

Junio 24, 2004

Perú: Nueva ley y propuesta de programas de compensación traen esperanza para los desplazados internos

La salida de Alberto Fujimori de la presidencia en el 2000 creó las condiciones para restaurar la democracia en Perú e iniciar un proceso de reconciliación al final de una guerra civil que devastó al país por más de veinte años. El conflicto entre el maoísta Sendero Luminoso y el izquierdista Movimiento Revolucionario Túpac Amaru – MRTA- por un lado, y las fuerzas armadas gubernamentales y los grupos de autodefensa por el otro, causó el desplazamiento de unas 600 mil personas y provocó la muerte o desaparición de unas 69 mil personas entre 1980 y 2000. Las más afectadas por la violencia política fueron las comunidades campesinas indígenas ubicadas en las regiones andina y amazónica, especialmente en el departamento de Ayacucho. Se estima que salvo 60 mil personas, la mayoría de los desplazados internos ha regresado a sus lugares de origen o ha decidido quedarse de forma permanente en su actual emplazamiento, aunque casi todos viven en condiciones precarias y reciben poca o muy escasa ayuda del gobierno. Además, en el año 2004, restos de lo que fue Sendero Luminoso aún causan desplazamientos a baja escala en áreas aisladas.

Dos acontecimientos recientes han generado la esperanza entre los peruanos afectados por el desplazamiento interno, de que sus quejas serán finalmente atendidas. El informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, publicada en agosto del 2003, reconoce como víctimas de guerra a la totalidad de los 600 mil desplazados internos durante el conflicto y pide que se les otorgue una amplia reparación como parte del proceso de reconciliación nacional. A su vez, en mayo del 2004, se adoptó una ley que por primera vez reconoce la situación especial y las necesidades particulares de los desplazados internos. Ahora, con la existencia de un adecuado marco de referencia legal, el gobierno debe movilizar la voluntad política necesaria para implementar la ley y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

El **Global IDP Project** (Proyecto Mundial sobre Desplazados Internos) agradece al **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados** y en especial a la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas por la traducción de este resumen.

Antecedentes y cifras

La razón principal de la existencia de desplazados internos en Perú ha sido el conflicto interno de veinte años de duración, que comenzó en 1980 entre las Fuerzas Armadas Peruanas y los grupos de autodefensa por una parte, y los grupos armados Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) por otra. Sendero Luminoso, que se convirtió en el principal responsable de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra, inicialmente luchó por reformas agrarias y la obtención de derechos socioeconómicos; sin embargo, más tarde adoptó una ideología totalitaria de filiación maoísta, que buscó imponer mediante el uso del terror contra los civiles (CVR, agosto 28, 2003). Al principio, el gobierno ignoró a la insurgencia, que actuaba en áreas remotas habitadas por indígenas. No fue sino hasta diciembre de 1982 que declaró el estado de emergencia en nueve provincias y puso esas regiones bajo control militar. Durante la lucha contra los rebeldes, las fuerzas armadas fueron denunciadas por violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional. Ante la ausencia de instituciones estatales, las comunidades rurales se organizaron en comités de autodefensa o rondas campesinas, para protegerse de ataques de los rebeldes. Estas patrullas de defensa fueron posteriormente usadas por las fuerzas armadas en su lucha contra los insurgentes, y también fueron identificadas como responsables de abusos en contra de los derechos humanos (CVR, agosto 28, 2003). Los civiles que se rehusaban a participar en los grupos de autodefensa eran con frecuencia acusados de apoyar a grupos terroristas (Cohen y Sánchez-Garzoli,

mayo 2001, página 6). El régimen de Fujimori fue acusado de usar escuadrones de la muerte (como el grupo Colina, por ejemplo) para eliminar a quienes apoyaban a los grupos rebeldes (Departamento de Estado de los Estados Unidos, febrero 25, 2004).

Como resultado de la violencia durante las décadas de 1980 y 1990, se desplazaron entre 600 mil y un millón de personas, de acuerdo con varias estimaciones (Comité Internacional de la Cruz Roja & PAR, diciembre 31, 2003). Más de 69 mil personas murieron o desaparecieron. Las poblaciones campesinas indígenas fueron afectadas de forma desproporcionada por el conflicto, representando el 70% de los desplazados internos, principalmente de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y de la Sierra Central (CVR, agosto 28, 2003, tomo VI, 1.9). Si bien no hay un censo oficial de la población desplazada, se estima que unas 60 mil personas continuaban desplazadas en el 2004 (CICR, noviembre 27, 2003; junio 4, 2004).

Tal y como concluyó la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su informe, en el contexto peruano el desplazamiento de personas fue un fin en sí mismo, una estrategia ejecutada por los bandos en guerra con el propósito de alcanzar sus objetivos militares. En la población de Satipo, por ejemplo, Sendero Luminoso desplazó por la fuerza a miles de indígenas Asháninkas, y les retuvo en condiciones equivalentes a la esclavitud (CVR, agosto 28, 2003, tomo VI, 1.9). Los indígenas fueron retenidos en campamentos en condiciones infrahumanas y forzados a pelear, trabajar y proporcionar servicios sexuales bajo amenaza de muerte (CVR, agosto 28, 2003, tomo VI, 1.9). Hubo personas que se vieron

obligadas a huir debido a ataques directos, o a la persistencia de la violencia generalizada que les impedía satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia o por órdenes de las fuerzas de seguridad, así como por actos de terrorismo.

A pesar de que sus principales líderes fueron arrestados en la década de 1990, Sendero Luminoso no ha desaparecido por completo y aún lleva a cabo ataques esporádicos en áreas aisladas. En Satipo, por ejemplo, restos de este grupo continúan causando desplazamientos a pequeña escala de carácter provisional entre las comunidades indígenas, que en el 2003 aún vivían bajo el temor constante de ser asesinados, ser objeto de reclutamiento forzado y enfrentar bloqueos de caminos. (CNDDHH, enero 1, 2004, cap. 3, página 42-3; Departamento de Estado de los Estados Unidos, febrero 25, 2004, sección 5). También hubo reportes de intentos por parte de Sendero Luminoso de recuperar su influencia política en algunas de las áreas en las que solían operar, incluyendo Huancavelica, Apurímac y en los asentamientos en Lima. En un intento por convertirse en una opción atractiva para los potenciales seguidores (en su mayoría jóvenes desempleados y huérfanos de guerra) ha expresado autocrítica y arrepentimiento (PSC, diciembre 2001; CVR, agosto 28, 2003).

Desarrollos políticos

La restauración de la democracia tras la desaparición del régimen autoritario de Fujimori en el 2000 —en medio de acusaciones de crímenes de lesa humanidad, fraude y corrupción— mejoró significativamente la situación de los derechos humanos en el país. A partir del año

2000, el Congreso ha desmantelado el Servicio de Inteligencia Nacional, abolido el estado de emergencia declarado en varias zonas y restaurado las garantías constitucionales. En marzo 2001, Perú retiró su denuncia al reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y derogó una amnistía decretada en 1995 para beneficiar a los militares. En 2003, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las medidas antiterroristas adoptadas en 1992. Se espera que esto beneficie a cientos de peruanos, provenientes en su mayoría de áreas con alto número de desplazados internos, que fueron encarcelados durante el régimen de Fujimori bajo cargos falsos de terrorismo y traición a la patria.

Sin embargo, en meses recientes ha crecido la inestabilidad política y el descontento popular ante las políticas económicas que han erosionado el acceso a los servicios básicos. En respuesta a actos de protesta masivos, el gobierno declaró el estado de emergencia y le concedió poderes policíacos a las fuerza armadas. Organizaciones de derechos humanos han acusado al actual gobierno, encabezado por el presidente Alejandro Toledo (electo en junio, 2001) de nepotismo y corrupción (CNDDHH, enero 1, 2004).

Comisión de la Verdad y Reconciliación

Dos acontecimientos recientes han aumentado la esperanza entre los peruanos afectados por el desplazamiento interno producto de la violencia, a que sus quejas serán finalmente atendidas: el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

liación, y la adopción de una nueva ley sobre desplazados internos.

La publicación del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en agosto de 2003 fue un hito en la historia peruana. Creada en junio 2001 por el presidente Valentín Paniagua, la Comisión condujo al primer proceso de reconciliación tras la guerra civil peruana, ya que nunca se firmó un acuerdo de paz que declarara el fin de las hostilidades.

Siguiendo la línea trazada por el ordenamiento jurídico colombiano, en su informe final, la Comisión consideró que el desplazamiento interno es un hecho en sí mismo y no una situación que se debe certificar. También declaró que el problema de los desplazados internos no desapareció con el fin de las hostilidades, aunque esta situación generó oportunidades para resolverlo. El informe reconoce como víctimas de guerra a la totalidad de los 600 mil desplazados por el conflicto, por lo cual son potencialmente elegibles para recibir reparación.

La Comisión recomendó el desarrollo de programas de reparación individual y colectiva, incluyendo la consideración a la salud mental y física, educación, apoyo simbólico y económico y la emisión de documentos de identificación. En febrero 2004 se creó una Comisión multisectorial de alto nivel, integrada por representantes del gobierno y organismos de derechos humanos, para diseñar y supervisar la ejecución de estas recomendaciones (CNDDHH, enero 1, 2004, capítulo 3, página 59).

Nueva ley sobre desplazados internos

Considerada como un avance en el reconocimiento de los derechos de los desplazados internos en Perú, la nueva ley que entró en vigencia en mayo 2004, reconoce por primera vez la situación especial de las personas víctimas del desplazamiento interno, y los problemas específicos a los que se enfrentan. La ley, que ha sido adoptada en seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, refleja los Principios Rectores sobre Desplazamiento Interno de la ONU al definir el derecho de los ciudadanos a la protección contra el desplazamiento forzado, y a recibir asistencia durante el desplazamiento, el reasentamiento y el retorno. Pone énfasis en la responsabilidad del Estado en la prevención de estos desplazamientos, particularmente en el caso de las comunidades indígenas debido a los particulares lazos que los unen a sus tierras ancestrales. La nueva ley llama a desarrollar una base de datos para la recolección de información relacionada con los desplazados internos, que incluiría también material recabado dentro del marco del proceso de verdad y reconciliación. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social ha sido designado para implementar la ley en coordinación con otras autoridades relevantes (Gobierno del Perú, mayo 19, 2004). En correspondencia con la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el presidente Toledo subrayó que la ley debe proveer compensación a todos los peruanos afectados por el desplazamiento interno durante el conflicto (El Peruano, mayo 20, 2004).

Desplazados internos urbanos

La mayoría de los desplazados huyeron desde sus departamentos hacia los centros urbanos de Lima, Huancayo e Ica o hacia su capital provincial, en la cual decidieron asentarse. Entre 120 mil y 200 mil desplazados internos se asentaron en Lima durante el conflicto (CICR & PAR; CNDDHH, junio 2002, página 93). Frecuentemente sufrieron discriminación por ser indígenas y desplazados, su integración se vio dificultada por el hecho de que sus habilidades agrícolas no eran fácilmente transferibles al mercado laboral urbano y muchos no hablaban español. Además, los desplazados internos urbanos no recibieron ayuda gubernamental que estuvo dirigida a quienes estaban dispuestos a regresar a sus áreas de origen. Sin embargo, encuestas realizadas entre 1994 y 2001 mostraron que cerca del 80% de los desplazados quería asentarse en las ciudades, en su mayoría debido a la percepción de mejores empleos y oportunidades de educación para sus hijos, falta de medios para reconstruir sus vidas en sus áreas de origen y por trauma psicológico (CICR & PAR, diciembre 31, 2003, página 85). Aún hoy, la mayoría de los desplazados internos vive en Lima en poblaciones marginales, sin acceso a los servicios básicos más elementales (ACNUR, febrero 25, 2004).

Protección

Durante el conflicto, los desplazados sufrieron violaciones de sus derechos humanos que incluyeron asesinato, tortura, violación, secuestro, detención arbitraria y expropiación y destrucción de propiedades. Los 10 mil indígenas Asháninka desplazados de Junín, por ejem-

plo, fueron víctimas de violaciones que podrían constituir genocidio, de acuerdo con la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Bajo la óptica de los dirigentes de Sendero Luminoso, la identidad y cultura indígenas eran un obstáculo para el establecimiento de su “nuevo estado”, y tenían que ser eliminadas. Cerca de 5 mil personas fueron mantenidas cautivas por Sendero Luminoso en campamentos, sometidas a un trato inhumano, usadas como esclavos y soldados. Mujeres embarazadas fueron forzadas a abortar o masacradas, las muchachas fueron obligadas a ser esclavas sexuales y muchos tuvieron que matar a miembros de su propia familia bajo amenaza de muerte. Otros fueron dejados para que murieran de hambre y enfermedad en cautiverio.

Estos abusos fueron posibles debido a la ausencia de instituciones estatales en el área y al arraigado racismo contra las comunidades rurales andinas que existe en Perú, que socava su acceso a la justicia (CVR, agosto 28, 2003, tomo VI, 1.9). En 2003, 160 familias Asháninka seguían en cautiverio en Junín y Ayacucho, donde eran usadas como esclavos por Sendero Luminoso y forzadas a cultivar hojas de coca, entre otras labores (Departamento de Estado de los Estados Unidos, febrero 25, 2004, sección 5).

Falta de documentos socava el ejercicio de derechos

A pesar de los esfuerzos del gobierno y de las ONG, muchos desplazados internos aún carecen de documentos básicos, como certificado de nacimiento y credencial de registro electoral, circunstancia que les impide el ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos. Como resultado, muchos no pueden realizar

legalmente actividades como trabajar, ejecutar transacciones bancarias o registrar a sus hijos en la escuela. En 1996, el Programa de Apoyo al Repoblamiento [sic] (PAR) creó un Registro Provisional de Identidad para los desplazados. La documentación provisional era necesaria para solicitar asistencia para el retorno a las comunidades de origen así como para solicitar el carné nacional de identidad permanente. Para el 2003, el PAR tenía registrados a unos 700 mil indocumentados, de los cuales el 60% eran objetores de conciencia que habían optado por no tener documentos y renunciar a sus derechos civiles y políticos con el fin de evitar el servicio militar (CNDDHH, junio 2003). Otros decidieron no solicitar documentos por desconfianza hacia las autoridades o por miedo a ser detenidos bajo falsas acusaciones de terrorismo.

El derecho a la tierra de los desplazados internos también se ve afectado por la falta de documentación. Muchas comunidades indígenas jamás tuvieron títulos de propiedad de sus territorios ancestrales, y al ser desplazados por el conflicto, con frecuencia sus tierras fueron ocupadas por colonos que sí obtuvieron títulos de propiedad. Esto creó conflictos cuando los desplazados internos intentaron regresar a sus lugares de origen y complicó gravemente ciertos procesos de restitución (CNDDHH, marzo 2001, sección 3.2.e).

Retorno

Como no ha habido un mecanismo sistemático en Perú para monitorear el retorno de los desplazados internos a sus poblaciones de origen, las cifras varían mucho. De acuerdo con la Comisión de la Verdad y Reconciliación, sólo un 16%

de los desplazados regresó a sus poblaciones entre 1980 y 1997, principalmente a Ayacucho, Huancavelica y Selva Central. Hoy se considera que todos, salvo unas 60 mil personas, han regresado o han decidido permanecer en sus localidades actuales. El 89% de los desplazados internos que regresó a sus hogares, lo hizo por sus propios medios. El gobierno sólo ayudó a quienes decidieron regresar de forma permanente a sus lugares de origen, por lo que se estima que solamente unas 21 mil personas se beneficiaron de esa asistencia. Al limitar la ayuda sólo a aquellos que regresaban de manera permanente, se estima que el gobierno excluyó al 37% de los desplazados que optaron por la residencia dual, manteniendo lazos tanto con su medio rural como con el urbano, basados en patrones de migración estacional definidos antes de la guerra (CICR & PAR, diciembre 31, 2003, páginas 30, 41; CNDDHH, junio 2002, página 93). La mayoría de quienes retornaron de manera permanente o semi-permanente aún viven en condiciones muy precarias y necesitan atención especial y ayuda para facilitar su reintegración.

Respuesta nacional e internacional

El gobierno de Perú prácticamente no proporcionó ayuda o protección a los desplazados internos durante la parte crítica del conflicto en la década de los ochenta. Sólo en 1991 se creó la Comisión Técnica Nacional con el fin de diseñar una respuesta a la crisis de los desplazados internos. En 1993 la Comisión lanzó el Programa de Apoyo al Repoblamiento [sic] (PAR) y lo hizo responsable del retorno de los desplazados internos. El programa fue transferido

posteriormente al Ministerio de la Mujer y en 1998 fue rebautizado como Programa de Apoyo al Repoblamiento [sic] y Desarrollo de las Zonas de Emergencia. El gobierno invirtió \$74 millones en programas de reconstrucción, rehabilitación e infraestructura dirigidos a promover el retorno entre 1994 y 2000 (CVR, agosto 28, 2003, tomo VI, 1.9).

Durante los momentos más álgidos del conflicto fueron principalmente las iglesias las que cubrieron las necesidades de emergencia de los desplazados internos. También jugaron un papel clave en la reconciliación y reconstrucción durante el proceso de retorno (CICR & PAR, diciembre 31, 2003, página 95). Si bien varias agencias de Naciones Unidas y ONGs internacionales ayudaron a los desplazados internos durante la crisis, hoy la mayoría ha ampliado sus programas a la ayuda contra la pobreza, que padece más de la mitad de la población peruana. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la principal agencia humanitaria que está ayudando a los desplazados internos, proporcionó ayuda humanitaria desde el inicio de la crisis y a partir del 2000 reenfocó sus actividades para reforzar la autosuficiencia.

A principios de los 90, los desplazados empezaron a movilizarse por medio de asociaciones de autoayuda y se organizaron a un grado jamás visto en otros países. Las organizaciones más grandes son la Asociación Interprovincial de Familias Desplazadas (ASFADDEL) y la Asociación Regional de Desplazados de Perú Central (basada en Junín) que cuenta con 15 mil miembros. En 1996, los desplazados internos crearon un cuerpo nacional de coordinación que agrupa a unas 45 mil personas y en 1998, mujeres desplazadas organizaron una conferencia

nacional sobre los efectos del conflicto en sus vidas, que reunió a 2.700 participantes.

Las organizaciones también han usado los Principios Rectores para reforzar el diálogo con el gobierno en torno a los derechos y necesidades de los desplazados internos, y han recurrido a los Principios como punto de referencia para monitorear y evaluar políticas nacionales y leyes que buscan mejorar sus derechos. La inexistencia de una versión en quechua de los Principios Rectores ha sido un obstáculo para las organizaciones de desplazados internos que usan los Principios Rectores tan seguido como las ONG.

Juntos, el programa de reparaciones propuesto por la Comisión de la Verdad y Reconciliación y la nueva ley sobre los desplazados internos proveen un marco legal concreto para enfrentar adecuadamente las consecuencias del desplazamiento. El gobierno debe demostrar ahora la voluntad política, movilizar el apoyo de los donantes y asignar recursos adecuados para asegurar la adecuada ejecución.

Nota: Este es un resumen del informe sobre la situación del desplazamiento interno en Perú del Global IDP Project. El informe completo está disponible en línea [aquí](#).

LISTADO DE FUENTES

(Por orden alfabético)

Alejandro Diez Hurtado, ICRC and Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR), 31 December 2003, Los Desplazados en el Perú

Cohen, Roberta and Sanchez-Garzoli, Gimena, May 2001, Cohen, Roberta and Sanchez-Garzoli, Gimena, May 2001, "Internal Displacement in the Americas: Some Distinctive Features", The Brookings-Cuny Project on Internal Displacement, Washington D.C.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), 28 August 2003, Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe final, Tomo VI, Sección cuarta: los crímenes y violaciones de los derechos humanos, 1.9. La Violación de los Derechos Colectivos, 1.9.1. El Desplazamiento Interno

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), 28 August 2003, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Tomo IX Cuarta parte : Recomendaciones de la CVR, hacia un compromiso nacional por la reconciliación, 2.2 Programa Integral de Reparaciones

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), 28 August 2003, Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Tomo VIII, Segunda parte : Los factores que hicieron posible al violencia, Explicando el conflicto armado interno

Congreso de la República, 19 May 2004, Law No. 28223, Law on internal displacements

Consejería en Proyectos (PCS), December 2001, News Update

Coordinadora National de Derechos Humanos (CNDDHH), March 2001, Informe Anual 2000

Coordinadora National de Derechos Humanos (CNDDHH), June 2003, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú durante el año 2002

Cohen, Roberta and Sanchez-Garzoli, Gimena, May 2001, Cohen, Roberta and Sanchez-Garzoli, Gimena, May 2001, "Internal Displacement in the Americas: Some Distinctive Features", The Brookings-Cuny Project on Internal Displacement, Washington D.C.

Coordinadora National de Derechos Humanos (CNDDHH), June 2002, Informe Anual 2001

El Peruano, 20 May 2004, Presidente Alejandro Toledo promulga ley que protégé a desplazados, Justicia a víctimas de violencia

International Committee of the Red Cross (ICRC), 19 June 2003, ICRC Annual Report 2002: Peru

Mesa Nacional sobre Desplazamiento y Afectados por Violencia Política (MENADES), 4 December 2000, Propuesta de MENADES al Ministerio de Promocion de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH) sobre el Tema de la Poblacion Afectada por Violencia Política

U.S. Department of State (U.S. DOS), 25 February 2004, Country Reports on Human Rights Practices - 2003 Peru

United Nations Commission on Human Rights (CHR), 11 February 2004, Economic, Social and Cultural Rights, Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Report by the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, Addendum, Mission to Peru, E/CN.4/2004/48/Add.1

Nota: Todos los documentos utilizados se pueden consultar directamente en la pagina de [Lista de Consultas](#).

Acerca del Global IDP Project

El Global IDP Project, establecido por el Consejo Noruego de Refugiados en 1996, es el órgano internacional líder en materia de monitoreo del desplazamiento interno en el mundo.

A través de su trabajo, el Proyecto, cuya sede está en Ginebra, contribuye a proteger y asistir a 25 millones de personas alrededor del mundo, quienes han sido desplazadas dentro de su propio país como resultado de conflictos o violaciones de derechos humanos.

A petición de las Naciones Unidas, el Global IDP Project administra una base de datos en línea que proporciona análisis e información completa y actualizada sobre desplazamiento interno en más de 50 países del mundo.

También lleva a cabo actividades de capacitación para incrementar la capacidad de respuesta de los actores locales a las necesidades de los desplazados internos. Además, el Proyecto aboga de manera consistente por encontrar soluciones duraderas, acordes con las normas internacionales, a la situación difícil que viven los desplazados internos.

Para mayor información, visite el sitio internet y la base de datos del Global IDP Project en www.idpproject.org.

Contacto con la prensa:

Jens-Hagen Eschenbächer

Database / Coordinador de Comunicación

Tel.: +41 (0)22 799 07 03

Email: jens.eschenbaecher@nrc.ch

Global IDP Project

Norwegian Refugee Council

Chemin de Balexert 7-9

1219 Geneva, Switzerland

www.idpproject.org

Tel: +41 (22) 799 0700

Fax: +41 (22) 799 0701