, constituyendo canales de corrupción internos.
- Jueces que exigen trabajar con “sus secretarios de confianza”. Esta conducta reflejaría niveles de dependencia de los magistrados respecto de los auxiliares, porque éstos elaboran los borradores de fallos jurisdiccionales que el juez puede revisar o no, según los casos.
- Secretarios de juzgado quienes viabilizan los mecanismos de corrupción de los casos de menor relevancia económica. Esta forma de corrupción al menudeo, se incrementaría cuando el secretario es nombrado.
- Mal uso de los mecanismos de notificación, para evitar que una de las partes apele un fallo que le es desfavorable. Con este objeto se notificaría a terceros que aparecen firmando, incluso estampando su huella digital en algunos casos con el objetivo de favorecer a la otra parte litigante.
- Preferencia irregular en las designaciones de relatores y secretarios encargados en las salas supremas y en secretarías de juzgado para cubrir cargos jurisdiccionales. Es un mecanismo que auspicia la incondicionalidad de los jueces e grado inferior así como del personal auxiliar lo que conlleva irregularidades en el manejo y asignación de expedientes que se distribuyen según su importancia patrimonial.

³⁰⁶ Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), Un Perú sin corrupción, condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción, Ministerio de Justicia, Lima, julio del 2001, p. vi.

³⁰⁷ Antonio Blanco, Cecilia Blondet, Carlos Castro, Pablo Checa, Margarita Giesecke, Baldo Kresalja, Humberto Lay, Alvaro Rey de Castro, Mónica Sánchez y Jorge Santistevan de Noriega.

³⁰⁸ INA, documentos de trabajo, Diagnóstico de la corrupción y áreas vulnerables, informe del Banco Mundial y Relatoría de foros regionales (resumen), Ministerio de Justicia, Lima, julio del 2001, p. 34.

- Prácticas de nepotismo encubierto por el cual familiares o allegados de ciertos magistrados trabajan en la misma unidad administrativo-judicial sin que existan políticas para enfrentarlo.
- Avisaje judicial irregular y financiamiento irregular de publicaciones periódicas. Se trata de un sistema de preferencias de determinados medios para el avisaje judicial y los contratos de edictos, así como publicaciones periódicas encargadas de vender la imagen de la reforma del Poder Judicial...

Corrupción operativa

- Extorsión de litigantes o de interesados con procesos pendientes por magistrados que conocen dichos casos. Se ha registrado el caso de magistrados que actúan en grupo o de modo individual, valiéndose de intermediarios cómplices para hacerse de una fuente de ingresos ilícitos e ilegales.
- Redes conformadas por magistrados, personal auxiliar, secretarios y relatores que ofrecen proyectos de autos, sentencias y resoluciones finales a los estudios jurídicos más importantes. Estas redes estarían también conformadas por policías y vigilantes adscritos a las salas o juzgados, que sirven de intermediarios de la corrupción.
- Acciones de copamiento de estudios de abogados que colocan a abogados recién egresados de las universidades como auxiliares jurisdiccionales y fiscales, quienes les asegurarán posiciones de ventaja y privilegio en el manejo de información.
- Captación de trabajadores estables del Poder Judicial por estudios de abogados para que se les proporcione información privilegiada. En algunos casos algunos auxiliares y secretarios de juzgado “se ofrecen” ellos mismos para cumplir este rol.
- Participación informal de determinados magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público en estudios de abogados que aparecen litigando clandestinamente a través de otros abogados.
- Alianzas de algunos magistrados con redes externas al Poder Judicial, compuestas principalmente por grandes empresarios. Estos empresarios serían una suerte de “puente” o mecanismo de relación entre los interesados y los magistrados en cada caso trascendente sometido a enjuiciamiento y sería a través de ellos que las dádivas se proporcionarían a los jueces corruptos, a través de entrega de vehículos, aparatos de menaje doméstico, pasajes aéreos al extranjero, etc.”

En cuanto al Ministerio Público, el INA señala que, aparte de la corrupción política, la corrupción administrativa se traduce en el “encubrimiento de fallos prevaricadores” y que la corrupción operativa consiste en “sobornos de familiares de detenidos en sede policial en concierto con los operadores policiales... sobornos por la redacción de dictámenes fiscales favorables o por servicios vinculados a las tareas de investigación del Ministerio Público. Estos casos son comunes en procesos penales por delitos de narcotráfico o defraudación de rentas de aduana... toma de manifestaciones de personas citadas por el Ministerio Público fuera de la sede institucional”³⁰⁹.

³⁰⁹ Idem, p. 39.

Debe rescatarse que el INA fue un esfuerzo conjunto de Estado y sociedad civil en torno a un tema –la lucha anticorrupción– que genera grandes consensos en el país ante la escandalosa corrupción desde el poder que vivimos durante el régimen de Fujimori y Montesinos³¹⁰. En ese sentido, el ex Ministro de Justicia Diego García Sayán sostiene que “El Programa Nacional Anticorrupción constituyó un esfuerzo del Estado y la sociedad civil, por proponer la reconstrucción de los espacios democráticos que impidan el secuestro de la democracia por la corrupción. Entre las múltiples actividades realizadas destaca el diálogo efectuado con diversas instituciones públicas y privadas... El programa auspiciado por el Ministerio de Justicia, privilegió siempre el contacto con la ciudadanía, buscando involucrar en forma descentralizada, la atención sobre el tema de la corrupción... se efectuaron seis foros regionales en Arequipa, Piura, Trujillo, Huancayo, Cusco e Iquitos, en donde se discutió la problemática regional de la corrupción... El trabajo... de Iniciativa Nacional Anticorrupción debe destacarse como el esfuerzo conjunto que pueden efectuar las autoridades del gobierno y la sociedad civil, para consolidar objetivos nacionales y proponer al país políticas de Estado con altos niveles de consenso ciudadano. Pocas veces en la historia hemos observado propuestas gubernativas que iniciadas por la sociedad civil, puedan adoptarse como parte de una agenda a desarrollar...”³¹¹

Por ello, este es otro ámbito en el que las posibilidades de aporte de las organizaciones de la sociedad civil son grandes. El propio grupo de trabajo del INA sostiene sobre el particular que, si bien la voluntad de la clase política es indispensable “la voluntad del Estado, de las autoridades y funcionarios no basta... en consecuencia, una de las conclusiones esenciales de nuestro trabajo es convocar a la coalición de intereses entre el Estado y la sociedad civil... Solamente la conjunción de esfuerzos y la participación activa y vigilante de la sociedad civil en este empeño permitirán un avance sustancial en la creación de redes que integren una verdadera contraloría ciudadana, que sea capaz de aprovechar en beneficio de la honestidad y transparencia que se viene imponiendo al tratamiento de los asuntos públicos; que pida cuentas responsablemente a las autoridades y a la administración del Estado, que tenga la posibilidad de activar los mecanismos preventivos de control y de sanción que el Estado crea y mantiene para luchar con esta forma de delito que tiene tanta repercusión social...”³¹².

Al respecto, existen diversas redes de Iglesia –católica y evangélicas–, de Colegios profesionales, de mujeres, de derechos humanos y de ONG, dispuestas a cumplir un rol importante en la fiscalización ciudadana de las autoridades, tanto en el ámbito nacional como local. A propósito de ello, Ernesto de la Jara sostiene que el movimiento de derechos humanos, en su proceso de redefinición en esta etapa de transición democrática y dada su experiencia en la lucha contra la impunidad y en la recuperación de la democracia, puede ser un aporte significativo en la lucha anticorrupción³¹³: “a

³¹⁰ Reflejo de ello es la atención que concita el tema de corrupción no sólo en los medios de comunicación, sino también en las instituciones especializadas en el seguimiento de estos temas. Así, el informe anual de la Comisión Andina de Juristas del año 2001 se titula “La sombra de la corrupción”; por su parte, la revista *Ideele* le ha dedicado varios artículos y entrevistas al tema, como el especial anticorrupción que salió publicado en *Ideele* N° 138 de junio del 2001, pp. 26-52.

³¹¹ *Idem*, pp. vii y viii.

³¹² *Idem*, p. 9.

³¹³ “El propósito es plantear un esquema en el que se puedan ordenar y ubicar las diferentes ideas sobre lo que ha sido el trabajo de derechos humanos en el país y especialmente sobre las perspectivas en el próximo periodo... No es la primera vez: tenemos una historia de redefiniciones. Etapas por las que ha pasado el trabajo de derechos humanos, redefiniéndose en cada una de ellas: violencia política/Fujimori-

estas alturas estamos ya ante un esquema de trabajo “exportable” en términos temáticos. Derechos humanos tiene una plantilla de trabajo que se puede pasar a otros temas, como por ejemplo el de la anticorrupción, obviamente con las adecuaciones que todo trasvase exige³¹⁴, aportando una perspectiva de derechos o estándares, de combinación de casos con causas, de combinación de denuncia, diagnóstico y propuestas, la proyección local, nacional e internacional, el involucramiento de distintos sectores y la relación con los medios de comunicación.

Derechos humanos y justicia

Hay cuatro áreas de vínculo intenso entre los derechos humanos y el sistema de justicia, en las que consideramos que las organizaciones de derechos humanos pueden seguir cumpliendo un rol fundamental. El primero es el trabajo carcelario que seguirán cumpliendo las organizaciones de las Iglesias católica³¹⁵ y evangélicas³¹⁶, así como algunas organizaciones de derechos humanos. Al respecto, si bien durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua hubo algunos avances significativos en la situación de las cárceles y de los internos³¹⁷, con la gestión del actual Ministro de Justicia Fernando Olivera todos coinciden que ha habido un retroceso en esta materia, por lo que parte de la labor de estas organizaciones de la sociedad civil es también denunciar esta situación y exigir un cambio en la política penitenciaria del actual gobierno.

El segundo punto tiene que ver con la legislación antiterrorista aún vigente –que en gran parte es la que promulgó Fujimori- y los actos terroristas de los rezagos de Sendero Luminoso que aún siguen actuando en el país. Por un lado, una tarea pendiente del movimiento de derechos humanos es proponer al Parlamento y al Ejecutivo una alternativa viable de modificación y adecuación de dicha legislación a estándares internacionales reconocidos por el Perú, en especial, los que a través de varias recomendaciones, resoluciones, informes y decisiones, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han formulado al Perú. Es un tema complejo

Montesinos/lucha por la caída del régimen/transición democrática I/transición democrática II... agenda II... Eje: régimen político Fujimori-Montesinos:... rendición de cuentas:... corrupción... Hay distintos niveles de aporte desde la experiencia de derechos humanos:... ejemplo de nuevos temas: corrupción... estándares:... concepto de corrupción... anticorrupción y garantías... prescripción de delitos... trabajar corrupción... aportar una perspectiva desde derechos humanos... incorporar el tema de la corrupción a la agenda de derechos humanos...” (de la Jara, Ernesto, Los desafíos de la redefinición del trabajo de derechos humanos, En: separata de la revista Ideele N° 139, Redefinición del trabajo de derechos humanos en el nuevo contexto nacional, Diálogo Estado-Sociedad civil, Instituto de Defensa Legal, Lima, julio del 2001, pp. 12 y 13).

³¹⁴ De la Jara, Ernesto, A la anticorrupción, desde los derechos humanos, En: revista Ideele N° 138, Instituto de Defensa Legal, Lima, junio del 2001, p. 50.

³¹⁵ Como ya hemos señalado, la Conferencia Episcopal de Acción Social (Ceas) tiene una tradición de trabajo y un compromiso de muchos años.

³¹⁶ La organización “Paz y Esperanza” está públicamente vinculada a las Iglesias evangélicas y forma parte de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

³¹⁷ En el taller de validación y discusión del presente documento, Wilfredo Pedraza, encargado de la situación penitenciaria en la Defensoría del Pueblo, sostuvo que la situación penitenciaria “tuvo un cambio trascendente en enero del 2001 con el gobierno transitorio, en dos aspectos, uno en la modificación de su régimen interno... que ha significado garantizar el derecho de defensa tan elemental, ha significado autorizar un régimen de visitas mucho más abierto y estandarizar un régimen interno mucho más abierto y estandarizar un régimen absolutamente compatible con los derechos humanos. En segundo lugar, ha significado la aprobación de un reglamento del Código de Ejecución Penal que hoy lamentablemente está suspendido, en mi concepto esos dos temas significan el cambio mas importante en los últimos 10 años en cuanto a política criminal en cárceles se refiere”.

porque, a la vez, tal modificación no debería poner en riesgo la seguridad interna del país, esto es, asegurar que los cabecillas y mandos de Sendero Luminoso y el MRTA permanezcan detenidos.

Por otro lado, aunque absolutamente debilitados y sin ninguna posibilidad de poner en riesgo la “viabilidad” del país (como solía decirse en los peores años del terrorismo), algunas columnas y células de Sendero Luminoso siguen operando, sobre todo en dos zonas bastante inaccesibles de la selva peruana. Sin magnificar el problema, consideramos que lo único que podría hacer crecer nuevamente al terrorismo son los errores que desde el Estado y la sociedad puedan cometerse y ese es un terreno en el que los organismos de derechos humanos deben cumplir un rol vigilante para no volver a caer en los errores del pasado. Un terrible hecho reciente demuestra que ese riesgo sigue latente.

Horas antes de la visita del presidente George Bush a nuestro país, un coche-bomba explotó en un concurrido centro comercial y muy cerca de la embajada norteamericana, matando a varias personas, causando cuantiosos daños materiales y sembrando terror en la población que aún tiene fresca en su memoria la terrible época de atentados dinamiteros, coches bomba y apagones. La primera reacción del presidente Toledo fue anunciar “mano dura” contra el terrorismo y que solicitaría facultades al Parlamento para dictar medidas legislativas excepcionales, lo que fue interpretado por varios sectores –entre ellos, el movimiento de derechos humanos- como una preocupante “huida hacia el autoritarismo” pues el presidente no había reparado que la mayor parte de la legislación antiterrorista dictada por Fujimori aún seguía vigente y que ésta ya era bastante excepcional y dura.

Finalmente, gracias a gestiones de diversas autoridades y sectores, el presidente Toledo no solicitó facultades al Parlamento y sólo anunció algunas medidas respecto de las cuales hay argumentos a favor y en contra, pero que no constituyen el “peor escenario” y dependerá de varios factores –entre ellos, de la vigilancia ciudadana del movimiento de derechos humanos- que no volvamos a repetir los errores del pasado en el combate al terrorismo.

El tercer ámbito en el que el movimiento de derechos humanos debería seguir jugando un papel fundamental es en el de los compromisos internacionales del Perú en materia de derechos humanos y democracia. Por un lado, el impulso para la suscripción, por parte del Estado peruano, de acuerdos internacionales a favor de la democracia y los derechos humanos, como la Corte Penal Internacional o la Carta Democrática de la OEA. Por otro lado, el impulso y la formulación de propuestas para el saneamiento de los casos en los que el Estado peruano ha reconocido, ante el Sistema Interamericano de Derechos humanos, su responsabilidad; esto se viene concretando a través de acuerdos amistosos o participación en espacios creados especialmente para dicho fin, pero falta mucho por avanzar; en la actualidad, un factor que juega en contra es la gestión del actual Ministro de Justicia, que ha mostrado cierta resistencia a dar cumplimiento a las recomendaciones y decisiones del sistema interamericano y a trabajar coordinadamente con los organismos de derechos humanos.

Finalmente, el cuarto punto y el más importante de vinculación intensa entre los derechos humanos y la justicia y en el que el movimiento de derechos humanos deberá

jugar un papel protagónico, es el espacio abierto y el proceso histórico iniciado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Apenas iniciada la primera etapa de la transición democrática con el gobierno de Valentín Paniagua, el movimiento de derechos humanos planteó como tema prioritario en la agenda nacional, la creación de una Comisión de la Verdad que investigara las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el Perú en el contexto de la guerra interna durante los últimos veinte años, contribuyera a identificar a los responsables de estos hechos –a fin de que sean sancionados por la justicia-, recomendara fórmulas de reparación a las víctimas y, en general, dijera al país qué nos pasó para permitir tanta barbarie y qué deberíamos hacer para un “nunca más”.

La Coordinadora inició una campaña de sensibilización de la opinión pública y de obtención del compromiso de las principales fuerzas políticas a favor de la Comisión de la Verdad; a la par, inició gestiones ante el gobierno de transición para que el presidente Paniagua creara la Comisión. Sin duda esta campaña fue exitosa, no sólo porque logró que el gobierno de transición creara la Comisión mediante resolución suprema, sino también porque la medida fue apoyada por la abrumadora mayoría de la opinión pública y respaldada por las principales fuerzas políticas, las mismas que suscribieron un compromiso público ante la Coordinadora³¹⁸. En efecto, según una encuesta de opinión a nivel nacional, el 82.9% de los encuestados se mostraba a favor de la creación de la Comisión de la Verdad³¹⁹; por su parte, el 9 de marzo del 2001 los cuatro principales candidatos a la presidencia suscribieron un compromiso con la verdad³²⁰. De esta manera, al ganar las elecciones el presidente electo Alejandro Toledo anunció su respaldo a la Comisión de la Verdad.

Por otro lado, la Comisión de la Verdad y Reconciliación está integrada por personalidades independientes y que participan a título individual. Sin embargo, es innegable que provienen de diversos sectores de la sociedad civil y, en este sentido, es una Comisión bastante representativa³²¹. La preside el rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Salomón Lerner y la integran doce personas. Su periodo de vigencia es poco menos de dos años, debe investigar lo ocurrido entre 1980 y el año 2000 –abarcando así tres gobiernos- y es, sin duda, una Comisión absolutamente independiente del gobierno actual.

Como ya adelantamos, el mandato de la Comisión es contribuir a la verdad, la justicia y la reparación en torno a las graves violaciones a los derechos humanos que se cometieron en el país en el marco de la guerra interna y en esta tarea, el aporte de las organizaciones de derechos humanos es fundamental, pues a estas alturas –y ante la magnitud y horror de lo que se viene conociendo- es consenso que la Comisión no cierra sino que inicia un largo proceso de:

³¹⁸ Durante la segunda vuelta electoral, en el debate televisivo que sostuvieron los entonces candidatos presidenciales Alejandro Toledo y Alan García, ambos expresaron su respaldo a la Comisión de la Verdad.

³¹⁹ En: Derechos Humanos, conflicto interno y verdad: la opinión de la gente, revista *Ideele* N° 136, Instituto de Defensa Legal, Lima, marzo del 2001, p. 31.

³²⁰ En: Proyecto de Comisión de la Verdad, revista *Ideele* N° 136, Instituto de Defensa Legal, Lima, marzo del 2001, p. 59.

³²¹ Hay obispos de la Iglesia Católica, un pastor evangélico, una representante del movimiento de derechos humanos, intelectuales, entre otros.

- Conocer la verdad. Se habla, por ejemplo, de un plan nacional de exhumaciones a diez años para poder investigar los cientos de fosas clandestinas de víctimas de ejecuciones extrajudiciales.
- Justicia. Se habla de distintos niveles de responsabilidad y de la posibilidad abierta de “judicializar” todos los casos de violaciones de derechos humanos, ante la anulación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de las leyes de auto amnistía del año 1995.
- Reparación. La Comisión sólo está facultada para recomendar el tipo de reparaciones –individuales o colectivas- que las víctimas deberían recibir de parte del Estado y sobre el particular, hay un abanico bastante extenso de alternativas (desde construcción de puentes o carreteras hasta desagrios públicos).

Por tanto, las organizaciones de derechos humanos no sólo tienen el reto de acompañar y, eventualmente, fiscalizar la actuación de la Comisión de la Verdad, sino sobre todo de asumir las tareas pendientes que esta Comisión deje cuando expire su mandato, en especial, en torno al Plan Nacional de exhumaciones, a la “judicialización” de los casos y a la exigencia de reparaciones para las víctimas. En estas tareas, el movimiento de derechos tiene y tendrá, a la vez, una relación de cooperación y de conflicto con las autoridades del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la procuraduría ad hoc anticorrupción, que tiene un procurador adjunto para investigar las violaciones a los derechos humanos entre 1990 y el 2000.

Instancia que lidere el cambio y nueva cultura judicial

Pese a sus grandes dificultades y sinsabores, la actual situación del sistema de justicia – a pesar de sus inmensas dificultades y complejidades- es sin duda mucho mejor que la anterior, no sólo porque la comparación la favorece tremendamente, sino también porque es fruto del proceso de transición y, en ese sentido, las “fuerzas democráticas” estamos comprometidas (o deberíamos estarlo) en la “refundación” de la justicia en el Perú, expresión bastante extendida y que refleja la voluntad de diversos sectores por tener un Poder Judicial radicalmente nuevo y distinto, independiente, eficiente, transparente, prestigiado y sensible a los valores democráticos y de derechos humanos. Por ello es que preocupa lo poco que se ha avanzado en esa dirección luego del impulso inicial, dejando pasar un momento propicio –y tal vez único en muchos años de nuestra historia- de una transición política en la que, por decirlo de alguna manera, “está de moda” (al menos en el discurso) un nuevo perfil de juez independiente, honesto y pro democracia y derechos humanos.

Hay claramente dos grandes agendas en materia judicial: por un lado, la de corto plazo y que tiene que ver fundamentalmente con la lucha anticorrupción y la solución del grave problema de la provisionalidad de jueces y fiscales. Por otro lado, está la agenda de largo plazo, la de los problemas históricos del Poder Judicial y que tienen que ir resolviéndose ya: la sempiterna excesiva carga procesal, los “cuellos de botella” que se forman en la Corte Suprema y la definición del rol jurisdiccional que debería cumplir, la escasez de recursos y la dependencia presupuestal, el costo de la justicia, la capacitación de los magistrados, la composición y funciones del órgano de gobierno, la descentralización del servicio de justicia, la imagen pública del Poder Judicial, etc.

El reto por ende es inmenso y se necesita liderazgo al interior del Poder Judicial que, en principio, deberían ejercer la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

pero que, en los hechos y hasta el momento, no lo vienen ejerciendo. No se trata de poner en tela de juicio a los vocales supremos ni de los integrantes del Consejo Ejecutivo en forma personal, sino de cuestionar un estilo de gobernar el Poder Judicial huérfano de conducción, de transparencia, de claridad, de capacidad de convocatoria. Por el contrario, los responsables del gobierno del Poder Judicial vienen actuando bastante próximos al “viejo estilo” de gobernar que imperó hasta la reforma judicial de 1995, que todos recordamos (o deberíamos recordar) y que, entre otros rasgos, se caracterizaba por falta de iniciativa, por una concepción bastante vertical, “napoleónica” y hasta autoritaria de las relaciones al interior del Poder Judicial, de espaldas a la sociedad, por una concepción “corporativa” del cuerpo judicial, por el apego a la “letra” y no al “espíritu” de la ley y por ser bastante reacios a los cambios e innovaciones.

Recordemos también que ese “viejo estilo” de gobernar no fue defendido por nadie cuando vino la intervención a través de las Comisiones Ejecutivas, ni siquiera por los que criticamos desde el inicio la reforma, sino que todos coincidimos en la necesidad de una conducción más clara y eficiente del Poder Judicial. Por tanto, salir de la “reforma judicial” de Fujimori y Montesinos, no debe significar de ninguna manera “volver al pasado” ni que las cosas “vuelvan a ser como antes”, sino superar tanto ese viejo estilo de gobierno como el estilo autoritario de la reforma que todos ahora rechazamos.

El hecho que se sancionara al Presidente de la Corte Superior de Lima, Sergio Salas, por ejercer su derecho de opinión y declarar que en el Poder Judicial faltaba precisamente liderazgo, la concentración de decisiones en el Consejo Ejecutivo en Lima de la que se quejan las Cortes Superiores del interior del país, la falta de pronunciamiento o toma de posición pública frente a hechos trascendentales para el país, algunas trabas para que los magistrados asistan becados a eventos de capacitación o la reciente prohibición al Presidente de la Corte de Lima para que una comisión de magistrados elabore un informe sobre la problemática laboral y remunerativa del personal de dicha Corte, son expresiones de ese “viejo estilo” de gobierno que, como es de suponer, es absolutamente contrario a la refundación democrática del Poder Judicial.

Al respecto, en el taller de validación y discusión del presente documento, el ex procurador anticorrupción José Ugaz advirtió que “quienes han sido reincorporados en sus puestos son los funcionarios de esa época (1985-1990), están regresando todos en olor a santidad y creo que eso explica en parte porqué tenemos funcionarios del nivel que tenemos en las instancias máximas del sistema: gran mediocridad, gran incapacidad, ausencia de liderazgo...”. En el mismo taller, el vocal superior de la Corte de Loreto, Aldo Atarama, se quejaba que “ahora estamos viviendo unas épocas “democráticas” para la sociedad, pero casi dictatoriales al interior del poder judicial. Para venir a este tipo de reuniones algunos magistrados nos hemos escapado y otros hemos pedido licencia por vacaciones”.

Falta pues liderazgo y conducción hacia la “refundación democrática” del sistema de justicia por parte de las altas autoridades judiciales, las mismas que hasta la fecha han mostrado mas bien una conducta bastante conservadora y un “viejo estilo” de gobernar el Poder Judicial que en definitiva conspira contra una justicia independiente, transparente y de cara a la sociedad. Frente a ello, las organizaciones de la sociedad civil deberían impulsar los cambios “desde fuera del Poder Judicial” y, a la vez, apoyar las iniciativas que “desde dentro de la justicia” se dirijan en ese mismo sentido y que, a

la fecha, fundamentalmente provienen del reducido núcleo de magistrados organizados en la Asociación de Jueces por la Justicia y la Democracia.

Consideramos que los cambios en la justicia no vendrán solos ni que son inevitables, sino que deben ser impulsados por una instancia o Mesa de coordinación que congregue, por un lado, a autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público de todas las instancias y, por otro lado, a otras autoridades y a representantes de la sociedad civil como colegios de abogados, universidades, asociaciones de magistrados y ONG; con algo en común entre todos ellos y que es lo fundamental: voluntad de cambio y no participación “decorativa”. Así como fue un error llevar adelante la anterior reforma judicial sin que los magistrados tuvieran participación en las decisiones trascendentales de la reforma judicial –sin perjuicio que muchos de ellos colaboraran con las autoridades de la reforma-, también sería un error intentar los cambios sólo con los jueces y fiscales sin abrirse a la sociedad.

Ernesto de la Jara grafica muy bien esta difícil situación al señalar que “el Poder Judicial tiene que hacer una especie de malabar circense: por un lado tiene que cerrarse completamente y por el otro abrirse del todo. Tiene que cerrarse a toda injerencia del poder político, económico o de cualquier tipo... sin embargo, hay que lograr el equilibrio con lo otro, es decir, con el riesgo de que el Poder Judicial busque cerrarse ante cualquier tipo de injerencia y considere que es una especie de monopolio exclusivo de jueces y fiscales... Actualmente, si se hace una mínima crítica al Poder Judicial, incluso los jueces y fiscales más democráticos se sienten susceptibles...”³²².

Por tanto, una instancia de coordinación tan sólo de “altas autoridades” o de las “cabezas” de las instituciones del sistema de justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, CNM, Tribunal Constitucional, AMAG), no tiene suficiente impulso para liderar los cambios, sobre todo tomando en cuenta el “viejo estilo” de gobierno que predomina en especial en el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y la escasa voluntad de cambio mostrada hasta la fecha.

Muestra de ello ha sido el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (GTAN) que se conformó con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que contó con el apoyo de una Secretaría Técnica y la asesoría de la consultora Apoyo y que más allá de buenas intenciones y calidades personales o profesionales, no se convirtió en el “motor del cambio” que requiere la justicia, sino que concluyó sus labores con la elaboración y escasa difusión de algunos documentos³²³.

La sombra de la injerencia política

Si bien es verdad en la Mesa de Diálogo promovida por la OEA, todas las fuerzas políticas de la “oposición democrática” apoyaron los primeros pasos para “reinstitutionalizar” el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la

³²² De la Jara, Ernesto, Principales temas judiciales con los que se enfrentan la sociedad y el gobierno peruanos: perspectiva general histórica y contemporánea, En: separata de la revista Ideele N° 144, Instituto de Defensa Legal, Lima, febrero del 2002, pp. 30 y 31).

³²³ El GTAN estuvo integrado por el Presidente de la Corte Suprema, el Presidente del Tribunal Constitucional, la Fiscal de la Nación, el Ministro de Justicia, el Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura y la Presidenta de la Academia de la Magistratura. Contó también con un grupo consultivo integrado por Javier de Belaúnde, Francisco Eguiguren, Franz Kundmüller, Ana Teresa Revilla y Jorge Santistevan.

Magistratura y la Academia de la Magistratura, dada la tradición histórica en nuestro país de injerencia política en la justicia, existe el riesgo de una nueva manipulación política, de un “cuoteo” o de parcelas de influencia de los partidos políticos al interior de la administración de justicia.

En su balance de la justicia del año 2000, si bien la revista *Ideele* era optimista, no dejaba de mostrar su preocupación por un peligro siempre en ciernes: “Los partidos han reclamado todos estos años independencia y dignidad para el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional y eso es precisamente lo que hay que reclamarles para el futuro: que no vuelvan a meter las manos en la justicia... Si bien es verdad que el vergonzoso control que Montesinos llegó a ejercer sobre la justicia no tiene parangón... ello no debe hacer olvidar las vedadas injerencias en las que también incurrieron gobiernos anteriores, antiguos magistrados relatan, por ejemplo, que durante el gobierno de Alan García algunos vocales –muy correctos personal y profesionalmente- al momento de votar seguían, sin embargo, las consignas del partido y votaban en bloque...”³²⁴.

Un hecho aislado pero preocupante sucedió a fines del año 2001. Ante tensiones al interior de la Corte Suprema para elegir al Presidente de dicha órgano –pues su anterior presidente, Mario Urrelo, no fue ratificado por el CNM y, por ende, había asumido transitoriamente la presidencia Oscar Alfaro-, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 27568, que independientemente de la bondad o no de su contenido, en definitiva fue una ley con nombre propio, para resolver una situación particular y concreta y, por ende, constituyó una indebida injerencia del Parlamento. En efecto, la referida norma reguló el quórum que se requiere en la Sala Plena de la Corte Suprema para elegir a su Presidente y dispuso que en caso de no alcanzarse dicho quórum, asumiría la presidencia el vocal más antiguo que, en ese momento, era el presidente en ejercicio. En consecuencia, la ley favoreció la permanencia de Oscar Alfaro al frente del Poder Judicial.

Por tanto, ahí hay otro reto importantísimo para las organizaciones de la sociedad civil: permanecer vigilantes ante nuevos intentos de copamiento o injerencia política en la justicia, denunciar estos hechos y exigir el respeto de la independencia de jueces y fiscales.

Acceso a la justicia

Finalmente, consideramos que las organizaciones de la sociedad civil seguirán jugando un papel importante en la promoción del acceso a la justicia, en especial, de los sectores sociales de escasos recursos, rurales y urbano marginales.

En cuanto a la justicia de paz, diversas instituciones locales y nacionales siguen trabajando en coordinación con las Cortes Superiores de Justicia. En el caso del Programa Nacional de Justicia de Paz que dirige el Instituto de Defensa Legal, en su plan 2002-2004 se ha trazado como metas fundamentales, en una primera etapa concentrarse en la difusión y análisis –junto con las autoridades judiciales y electorales- de la ley de elección popular de jueces de paz, elección que deberá llevarse a cabo a mediados del 2003 y que requiere de una cuidadosa preparación, en especial, por parte

³²⁴ Lovatón, David, Justicia y Democracia ¿aprendimos la lección?, En: revista *Ideele* N° 134, Instituto de Defensa Legal, Lima, diciembre del 2000, p. 31.

de las autoridades judiciales. Asimismo, en el marco de la reforma constitucional y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en esta primera etapa se intentará terminar de dibujar el nuevo marco legal de la justicia de paz.

En una segunda etapa y luego de la elección popular de los jueces de paz en todo el país, un plan nacional de capacitación en coordinación con la Academia de la Magistratura, las Cortes Superiores y las instituciones locales que desde hace varios años vienen trabajando en este terreno (ONG, Iglesia Católica).

Vinculada a la justicia de paz está la justicia comunal reconocida por el artículo 149° de la Carta de 1993 y que podría ser catalogada como justicia indígena. Esta justicia comunal es ejercida por las autoridades de las comunidades campesinas y nativas –con el apoyo de las rondas campesinas–, dentro de su ámbito territorial y aplican su derecho consuetudinario, siempre y cuando no vulneren derechos fundamentales de la persona. Esta justicia comunal tiene muchos puntos de contacto con la justicia de paz: aplica usos y costumbres, cercana a la población, ejercida por no abogados y resuelve conflictos vecinales o familiares. En general es bien vista por los comuneros. Si bien en los hechos es ejercida por muchas comunidades, a la fecha no ha sido desarrollada legalmente ni precisada su posición frente a la justicia de paz.

En torno a la conciliación extrajudicial el gran reto que tienen por delante los colegios de abogados y las ONG es, por un lado, introducir las reformas legislativas necesarias para rescatar la institución y, fundamentalmente, evaluar la conveniencia de mantener su obligatoriedad en algunos distritos judiciales del país. Por otro lado, exigir al Ministerio de Justicia y a las demás instituciones públicas o privadas involucradas, mayor control de la calidad del servicio de conciliación que se brinda y mayor control en la calidad de la formación de conciliadores. Un factor de peso que juega en contra de todas estas medidas necesarias son los intereses económicos creados en cientos de conciliadores, centros de conciliación y al interior de algunos Colegios de abogados, que pueden resistirse a los cambios.

ANEXO 1

Síntesis de informes anuales de la Comisión Andina de Juristas

AÑO	AVANCES	RETROCESOS
Año 1995	<ul style="list-style-type: none"> • Entra en funciones el Consejo Nacional de la Magistratura, como ente rector en el nombramiento de jueces y fiscales • Se aprobó una ley disponiendo que los procesos encargados a tribunales sin rostro sean enviados a salas penales ordinarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, desactivando al Consejo Ejecutivo, lo cual constituye un retroceso ya que recorta el tiempo para llevar a cabo la reforma, obliga a capacitar nuevamente a los magistrados y a redefinir la modernización de la infraestructura judicial. • El traslado de expedientes a tribunales ordinarios fue postergado porque los grupos terroristas aún no estarían totalmente desarticulados.
Año 1996	<ul style="list-style-type: none"> • Se inicia la designación de magistrados por medio del CNM. • Centralización de las decisiones y del manejo presupuestario del Poder Judicial en la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial. • Se crearon más salas y juzgados en los principales distritos judiciales con el fin de descongestionar y así aligerar la carga procesal del país. • Creación del Consejo de Coordinación Judicial • Creación de Juzgados Corporativos • Habilitación en los centros penitenciarios de salas de juzgamiento, para así evitar el traslado de los reos con la finalidad de aligerar los procesos y brindar mayores medidas de seguridad. • La Academia de la Magistratura se convierte en 	<ul style="list-style-type: none"> • La reestructuración del poder judicial y la modernización de su administración, choca constantemente con la resistencia de la tradicional estructura judicial y la inoperante maquinaria administrativa. • Se acentuaron problemas como la corrupción en la administración de justicia • Se acrecienta la ineficiencia en materias propias de la justicia militar.

	el organismo que se encarga de la evaluación de los conocimientos y capacitar a los jueces y fiscales.	
Año 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Módulos Corporativos de apoyo a los Juzgados Especializados • Creación de salas itinerantes. Así se evita el traslado de expedientes hacia las cortes, agilizando el proceso y acercando la justicia a la población. • Implementación de un Sistema de Registro de expedientes Judiciales, desde el cual se puede hacer un seguimiento del estado de los mismos. • Se promulga la Ley de Conciliación, la cual recién será obligatoria a partir del 2001, dando como resultado la creación de Centros de Conciliación privados 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación de la aprobación del nuevo Código Procesal Penal, el cual viene esperando su promulgación hace muchos años. • Se mantienen los tribunales sin rostro en el fuero militar para casos de terrorismo por traición a la patria. • La independencia de los magistrados está mediatizada en un importante número de procesos.
Año 1998	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de los Módulos Básicos de Justicia, como medio de acceso a la justicia en lugares con gran carga procesal y con dificultad de acceso a la justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se observa que a pesar de los esfuerzos de la OCMA, en su último balance afirma que existe un alto porcentaje de magistrados comprometidos en casos de corrupción. • Se dan claras luces que el gobierno, mediante el sistema de justicia, persigue a los opositores al régimen. • Los centros penitenciarios no cuentan con las medidas ni de seguridad ni de infraestructura para poder albergar una población que excede en un 18% a la planificada.
Año 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Se comienzan a implementar sistemas alternativos de administración de justicia, como el arbitraje y la conciliación. • Desde el 2001, la 	<ul style="list-style-type: none"> • La excesiva provisionalidad de jueces y magistrados es un mecanismo por el cual se permite el control de la administración de justicia, violando el principio de independencia judicial y

	conciliación extrajudicial será obligatoria	dando como resultado un estado de inestabilidad. <ul style="list-style-type: none">• Se sobredimensionan las competencias de la justicia militar respecto a las del poder civil, como el fallo de la Corte Interamericana respecto a los terroristas chilenos y la negativa del tribunal militar ante el fallo.
--	---	---

ANEXO II

Síntesis de los artículos o entrevistas de la revista *Ideele* dedicados al tema justicia

No.	TÍTULO	MATERIA	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA
1	Desafío de la transición democrática. La persecución política del delito con todas la de la ley.	Los delitos cometidos por el régimen anterior , son entre otros los desafíos de la transición democrática. Entre las medidas especiales está la Ley de Arrepentimiento, No. 27378.	Revista <i>ideele</i> No. 135, febrero de 2001; p.13, 63-65.
2	Razones de peso pesado para pasar por encima de las leyes de amnistía. Las Leyes de Amnistía: Y el combate a los violadores de Derechos Humanos, ¿Cuándo?	El Estado tiene el deber de sancionar a los violadores de derechos humanos y evitar la impunidad. Las leyes de amnistía en la comunidad internacional y en el ordenamiento interno.	Gamarra, Ronald: Revista <i>ideele</i> No. 135, febrero de 2001; p.69-73.
3	La Justicia contra el Grupo Colina	A raíz del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de las Leyes de Amnistía, se ordenó la detención de los miembros del Grupo Colina.	Revista <i>ideele</i> No. 136, marzo de 2001; p.85
4	Defender los Derechos Humanos desde la Procuraduría.	Entrevista a Ronald Gamarra respecto del papel de la Procuraduría en defensa de los Derechos Humanos.	Revista <i>ideele</i> No. 136, marzo de 2001; p.86-87.
5	El gobierno de Paniagua en la recta final – Lo que faltaría para el broche de oro. Administración de Justicia: Metas posibles respetando la autonomía.	Preguntas a destacados especialistas de lo que faltaría hacer en el gobierno de transición. Alberto Borea sobre Administración de Justicia.	Borea, Alberto: Revista <i>ideele</i> No. 138, junio de 2001; p.21-22.
6	José Ugaz. “Una corrupción altamente organizada y profesional”	Entrevista a José Ugaz sobre las visiones de la Procuraduría respecto del sistema de corrupción del régimen de Fujimori y Montesinos, y el aporte legal para la creación de un sistema anticorrupción.	Revista <i>ideele</i> No. 138, junio de 2001; p.28-31.
7	Poder Judicial y Consolidación de la Democracia.	El poder judicial tiene un papel importante para que la justicia pueda hacer lo propio dentro de la legalidad, por lo tanto debe dotarse de un órgano de gobierno con juristas de prestigio.	Andrés Ibáñez, Perfecto Revista <i>ideele</i> No. 138, junio de 2001; p.42-45
8	Livio Pepino. Operación	Respecto de la experiencia italiana en	Livio Pepino: Revista

	“Manos Limpias” en Italia.	la lucha contra la corrupción, análisis de este proceso que se inició en 1992.	idee No. 138, junio de 2001; p. 46-49.
9	A la Anticorrupción, desde los Derechos Humanos.	Reflexiones desde la experiencia de Derechos Humanos en torno al trabajo anticorrupción, en distintas dimensiones.	Revista idee No. 138, junio de 2001; p. 50-51
10	Antonia Saquicuray: Jueces por la Democracia y por el cambio en el Poder Judicial.	Entrevista a Antonia Saquicuray, sobre temas de proceso de depuración, elección y nombramiento de jueces y fiscales por el Consejo Nacional de la Magistratura.	Revista idee No. 138, junio de 2001; p.100-102
11	El Inicio de la caída de la impunidad en el país.	La lucha sostenida contra la impunidad desde fines del 2000, y los pasos decisivos que se dieron. La comisión de la Verdad y consolidar, reforzar el sistema anticorrupción en el ámbito jurisdiccional.	Gamarra, Ronald: Revista idee No. 138, junio de 2001; p.104 - 106.
12	El Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Antonio A. Cancado: Una evaluación Histórica.	Entrevista al Dr. Antonio A. Cancado, Presidente de la CIDH, sobre como se percibe el cambio fundamental en el Sistema Interamericano, respecto de su base jurisdiccional en materia contenciosa.	Revista idee No. 138, junio de 2001; p. 108-113.
13	La justicia en manos de la mujer	Entrevista a 4 Magistradas que demostraron dignidad y profesionalismo en el Poder Judicial y el Ministerio Público.	Revista idee No. 139, junio de 2001; p.30-35
14	Antonio A. Cancado: Perú y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.	Segunda parte de la entrevista al Dr. Antonio A. Cancado, Presidente de la CIDH, sobre la conciencia creciente de combatir las violaciones a los Derechos Humanos a nivel internacional y el aporte de la sociedad civil.	Revista idee No. 139, julio de 2001; p.85-88
15	La Procuraduría Ad-Hoc y los Derechos Humanos.	Los avances de lucha contra la impunidad desde la Procuraduría Pública Ad-Hoc, dificultades y perspectivas de trabajo.	Gamarra, Ronald a: Revista idee No. 140, septiembre de 2001; p.37-43
16	Oportunidad histórica para Poder Judicial. Contienda de competencia en el caso Barrios Altos – Matanza de	La oportunidad de la Corte Suprema para emitir un pronunciamiento histórico, en el que fundamente la competencia de la jurisdicción penal.	Revista idee No. 140, septiembre de 2001; p.66-68

	Barrios Altos: delito común o delito de función? La Corte Suprema tiene la palabra.		
17	Vladivideos e Ilegalidad de la Prueba.	José Hurtado, destacado penalista, reflexiona sobre el valor probatorio de los vladivideos.	Hurtado Pozo, José Revista ideele No. 140, septiembre de 2001; p.73-75
	Perú – Suiza: Corrupción, Lavado de dinero y confiscación.	Pistas planteadas por José Hurtado Pozo para que el Perú recupere el dinero proveniente de la corrupción del régimen de Fujimori y Montesinos.	Hurtado Pozo, José Revista ideele No. 142, noviembre de 2001; p.22-24.
18	El Poder Judicial debe dar la cara a la sociedad – Sergio Salas	Entrevista a Sergio Salas, Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima, sobre lo que ha cambiado o no en el Poder Judicial	Revista ideele No. 142, noviembre de 2001; p.28-34
19	Versión Oficial del estado del Poder Judicial después de la Reforma.	Diagnóstico del Consejo Transitorio del Poder Judicial sobre el estado en que la Reforma Judicial de Fujimori y Montesinos dejó al Poder Judicial.	Revista ideele No. 142, noviembre de 2001; p.34-36
20	Puntos Básicos para la Refundación de la administración de justicia.	Condiciones que requiere la administración de justicia para que se den los cambios necesarios.	De la Jara, Ernesto Revista ideele No. 142, noviembre de 2001; p.37-39
21	Un año de lucha Anticorrupción: Balance de la Procuraduría Ad-Hoc	Balance de la labor de la Procuraduría Ad-hoc, aspectos positivos y negativos.	Ugaz Sánchez-Moreno, José Revista ideele No. 143, diciembre de 2001; p.28-31,65
22	El IDL por la refundación del Poder Judicial	Respecto de 3 actividades que el IDL realizó en Lima, Chiclayo e Iquitos por la democratización de la justicia.	Revista ideele No. 138, diciembre de 2001; p.122-125
23	Perfecto Andrés Ibáñez: “El cambio cultural es esencial para mejorar la administración de justicia”	Entrevista a Perfecto Andrés Ibáñez sobre cuales son los puntos relevantes para mejorar la administración de justicia: estabilidad en el cargo de juez, aspecto cultural, asociación de jueces. La experiencia italiana.	Revista ideele No. 125, febrero de 2000; p 50-54.
24	Deconstruyendo la Democracia: Perú bajo el gobierno del presidente Alberto Fujimori.	Coletta Youngers de WOLA, extractos del informe y recomendaciones para la política exterior de E.U. hacia el Perú. La reforma ha sido el principal camino para que el Ejecutivo extienda sus	Revista ideele No. 125, febrero de 2000; p 86-88.

		influencias, sobre el estamento judicial.	
25	El Informe de la Coordinadora. Prioridad: La restauración del Estado de Derecho.	La intervención y el absoluto control de las instituciones democráticas (Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional), una de las principales consecuencias de la imposición de un inconstitucional tercer mandato.	Revista ideele No. 126, marzo de 2000; p. 40-41
26	Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Hay reformas ... y reformas.	Dos posiciones encontradas respecto de una reforma en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que hasta cierto punto reflejan una crisis en el sistema. La deficiencia judicial uno de los principales problemas en la mayoría de nuestros países.	Dulitzky, Ariel E. Revista ideele No. 126, marzo de 2000; p 49-52.
27	El Banco Mundial y la Reforma Judicial en el Perú	Partes centrales del informe presentado por Lawyers Committe de Nueva York, respecto de la suspensión del préstamo aprobado por el Banco Mundial para la Reforma Judicial en el Perú.	Revista ideele No. 126, marzo de 2000; p.73-76
28	Motines en Penales: La política del encierro y el olvido.	La lentitud procesal vinculada directamente a la actividad del Poder Judicial, en el contexto del proceso de reforma, a pesar de la creación de juzgados y salas no alivió el problema de carga procesal, lo hizo más lento. Conclusiones y recomendaciones.	Meza, Robert. Revista ideele No. 126, marzo de 2000; p 77-80
29	Legitimidad y Poder de los Jueces. Perfecto Andrés Ibáñez.	Entrevista a Perfecto Andrés Ibáñez, sobre los efectos buenos y malos de la opinión pública en la administración de justicia.	Revista ideele No. 126, marzo de 2000; p 81-83.
30	No a la trafa, no al truco: Investigue usted Doctora Trabuco.	Análisis del estado actual de la investigación fiscal sobre la denuncia de la falsificación masiva de firmas.	Revista ideele No. 127, abril-mayo de 2000; p 70-72
31	Otra condena Internacional contra el Perú. Destitución de jueces en abril de 1992.	Síntesis del caso del ex - Vocal Supremo Walter Vásquez Vejarano contra el Estado Peruano ante la CIDH, por haber sido destituido arbitrariamente de su cargo.	Revista ideele No. 128, junio de 2000; p.88-90

32	Las elecciones Frankenstein: 830 razones. Separata Especial.	1.Imponiendo la Interpretación auténtica. 2.Las instituciones electorales al servicio de la reelección: El poder judicial y los jurados electorales. El Ministerio Público y los jurados Electorales. 7.Las Firmas: La denuncia y su encubrimiento. Acusando a testigos, exonerando a culpables.	Revista ideele No. 128, junio de 2000; p 5-10, 19-23.
33	Poder Judicial: ¡Cuidado con las Salas Transitorias y Especializadas!	Entrevista a los juristas Javier de Belaunde y Jorge Avendaño, sobre como funcionan las Salas Transitorias y Especializadas, como sistema de control.	Revista ideele No. 130, agosto de 2000; p.28-30
34	Impunidad y Derecho Penal Internacional. Kai Ambos	Temas del libro “Impunidad y Derecho Internacional Penal”, análisis y definición de leyes de impunidad y leyes de amnistía peruana entre otras.	Iván Bazán Chacón Revista ideele No. 130, agosto de 2000; p 88-90
35	Lori Berenson: Cuestión de Estado (o más bien de Gobierno)	El caso de Lori Berenson, si es absuelta o liberada indebidamente, será por una decisión política acatada por el Poder Judicial.	Revista ideele No. 131, setiembre de 2000; p 7-9.
36	Los Requisitoriados en Talavera de la Reyna .	La Sala Penal Nacional Corporativa para casos de Terrorismo, una crónica de su trabajo.	Revista ideele No. 131, setiembre de 2000; p. 33-35
37	Tres requisitos para tener elecciones limpias.	El primero, que los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público, tienen que ser magistrados titulares.	Roncagliolo, Rafael Revista ideele No. 132, octubre de 2000; p 15
38	Falsificar un millón de firmas no es delito.	Roger Rodriguez Medrano, Presidente de la Sala de Delitos Tributarios y Aduaneros, ordeno el archivamiento definitivo del proceso penal sobre la falsificación de un millón de firmas.	Revista ideele No. 132, octubre de 2000; p.34
39	Lo que debe Cambiar en el Sistema Judicial. Transición Democrática.	Poder Judicial y Ministerio Público. Consejo Nacional de la Magistratura y Academia de la Magistratura. Opinión de reconocidos juristas.	Revista ideele No. 132, octubre de 2000; p.38-41.
40	Transición democrática, sin inocentes en prisión.	Mientras Blanca Nelida Colán (Fiscal de la Nación) se declara cómplice de	Revista ideele No. 132, octubre de 2000; p 42-43

		Montesinos, muchos inocentes siguen en las prisiones. Dar solución a esto es parte de los acuerdos políticos de la transición.	
41	Posibilidades de la Defensa Pública en Guatemala y Colombia.	Experiencias de Guatemala y Colombia sobre la defensa pública, (abogados de oficio), una tarea pendiente en el Perú, es posible mejorar.	Revista ideele No. 132, octubre de 2000; p 89-91
42	El Caso Montesinos: Análisis Jurídico	Análisis jurídico del caso Montesinos, delitos, bienes jurídicos protegidos, tipos penales, medios probatorios. Asilo político, proceso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.	Separata Especial Revista ideele No. 132, octubre de 2000; 28p.
43	La Pesadilla Terminó	Valentín Paniagua, garantía de un anuncio de tiempos mejores. La investigación sobre los crímenes del Fujimorismo parte de una agenda inmediata.	Revista ideele No. 133, noviembre de 2000; p 2-4
44	Justicia y Democracia: ¿Aprendimos la lección?	Balance en positivo del sistema judicial en el Perú, el sistema judicial ya no es equivalente a impunidad.	Revista ideele No. 134, diciembre de 2000; p.29-32
45	Las (i)rresponsabilidades de Fujimori y Montesinos.	Denuncias de corrupción y el hallazgo de cuentas millonarias en bancos extranjeros, crímenes contra la humanidad, planes criminales, poder organizado. Responsabilidad penal de sus autores por los graves delitos.	Gamarra, Ronald Revista ideele No. 134, diciembre de 2000; p 49-52
46	Área de Defensa Legal	Una de las líneas de acción del IDL, casos tipos que patrocina. Caso de tortura en la Corte Suprema, Fraude – 2000 entre otros.	Revista ideele No. 134, diciembre de 2000; p 107-110
47	Una buena sentencia sobre inocentes requisitorizados.	Caso Cochaspaca: Sentencia del Poder Judicial, la Sala Superior Penal Corporativa para casos de terrorismo dictó sentencia absolutoria de 11 cochaspacinos.	Durán, Rubèn Revista ideele No. 115, febrero de 1999; p 60-62
48	Nombramiento de Jueces y Fiscales Titulares. ¿Por este Consejo Nacional de la	El Consejo Nacional de la Magistratura no es garantía de un proceso de selección objetivo e	Revista ideele No. 116, marzo de 1999; p.18-20

	Magistratura?	independiente.	
49	Aguaytía: Un caso más de tortura.	El caso de Miguel Raúl Andahua, torturado por efectivos de la Marina de Guerra. Inacción del Ministerio Público. La solicitud de IDL a la Comisión Ejecutiva para que designe un Fiscal Ad-hoc.	Revista ideele No. 116, marzo de 1999; p72-73
50	Sobre las Reformas Judiciales en América Latina	Entrevista a Julio Faúndez sobre las Reformas Judiciales en América Latina, lineamientos generales.	Revista ideele No. 117, abril de 1999; p 28
51	Rompiendo el dique de la Ley de Amnistía ¡Regresan!	La posición de la CIDH frente a las leyes de Amnistía. Sobre los casos de desapariciones en el Perú.	Revista ideele No. 118, mayo de 1999; p 12-15
52	La Corrupción: Un problema al que hay que meterle el diente. (que no es lo mismo que participar de la mordida).	Ernesto Gamarra Olivares: Problema Nacioanal. José Ugaz Sánchez-Moreno: Justicia Corrupción y transparencia. Corrupción equivales a Monopolio mas discrecionalidad menos responsabilidad.	Revista ideele No. 118, mayo de 1999; p 25-28
53	¿Qué hacer con los requisitorios? La propuesta del IDL.	El IDL ha revisado procesos por delito de terrorismo. Conclusiones y propuestas de solución al problema.	Revista ideele No. 118, mayo de 1999; p 48-53
54	La ONU y las detenciones arbitrarias en el Perú	Resumen del informe del grupo de trabajo de las Naciones Unidas, sobre detenciones arbitrarias en el Perú. Nivel judicial.	Durán, Rubén Revista ideele No. 118, mayo de 1999; p 56-57
55	¿Se hará justicia?	El caso de Lucas Huamán, torturado hasta la muerte. Resumen del proceso judicial.	Revista ideele No. 118, mayo de 1999; p 58-59.
56	Una corriente Democrática en el Poder Judicial. Jueces por la Justicia y la Democracia.	Conversación con dirigentes de la Asociación. Magistrados de trayectoria intachable, que han asumido sus propios desafíos.	Revista ideele No. 118, mayo de 1999; p.69-73.
57	El proyecto de ley de revisión de sentencias. Los inocentes en la cárcel y los culpables en la calle.	Debate en el congreso sobre esta ley, opiniones encontradas.	Revista ideele No. 120, julio de 1999; p10-11
58	La justicia salió del Despacho y se acercó a	Pormenores del proceso judicial de los requisitorios por delito de	Revista ideele No. 121, agosto de 1999; p 63-66

	“Oreja de Perro”	terrorismo, que fueron absueltos. Una nueva forma de administrar justicia.	
59	“Para reformar el Poder Judicial habría que tomar medidas bastante distintas a las de hoy” Marcial Rubio	Entrevista a Marcial Rubio sobre sus propuestas de cómo mejorar el Poder Judicial, la reelección presidencial y otros temas de interés.	Revista ideele No. 121, agosto de 1999; p.73-76.
60	Lucas Huamán No descansa en Paz	Primer caso en el Perú sobre delito de tortura seguido de muerte, que no fue sancionado, en el Juzgado Mixto de La Mar.	Revista ideele No. 123, noviembre de 1999; p.87-88
61	Un Poder Judicial Provisional	Desconfianza frente a la solución de la “provisionalidad” que pretende dar el cercenado Consejo Nacional de la Magistratura, al estilo oficialista.	Revista ideele No. 124, diciembre de 1999; p.95-97
62	¡Por fin! Torturar será delito.	El Congreso aprobó la ley tipificando la tortura como delito. El tipo penal y lo que le faltó a la ley.	Revista ideele No. 105, marzo de 1998; p 71-72
63	En la Política: ¡Se acabo el verano!	El Consejo de la Magistratura ha muerto: Los miembros del Consejo de la Magistratura denunciaron la ley 26933 como inconstitucional.	Revista ideele No. 106, abril de 1998; p 2-5
64	Cuestión de Principios	Entrevista a Róger Rodríguez Iturry. A raíz de su renuncia irrevocable y de 6 miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, porque se les arrebató por ley una atribución constitucional.	Revista ideele No. 106, abril de 1998; p.7-11
65	Una Buena Racha. Desde que los jueces tienen rostro.	Muestra de sentencias que recogen criterios a favor de la causa de los inocentes, desde que los jueces tienen rostro y se hacen responsables de lo que firman.	Revista ideele No. 106, abril de 1998; p.64-65
66	¿Quién salvará a los requisitorios?	El origen de las requisitorias, como funciona, no caduca hasta la detención.	Revista ideele No. 106, abril de 1998; p 68-70
67	Consejo Nacional de la Magistratura. ¡Basta ya de suplentes! Que vuelvan los titulares.	Magistratura, Constitución y libertad. Entrevista a Roger Rodríguez Iturri, sobre las atribuciones que se le despojaron al consejo Nacional de la Magistratura.	Revista ideele No. 112, octubre de 1998; p 7-9
68	Evitemos que miles de Inocentes mas vayan presos.	Requisitorios: Causas del problema, dos vías de solución	Revista ideele No. 112, octubre de 1998; p 26-28

		complementarias, Poder judicial y la Comisión ad-hoc.	
69	2+1=2 (¿Todavía se puede?) El control de la institucionalidad. (...los últimos capítulos y un final anunciado)	1998 tampoco fue un buen año para la institucionalidad democrática, el gobierno no pestañeo ni siquiera cuando tuvo que sacrificar el Estado de Derecho. Obtuvo el control absoluto del sistema de administración de justicia.	Revista ideele No. 114, diciembre de 1998; p.10-14
70	El nuevo papel económico del sistema jurídico.	Reflexion sobre los vinculos entre eficiencia social, decisiones judiciales , responsabilidad jurídica y consecuencias económicas de las decisiones judiciales.	Iguíñez, Javier Revista ideele No. 114, diciembre de 1998; p.48-51
71	Primer caso de tortura que será juzgado en el Perú. La muerte de Lucas Huamán.	En febrero de 1998, se tipificó como delito la tortura. El caso de Lucas Huamán.	Revista ideele No. 114, diciembre de 1998; p.64-65
72	Sobre democracia, tribunales y acceso a la información.	Fallo sin precedentes de la Corte Suprema, a favor de la Sociedad peruana de derecho Ambiental. Análisis del caso, por el abogado de la causa.	Chirinos, Carlos Revista ideele No. 94, marzo de 1997; p47-48
73	Fallo final para un problema pendiente.	Respecto del fallo del Tribunal Constitucional, que declaró inaplicable la ley que habilita la postulación del Presidente Fujimori.	Eguiguren, Francisco Revista ideele No. 94, marzo de 1997; p 69-70
74	Reelección: el debate está jurídicamente definido.	Sobre la sentencia del Tribunal Constitucional acerca de la Ley de Reelección.	Revista ideele No. 94, marzo de 1997; p 71-72.
75	Fiscal de la Nación habemus Entrevista a Miguel Aljovín	Entrevista a Miguel Aljovín, sobre su cargo, el Ministerio Público y las facultades que el Congreso derivó a la Comisión Ejecutiva.	Revista ideele No. 94, marzo de 1997; p.73-75 y 85
76	Golpe al Tribunal Constitucional. Ultimo minuto.	Comisión del congreso que investiga el robo de documentos denunciados por Delia Revoredo, emitió dictamen en mayoría y se pronuncia por la acusación constitucional contra 4 magistrados denunciantes.	Revista ideele No. 97, mayo de 1997; p.30
77	“Todo ha sido una emboscada”	Entrevista a Manuel Aguirre Roca. Sobre la destitución arbitraria de los	Revista ideele No. 98, junio de 1997; p.5-9

	Manuel Aguirre Roca	Magistrados por el oficialismo.	
78	Tribunales sin rostro: Una aberración	Impresiones de una periodista, sobre el Tribunal de jueces sin rostro. Gracias a la invitación del Presidente de la Corte Superior de Lima, Marcos Ibazeta.	Sánchez Aizcorbe, Mariana Revista ideele No. 98, junio de 1997; p 60
79	Reforma Judicial. Árbol que crece torcido ...	Crítica a la reforma judicial, los problemas que debe enfrentar y las acciones que debe tomar.	Revista ideele No. 100, Edición especial. Agosto-setiembre de 1997; p.53-58
80	Jueces sin rostro. Inquisición y justicia ciega en el Perú de los noventa.	Los tribunales anónimos. De magistrados a inquisidores.	Revista ideele No.102, noviembre de 1997; p 52 - 54
81	Institucionalidad: ¿hay o no contrapesos en el ejercicio del poder político? La balanza no funciona está arreglada está cambiada.	Análisis de los roles que tuvieron las instituciones frente al poder político, al oficialismo.	De la Jara, Ernesto Revista ideele No. 103 - 104, diciembre de 1997; p.36-40
82	¿Nugent dejará el tribunal constitucional?	Sobre que es lo que debe hacer Nugent.	Aguirre Roca, Manuel Revista ideele No. 103 - 104, diciembre de 1997; p.41
83	¿Seguirá Dellepiani al frente de la Reforma Judicial?	Respuestas de ambos autores, analizando si Dellepiani desempeñó adecuadamente su función.	Beatriz Mori Mejía Ricardo Herrera Revista ideele No.103-104, diciembre de 1997; p.42
84	¿Se devolverá al Fiscal de la Nación sus prerrogativas?	Analizan y responden sobre la importancia de la devolución de las prerrogativas del Fiscal de la Nación.	Oscar Medelius Jorge Avendaño Revista ideele No. 103 - 104, diciembre de 1997; p.45
85	¿De la Justicia sin rostro a la justicia sin norte?	Los Tribunales anónimos llegan a su fin, En adelante contarán con Magistrados especializados en materia penal.	Gamarra, Ronald. Revista ideele No. 103-104, diciembre de 1997; p. 84-85
86	¿Arriba o abajo del promedio de corrupción? ¿Corrupción a medias?	La corrupción, causas, como combatirla ... a raíz de la Conferencia Internacional Anticorrupción.	Ugaz, José Revista ideele No. 103-104, diciembre de 1997; p.102-104
87	Reforma de la Justicia	La reforma y modernización de la	De la Jara, Ernesto

	¿Cuánto tiene de ruido y cuanto de nueces?	administración de justicia se convirtió en una de las principales preocupaciones de las autoridades. Sin embargo el contexto da para dudas e incertidumbres.	Revista ideele No. 84, febrero –marzo de 1996; p.2-5
88	En Busca de Jueces “verdes”	Entrevista a Carlos Montoya Anguerri. Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura. Conversó sobre los recientes nombramientos de Magistrados y otros temas de actualidad.	Revista ideele No. 84, febrero-marzo de 1996; p. 8-10
89	“Modernización, para ser eficiente e independiente”	Entrevista a Ernesto Giusti. Vocal de la Corte Suprema. Magistrado de gran prestigio. Respecto del tema de reforma y administración de justicia	De la Jara, Ernesto Revista ideele No.85, abril de 1996; p.19-22
90	Anagrama: La justicia del poder, el poder de la justicia.	El tema de reforma y administración de justicia cada vez cobra mayor importancia, sin embargo, se ha vuelto casi consenso, no tocar temas tabú como los conflictos entre el poder y la justicia.	De la Jara, Ernesto Revista ideele No.86, mayo de 1996; p.19-21
91	Legislación Antiterrorista: seis modificaciones urgentes.	Ley antiterrorista sigue siendo fuente directa de arbitrariedades.	Revista ideele No. 86, mayo de 1997; p. 32-33
92	Tribunal Constitucional: ¿entre 22 millones no hay 7 justos? ... sí y mucho mas de 7.	Respuestas de destacados juristas, mencionando su abanico de posibilidades.	Revista ideele No.87, junio de 1996; p.32-33
93	Hay amnistías y amnistias. Entrevista con José Antonio Martín Pallín, de AI.	Magistrado del Tribunal Supremo de España, sobre lo que en el Perú observó	Revista ideele No. 87, junio de 1996; p.40-41
94	Concentración de Poder y Reforma Judicial.	Análisis del problema de concentración de poder en determinadas personas, externas a los órganos que se van a reformar.	Revista ideele No.88, julio de 1996; p.4, 8.
95	Lo escrito con la mano se está borrando con el codo.	Entrevista a Javier de Belaúnde. A raíz de su renuncia al Consejo Directivo de la Academia Nacional de la Magistratura, como consecuencia de la Ley 26623.	Revista ideele No.88, julio de 1996; p. 5-8
96	Tribunal Constitucional ...	Tema de actualidad, respecto de	Revista ideele No.88, julio

	habemus	quienes lo conforman y los retos que deben enfrentar.	de 1996; p.9
97	Conformado a regañadientes	Análisis sobre la sorpresiva constitución del Tribunal Constitucional.	García Belaúnde, Domingo Revista ideele No.88, julio de 1996; p.10
98	Un Tribunal en un páramo de autocracia.	Sobre la función del Tribunal, en un momento en el que está vigente la autocracia.	Borea Odría, Alberto Revista ideele No.88, julio de 1996; p.11-12
99	El mejor Tribunal posible	Sobre la elección de los Magistrados quienes conforman el Tribunal Constitucional.	Pease García, Henry Revista ideele No.88, julio de 1996; p. 13-14
100	Reforma de la Administración de Justicia: Al pan, pan y al vino, vino.	Exposición de razones que sustentan la posición en contra de la reforma de la administración de justicia, de manera clara y directa.	Revista ideele No.89, agosto de 1996; p.11-14
101	La Reforma Judicial: La apuesta de Eguiguren.	Entrevista a Francisco Eguiguren. Explica sus razones y su visión de la actual Reforma Judicial, al haber decidido mantenerse en el cargo de la dirección de la Academia de la Magistratura.	De la Jara, Ernesto Revista ideele No.91, octubre de 1996; p.25-29
102	Encuesta: A estudiantes de derecho sobre reforma judicial.	Encuesta realizada a alumnos de derecho de las universidades: Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Nacional Mayor de San Marcos.	Revista ideele No. 92, noviembre de 1996; p.60-61
103	¿Que balance se puede hacer de la Reforma Judicial?	Manifiesta la sensación de incertidumbre frente al “festival de proyectos”, que no deja ver cual es el proyecto principal de la Reforma.	De la Jara, Ernesto Revista ideele No.93-94, diciembre de 1996; p.34-35
104	¿Cuál es la importancia del Tribunal Constitucional?	Análisis sobre la importancia del Tribunal constitucional, sobre lo temprano de su creación, sobre su atípica conformación y sus primeros pronunciamientos.	Ferrero Costa, Raúl Revista ideele No.93-94, diciembre de 1996; p.38, 40 Bustamante Belaúnde, Alberto Revista ideele No.93-94, diciembre de 1996; p.39-40
105	La Prueba en los juicios por terrorismo – En nombre de los inocentes	La prueba un problema constante en los procesos de terrorismo	Revista ideele No. 74, abril de 1995, p.61 - 63

106	Haciendo y deshaciendo la Constitución. Un reto a cargo de todos.	Información sobre las tareas, planes y funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.	Montoya Anguerry, Carlos Revista ideele No. 75 - 76, mayo-junio de 1995; p.37-39
107	Tribunal Constitucional	Conferencia con la participación de Néstor Saguéz, destacado especialista en temas constitucionales, quien expresó que a tener un Tribunal Constitucional con las observaciones que él tenía a la ley, hubiera optado por no tenerlo.	Revista ideele No.75-76, mayo-junio de 1995; p.46-47
108	Legislación antiterrorista: Modificación positiva aunque limitada e insuficiente.	Los beneficios de las modificaciones, y lo que le falta cambiar.	Revista ideele No. 75, mayo-junio de 1995; p.80-82
109	Amnistía: solo para delitos políticos.	Análisis sobre la ley. Si viola o no la constitución.	Bernales, Enrique Revista ideele No. 77, julio de 1995; p.17-19
110	La ley viola el derecho internacional	Análisis de porque la Ley de amnistía viola tratados internacionales de los que Perú es parte.	Mendez, Juan Revista ideele No. 77, julio de 1995; p.20-21
111	La amnistía y la Ley del arrepentimiento	José Ugaz, Naturaleza de ambas leyes. No se pueden comparar	Revista ideele No. 77, julio de 1995; p. 24-25
112	Una cosa es con la ley y otra con la constitución.	La amnistía según la Constitución.	Gamarra, Ronald Revista ideele No. 77, julio de 1995; p. 26-27
113	Poder Judicial	Análisis del planteamiento de la reforma del Servicio de justicia, analiza los escenarios en los que se va a desarrollar.	De Belaúnde, Javier Revista ideele No.78, agosto de 1995; p.12
114	“Terrorismo, tratamiento jurídico”	Evaluación y análisis del tratamiento jurídico.	Gamarra, Ronald Revista ideele No. 81, noviembre de 1995; p.8-10
115	Poder Judicial: ¡Que raro todo!	Los diarios publicaron que el Poder Judicial volvería a juzgar a Abimael Guzmán y el Presidente Fujimori manifestó que no lo iba a permitir. Informalidad, ilegalidad, muchas cosas raras.	Revista ideele No. 81, noviembre de 1995; p.41

ANEXO III

Leyes promulgadas en el periodo noviembre 2000- diciembre 2001, referidas al sistema de justicia

No. de Ley	Fecha	Materia	Obs
27367	06/11/00	Ley que desactiva las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público y establece el Consejo Transitorio del Poder Judicial y del Consejo Transitorio del Ministerio Público.	
27368	07/11/00	Ley que modifica o restablece artículos de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y dispone la convocatoria a concurso nacional para Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.	
27371	26/11/00	Ley que establece el procedimiento para elegir a los Juristas de los Consejos Transitorios del Poder Judicial y del Ministerio Público.	
27378	21/12/00	Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada.	Ley de colaboración de Montesino
27379	21/12/00	Ley de Procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigación preliminar.	
27380	21/12/00	Ley que faculta al Fiscal de la Nación a designar equipo de fiscales para casos complejos y fiscales para determinados delitos.	
27399	13/01/01	Ley que regula las investigaciones preliminares previstas en la Ley No. 27379 tratándose de los funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución.	
27433	10/03/01	Ley que reincorpora a los Magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público cesados con posterioridad al 05 de abril de 1992.	
27465	30/05/01	Ley que modifica diversos artículos del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.	Modifican d la LOPJ, 73, 84.

27466	30/05/01	Ley que modifica la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura y complementa el proceso de ratificación de Magistrados.	<ul style="list-style-type: none"> - Dejan en vigencia el art. 2º del inciso 30 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOCNM). - Derogan la Disposición Transitoria 1ª de la Ley 27090. - Derogan la Ley 27090 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley No. 27091.
27536	23/10/01	Ley que modifica los artículos 76 y 105 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.	Agréguese los incs. 12 y 13 al artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.