

REPARACIONES

# Reparaciones en Perú

## El largo camino entre las recomendaciones y la implementación

Junio 2013



**Fotografía de portada: Acomayo, Perú.** Un ejemplo de un proyecto de reparaciones colectivas que responde a una obligación general por parte del Estado, este proyecto consistió en pavimentar la mitad de la cuadra de una calle donde está ubicado en centro de atención de salud del lugar. Foto: Cristián Correa/ICTJ

REPARACIONES

# Reparaciones en Perú

El largo camino entre las recomendaciones  
y la implementación

Junio de 2013

Cristián Correa

## **Agradecimientos**

El autor desea agradecer las contribuciones de Sonia Paredes, consultora del ICTJ, quien proporcionó conocimientos profundos y perspicaces comentarios para ayudar a entender algunas de las políticas de reparación implementadas en Perú.

## **Sobre el autor**

Cristián Correa es un experto en la definición y ejecución de los programas de reparación de violaciones masivas de los derechos humanos. Proporciona asesoramiento y asistencia técnica a organizaciones de víctimas, grupos de la sociedad civil y gobiernos en países como Perú, Colombia, Costa de Marfil, Sierra Leona, Timor-Leste y Nepal, entre otros. Correa fue asesor legal de la comisión de la Presidencia de Chile responsable de definir una política de derechos humanos y del secretario jurídico de la Comisión de Prisión Política y Tortura (conocida como Comisión Valech). Correa recibió su título de abogado en la Pontificia Universidad Católica de Chile y tiene una maestría en Estudios Internacionales de Paz por la Universidad de Notre Dame.

## **Sobre ICTJ**

El ICTJ trata de ayudar a sociedades a enfrentarse al legado de violaciones masivas de los derechos humanos y a promover la rendición de cuentas, la búsqueda de la verdad, la reparación y la construcción de instituciones confiables. Comprometidos con la reivindicación de los derechos de las víctimas y la promoción de la justicia de género, proporcionamos asistencia técnica, análisis de políticas e investigación comparativa de medidas de justicia transicional, incluyendo procesos penales, iniciativas de reparación, búsqueda de la verdad, medidas de conmemoración y reforma institucional. Para mayor información, visítenos en [www.ictj.org/es](http://www.ictj.org/es).

**CONTENIDO**

<b>1. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2. Conflicto interno y transición a la democracia</b>	<b>3</b>
<b>3. El Plan Integral de Reparaciones y los primeros esfuerzos para implementar las recomendaciones de la CVR</b>	<b>5</b>
<b>4. Inicio de la implementación de las reparaciones y registro de víctimas</b>	<b>9</b>
<b>5. El programa de reparaciones colectivas</b>	<b>11</b>
Reparaciones colectivas desde 2007	11
Participación e implementación comunitaria	12
<b>6. Reparaciones económicas</b>	<b>15</b>
Definición de la cantidad de la indemnización	16
Otros criterios para la priorización de un pago único	17
Ampliación del registro	17
<b>7. Cambios políticos y un retroceso en la definición de las reparaciones</b>	<b>19</b>
<b>8. Definición e implementación de otras medidas de reparación</b>	<b>21</b>
Restitución de los derechos civiles y políticos	21
Programas educativos	22
Programas de salud física y mental	23
Conmemoración y memoria	24
Búsqueda de restos	25
Vivienda	25
<b>9. Demandas de reparación y de justicia a través de los tribunales</b>	<b>27</b>
<b>10. Conclusiones</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>31</b>
Tabla 1. Programas de reparación establecidos por decreto ejecutivo 015-2006-JUS	7
Tabla 2. Registro de víctimas individuales para reparaciones monetarias	10

## SIGLAS

APRODEH	Asociación Pro Derechos Humanos
CENIA	Centro Andino de Investigaciones Antropológico Forenses
CMAN	Comisión Multisectorial de alto Nivel
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
EPAF	Equipo Peruano de Antropología Forense
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia Transicional
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
PIR	Plan Integral de Reparaciones
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado
SIS	Seguro Integral de Salud
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
USD	Dólar estadounidense

## 1. Introducción

El gobierno peruano ha tomado importantes acciones para hacer frente a las severas y masivas violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno del país que tuvo lugar entre 1980 y 2000. Se han implementado medidas para fortalecer la democracia y la protección a los derechos humanos y evitar la reaparición de la violencia. Sin embargo, los esfuerzos para juzgar a los responsables y satisfacer el derecho de las víctimas a reparaciones ha experimentado un avance menor, puesto que los compromisos iniciales han estado limitados por la voluntad política insuficiente de los gobiernos sucesivos.

En cualquier contexto, implementar un programa de reparaciones que sea capaz de responder a las violaciones masivas que afectaron a decenas de miles de personas requiere un fuerte compromiso político y presupuestal por parte del Estado. Es necesario que dicho compromiso esté basado en el concepto común relacionado con la forma como el país ve su pasado y sus obligaciones con las víctimas. En el caso de Perú, la Comisión de la Verdad y Reconciliación, o CVR presentó un informe convincente, no sólo acerca de la violencia, sino de sus causas, que incluían la marginación histórica de los indígenas y de las comunidades de campesinos, que fueron los más afectados por el conflicto y que continúan sufriendo sus consecuencias<sup>1</sup>.

Hasta ahora, el gobierno ha implementado sólo de forma parcial el Plan Integral de Reparaciones, o PIR recomendado por la CVR<sup>2</sup>. Aún cuando muchos de sus componentes fueron aprobados como ley en 2005, la implementación de este plan ha sufrido de demoras, cambios en políticas y discursos contradictorios. La incapacidad del gobierno para cumplir con las reparaciones oficiales demuestra la dificultad que la sociedad peruana en general y la mayoría de los integrantes de su élite política han tenido para reconocer su parte de responsabilidad por las violaciones cometidas durante el conflicto y para aceptar la historia de la marginación reportada por la CVR. También muestra la poca importancia que el resto de la sociedad peruana le da a la situación en la que se encuentra la población indígena.

---

<sup>1</sup> Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe Final* (Lima, 2003), [www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php](http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php). De acuerdo con la CVR, el 75% de las víctimas hablan quechua u otra lengua indígena como su lengua materna, aún cuando los hablantes nativos representan sólo el 16% de la población general (Ibíd., vol. VIII, Conclusiones Generales, conclusión 6, pág. 316). La Comisión también estableció que la violencia estuvo principalmente enfocada en las regiones más pobres, habitadas en su mayoría por nativos. Ibíd., vol. VIII, Conclusiones Generales, conclusiones 4 y 9, 315-316.

<sup>2</sup> Ibíd., vol. IX



## 2. Conflicto interno y transición a la democracia

El periodo de 20 años de conflicto y represión fue el más largo y sangriento en toda la historia peruana, dejando aproximadamente 69.280 personas muertas o desaparecidas<sup>3</sup>. Caracterizado por tortura, arrestos ilegales, violencia sexual, reclutamiento forzado de menores, desplazamientos masivos de población y un clima de terror y miedo, el conflicto tuvo severas consecuencias psicológicas, sociopolíticas y socioeconómicas para las víctimas y para regiones completas del país<sup>4</sup>. La CVR determinó que la causa inmediata del conflicto fue la decisión del Partido Comunista del Perú, comúnmente conocido como Sendero Luminoso, de iniciar una lucha armada contra el Estado en 1980, en contra de la voluntad de la mayoría de los peruanos. Inspirado por una ideología que promovía la violencia extrema e incluso la crueldad hacia aquellos que no estaban de acuerdo con sus posiciones radicales, Sendero Luminoso intentó aprovechar la marginación histórica que afectaba a la mayoría de los habitantes en las provincias andinas y amazónicas.

De acuerdo con la CVR, Sendero Luminoso fue responsable por el 54% de las muertes y desapariciones reportadas<sup>5</sup>, intimidando y castigando con brutalidad a todos los que buscaban obtener el control<sup>6</sup>. La violencia se intensificó en 1984 con la aparición de otro grupo subversivo, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, o MRTA, que practicó el secuestro y asesinato de oponentes así como de quienes fueran considerados una amenaza<sup>7</sup>. En respuesta, el gobierno adoptó una severa estrategia de contrainsurgencia que mermó la estructura democrática del país, y generó como resultado violaciones a los derechos humanos a gran escala.

En la década de los ochenta, se declaró un estado de emergencia en diversas provincias del país, y las Fuerzas Armadas Peruanas implementaron una política indiscriminada de represión contra la población sospechosa de pertenecer a Sendero Luminoso<sup>8</sup>. Estas violaciones no sólo fueron el resultado de excesos individuales, sino que, en algunos casos, representaron las prácticas generalizadas y sistemáticas que constituyen crímenes contra la humanidad y transgresiones al derecho internacional humanitario<sup>9</sup>. En esa época, no hubo investigaciones efectivas ni se llevaron a cabo juicios por esas violaciones<sup>10</sup>, y la violencia se expandió por todo el país.

---

3 Ibid., Anexo 2 al 13

4 Ibid., vol. VI.

5 La CVR estimó que el 46 por ciento de las víctimas fueron afectadas por acciones de Sendero Luminoso, el 30 por ciento por agentes estatales, y el 24 por ciento por otros actores, incluyendo grupos de autodefensa, grupos paramilitares generalmente apoyados o armados por fuerzas de seguridad del Estado, el MRTA, actores sin identificar, o confrontaciones armadas. Ibid., Anexo 2 al 13.

6 Ibid., vol. VIII, conclusiones 13 y 14 en 317.

7 El MRTA fue responsable por el 1.5 por ciento del número total de muertes, de acuerdo con la CVR (vol. VIII, conclusión 34, 320)

8 Ibid., vol. VIII, conclusión 54 en 323.

9 Ibid., vol. VIII, conclusión 55 en 323. La tortura y la comisión de violencia sexual y violación, por ejemplo, fueron cometidas en escala masiva por las fuerzas armadas y por los grupos de vigilancia que apoyaba. Setenta y cinco por ciento de los casos de tortura recibidos por la CVR y 83 por ciento de los casos de violación fueron atribuidos a ellos (vol. VIII, 64-67).

10 Ibid., vol. VIII, conclusiones 123 a 131 en 336-337.

La elección de Alberto Fujimori como presidente en 1990 dio inicio a un gobierno autoritario, marcado por la subversión del Estado de derecho, la corrupción generalizada, la impunidad y la creación de escuadrones de la muerte. Se aprobaron dos leyes en 1995 que otorgaron la amnistía a militares, miembros de la policía y civiles acusados o condenados por violaciones de derechos humanos, y negando a los tribunales la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de las medidas de impunidad<sup>11</sup>. El apoyo popular hacia Fujimori y su golpe de Estado de 1992 abrieron las puertas a un periodo inquietante dentro la compleja y contradictoria dinámica del conflicto<sup>12</sup>.

La revelación de una amplia red de corrupción en los niveles más altos del gobierno y la consiguiente indignación de la sociedad civil llevó a Fujimori a un exilio autoimpuesto en Japón en noviembre de 2000<sup>13</sup>. El gobierno interino, dirigido por el presidente Valentín Paniagua, implementó reformas democráticas y comenzó el proceso de dismantelar la estructura autoritaria que había llegado a controlar Perú. También se dio inicio a investigaciones judiciales y en el Congreso tanto en relación con hechos de corrupción como respecto a abusos contra los derechos humanos<sup>14</sup>. Durante el gobierno del presidente Paniagua, se recuperó la independencia del poder judicial, los tribunales respetaron la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2001 que invalidaba las leyes de amnistía de 1995<sup>15</sup>, se llevaron a cabo nuevas elecciones y se estableció una comisión de la verdad.

La comisión de la verdad tuvo a su cargo la investigación de las violaciones de derechos humanos y crímenes cometidos por las organizaciones terroristas y agentes del Estado entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Su informe abarcó los regímenes de los ex presidentes Fernando Belaúnde, Alan García, y Fujimori, e incluyó las acciones de Sendero Luminoso, el MRTA, y otros actores gubernamentales. Adicionalmente, la comisión recibió la instrucción de determinar las condiciones que dieron lugar a la violencia, contribuir a las investigaciones judiciales, redactar propuestas para reparaciones y recomendar reformas.

A finales de julio de 2001, el presidente Alejandro Toledo, poco después de asumir el cargo, ratificó la creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Al presentar su reporte final al gobierno el 28 de agosto de 2003<sup>16</sup>, la comisión, no sólo identificó a miles de víctimas y ofreció estimaciones sobre el alcance general de la violencia, también hizo importantes recomendaciones para enfrentar el legado de esas violaciones. Estas recomendaciones fueron producto de un amplio proceso de consulta, que incluyó la asesoría técnica del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), ofreciendo parámetros basados en experiencias comparadas<sup>17</sup>.

---

11 Leyes 26479 y 26492 de 1995.

12 Informe final de la CVR, vol. VIII, conclusiones 98 a 100 en 331-32.

13 *Ibid.*, vol. VIII, conclusiones 103 y 104 en 332-33.

14 Las investigaciones judiciales eliminaron la inmunidad de Fujimori, exponiéndolo a juicio en ambos cargos. Esto generó su extradición y posterior condena (Corte Suprema de Justicia, Sala Penal Transitoria, juicios del 7 de abril de 2009 y 20 de julio de 2009).

15 Chumbipuma Aguirre et al. v. y otros vs. Perú (Caso de Barrios Altos), Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el fondo del 14 de marzo de 2001, Serie C No. N°75. [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_75\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_ing.pdf)

16 El encargo de 18 meses, originalmente programado para terminar en febrero de 2003, fue ampliado hasta mediados de julio de 2003 y finalmente hasta el 31 de agosto de 2003. Decreto Supremo No. 065-2001-PCM; Decreto Supremo No. 101-2001-PCM; Decreto Supremo No. 063-2002-PCM, Decreto Supremo No. 063-2003-PCM.

17 ICTJ y APRODEH, "Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú", 2002, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Parametros-2002-Spanish.pdf>

### 3. El Plan Integral de Reparaciones y los primeros esfuerzos para implementar las recomendaciones de la CVR

Las recomendaciones de la CVR para las reparaciones de las víctimas incluían un plan general que comprendía múltiples programas que, implementados en conjunto, estaban dirigidos a lograr la reconciliación del país y a combatir las profundas diferencias socioeconómicas en Perú. De esta forma, las reparaciones no sólo se enfocaban en ofrecer una compensación por los crímenes sufridos de forma individual por muchas personas (por ejemplo, las violaciones de derechos civiles y políticos), sino también buscaban equilibrar las disparidades en términos de los derechos económicos, sociales y culturales y poder ofrecer condiciones de ciudadanía plena a las comunidades históricamente marginadas.

Cuando Toledo recibió el reporte de la CVR, expresó su compromiso de implementar sus recomendaciones y posteriormente presentó una disculpa a nombre del Estado<sup>18</sup>. El gobierno, en una respuesta más generalizada, aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos, un compromiso de largo plazo con el objetivo de establecer los derechos humanos como un principio rector básico fundamental para la actividad del Estado<sup>19</sup>.

Algunas acciones preliminares se llevaron a cabo para dar inicio a la implementación de las recomendaciones de la CVR. A principios de 2004, Toledo estableció la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, o CMAN responsable de dar seguimiento a las acciones y políticas del Estado en áreas de paz, reparaciones colectivas y reconciliación nacional<sup>20</sup>. Se le ordenó a este organismo que diseñara, coordinara y supervisara la implementación de las reparaciones por parte de los ministerios y servicios públicos<sup>21</sup>.

Durante sus primeros dos años, el impacto de la CMAN fue limitado. A cargo sólo de la supervisión, la CMAN no fue capaz de brindar el tipo de enfoque coordinado y administrativamente centralizado que era necesario para la implementación de las reparaciones en todas las agencias gubernamentales. Además, el financiamiento no fue adecuado y no había una clara asignación de fondos para financiar sus diversos programas. No se implementaron estrategias financieras a mediano o largo plazo, como había sido recomendado por la CVR<sup>22</sup>.

---

18 Discurso de Toledo, 22 de noviembre de 2003.

19 Decreto Supremo No. 017-2005-JUS (11 de diciembre de 2005).

20 Creada por el Decreto Supremo No. 003-2004-JUS.

21 La estructura de la CMAN y el ministerio de su dependencia cambiaron con el transcurso del tiempo. Su dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, cambió en 2005 al Ministerio de Justicia. En 2006 volvió a la Presidencia del Consejo de Ministros y en 2012 regresó nuevamente al Ministerio de Justicia. Estos cambios fueron provocados por modificaciones realizadas cuando el nuevo gobierno asumió el poder.

22 Julie Guillerot y Lisa Magarrell, *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado* (Lima: APRODEH y ICTJ, 2006) 174-75.

En el mismo periodo, se aprobaron dos importantes leyes con contenido reparador: una creó un programa de asistencia humanitaria para personas desplazadas, incluyendo un registro<sup>23</sup>, la otra creó la categoría legal de “ausencia por desaparición forzada”<sup>24</sup> inspirada en una ley argentina, que ayudó a establecer el estatus legal civil de las víctimas y sus familiares sin declarar a las víctimas presuntamente fallecidas. El registro para personas desplazadas fue asignado al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, o MIMDES y el registro de los desaparecidos a la Defensoría del Pueblo.

Una versión más completa del Plan Integral de Reparaciones fue aprobada en julio de 2005, cuando la mayor parte del plan propuesto fue aprobado como ley<sup>25</sup>. Fue más tarde pormenorizado en un decreto ejecutivo emitido en 2006<sup>26</sup>. Compuesto por seis programas<sup>27</sup>, el plan definió a los beneficiarios para incluir a las víctimas de desplazamiento, encarcelamiento arbitrario, tortura, violación<sup>28</sup> y secuestro, así como a miembros del cuerpo militar, policías y comités de autodefensa<sup>29</sup> lesionados como resultado del conflicto. Los familiares de los muertos y desaparecidos también eran elegibles, como lo fueron algunas víctimas indirectas: niños nacidos como resultado de las violaciones, niños reclutados por los comités de autodefensa, los acusados injustamente por cargos de terrorismo o traición, y aquellos que se convirtieron en indocumentados como resultado del conflicto.

La ley otorgó la coordinación de la política a la CMAN y creó un Consejo de Reparaciones con la tarea de elaborar un registro unificado de todas las categorías de víctimas, subdividido en dos listas: beneficiarios individuales y beneficiarios colectivos. Esta categorización ayudó a brindar una solución a algunas de las primeras deficiencias institucionales ofreciendo un enfoque más coordinado a los esfuerzos de reparación y combinando los inicialmente múltiples registros en uno solo para que las víctimas sin registrar pudieran ser identificadas e incluidas. La ley reconoció como beneficiarios colectivos a las comunidades indígenas y campesinas y a otros asentamientos afectados por la violencia, así como a los grupos organizados de personas desplazadas que no habían regresado a sus lugares de origen.

Sin embargo, incluyó una disposición que no fue parte de las recomendaciones de la CVR donde se excluía a los “miembros de las organizaciones subversivas” de ser definidos como víctimas y de recibir beneficios, incluso si habían sido torturados o si habían sido víctimas de otros crímenes graves<sup>30</sup>. Dichas exclusiones han tomado diversas formas en otros contextos<sup>31</sup>. Esta exclusión, similar a una exclusión en las leyes de reparación de Colombia<sup>32</sup> plantea un serio reto para considerar a los derechos humanos como inalienables, un principio que debería ser uno de los fundamentos básicos de los programas de reparación. En el caso de Perú, la percepción negativa de la opinión pública hacia cualquiera relacionado con Sendero Luminoso o el MRTA hace difícil que muchas personas acepten que cualquiera de esos miembros que fue-

---

23 Ley 28,223 de 2004.

24 Ley 28,413 de 2004.

25 Ley 28,592 de 2005.

26 Decreto 015-2006-JUS, modificado posteriormente por el Decreto 003-2008 JUS.

27 También dejó margen para la constitución de otros programas, que más tarde permitieron la creación de reparaciones económicas, como se explica más adelante.

28 Recientemente, una ley aprobada el 4 de junio de 2012 y enviada al Presidente para su promulgación el 24 de julio de 2012, añadió a las víctimas de violencia sexual, incluyendo esclavitud sexual, prostitución forzada y aborto forzado. Consultar *The Guardian*, “Peru Widens Civil War Compensation for Victims of Sexual Violence”, 28 de junio de 2012, [www.guardian.co.uk/global-development/2012/jun/28/peru-civil-war-victims-sexual-violence](http://www.guardian.co.uk/global-development/2012/jun/28/peru-civil-war-victims-sexual-violence).

29 Las patrullas campesinas armadas por el ejército en las áreas rurales que combatían a los grupos subversivos. Esos eran grupos de vigilancia a nivel comunitario armados y organizados por los militares durante el conflicto para combatir a Sendero Luminoso. Los comités de autodefensa tenían antecedentes en las rondas campesinas, un método tradicional de autodefensa utilizado en las comunidades indígenas.

30 Sin embargo, la ley preservaba su derecho a buscar reparaciones judiciales (Artículo 4, Ley 28.592 de 2005). Otra ley aprobada en diciembre de 2012 suspendía el otorgamiento de medidas de reparación de acuerdo con el PIR a los acusados de crímenes de terrorismo o de apología al terrorismo hasta que sean absueltos de dichos cargos (Ley 19,979).

31 Una exclusión opuesta existe en diversas leyes que establecen diversas reparaciones para varias categorías de víctimas de la dictadura en Argentina (Leyes 24.043, 24.441, y 25.914) y en Brasil (Leyes 9.,140, y 10.559), ya que sólo se refieren a ciertos tipos de violaciones de derechos humanos cometidos por agentes del Estado. La legislación para las víctimas de la antigua Yugoslavia incluye otra forma de exclusión, que hace referencia sólo a aquellos que sufrieron violaciones cometidas por las fuerzas enemigas. Estas exclusiones no establecen límites para las reparaciones de víctimas en Sudáfrica o Chile.

32 El artículo 3 de la Ley 1.448 de 2011 de Colombia, siguiendo una definición general de víctima, añade una exclusión similar.

ron torturados o que desaparecieron deban ser considerados víctimas de violaciones de derechos humanos y que, por lo consiguiente, tengan derecho a una reparación.

El Consejo de Reparaciones también ha declarado explícitamente que no registra “terroristas” como víctimas<sup>33</sup>. Sin embargo, no se ha establecido un criterio claro para determinar si alguien fue o no miembro de un grupo subversivo y que, por lo tanto, no sea elegible para recibir los beneficios de las reparaciones. Una posibilidad para ello habría sido exigir la existencia de una condena judicial que determinara esa afiliación, otra sería basarse en la información proporcionada por las autoridades locales o los servicios de seguridad. El Consejo podría adoptar cualquiera de estos criterios, rechazando formalmente algunas solicitudes en base a la exclusión y dejando a los afectados por la decisión la posibilidad de impugnarla y la constitucionalidad del artículo 4, en los tribunales.

En enero de 2013, se aprobó una ley que amplió la definición de la exclusión para aquellos acusados de haber cometido crímenes de terrorismo o de apología al terrorismo<sup>34</sup>. Ninguna acción judicial ha impugnado la constitucionalidad o la naturaleza discriminatoria de esas disposiciones.

**Tabla 1: Programas de reparación establecidos por decreto ejecutivo 015-2006-JUS**

PROGRAMA	SERVICIOS
<b>Restitución de Derechos Civiles</b>	Estas medidas incluyen las declaraciones de ausencia por desaparición forzada para permitir a los familiares de los desaparecidos ejercer sus derechos civiles y de sucesión: la restitución de derechos civiles a aquellos injustamente acusados o enjuiciados por terrorismo o traición; la eliminación de registros criminales de las víctimas; la provisión de registros civiles para aquellos que perdieron sus documentos; la regularización de los derechos de propiedad y sucesión de las víctimas; y la exención de cuotas e impuestos aplicados cuando se iniciaron las acciones requeridas para la implementación de las reparaciones, para ser establecidos por ley en cada caso.
<b>Educación</b>	Dirigidas a las personas cuyos estudios fueron interrumpidos como resultado de la violencia, a los hijos de las víctimas y aquellos reclutados de modo forzado por los comités de autodefensa*. Éstas incluyeron exenciones de colegiaturas, así como gratuidad para la obtención de honorarios por certificados y exámenes; estipendios para alojamiento y alimentos de estudiantes para las víctimas que cumplen con los requisitos; implementación de un programa de becas completas, que cubre colegiaturas, libros, transporte y alimentos, para estudios técnicos y universitarios que las víctimas podían solicitar en base a límites regionales para apoyar a los estudiantes que provengan de las áreas más afectadas; programas de alfabetización y educación para adultos; acceso a educación primaria; y acceso a capacitación vocacional.  * Algunas de estas disposiciones fueron modificadas posteriormente por el Decreto 047-2011-PCM.
<b>Cuidado de la salud</b>	Dirigidas a víctimas que sufren de problemas físicos o mentales como resultado de la violencia. Entre éstas se incluyen servicios integrales de atención a la salud a través de un sistema público, dando prioridad a niños, mujeres y personas de edad avanzada; desarrollo de programas integrales comunitarios de atención a la salud, incluyendo la reconstrucción de sistemas de apoyo comunitario; recuperación de la memoria histórica sobre el conflicto; y creación de programas comunitarios de apoyo emocional. Estos programas comunitarios también incluyen servicios clínicos de acuerdo a las necesidades y recursos de cada área del país así como el establecimiento de programas educativos y asistencia para promover la salud y la prevención y mejorar la infraestructura del sistema de atención de la salud.

33 Consultar Consejo de Reparaciones, Noticia, “Consejo de Reparaciones aclara que no inscribe a terroristas en el Registro Único de Víctimas”, septiembre de 2012, [www.ruv.gob.pe/noticias\\_112.html](http://www.ruv.gob.pe/noticias_112.html)

34 Ley 29.979, única disposición de reforma que modifica el artículo 4 de la Ley 28.592.

<p><b>Programa de reparación colectiva</b></p>	<p>Estas medidas están dirigidas a apoyar a las familias, comunidades campesinas, comunidades indígenas, asentamientos y otras organizaciones comunitarias afectadas por el conflicto. Están también dirigidas a las familias de las comunidades afectadas que fueron desplazadas por el conflicto y que se reubicaron en otras áreas. Los servicios, enfocados en el fortalecimiento de la comunidad, incluyen la asistencia para la regularización de la propiedad comunitaria; capacitación sobre derechos humanos y sobre resolución de conflictos para las comunidades y sus líderes; diagnósticos de participación comunitaria para la prevención de conflictos, educación para la paz y promoción de una cultura de paz; desarrollo de infraestructura económica, productiva y comercial; capacitación para mejorar la posibilidad de que los miembros comunitarios tengan acceso a oportunidades económicas; apoyo para el regreso y reubicación de las personas desplazadas debido al conflicto; reconstrucción y mejora de la infraestructura de servicios básicos, propiedades comunales y otros que deben ser identificadas por las comunidades.</p>
<p><b>Reparaciones simbólicas</b></p>	<p>Estas medidas contemplan expresiones públicas, incluyendo disculpas por parte de los representantes del Estado, cartas a las víctimas y ceremonias públicas para promover la difusión masiva del reporte de la CVR. Estas acciones deben reconocer a los diferentes tipos de víctimas. También incluye expresiones de reconciliación como cambiar el nombre de símbolos o lugares asociados con las violaciones; cerrar o reacondicionar las prisiones que simbolizan las violaciones de derechos humanos; y bautizar calles, plazas, puentes, caminos, distritos o regiones con los nombres de los “héroes de paz.” Estas medidas simbólicas deben ser implementadas con la participación de los grupos de víctimas. Otras expresiones incluyen la declaración del gobierno del 28 de agosto, el día en que el reporte de la CVR fue entregado al presidente, como el Día del Homenaje a todas las víctimas de la Violencia.</p>
<p><b>Promoción y acceso a vivienda*</b></p>	<p>Estas medidas están dirigidas a las víctimas individuales y colectivas cuyas viviendas fueron destruidas o que sufrieron severos daños como resultado directo de la violencia. Crea un programa especial para construcción y asignación de vivienda, que sería implementado con el transcurso del tiempo en una forma descentralizada. Este programa ofrece apoyo para la reconstrucción de vivienda rural, apoyo para la regulación de los derechos de propiedad, asistencia para la reubicación de personas desplazadas y su inclusión preferente en programas públicos de vivienda; ofrece además asistencia técnica y financiera para la autoconstrucción de vivienda para atender a las personas desplazadas que viven en viviendas provisionales o precarias.</p> <p>* Este programa no fue incluido en las recomendaciones presentadas por la CVR, pero fue contemplado en la ley y posteriormente en el decreto.</p>
<p><b>Reparación económica (o indemnización)</b></p>	<p>La ley que crea el PIR no hace referencia explícita a este tipo de reparación* pero otorgó facultades a la CMAN para autorizar otros programas. Este programa, regulado por el Decreto 015-2006-JUS, incluye como beneficiarios a los siguientes tipos de víctimas: familiares de víctimas de asesinato, ejecución extrajudicial y desaparición; los que sufrieron algún tipo de discapacidad total o parcial de acuerdo con la evaluación realizada por la Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS); y víctimas de violación. La CVR había recomendado un monto global, equivalente a \$ 10.000 USD para que fuera distribuido en una proporción de dos quintos a las viudas o parejas permanentes, dos quintos a los hijos y un quinto a los padres de las víctimas que no sobrevivieron. Esta cantidad estaba basada en el monto máximo recibido por los miembros de los comités de autodefensa como parte de su programa de desarme. Para las víctimas mayores de 50 años, se recomendó una pensión equivalente a la mitad de un salario mínimo.</p> <p>*Esto muestra la reticencia por parte del Congreso de crear expresamente un programa de compensación, que era una demanda importante de las organizaciones de víctimas y derechos humanos y que fue incluido dentro de las recomendaciones de la CVR. El gobierno de Toledo tampoco quería comprometerse a este programa pero lo aceptó con la condición de establecer certidumbre respecto al número de víctimas. Ésa es la razón por la que el decreto ejecutivo que regula la Ley del PIR no define la modalidad ni la cantidad, pero establece que deberían ser definidos una vez que se concluya el proceso de registro y que dicho proceso debe completarse en un periodo no mayor a los dos años posteriores al establecimiento del Consejo de Reparaciones.</p>

## 4. Inicio de la implementación de las reparaciones y registro de víctimas

La elección de Alan García como presidente en junio de 2006 generó incertidumbre sobre la continuidad de la agenda de derechos humanos del país y la implementación de las recomendaciones de la CVR, debido al mandato de García como presidente de 1985 a 1990 durante el conflicto. Las elecciones también llevaron a funciones a un número de legisladores que eran leales a Fujimori o aquellos que se oponían a los esfuerzos por determinar responsabilidades por las violaciones de derechos humanos.

De forma general, los resultados en materia de implementación de reparación durante el gobierno de García son mixtos. Aún cuando disminuyó el énfasis sobre los derechos humanos y la implementación de las recomendaciones de la CVR, algunas políticas del gobierno incluyeron el registro de víctimas, reparaciones colectivas, y de forma más controversial, los primeros pasos hacia la implementación de reparaciones monetarias o económicas. Estas políticas fueron dirigidas por el gobierno, pero fueron provocadas en parte por una fuerte coalición de organizaciones de la sociedad civil, grupos de víctimas e instituciones estatales independientes que presionaron al gobierno para que cumpliera sus compromisos ofreciendo una forma material de justicia para las víctimas.

El Consejo de Reparaciones, establecido en octubre de 2006, implementó una interesante estrategia para el registro de víctimas. Definió un proceso para la revisión y validación de los registros previos (de los desaparecidos, administrado por Defensoría del Pueblo; los desplazados, manejado por el MIMDES; de los miembros del ejército y la policía, etc.) y llevó a cabo trabajo de campo para tener acceso a las víctimas que no habían sido registradas previamente por la CVR u otros registros. Estableció acuerdos con iglesias, ayuntamientos, gobiernos regionales, organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones para abrir oficinas en las provincias más afectadas por el conflicto e iniciar un proceso de difusión que incluía talleres y reuniones públicas con organizaciones de víctimas, líderes comunales e indígenas.

Uno de los principales retos en el registro de víctimas de violaciones masiva es cómo equilibrar la necesidad de garantizar la veracidad de los casos con la necesidad de accesibilidad, especialmente cuando las violaciones o incluso el parentesco con las víctimas directas no está documentado. Sin embargo, los estrictos estándares judiciales de evidencia no son necesarios en un programa administrativo de gran escala. Además, éstos pueden representar un importante obstáculo para evaluar los crímenes que ocurrieron hace mucho tiempo y puede generar la revictimización de algunos sobrevivientes. El Consejo de Reparaciones abordó este dilema adoptando lineamientos que son flexibles para la evaluación de los diferentes tipos de violaciones que cumplen con los requisitos para recibir una reparación.<sup>35</sup> Los

---

35 Para consultar las reglas internas que regulan el registro, consultar [www.ruv.gob.pe/normas.html](http://www.ruv.gob.pe/normas.html)

lineamientos están dirigidos a obtener información que establezca bases razonables para creer que una persona fue víctima. Además, el Consejo reconoció que en la mayoría de los casos las personas que viven en las áreas rurales con bajos niveles de alfabetización o acceso limitado a los servicios públicos tendrían dificultades para obtener documentos. En dichos casos el testimonio de los líderes de la comunidad o de los testigos ha sido aceptado como suficiente, sumados a un análisis del contexto.

Para finales de 2012, el Consejo había registrado a 160.429 víctimas individuales (de las cuales no todas reunían los requisitos para recibir reparaciones económicas); y 7.678 comunidades, incluyendo 32 organizaciones de personas desplazadas que tenían derecho a reparaciones colectivas<sup>36</sup>. El registro continúa, pero las cifras muestran que el 96% de las solicitudes individuales y el 91% de las solicitudes de las comunidades han sido evaluadas, dando como resultado su inclusión en el registro.

**Tabla 2: Registro de víctimas individuales para reparaciones económicas<sup>37</sup>**

TIPO DE CRIMEN	VÍCTIMAS DIRECTAS	FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS	BENEFICIARIOS TOTALES
Desaparición forzada	7.177	15.672	15.672
Ejecución sumaria o asesinato	22.071	58.075	58.075
Víctimas que presentaron algún tipo de discapacidad	734	-	734
Violación	2.591	-	2.591
<b>Total</b>	<b>32.573</b>		<b>77.072</b>

<sup>36</sup> Consultar Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "Plan Operativo Institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Actualizado - 2012", 2012, <http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/normatividad/RMo287-2012-JUS.pdf>

<sup>37</sup> Información proporcionada por Susana Cori, secretaria ejecutiva del Consejo de Reparaciones, el 6 de mayo de 2013, basada en cifras obtenidas hasta el 31 de diciembre de 2012.

## 5. El programa de reparaciones colectivas

La CVR había recomendado un programa de reparaciones colectivas que ayudara a reconstruir y consolidar las instituciones colectivas de las comunidades y asentamientos que habían perdido su infraestructura física y social y que sufrieron del incremento en la pobreza y de la exclusión social y económica como consecuencia de dos décadas de violencia<sup>38</sup>.

El priorizar las reparaciones colectivas fue una forma de responder a una importante dimensión del conflicto, la marginación histórica de las poblaciones en los Andes y el Amazonas, particularmente las comunidades rurales, donde los crímenes masivos afectaron no sólo a las personas sino a las comunidades en sí. En las regiones rurales e indígenas, donde los lazos comunales son esenciales para la identidad así como para el grado de colaboración requerido para sostener las economías locales, ellos habían sido fuertemente afectados o se habían roto. La violencia afectó severamente la capacidad de las personas de confiar en los miembros de su comunidad y en los miembros de los pueblos vecinos, ya que durante el conflicto muchas personas se vieron forzadas a colaborar con diferentes fracciones beligerantes como una estrategia para sobrevivir. Las organizaciones y asambleas comenzaron a considerarse peligrosas. La desconfianza y el resentimiento también afectaron las relaciones individuales y comunitarias con el Estado, sumadas a la marginación histórica<sup>39</sup>. La implementación de reparaciones colectivas fue entonces bienvenida por las comunidades y fueron vistas por el gobierno como una forma de enviar un mensaje sobre el cambio en la relación con el Estado<sup>40</sup>.

### Reparaciones colectivas desde 2007

El gobierno de García decidió en junio de 2007 comenzar a implementar las reparaciones colectivas sin esperar a la finalización del registro de las víctimas. Como justificación, el gobierno argumentó que el Estado no podría implementar reparaciones individuales hasta que pudiera identificar a las víctimas y sus beneficiarios. Debido a que el Consejo de Reparaciones recién había comenzado su trabajo en el registro de las víctimas, el gobierno anunció que una vez que se registrara a las víctimas, la CMAN coordinaría la implementación de todos los programas para demostrar un compromiso hacia el concepto de las reparaciones integrales establecido por la Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. Mientras tanto, las

---

38 Informe final de la CVR, supra nota 2, vol. VIII, capítulos 2 y 3, sobre las consecuencias sociopolíticas y socioeconómicas del conflicto, así como las recomendaciones para el programa de reparaciones económicas, vol. IX, capítulo 2, 138–39.

39 Ibid., 151–62. Para conocer más sobre los efectos del conflicto en la vida comunitaria consultar también Kimberly Theidon, *Intimate enemies: Violence and reconciliation in Peru* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012), and ICTJ, *A nuestra comunidad, una mañana entraron . . . Historias de violencia política en comunidades del Perú* (New York: ICTJ, 2011).

40 Como fue expresado por Jesús Aliaga, entonces secretario ejecutivo de la CMAN, al autor, en una reunión sostenida en julio de 2007 y reafirmado por él durante la Conferencia del Concepto y los Desafíos de las Reparaciones Colectivas, en Rabat, Marruecos, durante los días 12 y 14 de febrero de 2009. ICTJ y CCDH, “El informe de Rabat,” 40, <http://ictj.org/publication/rabat-report-concept-and-challenges-collective-reparations>.

reparaciones colectivas podrían ser implementadas en base a los Censos por la Paz, que fueron registros preliminares de las comunidades afectadas por la violencia implementadas por MIMDES antes de la creación del Consejo de Reparaciones.

El programa de reparaciones colectivas implementado desde 2007 y que continúa hasta la actualidad se enfoca en la implementación de pequeños proyectos de infraestructura en comunidades altamente afectadas para “contribuir a la reconstrucción del capital social e institucional, así como la productividad material y económica de las familias y las comunidades rurales y urbanas afectadas por el proceso de violencia”<sup>41</sup>.

En 2007, la CMAN eligió 440 asentamientos rurales, comunidades nativas y otros centros poblados rurales afectados por la violencia para recibir proyectos de inversión de hasta 100.000 soles (aproximadamente \$37.000 USD) para cada comunidad<sup>42</sup>. Otras comunidades fueron priorizadas en los años siguientes a un ritmo similar, con excepción de 2010 y 2011, cuando el número descendió a una tercera parte respecto a los años anteriores. Hasta 2011, 165 millones de soles (aproximadamente 63 millones de dólares) fueron asignados para 1.672 proyectos, implementados en 1.649 comunidades<sup>43</sup>.

Durante el gobierno de Humala (del 2001 hasta la actualidad) el ritmo ha disminuido. En abril de 2012 se anunció que 23 comunidades recibirían reparaciones colectivas<sup>44</sup>, sumadas a cinco comunidades que recibieron financiamiento para proyectos durante ceremonias donde estuvo presente el presidente<sup>45</sup>. Los anuncios fueron hechos oficiales posteriormente, cuando en agosto y octubre de 2012, esas comunidades y 84 más (dando un total de 107) fueron añadidas para la implementación en 2012, la mayoría para proyectos ganaderos y de riego<sup>46</sup>. El presupuesto de 2013 ha asignado 39 millones de soles para reparaciones, incluyendo 19 millones para reparaciones colectivas, lo que significa una meta de 190 comunidades para este año<sup>47</sup>.

Como resultado, 1,946 comunidades habrán sido beneficiadas para finales de 2013, lo que es un número significativo, pero aún muy lejano de las 5.697 comunidades afectadas por el conflicto registradas por el Consejo de Reparaciones<sup>48</sup>.

## Participación e implementación comunitaria

La participación comunitaria para definir los proyectos ha sido un aspecto destacado del programa, haciendo posible que la implementación pueda realizarse relativamente rápido. Cada comunidad elegida escoge

---

41 Secretaría Ejecutiva de la CMAN, “Lineamientos generales del programa de reparaciones colectivas”, septiembre de 2009, en los archivos del autor. El documento fue publicado en el sitio web de la CMAN, pero puesto que la CMAN fue transferida al Ministerio de Justicia, esa página web en particular ya no se encuentra disponible. Consultar también ICTJ y APRODEH “Perú: ¿Cuánto se ha reparado en nuestras comunidades? Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007–2011)”, 2011, 8–9, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Reparaciones-2011-Espa%C3%B1ol.pdf>

42 El financiamiento para este programa fue en parte patrocinado por las empresas mineras a través del “Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo”. Las empresas mineras habían aceptado este programa de aportaciones voluntarias a cambio de condiciones impositivas favorables, reguladas por el Decreto Ejecutivo 071-2006-EM. Sus aportaciones no son tan importantes, sin embargo, en 2008, representaron el 13,6 por ciento del presupuesto total del programa de reparaciones colectivas. Defensoría del Pueblo, “Informe Defensorial N° 139: A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente”, 53–54.

43 Consejo de Derechos Humanos, “Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Perú”, 7 de agosto de 2012, ¶¶ 57, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/157/70/PDF/G1215770.pdf?OpenElement>

44 Consultar Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Gobierno transferirá S/. 100,000 a 23 comunidades campesinas afectadas por la violencia política”, 10 de junio de 2012, [www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/gobierno-transferira-s-100000-a-23-comunidades-campesinas-afectadas-por-la-violencia-politica/](http://www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/gobierno-transferira-s-100000-a-23-comunidades-campesinas-afectadas-por-la-violencia-politica/).

45 Consultar Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Gobierno reconoce a víctimas de violencia en Lucanamarca entregando reparaciones por S/. 500 mil”, 12 de abril de 2012, [http://cman.pcm.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=135:gobierno-reconoce-a-victimas-de-violencia-en-lucanamarca-entregando-reparaciones-por-s-500-mil-&catid=37:ultimas-noticias&Itemid=56](http://cman.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=135:gobierno-reconoce-a-victimas-de-violencia-en-lucanamarca-entregando-reparaciones-por-s-500-mil-&catid=37:ultimas-noticias&Itemid=56)

46 Resoluciones ministerial 0202-2012-JUS, del 22 de agosto de 2012, y 0246-2012-JUS del 17 de octubre 2012.

47 Como lo anunció el Ministerio de Justicia, *Perú* 21, 28 de noviembre de 2012.

48 El registro incluyó cinco categorías de víctimas, de acuerdo al grado de daño que sufrieron. El esfuerzo de las reparaciones se ha enfocado en las categorías más severas que, de acuerdo al registro, dan un total de 2.537 comunidades. Consultar Consejo de Reparaciones, “Miembros del Consejo de Reparaciones son ratificados por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos”, 27 de abril de 2012, [www.ruv.gob.pe/noticias\\_109.html](http://www.ruv.gob.pe/noticias_109.html)

un comité de administración que define el contenido del proyecto. Los proyectos de reparación colectiva pueden enfocarse en una de las siguientes opciones:

1. la recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y comercial y el desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas; o
2. la recuperación y expansión de los servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural, recuperación de la herencia comunitaria y otros proyectos en los que exista un interés por parte de la comunidad.

La mayoría de los proyectos están dirigidos a dar respuesta a las principales necesidades económicas y sociales de las comunidades, como la ayuda a las economías locales o la mejora al acceso a servicios básicos, como salud o educación. Las comunidades se han enfocado en el desarrollo de nuevos sistemas de riego, actividades relacionadas con la ganadería, salones comunitarios, aulas, desagües o construcción de caminos o trochas<sup>49</sup>. Sin embargo, la participación de las mujeres ha sido notablemente baja. Entre todos los entrevistados como parte de un proyecto de monitoreo conjunto por la Asociación Pro Derechos Humanos e ICTJ, el 62 por ciento de los varones dijo haber participado en las reuniones, en comparación con sólo el 28 por ciento de las mujeres. El resultado es que han sido principalmente los varones los que han tomado las decisiones para la asignación de los proyectos financiados<sup>50</sup>.



**Topa, Huánuco, Perú, Enero de 2010.** Aquí, un taller para la recuperación de la memoria histórica de la comunidad. Fue por el ICTJ, junto con diversas ONG peruanas, el proyecto es para fortalecer la capacidad de las comunidades en la participación de la definición del contenido de las reparaciones colectivas. Foto: Cristián Correa/ICTJ

Las comunidades elegidas encontraron dificultades para tener acceso a apoyo técnico que les ayudara a tomar decisiones informadas en relación con qué proyectos implementar con el financiamiento asignado y cómo cumplir con todos los requisitos para la implementación (es decir, aprobación del proyecto, diseño y desarrollo del plan, estudio de factibilidad, etc.). Los gobiernos locales, responsables por los planes de implementación con fondos del gobierno central, en algunos casos no prestaron la asesoría y facilitación que habría hecho posible una mayor participación y transparencia..

Otro reto fue que la mayoría de las comunidades no tenían acceso a información confiable y por lo tanto no podían recibir respuesta a sus preguntas en relación con el proceso administrativo. Esta ausencia de

49 ICTJ y APRODEH, supra nota 41, en 13.

50 Ibid. en 25.

información llevó en algunos casos a la manipulación a nivel local, ya que los oficiales gubernamentales intentaban asignar financiamiento para proyectos que no se enfocaban primordialmente en los intereses de la comunidad<sup>51</sup>. Además, un pequeño equipo centralizado en Lima ejecutó el programa sin trabajar con los gobiernos regionales para coordinar los proyectos con las políticas de desarrollo regional, lo que redujo su capacidad de tener un impacto más significativo en la vida y economía de las comunidades.

Otro problema que el programa tuvo que enfrentar fue garantizar que los proyectos se percibieran como parte de las reparaciones y no como proyectos de desarrollo. Aunque los proyectos de reparaciones colectivas son importantes para las comunidades, en muchos casos existen actividades que el gobierno está obligado a proporcionar a los ciudadanos y comunidades como elementos de desarrollo y no específicamente como políticas de reparaciones. Esto es especialmente cierto en relación a la construcción o mejora de caminos, escuelas y centros de salud.

Un proyecto de monitoreo conjunto confirmó que los proyectos eran bien recibidos por parte de las comunidades. El cuarenta y cinco por ciento de los habitantes de las comunidades entrevistadas tenía una opinión positiva sobre los proyectos y los consideraba como beneficios concretos para las comunidades que contaban con recursos limitados y una infraestructura deficiente. No obstante, muchos manifestaban estar insatisfechos porque otras medidas integrales de reparación seguían sin ser implementadas<sup>52</sup>. Sólo el 6,5 por ciento de los entrevistados respondió que el proyecto satisfacía las necesidades de reparación en contraste con el 29 por ciento que no sabía que los proyectos eran una forma de reparación, y con el 47 por ciento que pensaba que no eran suficientes para reparar el daño sufrido<sup>53</sup>. Una importante política de reparaciones colectiva debería plasmar y finalmente reflejar el punto de vista de la comunidad sobre qué tipos y formas de medidas de reparación compensan mejor las consecuencias del daño sufrido<sup>54</sup>.

Otra dificultad es que no se le ha prestado la suficiente atención a la importancia del uso de mensajes y símbolos adecuados y apropiados dentro de este proceso. Por ejemplo, no fue sino hasta diciembre 2009 que se propuso una actividad para ayudar a las comunidades a recobrar su memoria histórica. Incluso entonces, las ceremonias organizadas al comienzo del proyecto no fueron suficientes para proporcionar el elemento de reparación necesario, puesto que el 58 por ciento de los encuestados no identificaron los proyectos implementados como formas de reparación<sup>55</sup>. La confusión de las víctimas respecto a los objetivos del proyecto, ya sean de reparación o de desarrollo, es alarmante. A ello se adiciona que las autoridades nacionales que dirigieron algunas ceremonias han manifestado un enfoque limitado respecto al objetivo de las reparaciones, enfatizando que reparaban el daño causado por terrorismo, mientras que permanecían en silencio sobre el papel del Estado en las violaciones cometidas<sup>56</sup>.

---

51 *Ibíd.* en 12. La Defensoría del Pueblo encontró que éste era uno de los problemas más serios en la implementación del programa durante los primeros tres años de operación. Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 128: El Estado frente a las víctimas de la violencia ¿Hasta dónde vamos en políticas de reparación y justicia?" e "Informe Defensorial N° 139", supra nota 42, así como el "Decimotercer Informe Anual al Congreso de la República," que abarca el año 2009. [www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php](http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php).

52 Esto es consistente con la demanda de servicios básicos, expresada por los miembros de las comunidades, ICTJ y APRODEH, supra nota 41, 39.

53 Entre las razones expresadas para apoyar esta última opinión estaba que los proyectos no eran suficientes para cubrir sus necesidades (17 por ciento), no compensaban por todo el sufrimiento (11 por ciento) o no regresaban a los que habían muerto (7 por ciento). Cuando se les preguntó acerca de cómo se podía mejorar el impacto de los proyectos, la mayoría de los encuestados solicitó mejoras en los servicios básicos a la comunidad (28 por ciento), proyectos que generaran ingresos colectivos (28 por ciento) e infraestructura y apoyo para las actividades comunitarias (17 por ciento). Hubo una menor cantidad de demandas para reparaciones individuales (14 por ciento). ICTJ y APRODEH, supra nota 41, en 38 y 39.

54 Esta perspectiva está incluida en las regulaciones del PIR, que incluye, entre los diferentes principios rectores a seguir durante su implementación, que "todos los actos de reparación deberían estar dirigidos a reconocer la forma en que las víctimas fueron afectadas durante el proceso de violencia." (Artículo 7, letra h, del Decreto 015-2006-JUS).

55 ICTJ y APRODEH, supra nota 41, 35.

56 Así es cómo el presidente Humala presentó las reparaciones en una reciente ceremonia en Lucanamarca, una comunidad que sufrió una masacre por parte de Sendero Luminoso. Consultar La República, "Humala en Lucanamarca: No hay mejor venganza contra el terror que lograr el éxito," 12 de abril 2012, [www.larepublica.pe/12-04-2012/humala-en-lucanamarca-no-hay-mejor-venganza-contra-el-terror-que-lograr-el-exito](http://www.larepublica.pe/12-04-2012/humala-en-lucanamarca-no-hay-mejor-venganza-contra-el-terror-que-lograr-el-exito). El discurso del Ministerio de Justicia en el Comité de Derechos Humanos enfatizó de forma similar que la reparación estaba enfocada a las víctimas de terrorismo sin reconocer la responsabilidad del Estado: [www.minjus.gob.pe/actualidad-juridica/discursos-del-ministro-de-justicia-juan-jimenez-ante-comite-de-las-naciones-unidas/](http://www.minjus.gob.pe/actualidad-juridica/discursos-del-ministro-de-justicia-juan-jimenez-ante-comite-de-las-naciones-unidas/). Vale la pena hacer notar que tanto las autoridades superiores, como los ministerios o en el caso anteriormente mencionado del presidente Humala, escogieron asistir a las ceremonias de reparaciones en las comunidades afectadas por Sendero Luminoso, no a las comunidades afectadas por las masacres cometidas por las fuerzas armadas.

## 6. Reparaciones económicas

En julio de 2010, el gobierno de García anunció que comenzaría la implementación de reparaciones económicas<sup>57</sup>. Se creó una comisión de oficiales de gobierno para que comenzara a trabajar en su definición. La mitad del presupuesto de reparaciones del 2011 se reservó para este propósito (\$7.4 millones de dólares)<sup>58</sup>, mientras que el resto se asignó al quinto año de la implementación del programa de reparaciones colectivas. La CMAN rechazó la alternativa de hacer pagos parciales o en cuotas a las víctimas, ya sea en forma de pensiones o en un formato de suma global, ya que podía disminuir el efecto reparador, al considerar insuficiente la cantidad que se pagaba en cada ocasión.

La definición de las cantidades y las modalidades para pagar las reparaciones económicas de los crímenes masivos siempre es una tarea difícil. Puesto que es imposible utilizar el concepto de *restitutio in integrum* (restauración o restitución a la condición anterior), que es la base para un programa de estas dimensiones de las reparaciones<sup>59</sup>, y establecer un criterio que sea justo y factible para un programa de estas dimensiones.

Los debates en Perú se han enfocado en tres cuestiones: la definición de la cantidad para un pago único; cómo priorizar entre el gran número de víctimas para superar los retos presupuestarios y de implementación<sup>60</sup>, y establecer una fecha límite para concluir con el registro de las víctimas. Sin embargo, al proceso para definir este programa le faltó la sensibilidad necesaria para hacer que las víctimas se sintieran escuchadas. El presupuesto asignado para 2011 aparentemente fue el factor decisivo para definir el programa. Las reuniones con las organizaciones de las víctimas se celebraron solo una vez que dicho presupuesto estaba definido, es decir, existiendo condiciones muy restringidas de negociación, y además en ellas el gobierno mostró su incapacidad de escucha y compromiso<sup>61</sup>.

57 Consultar La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, "Ejecutivo crea comisión multisectorial para viabilizar reparaciones a víctimas de la violencia", 19 de julio de 2010, [www.pcm.gob.pe/prensa/actividadespcm/2010/Julio/16-07-10-b.htm](http://www.pcm.gob.pe/prensa/actividadespcm/2010/Julio/16-07-10-b.htm) y [www.cnr.org.pe/noticia.php?id=18419](http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=18419)

58 Consultar *Andida*, "Gobierno destina S/. 20 millones para reparaciones individuales en el 2011," 18 de julio de 2012, [www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2010/Julio/18-07-10.htm](http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2010/Julio/18-07-10.htm).

59 Para una discusión más a fondo sobre los problemas del uso de *restitutio in integrum* y la propuesta para una opción alternativa consultar Cristián Correa, "Making Concrete a Message of Inclusion: Reparations for Victims of Massive Crimes" in *Victimological Approaches to International Crimes: Africa*, eds. R. Letschert, R. Haveman, A. M. Brouwer, A. M., and A. Pemberton, (Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, 2011) 185–233.

60 Otros países que han pagado compensaciones a un número significativo de víctimas han utilizado diversos mecanismos para financiar el desembolso de sus programas. En Argentina, la compensación era pagada en forma de bonos de deuda pública que maduraban después de 16 años; las víctimas podían venderlos de inmediato a un precio de descuento en el mercado de valores. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica recomendó distribuir el pago en cuotas que serían pagadas cada seis meses durante seis años, pero posteriormente el gobierno implementó un pago único por una cantidad menor. En el caso de Chile, la compensación fue en forma de una pensión; para las víctimas de asesinato y desapariciones forzadas, las pensiones eran complementadas con un pago inicial equivalente a un año completo de pensión.

61 El proceso de consulta fue criticado y considerado inadecuado por la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Reparaciones, además de la crítica que las organizaciones de víctimas ya habían expresado. Consultar Defensoría del Pueblo, "Defensoría del Pueblo observa con preocupación norma que aprueba pago de reparaciones económicas a víctimas de la violencia", Nota de Prensa N°191/2011/OCII/DP, 21 de junio de 2011, [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-191-2011.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-191-2011.pdf). Consultar *La Mula*, "Pronunciamento de CONAVIP - La Coordinadora Nacional de Organizaciones de Víctimas y Afectador por la Violencia Política del Perú", 27 de marzo de 2011, <http://lamula.pe/2011/04/02/reparaciones-dignas-si-limosnas-no/jairorivas/>

Finalmente, el programa fue definido en forma unilateral por el Decreto 051-2011-PCM como se describe a continuación:

- a) El pago de una suma global de 10.000 soles (\$3.700 USD) por víctima, (sin una clara explicación de cómo se llegó a la determinación de dicha cantidad),
- b) Priorizar a los adultos mayores como un equivalente de vulnerabilidad<sup>62</sup>, y
- c) Cerrar el registro de beneficiarios de las reparaciones económicas el 31 de diciembre de 2011.

El momento elegido para el decreto perjudicó las posibilidades de ser aceptado por las víctimas. El contenido del programa fue aprobado sólo unos días después de que Ollanta Humala fuera elegido presidente y tan sólo cinco semanas antes de que asumiera el cargo. El gobierno de García había deseado que la definición de las reparaciones económicas fuera parte de su legado, así que a pesar de los pobres resultados del proceso de consulta y participación, se apresuró la definición. La falta de claridad respecto a cómo se continuaría implementando el programa demostró la visión a corto plazo del éste. El gobierno también apresuró el modo de implementación y pagó cantidades a 1.021 víctimas antes de terminar su mandato. En respuesta, las organizaciones de las víctimas, la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos, así como Defensoría del Pueblo criticaron el programa, especialmente en relación a cómo se habían definido las cantidades y por el cierre del registro en diciembre de 2011<sup>63</sup>.

En junio 2011, Humala fue elegido presidente bajo una plataforma y una coalición que incluía a defensores de derechos humanos y organizaciones de víctimas. El recién electo presidente expresó su compromiso hacia los derechos humanos; y el nuevo Premier, Salomón Lerner Ghitis, anunció la implementación de las reparaciones recomendadas por la CVR<sup>64</sup>. Se designó a una nueva Secretaria Ejecutiva de la CMAN, que comenzó su trabajo consultando con los grupos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil. Esta colaboración incluyó la revisión de las definiciones previas que dieron origen a diversas modificaciones.

### **Definición de la cantidad de la indemnización**

La determinación de la cantidad para las reparaciones económicas a través del proceso de participación probó ser muy difícil. Las organizaciones de víctimas habían exigido 120.000 soles (\$44.500 USD) para las familias de los muertos y desaparecidos, los que habían quedado con algún tipo de discapacidad, y las víctimas de violación, sin una sólida explicación sobre cómo se había estimado esa cantidad. Algunas organizaciones de la sociedad civil propusieron una alternativa: utilizar la misma cantidad pagada a los miembros de los comités de autodefensa que habían sido asesinados o que habían quedado con algún tipo de discapacidad: 39.000 soles (\$14.500 USD) en caso de muerte y 31.200 soles (\$11.500 USD) en caso de discapacidad permanente. La propuesta era consistente con las cantidades recomendadas por la CVR. Finalmente, en una sesión llevada a cabo en noviembre de 2011, la CMAN definió un pago similar para todas las víctimas de 36.000 soles (\$13.350 USD), equivalente a 10 UIT (Unidad Impositiva Tributaria) que es una figura impositiva de reajustabilidad automática ligada a la inflación.

En los contextos donde se exige la compensación masiva, la tarea de establecer los porcentajes de distribución para los miembros de las familias de los muertos o desaparecidos presenta una serie de retos administrativos. La identificación de todos los familiares de las víctimas puede ser difícil y entregar la

62 El decreto no define los criterios para la priorización, sólo exige que los pagos debían comenzar en 2011 para esas víctimas o sus cónyuges de 65 años o más, y para los padres de 80 años o más.

63 Defensoría del Pueblo, "Defensoría del Pueblo observa con preocupación norma que aprueba pago de reparaciones económicas a víctimas de la violencia", Nota de Prensa N°191/2011/OCII/DP, 21 de junio de 2011, [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-191-2011.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-191-2011.pdf)

64 Discurso pronunciado por el Ministro Salomón Lerner Ghitis al Congreso el 25 de agosto de 2011.

cantidad completa a aquellos que reclaman una compensación puede ser injusto para aquellos menos informados sobre el proceso. Sin embargo, con mucha frecuencia esto se ha dejado sin definir, permitiendo que los familiares hagan valer sus derechos sobre la distribución o dejando que las leyes de sucesión preexistentes dicten las cantidades de los beneficios de los sucesores. Esto puede crear un serio conflicto entre los miembros de la familia, como ocurre con frecuencia cuando se lleva a cabo la partición de herencias.

En Perú, la CMAN consideró diversas estrategias para la distribución de beneficios entre los familiares. Una estaba basada en porcentajes de participación, por ejemplo, la distribución de la mitad de la cantidad al cónyuge y la otra mitad en partes iguales a hijos y padres, sin importar cuántos estaban registrados. Sin embargo, el sistema no evita conflictos que a la larga podrían surgir si un familiar que hubiera sido omitido apareciera más tarde reclamando su parte. Finalmente, la CMAN decidió distribuir la cantidad en montos fijos de 18.000 soles al cónyuge y 4.500 soles a cada hijo, o a cada padre, sin importar el número de miembros de la familia que habían sobrevivido a la víctima<sup>65</sup>. De esta forma, la aparición posterior de un hermano no afectaría las cantidades distribuidas<sup>66</sup>.

### Otros criterios para la priorización de un pago único

El decreto aprobado por el gobierno de García estableció que un pago único debía ser otorgado a cada víctima, comenzando con las viudas de los que habían sido asesinados o habían desaparecido y que tenían 65 o más años, padres con 80 o más años, o víctimas directas que habían quedado discapacitadas o que habían sido violadas y que tenían 65 años o más. Estos criterios fueron rechazados por los grupos de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil no sólo por retrasar la entrega de las reparaciones, sino también porque no brindaba una definición clara sobre cuándo recibirían el pago las víctimas que se encontraban fuera de esos rangos de edad. Aunque la CMAN estimó que se requerirían cinco años para entregar la compensación a todas las víctimas elegibles, comenzando en 2012, el decreto establece un criterio sólo para las primeras etapas de la implementación, dejando sin definir la política para los años siguientes.

En la decisión de la CMAN de noviembre de 2011, se optó por modificar el criterio de edad para la priorización, reemplazándolo con la fecha del crimen<sup>67</sup>. Esta estrategia brindó mayor certeza a las víctimas sobre cuándo podían esperar recibir su compensación. Sin embargo, las víctimas aún deben seguir esperando, después de haber sufrido una violación grave algunas veces hace veinte o más años y después de haber atravesado por el largo proceso de registro de víctimas para finalmente obtener algún tipo de reconocimiento como titulares de un derecho. Este proceso es inconsistente con el mensaje que debería reflejar una política de reparaciones.

### Ampliación del registro

Una de las principales demandas de los grupos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil ha sido el de continuar con el registro de las víctimas para reparaciones económicas después del cierre del plazo en diciembre de 2011. Esta fecha límite fue criticada al considerársele injusta para los derechos de las víctimas, tomando en cuenta que muchas de ellas viven en áreas rurales o apenas saben leer y escribir, lo que puede ser un obstáculo para que se enteren sobre el registro. La CMAN ha estimado que la mayoría de las víctimas han sido registradas y que el registro de nuevas víctimas no añadiría un número importante de beneficiarios, lo que de otra forma pondría en riesgo el presupuesto de reparación. En

65 Secretario Ejecutivo del CMAN, "CMAN: Informe de Gestión Correspondiente al Período Agosto-Diciembre 2011", diciembre de 2011, <http://www.scribd.com/doc/75894977/Informe-de-Gestion-Cman-Agosto-Diciembre-2001-Docx1-corregida>.

66 Este sistema de cantidades fijas para cada miembro de la familia, en vez de un porcentaje del total a cada víctima que varía de acuerdo al número de familiares incluidos, fue utilizado previamente en Chile para los miembros de los muertos y desaparecidos (Ley 19.123 del 8 de febrero de 1992).

67 Artículo 1, Ley 29.979.

noviembre de 2011, la CMAN accedió a esta demanda, dando al registro el carácter de permanente. Cabe señalar que esta es una dificultad que otros procesos de registro también han experimentado, como en los casos de Argentina y Chile, en donde ellos han debido ser reabiertos debido a la presión social, algunos de ellos más de una vez, lo que ha permitido el registro de nuevos beneficiarios.

En su decisión, la CMAN anunció su plan 2012, que incluía el costo estimado para el primer año de implementación de todos los programas incluidos el Plan Integral de Reparaciones: 135 millones de soles (50 millones de dólares), más 242 millones de soles (89 millones de dólares) para reparaciones económicas que se otorgarían en los próximos 10 años, con un costo total de 3.8 billones de soles (1.4 billones de dólares)<sup>68</sup>. Después de una tensa confrontación entre el Presidente del Consejo de Ministros (generalmente llamado el Premier)<sup>69</sup> y el Ministro de Economía y Finanzas, el gobierno aprobó un presupuesto inicial de 140 millones de soles (52 millones de dólares) para reparaciones durante 2012, sin hacer distinción entre los diversos programas.

Sin embargo, en diciembre de 2011 una crisis del gabinete llevó a la renuncia al Premier Lerner, designando como Premier a un oficial retirado del ejército y reforzando la influencia del Ministro de Economía y Finanzas. Como resultado, el gobierno rechazó la mayoría de las decisiones tomadas por la CMAN, y reanudó el programa establecido por el gobierno de García cuando estaba a punto de concluir su mandato. Sólo una de las propuestas de la CMAN fue aceptada, un plan para modificar el criterio para priorizar qué víctimas deberían recibir primero las reparaciones y quiénes debían recibirlas después, considerando que los adultos mayores hubieran ya recibido la compensación<sup>70</sup>.

La sociedad civil y las organizaciones de víctimas continúan demandando modificaciones al programa de reparaciones económicas. Sus esfuerzos han sido apoyados por Defensoría del Pueblo así como por un miembro del Congreso, quien presentó un proyecto de ley para hacer un registro permanente de víctimas y regular las reparaciones económicas de acuerdo con la propuesta designada por la CMAN antes del cambio de gobierno de diciembre de 2011<sup>71</sup>. En enero de 2012 obtuvieron una victoria parcial cuando el Consejo de Reparaciones, que es directamente responsable por el registro, aceptó continuar el registro de víctimas para reparaciones económicas que habían presentado su solicitud antes de diciembre de 2011.

---

68 CMAN, "Propuesta de trabajo institucional 2012", noviembre 2011, en <http://www.scribd.com/doc/75787139/Propuesta-de-Trabajo-Institucional-2012-Final>

69 Esta es una figura especial en el poder ejecutivo peruano. Es un ministro, que responde ante el Presidente, coordina el resto de los ministerios y estructura las políticas generales implementadas por el gobierno.

70 Proyecto de ley 1356-2011 PR, presentado por el Ejecutivo al Congreso el 23 de Julio de 2012.

71 Proyecto de ley 966, presentado el 30 de marzo de 2012. El proyecto contiene definiciones similares a aquellas realizadas por la CMAN en noviembre de 2011, incluyendo una disposición respecto a que la cantidad no debía ser menor a la que ya había sido pagada a los grupos de autodefensa, y definiendo también cómo debería ser distribuida esa cantidad entre los familiares.

## 7. Cambios políticos y un retroceso en la definición de las reparaciones

El gobierno de Humala ha seguido pagando las reparaciones con las cantidades definidas durante el gobierno de García. Hasta julio de 2012, 1.878 personas habían recibido algún tipo de reparación económica, lo que suma una cantidad total de 11 millones de soles (4,2 millones de dólares)<sup>72</sup>. En la segunda mitad de 2012, este programa recibió un fuerte apoyo y financiamiento y para diciembre el número total de beneficiarios se incrementó a 17.652 víctimas, dando como resultado una inversión total de 96 millones de soles (36,7 millones de dólares)<sup>73</sup>. Sin embargo, esta cantidad sigue estando aún muy por debajo de los 21.000 beneficiarios anunciados en abril de 2012<sup>74</sup>, y del compromiso de alcanzar los 22.000 expresado por el Estado a el Consejo de Derechos Humanos en su reporte al Examen Periódico Universal<sup>75</sup>. También representa un 22,9 por ciento de avance en la implementación del programa en comparación con las cifras del registro.

Por otra parte, el gobierno de Humala parece estar realizando esfuerzos para reducir su compromiso financiero en las reparaciones. El Ministerio de Justicia había enviado a la CMAN una solicitud para interpretar las regulaciones de este programa de manera que las víctimas que sufrieron más de una violación o aquellas que perdieron a más de un miembro de su familia recibieran sólo una cantidad. Esto significa que la madre de dos asesinados o desaparecidos recibiría compensación sólo por uno, o una hija de una persona asesinada que también había sido violada recibiría compensación por sólo uno de esos crímenes, cuando además las cantidades de las compensaciones para todas esas violaciones ya eran bajas. La sociedad civil y Defensoría del Pueblo se opusieron<sup>76</sup>, y la CMAN unánimemente tomó la decisión de no continuar con la interpretación exigida por el Ministerio<sup>77</sup>. Sin embargo, el gobierno estaría insistiendo en invalidar o revocar la decisión, presionando a los miembros de CMAN que son representantes de ministerios; y la decisión final está pendiente al cierre de esta edición.

Otro ejemplo del enfoque restrictivo del gobierno de Humala fue el veto a una ley que incluye otras categorías de víctimas en el programa de reparación. En junio de 2012 el congreso aprobó

72 CMAN, Noticia de prensa, 12 agosto de 2012, archivado por el autor.

73 Resolución ministerial 0221-2012-JUS del 29 de agosto de 2012. Información proporcionada por Susana Cori, supra nota 37.

74 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, "Gobierno reconoce a víctimas de violencia en Lucanamarca entregando reparaciones por S/. 500 mil", 12 de abril de 2012, [http://cman.pcm.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=135:gobierno-reconoce-a-victimas-de-violencia-en-lucanamarca-entregando-reparaciones-por-s-500-mil-&catid=37:ultimas-noticias&Itemid=56](http://cman.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=135:gobierno-reconoce-a-victimas-de-violencia-en-lucanamarca-entregando-reparaciones-por-s-500-mil-&catid=37:ultimas-noticias&Itemid=56).

75 Consejo de Derechos Humanos, supra nota 43, ¶¶ 58.

76 El ICTJ también presentó un reporte apoyando la objeción presentada por Defensoría de Pueblo, archivado por el autor.

77 Sesión del 15 de marzo de 2013 de la CMAN. Sin embargo, al momento de la redacción, las notas oficiales que contenían el acuerdo no habían sido publicadas y la decisión final del gobierno no se había hecho pública.

una ley que amplía la definición de víctimas con derecho a reparaciones incluyendo víctimas de violencia sexual, no sólo víctimas de violación. Esta ley está basada en los descubrimientos por parte de la CVR, que dedicó un capítulo especial a describir las diferentes formas de violencia sexual sufrida por la mayoría de las mujeres, incluyendo esclavitud sexual, prostitución forzada, abortos forzados y otros<sup>78</sup>. Sin embargo, la ley de reparaciones incluía sólo la violación como un crimen que debía ser reparado.

Después de varios años de debate político, una campaña realizada por grupos de derechos de las mujeres tuvo como resultado la aprobación de una ley que modificaba la Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. El gobierno se ha opuesto a la ley, afirmando que se requiere un compromiso adicional de recursos no aprobados en el presupuesto nacional, que el Congreso no puede llevar a cabo de acuerdo con la constitución, y ha bloqueado su promulgación<sup>79</sup>. Los defensores de la inclusión de víctimas de violencia sexual están cuestionando esta objeción, y la ley aún no ha entrado en vigencia.

Mientras tanto, el Consejo de Reparaciones había registrado a las víctimas de violencia sexual esperando que la ley fuera aprobada y se habían incluido 891 víctimas de este tipo de crímenes, de los que 562 eran mujeres<sup>80</sup>. A su vez, la modificación no deja en claro si las víctimas de violencia sexual tienen derecho a reparaciones económicas, aún cuando el plazo para el registro de reparaciones económico venció en diciembre de 2012, o sólo para programas de reparación de atención a la salud, reparaciones simbólicas, etc.

---

78 Otro aspecto de las reparaciones para las víctimas de violaciones masivas durante el gobierno de Fujimori (que no estaban directamente relacionadas con el conflicto armado) es la esterilización forzada de mujeres indígenas. La CVR no incluyó esta política en su mandato, que se enfocó en el conflicto armado interno, pero este asunto ha salido a la luz a través de las investigaciones congresionales y el trabajo de las ONG. Las investigaciones criminales fueron reabiertas en octubre de 2011 y el caso está siendo examinado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultar [www.huffingtonpost.com/2011/10/28/peru-forced-sterilization\\_n\\_1063771.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/10/28/peru-forced-sterilization_n_1063771.html).

79 Oficio N° 144-2012 del 28 de junio de 2012.

80 Como fue reportado por Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer (DEMUS), una ONG que trabaja en esta materia, "891 víctimas de violencia sexual quedarían sin reconocimiento ni derecho a reparación - Nota de Prensa", 28 de agosto de 2012, [www.demus.org.pe/pronunciamentos.php](http://www.demus.org.pe/pronunciamentos.php).

## 8. Definición e implementación de otras medidas de reparación

Como se describe anteriormente, el Plan Integral de Reparaciones incluye programas que se suman a las reparaciones colectivas y económicas. Es precisamente esta combinación de programas, que abarca las diferentes dimensiones de los daños sufridos por las víctimas, la que busca ofrecer reparación cuando no es posible hacer una evaluación individual de los daños sufridos por cada víctima. Sin embargo, como su implementación depende del compromiso y la voluntad política de los diferentes ministerios y agencias, los cuales han estado ausentes, su ejecución ha sido inconsistente y lenta. Esta situación también demuestra la pérdida de integralidad que una política de esta naturaleza sufre cuando el órgano coordinador se enfoca en la ejecución de sólo uno o dos programas específicos.

### Restitución de los derechos civiles y políticos

La restitución de los derechos civiles y la documentación ha experimentado avances significativos. Esas medidas no han sido definidas o coordinadas por la CMAN, pero han sido adoptadas por diferentes instituciones. Defensoría del Pueblo, que es el órgano responsable por el registro de víctimas de desaparición forzada, ha registrado 1,896 víctimas<sup>81</sup>, permitiendo a sus familiares disfrutar de ciertos derechos, incluso el obtener una declaración judicial de ausencia debido a desaparición forzada, permitiéndoles ejercer sus derechos civiles, recibir beneficios de seguridad social y reclamar herencias. Sin embargo, el sistema no es suficientemente accesible para las víctimas, especialmente para aquellas que viven en las áreas rurales. Obtener una declaración judicial puede ser un proceso complejo que necesite de un abogado. En 2008, Defensoría del Pueblo hizo recomendaciones para simplificar este procedimiento y hacerlo más accesible, pero aún no ha habido progreso<sup>82</sup>.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, o RENIEC ha implementado diversos programas para ayudar a las víctimas a obtener su documentación civil. Las campañas de documentación fueron implementadas en las áreas más afectadas, incluso antes de que la Ley que crea el PIR fuera aprobada, y continúan hasta el día de hoy. Estos programas están dirigidos no sólo a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, sino también a cualquier persona cuyos registros hayan sido destruidos<sup>83</sup>. Este es un asunto importante que afecta a muchas personas, ya que Sendero Luminoso destruyó y quemó registros civiles en su lucha contra el Estado.

---

81 Esta cifra es muy baja en comparación con las 7.177 víctimas de desapariciones forzadas registradas por el Consejo de Reparaciones. Esto puede ser explicado por la limitada capacidad de muchos familiares de las víctimas para ejercer sus derechos civiles relacionados con sucesión, pensión y otro tipo de reclamaciones. Consultar [www.defensoria.gob.pe/pdf/ley28413/personas\\_desaparecidas.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/pdf/ley28413/personas_desaparecidas.pdf).

82 Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 139", supra nota 42, 67–68.

83 Ibid., at 64–68.

Estos esfuerzos han sido acompañados por una política general para: mejorar el registro civil, especialmente en las áreas rurales, simplificar los requisitos, ofreciendo registros libres de costo e incluso implementar formas de llegar a las comunidades remotas. Los resultados son impresionantes: para junio de 2012, el 91,6% de los niños menores de 17 años habían sido registrados, en comparación con el 27,5% en 2008<sup>84</sup>. La asignación del presupuesto de 2012 para este programa fue de 229,8 millones de soles (aproximadamente 88 millones de dólares)<sup>85</sup>.

## Programas educativos

La implementación de reparaciones relacionadas con la educación ha sido limitada. Hasta agosto de 2012, el sitio web de la CMAN no reportaba ningún progreso en la implementación de esta política<sup>86</sup>, y se había hecho muy poco por las víctimas en términos de registro<sup>87</sup>. Sin embargo, Defensoría del Pueblo reportó que algunas medidas habían sido implementadas por instituciones educativas públicas y privadas<sup>88</sup>.

La elegibilidad de los beneficiarios estaba definida por las definiciones del Decreto 015-2006-JUS. En 2008, un nuevo decreto modificó estas definiciones, excluyendo como beneficiarios de las reparaciones en educación a los niños de las víctimas directas e indirectas, y limitando como beneficiarios sólo para las víctimas que, como resultado del crimen sufrido, había tenido que interrumpir sus estudios<sup>89</sup>. Restricciones adicionales fueron impuestas más tarde por el gobierno de García unas semanas antes de terminar su mandato: excluir como beneficiarios a los niños de todas las categorías de víctimas con excepción de los hijos de las víctimas de asesinato, desaparición forzada o violación. Las víctimas de reclutamiento forzado también fueron excluidas.

La modificación ayudó a poner en claro algunas de las disposiciones generales del programa que habían quedado, en gran parte, sin aplicar. Restringió el programa de becas a un número limitado de beneficiarios por provincia, que sería determinado por el Ministerio de Educación y sólo para programas ofrecidos por instituciones públicas. Se amplió la educación para adultos y la capacitación de técnica pero se utilizó un lenguaje relacionado con priorizar el acceso, en vez de crear programas especiales o garantizar el beneficio para las víctimas<sup>90</sup>. Además, la implementación ha sido tan lenta que aún no se percibe un beneficio tangible de haber reducido más aún a la población objetivo.

Un análisis de la edad de las víctimas registradas con derecho a este programa muestra que, en muchos casos, las víctimas no desean las reparaciones para ellos en forma de beneficios educativos, sino que desean ceder este beneficio a sus hijos. Muchas víctimas consideran muy valiosa la posibilidad de brindar un mejor futuro para sus hijos como una forma de superar las consecuencias de las violaciones<sup>91</sup>. Por lo tanto, la nueva restricción impuesta añade una seria restricción a una de las medidas más importantes para ofrecer reparaciones a las víctimas.

De las víctimas directas<sup>92</sup> registradas por el Consejo de Reparaciones hasta junio de 2012, el 92% tenían 30 años o más, y el 72 por ciento contaban con 40 años o más. Entre los hijos de las víctimas con derecho a reparaciones, después de la reducción de la población objetivo definida por la modificación de 2011, el 74% tenían 30 años o más y el 34% contaba con 40 años o más. En septiembre de 2012, la CMAN y el

84 Consejo de Derechos Humanos de la ONU, supra nota 34, ¶¶ 91-93.

85 Ibid., at ¶¶ 90.

86 Sin embargo, en marzo de 2013, ese sitio web fue reemplazado por una página en el Ministerio de Justicia con sólo una descripción de sus funciones e información de contacto: [www.minjus.gob.pe/reparaciones](http://www.minjus.gob.pe/reparaciones).

87 Defensoría del Pueblo también reportó pocos avances en estos asuntos en los últimos reportes anuales que fueron mencionados. Consultar "El Decimotercer Informe Anual al Congreso de la República", que abarca el año 2009, y "El Decimo cuarto Informe Anual al Congreso de la República", que abarca el año 2010, [www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php](http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php).

88 Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 139", supra nota 42, 81-85.

89 Decreto 003-2008-JUS del 3 de octubre 2008. También Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 139," supra nota 42, 94-99.

90 Decreto 047-2011-PCM del 24 de mayo de 2011.

91 En base a la observación directa del autor durante conversaciones con víctimas de diferentes países. Muchos de ellos se sienten profundamente afectados porque el efecto empobrecedor del crimen sufrido limitó su capacidad para brindar educación a sus hijos.

92 Esto incluye a 50.872 víctimas registradas que sufrieron de alguno de los siguientes crímenes o daños: desplazamiento forzado, detención arbitraria, acusación o enjuiciamiento ilegal, extravío o destrucción de documentos, reclutamiento forzado de menores, secuestro, tortura, heridas, lesiones, discapacidad y víctimas de violencia sexual que no sea violación.

Ministerio de Educación crearon una beca que brindaría a las víctimas acceso a la educación universitaria; sin embargo, no sólo limitaron el número de becas a 50 (aún cuando 13.511 hijos de las víctimas de asesinatos, desapariciones y violaciones de entre 18 y 29 años habían sido registrados en ese tiempo) sino que también se restringieron las becas a las personas menores a 30 años. La combinación de las dos disposiciones significa que, aún cuando los hijos de las víctimas directas de asesinatos, desapariciones y violaciones tienen derechos a esas becas, éstas en realidad están limitadas sólo al 26% de este grupo<sup>93</sup>.

La Defensoría del Pueblo recomendó la eliminación de la restricción establecida por el Decreto 047-2011-PCM. También recomendó el incremento en el número de becas y que se permitiera a las víctimas con derecho de reparaciones económicas ceder este derecho a sus hijos<sup>94</sup>. Un precedente para este propósito puede ser encontrado en Chile, donde después de varios años de demandas y considerando que la edad promedio de las víctimas de encarcelamiento político y tortura era de 60 años, las víctimas fueron autorizadas a ceder sus becas universitarias como reparaciones a uno de sus hijos o nietos<sup>95</sup>.

### Programas de salud física y mental

Un examen de las diferentes reglas aprobadas por el Ministerio de Salud y la información publicada por la CMAN muestra que no hay servicios de salud personalizados proporcionados a las víctimas o programas que se enfoquen a sus necesidades particulares. Además, no se había registrado avances en el desarrollo de sistemas comunitarios de atención a la salud o servicios especializados ofrecidos a las víctimas, como fue establecido en el PIR.

La implementación de las reparaciones en atención a la salud ha estado mayormente limitada al registro de las víctimas para el Seguro Integral de Salud, o SIS<sup>96</sup>, con 29,012 víctimas registradas hasta junio de 2012<sup>97</sup>. Aún cuando existe un desarrollo positivo, no es mucho más que otorgar acceso a un derecho que las víctimas tienen derecho como cualquier ciudadano.

La mayoría de las víctimas tienen ya derecho a la cobertura del SIS debido a su condición socioeconómica o ya están registrados como personas de bajos ingresos. Ofrecer atención a la salud a los habitantes de áreas históricamente marginadas es claramente una obligación del Estado de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>98</sup>, así como de acuerdo con las propias disposiciones constitucionales de Perú y ofrecer acceso a este tipo de atención para las víctimas entra dentro de esas obligaciones. Garantizar el acceso a los servicios proporcionados por el SIS no es suficiente para cumplir con el Plan Integral de Reparaciones en términos de ofrecer, por ejemplo, prótesis y fisioterapia necesarios como resultado de un crimen sufrido<sup>99</sup>.

Es difícil imaginar cómo pueden abordarse las necesidades específicas de un gran número de víctimas si la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones es limitada y si existe una ausencia sistemática de servicios para todos los ciudadanos. Una política de reparación en apoyo psicosocial a las víctimas necesita estar acompañada por una mejora en el sistema de atención a la salud en las áreas donde es insuficiente. Éste es uno de los retos principales de la programación de reparaciones en el contexto de Perú, donde existe un rezago en las garantías a los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, haciendo incluso más difícil el proporcionar servicios especializados a las víctimas individuales que sean marcadamente reparadores.

93 Defensoría del Pueblo, "Análisis de la problemática actual para las reparaciones en educación: la necesidad de modificación del artículo 18 del reglamento del Plan Integral de Reparaciones", Informe de adjuntía No. 015-2012-DP/ADHPD, diciembre 2012.

94 Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 139", supra nota 42. Esta recomendación fue apoyada por el reconocimiento del derecho de las víctimas para ceder las medidas de reparación en educación en el caso de que una víctima de desaparición forzada decidiera ir contra Perú a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Consultar Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de Gómez-Palomino vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Juicio del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, 145-146.

95 Ley 20.405 de 2009 [Chile], artículo provisional 6.

96 CMAN, "Programa de Reparaciones en Salud: Documento de Trabajo", Lima, mayo de 2010, archivado por el autor.

97 Consejo de Derechos Humanos de la ONU, supra nota 43, ¶¶ 59.

98 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 49, ONU Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entrada en vigor 3 de enero de 1976.

99 Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 139", supra nota 42, 78-80.



de las organizaciones de la sociedad civil o los gobiernos regionales<sup>106</sup>. Por ejemplo, una coalición de las organizaciones de la sociedad civil promovió la construcción de un monumento en Lima para que las víctimas puedan ser recordadas cada año. Desafortunadamente, el monumento ha sido atacado en diversas ocasiones por simpatizantes del ex presidente Fujimori, especialmente durante su juicio.

La falta de una política nacional en torno a la memoria colectiva se ve reflejada por el muy esperado Museo de la Memoria de Perú. La idea de este museo fue originalmente propuesta por las organizaciones de la sociedad civil, y recibió el respaldo de la embajada alemana, la que ofreció una donación para crear un museo de derechos humanos en 2009. El gobierno de García rechazó inicialmente el plan, pero debido a la presión de la sociedad civil y enfrentando la vergüenza internacional, anunció la creación de una comisión dirigida a proponer el Museo de la Memoria<sup>107</sup>. El gobierno reservó un terreno en Lima y su inauguración se espera para la segunda mitad del año 2013<sup>108</sup>, pero aún se debate sobre su contenido.

Defensoría del Pueblo organizó e implementó un archivo nacional con documentos de la CVR y algunos gobiernos locales han cambiado el nombre de los lugares emblemáticos donde ocurrieron violaciones de derechos humanos.

### Búsqueda de restos

La búsqueda e identificación de los restos de las víctimas de desapariciones forzadas es un elemento importante de la política de reparaciones, que ha tenido pocos avances a pesar de su gran necesidad<sup>109</sup>. Muchas víctimas siguen esperando encontrar e identificar a sus familiares<sup>110</sup>.

Aún cuando no es parte del PIR, Defensoría del Pueblo inicialmente condujo los esfuerzos para definir una política con el objetivo de localizar e identificar los restos, asociando a la Oficina del Fiscal, el Departamento de Medicina Forense, la Comisión Internacional de la Cruz Roja y el Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF), y posteriormente el Centro Andino de Investigaciones Antropológicas Forenses (CENIA), así como otras organizaciones con experiencia en el trabajo con exhumaciones e identificaciones. Esto llevó a la creación de un Equipo Forense Especializado (EFE) en el Departamento de Medicina Forense<sup>111</sup>. El trabajo llevado a cabo por el EFE, la oficina del fiscal y las organizaciones de la sociedad civil obtuvieron importantes avances en la búsqueda e identificación de restos. Desde 2002 hasta abril de 2012, los restos de 2.109 víctimas han sido recuperados, de los que 1.074 fueron identificados y regresados a sus familiares<sup>112</sup>.

### Vivienda

El PIR no ha definido una política de vivienda para las víctimas correspondientes, y poco se ha hecho para compensar a las víctimas más allá de los beneficios proporcionados a las familias de policías o personal de las fuerzas armadas asesinados durante el conflicto<sup>113</sup>. El reporte presentado por el Estado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el Examen Periódico Universal no mencionaba este programa y la descripción de la política de vivienda para la población de bajos ingresos en general no mostraba una gran inversión en esta área<sup>114</sup>.

106 Defensoría del Pueblo, "Decimo cuarto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, enero-diciembre 2010", 153, [www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php](http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php) (consultado el 7 de marzo de 2013).

107 *The Economist*, "Don't look back: Arguing over a museum of memory", 12 de marzo de 2009.

108 *Diario El Comercio*, 13 de febrero de 2013.

109 Dada la dimensión del reto, la CVR había incluido en sus recomendaciones la implementación de un Plan Nacional de Investigaciones Antropológicas Forenses. El PIR más detallado combinó las dimensiones científicas, judiciales, psicosociales y culturales requeridas para atender este tipo de crimen cometido en escala masiva y la CVR contribuyó en algo identificando 4,644 sitios en todo el país donde se encontraban restos enterrados. Consultar Informe Final de la CVR, vol. IX, supra nota 2, 146-195.

110 Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 139", supra nota 42, 203-208.

111 *Ibid.*, 197-203.

112 Consejo de Derechos Humanos de la ONU, supra nota 43, ¶¶ 32.

113 Defensoría del Pueblo, "Informe Defensorial N° 139", supra nota 42, 89-93.

114 Consejo de Derechos Humanos de la ONU, supra nota 43, ¶¶ 137-139.



## 9. Demandas de reparación y de justicia a través de los tribunales

Los resultados han sido limitados en relación con los actos de investigación llevados a cabo por los agentes del Estado en el marco del conflicto y en la garantía de las reparaciones ordenadas por los tribunales. La CVR documentó 47 casos que muestran patrones de criminalidad representativa de violaciones cometidas durante el conflicto<sup>115</sup>, que fueron enviados al Fiscal Nacional y a los tribunales para su investigación<sup>116</sup>. Desde 2005 hasta 2011, 81 casos fueron concluidos en la División de Investigación Criminal que dio como resultado 58 sentencias y 195 absoluciones. Quizás el más conocido fue el fallo de culpabilidad a Fujimori en 2009, quien fue sentenciado a 25 años de prisión por su responsabilidad en tres casos de violaciones de derechos humanos, incluyendo la Masacre de Barrios Altos<sup>117</sup> y las desapariciones forzadas de La Cantuta<sup>118</sup>.

Desde 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha encontrado al Estado de Perú responsable 16 veces de violaciones cometidas dentro del marco del conflicto armado interno o por la muerte de dirigentes sindicales, incluyendo masacres, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, tortura y violaciones de las garantías judiciales durante los juicios a miembros sospechosos de los llamados grupos subversivos. En febrero de 2001, el gobierno de Paniagua llegó a un acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en resolver 165 casos y se comprometió a ofrecer reparaciones para las víctimas y a la investigación de los crímenes<sup>119</sup>. Aún así, en términos generales, el Estado no ha cumplido con estos términos<sup>120</sup>.

115 La CVR identificó patrones de violación por parte las organizaciones de investigación criminal. Consultar Javier Ciurizza y Eduardo González, “Verdad y justicia desde la óptica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación,” en Lisa Magarrell y Leonardo Filippini (eds.) *El Legado de la Verdad: La Justicia Penal en la Transición Peruana* (ICTJ y IDEHPUCP, Lima, 2006), 85–104. (Una traducción al inglés está disponible en <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Legacy-Truth-2006-English.pdf>.)

116 Dos respetables instituciones llevan el seguimiento de la investigación criminal de las violaciones cometidas durante el conflicto: el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), y Defensoría del Pueblo. Consultar el proyecto “Justicia y derechos humanos en el Perú: asesoría, capacitación y seguimiento para una eficaz judicialización de las violaciones de los derechos fundamentales,” en <http://idehpucp.pucp.edu.pe/proyectos/proyecto-justicia-y-derechos-humanos-en-el-peru-asesoria-capacitacion-y-seguimiento-para-una-eficaz-judicializacion-de-las-violaciones-de-derechos-fundamentales>. Para una evaluación de los principales problemas legales en relación a las investigaciones criminales, consultar Montoya, Iván, “Los límites y avances de la justicia penal frente a las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante el periodo del conflicto armado interno,” en Quinteros, Víctor Manuel (coord.) *Judicialización de violaciones de derechos humanos: Aportes sustantivos y procesales*, Idehpup (Lima, 2010). Para obtener una evaluación cuantitativa hasta 2010 consultar, anexos 1 y 2 del mismo volumen. Para el seguimiento llevado a cabo por Defensoría del Pueblo, consultar Defensoría del Pueblo, “Informe Defensorial N° 139”, supra nota 42, 112–116.

117 Ejecución sumaria de 15 personas y lesiones a 4 por un escuadrón militar de la muerte que ingresó en una casa donde se celebraba una fiesta en 1991.

118 Detención y desaparición forzada de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad de Enrique Guzmán y Valle, conocida como La Cantuta, cometido por el Grupo Colina, un escuadrón militar de la muerte en 1992.

119 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Comunicado de prensa conjunto”, 22 de febrero de 2001, [www.cidh.org/Comunicados/English/2001/Peru.htm](http://www.cidh.org/Comunicados/English/2001/Peru.htm). El Estado no ha proporcionado de manera completa reparaciones para casos incluidos en el acuerdo, a pesar de la implementación inicial de atención a la salud y becas para estudios universitarios para las víctimas. Muchas víctimas han encontrado obstáculos para tener acceso a estas medidas, y en algunos casos han acusado de maltrato a aquellos responsables por la prestación de los servicios.

120 Consultar APRODEH y Federación Internacional de Derechos Humanos, Cartas sobre casos de IACHR, 29 de enero de 2013, <http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2013/02/Cartas-Casos-CorteIDH.pdf>. Adicionalmente, Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 139, supra nota 42, 242–245, y Defensoría del Pueblo, “Informe Defensorial N° 128”, supra nota 51, 215–228.

Cierto avance ha sido alcanzado en la investigación sobre actos de corrupción, dando como resultado acciones judiciales para incautar bienes y un porcentaje de las pensiones de algunos oficiales militares retirados, jueces y otras autoridades que ejercieron cargos durante la administración de Fujimori<sup>121</sup>. Sin embargo, la mayoría de los que fueron sentenciados se han opuesto a las incautaciones y muy poco se ha logrado respecto a la recuperación del dinero, incluso muchos años después<sup>122</sup>.

Los recursos limitados ofrecidos para investigar los casos – y la protección que el Ministerio de Defensa ha brindado a los miembros de las fuerzas armadas que han sido investigados, negando información sobre la identidad del personal ubicado en áreas o unidades donde se cometieron las violaciones – demuestra el poco compromiso para cumplir con la obligación del Estado de combatir la impunidad. También envía un mensaje a las víctimas respecto a que sus derechos no son tomados en serio, lo que menoscaba el efecto de los esfuerzos de reparación.

---

121 Acciones similares han sido dirigidas contra aquellos acusados de violaciones de derechos humanos.

122 El gobierno ha creado un registro de deudores de reparaciones civiles por crímenes de corrupción contra el Estado, que incluye 206 casos, incluyendo tres contra Fujimori. También se asignó la responsabilidad de la incautación y aseguramiento de bienes a la Fiscalía Especial. Sin embargo, la propuesta ha sido rechazada por los simpatizantes de Fujimori en el Congreso que exige que una política similar sea implementada en contra de aquellos acusados de terrorismo. Consultar *La República*, “Con juicios, sentenciados por corrupción evitan pagar reparaciones”, 30 de junio de 2012, [www.larepublica.pe/30-06-2012/con-juicios-sentenciados-por-corrupcion-evitan-pagar-reparaciones](http://www.larepublica.pe/30-06-2012/con-juicios-sentenciados-por-corrupcion-evitan-pagar-reparaciones).

## Conclusiones

Con frecuencia los países que enfrentan historias de violaciones masivas de derechos humanos en las que la implementación de reparaciones toma cierto tiempo. Es un asunto complejo que generalmente se ve afectado por obstáculos políticos y económicos. La magnitud y carácter del conflicto, así como sus profundas raíces en la marginación histórica de algunas poblaciones, hacen de las reparaciones un tema que involucra no sólo en las políticas del conflicto sino también en preguntas que han permanecido por mucho tiempo sobre cómo superar la discriminación histórica e incluir a las comunidades indígenas y campesinas en el desarrollo del país.

Por lo tanto, no es de sorprender que tan sólo la asignación del presupuesto para la política de reparaciones para una campaña masiva de registro civil para 2012 sea casi equivalente al total asignado para los otros programas de reparaciones en los ocho años desde que se aprobó la ley que define el PIR. El acceso al registro civil de las personas que viven en áreas marginadas no es un asunto políticamente comprometedor. Además, debido a que la destrucción de registros civiles fue una táctica empleada por Sendero Luminoso, una política para superar sus consecuencias ciertamente goza del apoyo de aquellos que ven las reparaciones como limitadas a las violaciones relacionadas con la subversión.

Las expresiones más destacadas de qué tan dividido sigue estando este tema son: los patrones de manipulación política, distorsión y el enfoque unilateral hacia los proyectos de reparación colectiva (como el etiquetado de programas como reparaciones para terrorismo); la continua exclusión de aquellos que pertenecen a grupos subversivos para beneficios de reparación y las declaraciones constantes por parte de las autoridades que se rehúsan a pagar reparaciones a los que consideran terroristas<sup>123</sup>. También está demostrado por la dificultad que las autoridades del Estado enfrentan para presentar disculpas a nombre del Estado por su responsabilidad en las violaciones, incluso ante la evidencia de las estimaciones de la CVR respecto a que el 30% de las violaciones son directamente atribuibles a las fuerzas armadas y seguridad, así como de muchas otras violaciones cometidas por las patrulla de autodefensa, frecuentemente apoyadas y dotadas de armas por las fuerzas armadas<sup>124</sup>.

Es muy probable que, a pesar de los esfuerzos realizados por los que presionan por reconocimiento y reparaciones, continúe la tendencia actual de proporcionar medidas aisladas. Como resultado, las reparaciones carecerán de la integralidad que recomienda la CVR y que la Ley PIR y su decreto de implementación concebían. El cambio abrupto de dirección por parte del gobierno de Humala, desde un

---

123 Consultar el caso *Lori Berenson vs. Perú*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (<http://elcomercio.pe/actualidad/507170/noticia-giampietri-rechazo-fallo-cidh-que-obliga-al-peru-pagar-reparacion-terroristas>). Consultar *El Comercio* "Giampietri rechazó fallo de la CIDH que obliga al Perú pagar reparación a terroristas", 7 de julio de 2010, <http://elcomercio.pe/actualidad/507170/noticia-giampietri-rechazo-fallo-cidh-que-obliga-al-peru-pagar-reparacion-terroristas>

124 Informe Final de la CVR, supra nota 2, Anexo 2 al 13.

esfuerzo inicial por escuchar, ampliar e implementar reparaciones en una forma integral (usando las recomendaciones de la CVR como guía) a uno que no sólo ha revertido esos esfuerzos sino insertado nuevas restricciones, es también una señal negativa al menos a corto plazo.

A pesar de este panorama sombrío, existen señales de esperanza. El informe de la CVR sigue siendo ampliamente considerado como legítimo y sólo los políticos en los extremos opuestos del espectro tienden a negar su valor o cuestionan sus conclusiones. El trabajo participativo realizado por la CVR en redactar sus recomendaciones y buscar la amplia contribución de las organizaciones de víctimas y sociedad civil, proporcionó legitimidad y una base sólida y para sus recomendaciones. Esto permitió que éstas fueran aprobadas como ley y que al menos se comenzara la implementación parcial de las reparaciones, a pesar de los mensajes políticos contradictorios que las rodean. Ese proceso y los esfuerzos continuos para organizar y movilizar a las víctimas, aún ofrecen una amplia base de organizaciones y líderes dispuestos a retar la limitada estrategia que los gobiernos siguientes han aplicado en las reparaciones.

La implementación de reparaciones colectivas para un número importante de comunidades, la política de proporcionar documentación para una gran cantidad de personas e incluirlas en el registro civil, y el registro de víctimas por parte del Consejo de Reparaciones son señales de la capacidad que el país tiene para llevar a cabo la ambiciosa política recomendada por la CVR. No es una coincidencia que esos tres esfuerzos estén marcados por una aproximación pragmática de responder a los derechos de las víctimas, y estén basados en un enfoque de derechos humanos, sin hacer distinciones en base a ideologías políticas.

Sin embargo, el proceso de reconocer completamente la responsabilidad de la sociedad por su papel en las violaciones así como superar la marginación histórica de un gran número de sus integrantes requerirá tiempo y esfuerzo adicionales. Es un proceso que persistirá más allá de la voluntad política de uno o dos gobiernos, como lo demuestran los resultados de los últimos nueve años. La implementación de las recomendaciones de la CVR en relación a las reparaciones será una parte importante de este esfuerzo nacional. Las políticas definidas hasta la fecha, y aquellas ya implementadas, ofrecen lecciones importantes respecto a lo que es posible avanzar en los próximos años y qué retos enfrentarán los legisladores y la sociedad civil en el futuro.

## Bibliografía

Bajak, Frank. "Peru Forced Sterilizations Probe Reopens." *Huffington Post*, 28 de octubre de 2011, [www.huffingtonpost.com/2011/10/28/peru-forced-sterilization\\_n\\_1063771.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/10/28/peru-forced-sterilization_n_1063771.html)

Cabitz, Mattia. "Peru widens civil war compensation for victims of sexual violence." *The Guardian*, 28 de junio de 2012, [www.guardian.co.uk/global-development/2012/jun/28/peru-civil-war-victims-sexual-violence](http://www.guardian.co.uk/global-development/2012/jun/28/peru-civil-war-victims-sexual-violence)

Caqui-Calixto, Doris. "Reparaciones Dignas Sí, Limosnas No." *La Mula*, 27 de marzo de 2011, <http://lamula.pe/2011/04/02/reparaciones-dignas-si-limosnas-no/jairorivas/>

CMAN. "Propuesta de trabajo institucional 2012." 2011, [www.scribd.com/doc/75787139/Propuesta-de-Trabajo-Institucional-2012-Final](http://www.scribd.com/doc/75787139/Propuesta-de-Trabajo-Institucional-2012-Final)

———. "Informe de Gestión Correspondiente al Periodo Agosto-Diciembre," 2001, [www.scribd.com/doc/75894977/Informe-de-Gestion-Cman-Agosto-Diciembre-2011-Docx-1-Docx-Corregida](http://www.scribd.com/doc/75894977/Informe-de-Gestion-Cman-Agosto-Diciembre-2011-Docx-1-Docx-Corregida)

Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe Final*, 2003, <http://www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/index.php>

Consejo de Derechos Humanos. "Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Perú," 7 de agosto de 2012.

Correa, Cristian. "Making Concrete a Message of Inclusion: Reparations for Victims of Massive Crimes." En *Victimological Approaches to International Crimes: Africa*, editado por Rianne Letschert et al. Cambridge: Intersentia, 2011.

Defensoría del Pueblo. "Análisis de la problemática actual para las reparaciones en educación: la necesidad de modificación del artículo 18 del reglamento del Plan Integral de reparaciones. Informe de adjuntía No. 015-2012-DP/ADHPD," 2012.

———. "Decimocuarto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República," 2010; [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/14-informe-anual-dp.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/14-informe-anual-dp.pdf)

———. "Salud Mental y Derechos Humanos Supervisión de la política pública, la calidad de los servicios y la atención a poblaciones vulnerables," 2009, [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-defensorial-140-vf.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-defensorial-140-vf.pdf)

———. "A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú. Balance y desafíos de una tarea pendiente: Informe Defensorial N° 139," 2009, [www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2009/enero/05/a\\_cinco.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2009/enero/05/a_cinco.pdf)

———. "Decimotercer Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República: 2009 Enero – Diciembre 2009." 2009, [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/informe-anual-13.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/informe-anual-13.pdf)

DEMUS. "9º Aniversario de la Entrega del Informe CVR: Reconocimiento para las Otras formas de Violencia Sexual cometidas durante el período 1980 – 2000," 2012, [www.demus.org.pe/pronunciamientosphp?p=3](http://www.demus.org.pe/pronunciamientosphp?p=3)

- "Don't Look Back: Arguing Over a Museum of Memory." *The Economist*, 2 de marzo de 2009.
- Flores, Jaime. "García inicia entrega de reparaciones colectivas en Ayacucho." *Coordinadora Nacional de Radio*, 16 de junio de 2007, [www.cnr.org.pe/noticia.php?id=18419](http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=18419)
- Guillerot, Julie y Lisa Magarrell. *Reparaciones en la Transición Peruana: Memorias de un proceso inacabado*. APRODEH, ICTJ, y Oxfam, Lima, 2006.
- Humala, Ollanta. "Humala en Lucanamarca: No hay mejor venganza contra el terror que lograr el éxito." *La República*, 12 de abril de 2012, [www.larepublica.pe/12-04-2012/humala-en-lucanamarca-no-hay-mejor-venganza-contra-el-terror-que-lograr-el-exito](http://www.larepublica.pe/12-04-2012/humala-en-lucanamarca-no-hay-mejor-venganza-contra-el-terror-que-lograr-el-exito)
- ICTJ. "A nuestra comunidad, una mañana entraron . . . Historias de violencia política en comunidades del Perú," 2011.
- ICTJ y APRODEH. "¿Cuánto se ha reparado en nuestras comunidades?: Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007–2011)," 2011, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Reparaciones-2011-Espa%C3%B1ol.pdf>
- . "Design Parameters for a Reparations Program in Peru," 2002, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Peru-Reparations-Parameters-2002-English.pdf>
- ICTJ y CCDH. "The Rabat report: The Concept and Challenges of Collective Reparations," 2009, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-English.pdf>
- ICTJ-IDL. "¿Cómo cuantificar el dolor? Aportes para reparaciones económicas individuales para las víctimas del conflicto armado interno." Lima: ICTJ-IDL 2010.
- Inter-American Commission of Human Rights. "Joint Press Release," 22 de febrero de 2001, [www.cidh.org/Comunicados/English/2001/Peru.htm](http://www.cidh.org/Comunicados/English/2001/Peru.htm)
- Magarrell, Lisa y Leonardo Filippini, eds., "Verdad y justicia desde la óptica de la Comisión de la Verdad y Reconciliación." En *El Legado de la Verdad: La Justicia Penal en la Transición Peruana*. Lima: ICTJ-IDEHPUCP, 2006.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. "Gobierno transferirá S/. 100,000 a 23 comunidades campesinas afectadas por la violencia política," 10 de julio de 2012, [www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/gobierno-transferira-s-100000-a-23-comunidades-campesinas-afectadas-por-la-violencia-politica/](http://www.minjus.gob.pe/actividades-institucionales-y-eventos/gobierno-transferira-s-100000-a-23-comunidades-campesinas-afectadas-por-la-violencia-politica/)
- . "Discurso del Ministro de Justicia Juan Jiménez ante Comité de las Naciones Unidas," 3 de mayo de 2012, [www.minjus.gob.pe/actualidad-juridica/discurso-del-ministro-de-justicia-juan-jimenez-ante-comite-de-las-naciones-unidas/](http://www.minjus.gob.pe/actualidad-juridica/discurso-del-ministro-de-justicia-juan-jimenez-ante-comite-de-las-naciones-unidas/)
- . "Gobierno reconoce a víctimas de violencia en Lucanamarca entregando reparaciones por S/. 500 mil," 12 de abril 2012, <http://sistemas3.minjus.gob.pe/noticias/12-04-2012/gobierno-reconoce-victimas-de-violencia-en-lucanamarca-entregando-reparaciones>
- . "Reparaciones," [www.minjus.gob.pe/reparaciones/](http://www.minjus.gob.pe/reparaciones/)
- Theidon, Kimberly. *Intimate Enemies: Violence and Reconciliation in Peru*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012.



# ICTJ

Justicia  
Verdad  
Dignidad

ICTJ New York  
5 Hanover Square, 24th Floor  
New York, NY 10004  
Tel +1 917 637 3800  
Fax +1 917 637 3900  
[www.ictj.org/es](http://www.ictj.org/es)