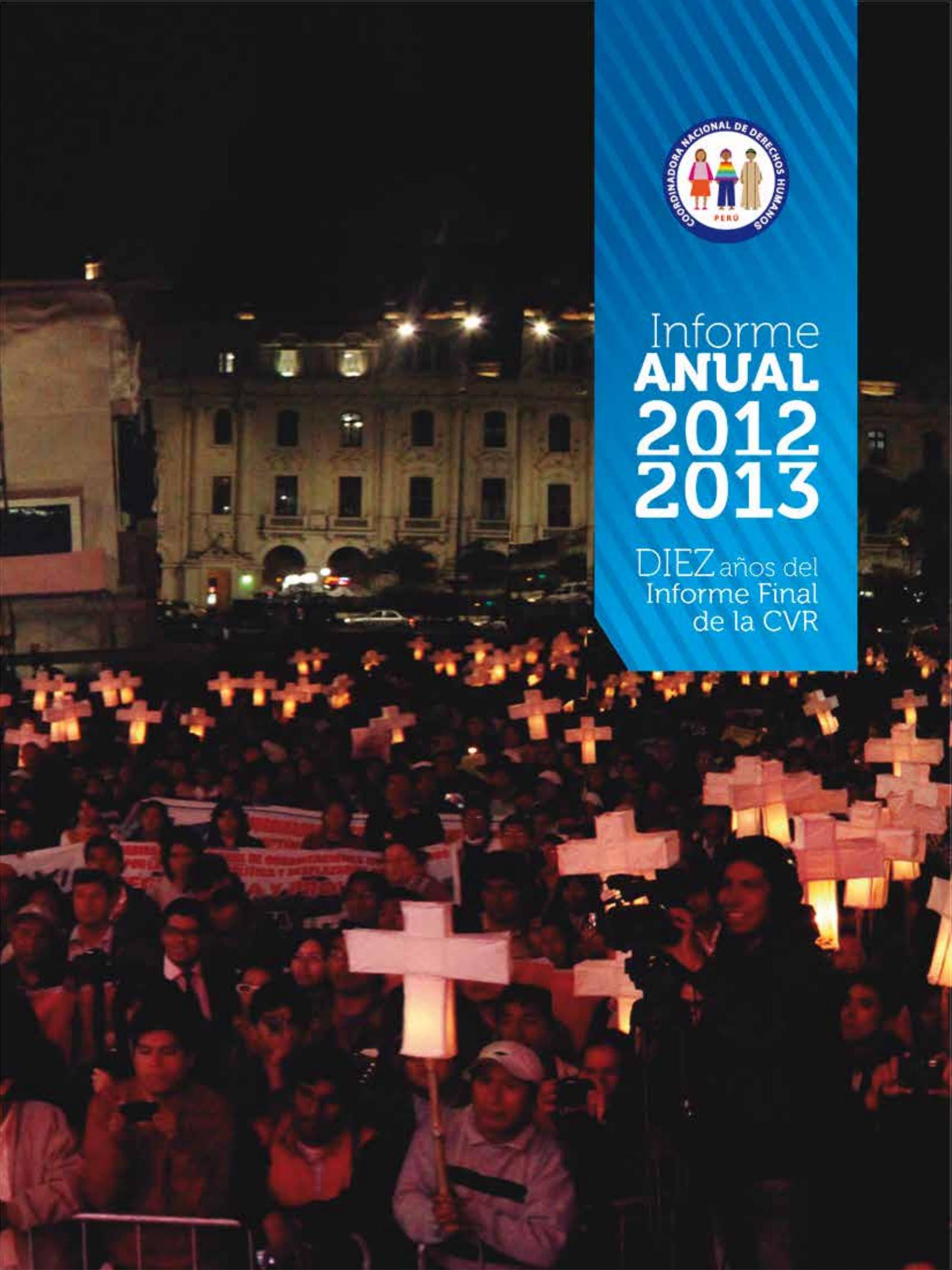




Informe **ANUAL** **2012** **2013**

DIEZ años del
Informe Final
de la CVR





Informe
ANUAL
2012
2013

DIEZ años del
Informe Final
de la CVR

©2014 Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Se permite la total reproducción de este documento, mencionando la fuente.

Primera edición, marzo de 2014

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°

Diseño y diagramación: Romy Kanashiro & Omar Gavilano

Impresión: Spondylus ediciones

Foto portada: Carlos Gastelumendi

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)

Jr. Pezet y Monel 2467 Lince

Lima - Perú

Teléfono (511) 419 1111

Fax (511) 419 1112

E-mail: info@derechoshumanos.pe

Página web: <http://www.derechoshumanos.pe>

Facebook: <http://www.facebook.com/cnddhh>

Twitter: @cnddhh

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de:

DIAKONIA, AECID, Hivos, Unión Europea, Fundación Ford

Cualquier consulta o aporte sobre este documento puede dirigirse a:

info@derechoshumanos.pe

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Informe Anual 2012-2013. Lima, CNDDHH. Marzo del 2014.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
Balance General de la situación de DDHH	7
INSTITUCIONALES	13
Premios “Ángel Escobar Jurado” 2012 y 2013	15
Premiación de Derechos Humanos 2012	17
Premiación de Derechos Humanos 2013	19
Un adiós a Pilar Coll, la primera Secretaria Ejecutiva de la CNDDHH	21
Reconocimiento público a Javier Diez Canseco	23
BALANCE POST-CVR: A DIEZ AÑOS DEL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN	24
Renovar el compromiso con la memoria y justicia	27
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	41
1. Conflictos sociales: ¿enfermedad o síntoma?	43
2. La situación de la tortura en el Perú y el mecanismo nacional de prevención	53
3. El Plan Nacional de Derechos Humanos	59
4. Informe sobre condiciones carcelarias	62
OTROS TEMAS DE PREOCUPACION	73
5. Informe sobre la situación del derecho a la educación	75
6. Informe sobre el derecho a la salud	81
7. Informe sobre el derecho a la vivienda	87
8. Informe sobre el derecho a un medio ambiente sano y adecuado	96
9. Informe sobre la situación de los derechos laborales	103
10. Informe sobre los derechos de los niños y las niñas	112
11. Situación de los pueblos indígenas	122
12. Balance de los derechos de las mujeres	129
13. Situación de los derechos sexuales y reproductivos	139
14. Derecho a la igualdad y a la no discriminación	149
15. Derechos de la comunidad LGTBI	159
16. Derechos de las personas con discapacidad	167
17. Situación de los derechos humanos de las personas adultas mayores del Perú	172

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	183
18. Balance del último proceso de reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: ¿la reforma eterna?	185
ANEXO	191
Organizaciones que integran la CNDDHH 2013	193

PRESENTACIÓN

BALANCE GENERAL DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

¿Cuál sería la mejor manera de caracterizar el año 2013 para los derechos humanos en el Perú? Quizás podría decirse que la inacción de instituciones que deben velar por ellos se cruza con ciertas buenas intenciones de los actores del Estado peruano: lamentablemente en la práctica implicó que, los derechos humanos, siguieron siendo violentados y que el Estado no ha podido implementar las normas necesarias para garantizarlos.

La primera cifra que no revela en toda su dimensión lo que implica por ella misma es esta: 17 personas muertas desde setiembre del 2012 hasta diciembre del 2013 en conflictos sociales. Entre ellas, la historia cruel de Kenllu Sifuentes Pinillos, joven de 22 años que vivía en Barranca, y que cuando tenía doce años en el 2004 recibió una bala de un efectivo del Ejército peruano en un paro agrario en Pativilca. Fue operado en el Hospital del Niño, estuvo internado varios meses, hasta que finalmente se recuperó y pudo terminar el colegio. Diez años después, durante una protesta convocada por la Municipalidad de Barranca, Kenllu Sifuentes vuelve a ser impactado por un proyectil, esta vez en el esternón, y a las pocas horas muere. ¿Acaso el Estado peruano no pudo prevenir esta situación equipando a sus policías antimotines con armas no letales? En Lima la prensa apenas le dedicó algunas líneas: ¿acaso la historia de Kenllu Sifuentes, atravesado dos veces por dos balas que salían para reprimir a los protestantes, no es tan impactante como la de cada uno de los caídos en las protestas venezolanas?

Pero regresemos sobre lo que le ha faltado a varias de las instituciones tutelares del Estado para garantizar nuestros derechos. Ni se ha implementado el Mecanismo de Prevención contra la Tortura, ni se ha promulgado el Plan Nacional de Derechos Humanos, ni se ha derogado el Decreto Legislativo 1095 —por el contrario hay mayor impunidad para PNP y Ejército durante represión en conflictos sociales con la dación de la Ley 30151— ni se han anulado los marcos legales que permiten los convenios entre PNP y empresas extractivas. Los peruanos y peruanas seguimos estando divididos entre ciudadanos de primera, con un Estado que garantiza su vida y sus propiedades, y ciudadanos de segunda, cuyas vidas y propiedades, sobre todo cuando son rurales o de pueblos indígenas, siguen siendo subalternas a los intereses de las grandes empresas extractivas que, por sobre todo, tienen garantizadas sus inversiones con la finalidad de que aquellos que gozan del crecimiento sigan gozándolo. Al otro lado de la balanza siempre se encuentran los más débiles: las mujeres campesinas, los comuneros quechuahablantes, los niños afectados por la contaminación de sus aguas y sus cielos. Estas palabras parecen maniqueas, pero en nuestro contexto político actual, no lo son: si al Estado verdaderamente le interesarían los derechos humanos de las mujeres, de los pueblos indígenas y de los niños no priorizaría la flexibilidad de las normas ambientales, de los estudios de impacto ambiental y de la ampliación de proyectos extractivos sobre la vida, la salud y la integridad de sus ciudadanos.

Por eso mismo, este informe de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es largo, grueso, lleno de cifras, lleva varios artículos firmados, un balance completo sobre los 10 años de la entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) pero sobre todo, rezuma cierta desesperanza. Para evitarla, para poder plantear estrategias que nos permitan una visión de largo plazo, proponemos en esta parte del texto, no quedarnos simplemente en la presentación de lo que ustedes, lectores, podrán revisar en el índice y en cada una de estas páginas; proponemos tratar de entender cuáles son las relaciones que puedan existir entre esta realidad de 2013 y nuestro pasado inmediato; proponemos analizar las relaciones que puedan existir entre el conflicto armado interno y los conflictos sociales en la actualidad, entre las estrategias de control desde los aparatos del Estado de las protestas sociales hoy y la subversión de ayer.

En ese sentido, esta propuesta más bien personal, se divide en cuatro acápites: desprestigio, visiones de desarrollo, protesta y disidencia.

DESPRESTIGIO

A pesar de que el proceso de la CVR ha planteado un antes y un después de los derechos humanos en el país, debemos dar cuenta de los golpes que nuestro discurso post-conflicto y de justicia transicional ha recibido. Nuestra manera de entender y defender los derechos humanos ha sido todo este tiempo duramente atacada por los sectores vinculados a la necesidad de impunidad. Estos sectores son:

- el fujimorismo activo y congresal,
- ciertos sectores de las FFAA y FFPP que están procesados en juicios públicos,
- cierto sector del aprismo que está vinculado con el comando Rodrigo Franco o los hechos relativos a casos como Cayara o El Frontón,
- algunos sectores amplios de la opinión pública que tienen intereses en vincularnos como “defensores de terroristas”.

La idea que han difundido estos sectores es que en el movimiento de derechos humanos, además de ser “caviares” y de defender a los terroristas, nos aprovechamos de la humildad e ignorancia de los familiares y de las víctimas para cobrar ingentes sumas de dinero por reparaciones y quedarnos con él para solventar un modo de vida elitista y cosmopolita.

Esto es absolutamente falso porque, por lo menos desde las diferentes instituciones de la Coordinadora, jamás hemos cobrado un solo centavo por la defensa de las víctimas, ni por el trámite en torno a sus reparaciones. Las diferentes instituciones que conforman la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos financian sus actividades con proyectos de diverso rubro, y en el caso concreto de la Secretaría Ejecutiva, debido al cierre de las diversas financieras o el retiro de algunos países que antes apoyaban estos temas, lo que hacemos es presentarnos a concursos públicos de la Unión Europea o de diferentes países con la finalidad de solventar nuestras necesidades institucionales que son, a todas luces, muy reducidas. Los profesionales que trabajan en nuestras instituciones tienen un alto sentido de compromiso con este tema y así queremos que sigan siendo, porque de lo contrario, ya se habrían ido a trabajar al Estado peruano que paga muchísimo mejor que cualquier ONG.

Entonces ¿por qué calan profundamente estos discursos de desprestigio de nuestras instituciones y de nuestros quehaceres?, ¿por qué no se reconoce la valentía con que algunos abogados —siempre menciono el caso de Gloria Cano porque me parece que es una de las más emblemáticas— se la han jugado en nuestro país para defender los derechos? Ángel Escobar Jurado, por ejemplo, fue un defensor de derechos humanos en Huancavelica que murió en 1990 precisamente cumpliendo su labor, pero no tiene mayor trascendencia ni mayor recuerdo que el premio que actualmente otorgamos desde la CNDDHH con la finalidad, precisamente, de reconocer el esfuerzo de muchos defensores.

Hace poco Víctor Rodríguez Rescia, miembro del Comité de Derechos Humanos de la ONU, nos comentó impresionado que el desprestigio de los defensores de derechos humanos en el Perú es peligrosamente alto y que saltar a las agresiones y la justificación de la criminalización desde diferentes instancias públicas y privadas puede ser el próximo paso. Todavía no vivimos como en Colombia una situación de violencia y vulnerabilidad tan alta donde el sicariato ha desaparecido a muchos defensores —la historia del doctor Héctor Abad en Medellín es paradigmática— pero creo que debemos de tener en consideración la alta tolerancia a la impunidad de los violadores de derechos humanos que estamos constatando con la cantidad de sentencias absolutorias que se vienen dando en la Sala Penal Nacional.

LA LUCHA DE DOS VISIONES DEL DESARROLLO

Por lo antes mencionado es fundamental discutir sobre el tema de la criminalización de las acciones vinculadas con la defensa de los territorios, con la defensa de los liderazgos y con la defensa, en suma, de los derechos humanos en lugares donde, precisamente, el territorio es el espacio de disputa entre dos maneras de ver el desarrollo: el cortoplacismo que representa el Gobierno de Ollanta Humala y su “gran giro” de transformación a solo acomodamiento para paliar el golpe del capitalismo neoextractivista, por un lado, y una manera de entender el bienestar desde una perspectiva eco-política considerando la defensa del agua y del territorio como la garantía de la reproducción de la especie humana a largo plazo, en el otro lado. Me refiero, en primer lugar, al “neoliberalismo a la peruana” —de la mano con el consumismo-emprendedor— y, en segundo lugar, a una incipiente manera de entender el *sumak kausay* (buen vivir) que es un concepto poco reflexionado en el Perú ni académica ni mediáticamente, excepto en espacios restringidos a Cumbres de los Pueblos o a asociaciones de pueblos indígenas.

Es fundamental analizar cómo desde décadas anteriores se fue organizando una urdimbre de lógicas y prácticas que vinculan diversos aspectos de la violencia como recurso de la política. ¿Cómo comprender las lógicas de los actuales movimientos de pueblos indígenas o de los pueblos afectados por las actividades extractivas que presentan memoriales, cartas, exigen mesas de diálogo, y tras ser ignorados o puenteados o mecidos, finalmente optan por la toma de una carretera para tener una presencia en los medios y así poder hacerse oír en Palacio de Gobierno?, ¿qué vínculos existen o no existen entre las formas de reprimir esas manifestaciones y la manera como policías y soldados pensaban que debían intervenir en los pueblos altoandinos de Ayacucho o Huancavelica para repelar la actividad subversiva de Sendero Luminoso y el MRTA?, ¿cuáles son las lógicas que siguen operando entre ese mundo andino subyugado por la violencia de los años 80 y 90 y los

pueblos como Espinar, Celendín, Bambamarca, Paita, Sechura, Tayacaja, entre otros, que son a su vez también duramente reprimidos con balas de guerra desde helicópteros o francotiradores posicionados en los cerros?, ¿por qué siguen muriendo peruanos, pero esta vez, no por una violencia sistemática planteada como una salida a la dominación sino por lo que Rolando Luque, defensor adjunto para Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, ha denominado “estallidos de ira” que son, como su nombre lo indica, desembalses de frustraciones acumuladas?

Debemos de entender la situación actual de la sociedad peruana como un proceso, como un *continuum*, que no solo se articula con formas y prácticas violentas y que en zonas como Ayacucho, Huánuco o Huancavelica hoy se traducen también en pandillaje y violencia contra las mujeres, sino sobre todo con maneras de pensar, con constructos, con imaginarios sociales que alientan este tipo de salidas no consensuadas y confrontacionales. La justificación de los excesos, de la violencia, de la instrumentalización del otro, es la primera piedra de un camino lleno de gestiones peligrosas y que puede terminar con masacres y muertos en niveles inconcebibles.

PROTESTA

Por lo expuesto, es necesario emprender el giro de la criminalización de la protesta hacia la criminalización de la disidencia como lo ha señalado Raphael Hoetmer en el seminario que la CNDDHH y la UNMSM organizara en octubre del 2013. Esta conceptualización no solo amplía la noción sino que permite indagar en las maneras de instituir un pensamiento único: el desarrollismo extractivista. Plantear la posibilidad de un post-extractivismo en el Perú casi se ve como ser anti-sistema, que fue el alias acuñado para Ollanta Humala durante las elecciones del año 2006 y que hoy nadie recuerda, pero se ha transformado en una categoría utilizada por todos los medios, por los agentes de las grandes empresas, por los directorios de las sociedades de minería e hidrocarburos y en suma por todos los concurrentes al PERUMIN de Arequipa: los antimineros.

Si el desprestigio y el estigma de los defensores de derechos humanos se planteaba desde el apelativo de “caviars” hoy también se suma el de “antimineros”. Lamentablemente este sentido común ha calado en la opinión pública y es muy complejo y difícil poder romper con esta idea para tratar de discernir a los defensores de derechos humanos solo como activistas o profesionales que tienen un genuino compromiso con la justicia y la democracia. Este adjetivo no se centra en la descalificación por las acciones que se realizan, sino incluso, por tener una posición diferente al enfoque del neoliberalismo del Ministerio de Economía y Finanzas y ahora, del Presidente de la República. Entonces, en tanto que cuando hablamos de protesta nos referimos a acciones en contexto determinados de lucha, pero cuando nos referimos a disidencia estamos hablando de la pura posición política frente a “sentidos comunes” que operan en los ciudadanos como “lo correcto”, considero personalmente que la criminalización que se da en el Perú no se limita a las acciones de protesta en diversos espacios de lucha sino también *a la sola acción de pensar a contrapelo de las propuestas de desarrollo que son el eje de la modernidad* entendida como el proceso de “superación del atraso”.

DISIDENCIA

La disidencia no es solo la protesta: la protesta requiere una acción o una palabra. En cambio la disidencia solo requiere de una reflexión en torno a algún sentido común. Solo requiere estar en desacuerdo. Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la “disidencia” (*Del lat. dissidentia*) es «f. Acción y efecto de disidir» o «f. Grave desacuerdo de opiniones». Y «disidir» (*Del lat. dissidēre*) significa «separarse de la común doctrina, creencia o conducta», cuya etimología literal compuesta significa “separar, no permanecer”. En el caso de disidencia por diversos traslados metonímicos su significado se extiende también a las sinonimias de “no desear estar o pertenecer a un mismo grupo o criterio”. Se refiere a tener un criterio diferente al criterio de la mayoría.

La disidencia está referida, entonces, a un estado situacional y de opinión, a una actitud. Por tanto, puede ser manifestada por actos, pero también puede ser igualmente un modo de vida o una opción en torno a un modo de vida (por ejemplo, ser un anticonsumista). La “disidencia” remite a una filosofía de vida, a un compromiso total de un individuo o de un grupo que asume todas las consecuencias materiales y espirituales de sus elecciones. La disidencia es una actitud que no necesariamente está dirigida contra algo, sino que más bien implica un desacuerdo o una distancia tomada con un poder o una autoridad política. No entra forzosamente en conflicto directo, sino que se aleja, busca otras vías o espacios de legitimidad. De esta manera, el término «disidencia» se distingue de los términos «contestación» y «oposición», que indican una confrontación al interior mismo del sistema político en vigor.

En el Perú de hoy no solo se criminaliza la protesta como en muchos otros lugares ante la necesidad del avance de derechos —si no fuera por las múltiples protestas sociales, desde la Revolución Francesa hasta Mayo del 68, no habrían avances en los derechos— sino que se trata de minimizar y confrontar a aquellos que no están de acuerdo siquiera con el modelo de desarrollo gastronómico-extractivista-neoliberal. Muchas veces hemos sido testigos de linchamientos mediáticos por opinar en contra.

Considero que las apuestas de los Guardianes de las Lagunas en Conga o de Óscar Mollohuanca en Espinar, de los apus awajún en Supayacu o de Santiago Manuin en Bagua, no solo pasan por considerar que quitar tranqueras o llamar a movilizaciones son la lucha fundamental de sus propósitos sino, simplemente, porque ellos mismos como núcleo duro mantiene una “diferencia” en el sentido de desarrollo al que aspiran. Disentir, es hoy por hoy en nuestro país, ganarse una estigmatización que se vincula además con la discriminación de clase y étnica que, por supuesto, llegó a su *sumum* con la teoría del “perro del hortelano” de Alan García que, lamentablemente, no ha muerto sino que se está transformando en otras maneras de separar, discriminar y desautorizar una opción de vida ecológica y diversa.

Por eso desde esta gestión en la CNDDHH no solamente alzamos la voz para señalar cuáles han sido los derechos humanos que se han violado o los que se han protegido durante el año 2013 o para pedir normativas y políticas públicas que permitan que la mayoría de la población pueda ejercerlos, sino que además consideramos necesario ejercer una disidencia frente a la flexibilización de derechos con la finalidad de mantener un modelo

de desarrollo que no beneficia a todos sino que acrecienta las brechas y las diferencias entre peruanos y peruanas.

Rocío Silva Santisteban

Secretaria Ejecutiva

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

INSTITUCIONALES

PREMIOS "ÁNGEL ESCOBAR JURADO" 2012 Y 2013

ANGEL ESCOBAR JURADO

La desaparición forzada de personas fue una de las más duras expresiones de la violencia política que vivió nuestro país. El año 2009 se conmemoraron precisamente 20 años de la desaparición de nuestro más querido héroe: Ángel Escobar Jurado, en homenaje al cual lleva su nombre el Premio Anual de Derechos Humanos.



Ángel Escobar Jurado era periodista y activista de derechos humanos y un líder comprometido con los asuntos públicos de su región y con la democracia: fue Subsecretario General de la Federación Provincial de las Comunidades Campesinas de Huancavelica, Secretario Administrativo del Comité de Derechos Humanos de Huancavelica y colaborador de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).

Dice de él la Comisión de la Verdad y Reconciliación:

“Siendo miembro del Comité de Derechos Humanos de Huancavelica se dedicó durante ocho años a realizar labores de registro y denuncia de casos de vulneraciones de derechos por parte de la agrupación subversiva Sendero Luminoso y de las Fuerzas Armadas.

Entre 1987 a 1989, se encargó de la elaboración de solicitudes de garantías por la posición amenazante que ejercían las Fuerzas Armadas en la población, especialmente los miembros del Ejército. Asimismo, se encargó de la elaboración de denuncias por desapariciones, tortura y asesinatos de personas, dirigidas al Comando Político Militar de Huancavelica.

Ángel Escobar Jurado, en el ejercicio de su función como Secretario Administrativo del Comité de Derechos Humanos de Huancavelica, emitió el Informe Anual N° 03-CODEHH-H-89-HVCA con fecha 25 de noviembre de 1989, donde detalla de manera cronológica 56 hechos de violencia ocurridos en Huancavelica entre enero y noviembre de 1989. Cada hecho de violencia era registrado después de haberse comprobado su realización en base a diversas fuentes, especialmente el testimonio de familiares y testigos de los hechos.

El día martes 27 de febrero de 1990, a las 7 de la noche Ángel Escobar Jurado fue detenido por cinco individuos vestidos de civil (no identificados), presuntamente miembros de las Fuerzas Armadas [...] Al día siguiente de su detención... la familia de Ángel Escobar realizó infructuosas denuncias y búsquedas en la comisaría, la sede de la Policía de Investigaciones y los centros de Inteligencia; en todos estos lugares le indicaron que no se encontraba detenido. Desde entonces, se desconoce su paradero”.

Veintitrés años después, Ángel Escobar sigue siendo ejemplo de nuestra labor como defensores de derechos y su recuerdo no es cosa del pasado, sino un compromiso real con el presente.

PREMIACIÓN DE DERECHOS HUMANOS 2012

El premio intenta reconocer simbólicamente a aquellos personajes que a pesar de todas las limitaciones, no tambalearon a la hora de defender alguna lucha y causa justa durante el respectivo año. Y a pesar de los ataques que defienden intereses adversos, han podido lograr cambios significativos en la vida de muchos peruanos, defendiendo sus derechos humanos.

En la premiación de 2012 conmemoramos la labor de Pilar Coll Torrente, quien fue la primera secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, una española de nacimiento pero peruana por convicción, defendió hasta sus últimos días los derechos humanos de muchos peruanos con valentía y sin ambages.



Padre Isaac Shaguano en la Premiación de Derechos Humanos

Premio Nacional de Derechos Humanos

El Padre Isaac Shaguano Murrieta, Prior de la Iglesia y representante de la institución franciscana en Perú, recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos por su generoso apoyo y solidaridad con la protesta social llevada a cabo durante el año 2012 en defensa del agua y cuestionando al Proyecto Minero Conga.

Premio Periodismo y Derechos Humanos

Jorge Chávez Ortiz es un periodista de Celendín, en Cajamarca, conocido bloguero y autor de “Mi mina corrupta”; asimismo, es integrante de la Plataforma Interinstitucional Celendina, activo colaborador del blog Celendín Libre de la PIC y corresponsal de varios medios de prensa del Perú y del extranjero. Durante el mensaje a la nación del 28 de julio, fue arrestado arbitrariamente por la policía mientras realizaba su trabajo, para luego ser golpeado y trasladado a la ciudad de Chiclayo. Chávez había difundido desde meses antes videos y fotos sobre los abusos en Celendín.



Jorge Chávez en la Premiación de Derechos Humanos

Reconocimiento Especial de Derechos Humanos

Francisco Soberón Garrido es defensor y promotor histórico de los derechos humanos en nuestro país. Fundó la Asociación Pro Derechos Humanos, donde actualmente es director; es ex Secretario Ejecutivo de la CNDDHH. Además, tuvo una activa participación durante el periodo de violencia vivido en nuestro país, especialmente en temas como los desaparecidos y el Grupo Colina.



Padres de Gerson Falla

Mención especial

Marco Antonio Falla del Solar, padre de Gerson Falla, joven que fue torturado en la comisaría de San Borja, ha emprendido una larga lucha por lograr justicia para su hijo: ha sostenido en los diferentes medios que la causa de muerte de su hijo no fue por exceso de drogas como afirma la policía, sino que en las pericias al cuerpo de Gerson se determinó que se debió a los letales golpes recibidos durante la detención de su hijo. Desde entonces, Marco Antonio Falla ha sido un luchador y activista contra la tortura que trasciende el caso de Gerson.

PREMIACIÓN DE DERECHOS HUMANOS 2013

En este año la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos realizó la XXIII entrega de los premios de derechos humanos en las siguientes categorías: Premio Nacional de Derechos Humanos, Premio Periodismo y Derechos Humanos y Premio Especial de Derechos Humanos. Así, los premios permiten otorgar reconocimiento a quienes han destacado en su arduo trabajo por la defensa y promoción de los derechos fundamentales en nuestro país.



Rocío Silva Santisteban y
María del Carmen Gómez

Premio Nacional de Derechos Humanos

La misionera española María del Carmen Gómez Calleja recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos gracias a su trabajo para esclarecer los sucesos violentos del Baguazo. La hermana Maricarmen rechazó firmar un informe con irregularidades sobre el conflicto social y fue una de las autoras de una publicación que cuestiona los datos oficiales en relación al Baguazo.

Premio Periodismo y Derechos Humanos

Elías Jesús Navarro Palomino es un periodista ayacuchano, corresponsal del diario La República, cuyo trabajo destaca por cubrir temas sobre narcotráfico, terrorismo y derechos humanos. Los graves resultados de sus investigaciones provocaron que sufriera un atentado en su vivienda; no obstante, Elías Navarro continúa con su labor periodística.



Elías Navarro y Glatzer
Tuesta



Sadit Gómez, en representación del Padre Gerald, y Francisco Soberón

Premio Especial de Derechos Humanos

El Padre Geradl Veilleux, en sus 39 años de sacerdocio en Ucayali, ha trabajado incansablemente por los derechos de los “niños soldados” en el VRAEM y para que los excesos del Ejército durante el conflicto armado interno no queden impunes. El religioso canadiense persiste en el fortalecimiento de la cultura de paz en la zona; su compromiso con los derechos humanos es intachable.

Mención Honrosa

Tamar es una asociación de madres que luchan para que no queden impunes los casos de violación sexual de niñas y niños en Huánuco. Las madres de Tamar denunciaron más de 1300 delitos de abuso sexual solo en 2012 y su lucha por el acceso a la justicia continúa.



Germán Vargas junto a las representantes de las madres de la Asociación Tamar - Huánuco

UN ADIOS A PILAR COLL, LA PRIMERA SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CNDDHH

“Me resulta difícil recoger la densidad de lo vivido en la CNDDHH. Los problemas fueron muy fuertes en ese tiempo, pero siempre pude contar con apoyos firmes de los miembros del Comité Directivo con los que se generó una auténtica amistad y de muchas personas amigas que supieron estar muy cerca. Me sentía protegida a pesar de los riesgos y sentía una fuerza interior que estoy segura venía de lo más alto y de más lejos, que me permitía seguir con buen ánimo y creo que sin miedo...”.

*Retazos de vida
Autobiografía de Pilar Coll*



Pilar Coll Torrente (Huesca 1929 - Lima 2012) fue una peruana por adopción y por su amor a la defensa de los derechos humanos de todos, sin distinción alguna, amor que se concretó en una acción valiente, digna y perseverante. Una extraordinaria y generosa mujer que se batió en defensa de la vida en los duros años 80, cuando sus propuestas eran atacadas tanto por los violadores de derechos humanos desde el Estado como por los mismos terroristas durante el conflicto

armado interno, e incluso, por algunos obispos que no supieron valorar su capacidad personal ni su auténtico compromiso con el evangelio de los pobres.

Aún a los 83 años, con su bastón y su paso lento, participaba de todas las actividades en apoyo a los derechos humanos en Lima con valentía y voz muy alta, por eso mismo, hasta el último día de su vida apoyó distintas acciones para difundir las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación o para analizar las posibilidades penitenciarias de mujeres encarceladas. Pilar fue consejera del Consejo Nacional de Reparaciones. Su labor pastoral en las cárceles, su compromiso por la verdad y la justicia, sus batallas porque las víctimas reciban reparaciones dignas, son un ejemplo de resistencia, tenacidad y lucha.

Pilar Coll pidió expresamente que el dinero que puedan invertir en flores para su acompañamiento a la última morada sea entregado a las internas del Establecimiento Penitenciario Chorrillos, donde ella realizaba labor pastoral todos los jueves desde hace más de veinte años. Por eso, pero sobre todo, por su tenacidad en la lucha por la justicia, Pilar Coll es un ejemplo de persistencia en la esperanza por la dignidad y la verdad de todos.

Pilar Coll Torrente murió el 15 de setiembre del 2012 en el Hospital Centenario Peruano Japonés, debido a una operación urgente de último minuto. Sus restos fueron velados en el Colegio de Jesús, ese lugar al que cada Pascua de Resurrección ella acudía para participar de la misa de Gustavo Gutiérrez. Esa mañana once obispos celebraron la misa de cuerpo presente, antes de que sus restos visitaran por última vez el Establecimiento Penitenciario Chorrillos II, Máxima Seguridad, en donde una multitud de mujeres le dieron la despedida final. Por último, fue cremada en Lurín y sus cenizas, en parte, fueron llevadas a su Cádiz natal y otra parte reposan en la Iglesia de la Virgen de Fátima en Miraflores. Su magisterio, su tenacidad, su posición de encarar la vida de manera frontal, permanecerán en nuestra memoria.

RECONOCIMIENTO PÚBLICO A JAVIER DIEZ CANSECO¹

Las organizaciones agrupadas en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos manifestamos nuestro reconocimiento público a Javier Diez Canseco Cisneros, por su trayectoria política dedicada a la defensa de la vida, la democracia y los derechos humanos.

En 1980, Javier Diez Canseco, en su calidad de diputado, formó parte de la primera Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Congreso de la República. Desde entonces ha participado en varias comisiones investigadoras de casos de violaciones a los derechos humanos, siendo un aporte fundamental para investigar y sancionar los crímenes que se producían esos años. Producto de ese trabajo, sufrió un conjunto de atentados contra su vida y la integridad física de su familia, la voladura de su casa, entre otras agresiones directas, además de reglaje, seguimiento y hostigamientos varios. Sin embargo, jamás cejó en su defensa de las víctimas.



En los últimos años ha jugado un rol muy importante en la defensa de las personas con discapacidad, siendo uno de sus últimos logros en acción coordinada con diversas organizaciones de éste ámbito, la “Ley General de la Persona con Discapacidad – 29973”.

Ahora que ya no está con nosotros, valoramos su trabajo, como el de un político, dedicado a defender causas a favor de la vigencia irrestricta de los derechos humanos en nuestra patria.

¹ Javier Diez Canseco Cisneros (Lima, 24 de marzo de 1948 - 4 de mayo de 2013) fue un sociólogo, escritor y político peruano, fundador del Partido Socialista del Perú y Congresista de la República. Fue miembro de la Asamblea Constituyente y congresista del Perú, cargo para el que fue elegido en seis ocasiones (1980, 1985, 1990, 1995, 2001, 2011). Postuló a la Presidencia de la República en las elecciones generales del Perú de 2006.

BALANCE POST-CVR
A DIEZ AÑOS DEL INFORME
FINAL DE LA COMISIÓN DE LA
VERDAD Y RECONCILIACIÓN

RENOVAR EL COMPROMISO CON LA MEMORIA Y LA JUSTICIA²

La Comisión de la Verdad fue creada durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua mediante Decreto Supremo 065-2001-PCM, 4 de junio de 2001, encargándosele “esclarecer el proceso, los hechos y las responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos”. Los objetivos de la Comisión no se limitaron al esclarecimiento de los crímenes y la elaboración de propuestas de reparación; incluyeron el análisis de “las condiciones políticas sociales y culturales” que contribuyeron a la violencia, así como el “recomendar reformas institucionales, legales y educativas” que garantizaran la prevención de episodios similares en el futuro. Al ampliarse su nombre –Comisión de la Verdad y *Reconciliación*– se añadió el objetivo de “sentar las bases para un profundo proceso de reconciliación nacional, a partir del esclarecimiento de los hechos así como del restablecimiento de la justicia” (DS N° 101-2001-PCM, 4 de setiembre de 2001).

La instalación de la Comisión significó un enorme logro para el movimiento de derechos humanos. Si bien el origen de la decisión estuvo en el desenlace de la crisis del régimen fujimorista, se abrió la posibilidad de investigar y juzgar el conjunto de las violaciones ocurridas en el país desde el inicio del conflicto armado en 1980. El movimiento había participado en la comisión ad-hoc (tres ministerios, dos representantes de iglesias y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) que definió las características y alcances del organismo. Al final de cuentas, la composición plural de la Comisión, con una presencia mayoritaria de personas ajenas al movimiento de derechos humanos, amplió su legitimidad y el compromiso de sectores muy diversos de la sociedad peruana. La relación Coordinadora/Comisión de la Verdad y Reconciliación fue, desde un inicio, de colaboración estrecha. Tal como repetidas veces lo ha reconocido el presidente de la Comisión, el doctor Salomón Lerner: “Las organizaciones de derechos humanos tuvieron una actitud generosa para entregarnos los resultados de las investigaciones que tenían, sus datos. Comprendieron que la CVR, como toda comisión de este tipo, tenía corta vida, un breve término. Ellos habían trabajado antes, tendrían que trabajar luego”³.

Los aportes fueron múltiples, incluyendo experiencia en los temas del Informe y un tejido de relaciones internacionales. Pero sin duda el más importante fue una relación de déca-

² Este documento ha sido elaborado por Eduardo Cáceres Valdivia.

³ Declaración de Salomón Lerner, 7 de marzo de 2005, citado por Pablo Rojas en Foro de COMISEDH (2009).

das con la memoria viva de la historia de violencia y violaciones: la relación con las víctimas y sus familiares, con sus organizaciones; relaciones de confianza y solidaridad que les permitirían testimoniar y pasar a ser protagonistas del proceso que se abría. Para todos los activistas de derechos humanos, los momentos más intensos del proceso fueron las audiencias públicas. El impacto fue múltiple. En primer lugar, fue un momento privilegiado para la voz de las víctimas. En segundo lugar, a pesar de las limitaciones que tuvo su difusión, fue un momento de escucha -en muchos casos con estupor, en otros con horror, sin estar ausente el rechazo- de parte de la sociedad hacia los olvidados de siempre. En tercer lugar, las audiencias fortalecieron a los comisionados, a colaboradores y voluntarios del proceso, en su compromiso con la verdad.

EL INFORME FINAL

El 28 de agosto de 2013, fue presentado a la Nación el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. El Informe recogía no solo los resultados de dos años de investigaciones, entrevistas a más de 17 mil personas, audiencias públicas y debate; también sintetizaba un largo proceso de lucha por la verdad y la justicia. Al recibir el Informe, el presidente Toledo expresó su compromiso de implementar las recomendaciones, y el 28 de noviembre de 2003 presentó una disculpa a nombre del Estado.

El Informe Final es mucho más que un inventario de casos, acompañado del análisis de las causas y un conjunto de recomendaciones. Su Primera Parte, la más extensa, da cuenta de una mirada en profundidad sobre “el proceso” de la violencia, que busca sacar a la luz, a partir de “los hechos”, a “las víctimas”. Tras una periodización del proceso, diferenciando escenarios regionales así como “los rostros y perfiles de la violencia”, el Informe pasa al análisis de los actores: no solo los armados, también los institucionales, políticos y sociales. La Segunda Parte del Informe se aboca a desentrañar “los factores que hicieron posible la violencia”. Claramente se señala la responsabilidad central de Sendero Luminoso, al decidir iniciar la lucha armada. Sin embargo, el impacto que tuvo la violencia no se atribuye exclusivamente a tal decisión. Resulta de la conjunción de esta con “factores históricos de largo plazo”, con factores institucionales y coyunturales, sin los cuales no se explica ni la duración ni la crueldad que alcanzó el conflicto en varias regiones del país. En la Tercera Parte del Informe se analizan las diversas secuelas de la violencia: psicosociales, sociopolíticas y económicas. Y culmina el Informe con la sección dedicada a las recomendaciones: “hacia un compromiso nacional por la reconciliación”.

Recapitular la estructura del Informe apunta a llamar la atención sobre algunas características fundamentales del mismo. En primer lugar, el *Informe* comporta una visión del país. No solo es un brillante ejemplo de análisis histórico, sociológico y jurídico. Es, a la vez, un juicio moral -siempre difícil y riesgoso- sobre el devenir histórico del Perú desde una determinada perspectiva, en este caso la perspectiva de los derechos humanos. Y si bien el análisis articula la perspectiva histórica con el análisis estructural, pone en el centro de su interés a las personas en sus diversas dimensiones y adscripciones. Apela a la historia como raíz pero no como explicación última, saca a la luz fracturas sin desconocer los intentos de síntesis, juzga el presente desde principios que no son abstracciones sino promesas vivas en las aspiraciones y sueños de peruanas y peruanos. En segundo lugar, el Informe propone una auténtica refundación moral del país que sustente un nuevo pacto

social y una institucionalidad política renovada. Es por ello que la evaluación de su cumplimiento no puede reducirse al inventario de las políticas públicas que se hayan puesto en marcha, o al número de casos que se haya logrado judicializar exitosamente. Una evaluación comprensiva del cumplimiento o no de las recomendaciones del Informe exige mirar el curso que ha tomado la vida peruana en la década transcurrida.

IMPACTOS GLOBALES DEL INFORME: LOGROS Y CUESTIONES PENDIENTES

Más allá de los avatares de la “opinión pública” –muchas veces interrogada de manera tendenciosa en medio de intensas campañas de desprestigio de la Comisión y el Informe-, en ningún momento el apoyo al mismo ha estado por debajo del 40%. En relación a mensajes centrales del mismo y frente a casos emblemáticos de violación de derechos, el respaldo ha superado largamente el 60% de la opinión pública. En momentos cruciales de la vida reciente –la extradición y juicio a Fujimori, el voto en la segunda vuelta de 2011- las responsabilidades que el Informe identifica han sido cruciales en las opiniones y decisiones de los ciudadanos.

No solo la agenda general de los derechos humanos ha ganado en visibilidad y legitimidad. También algunas agendas específicas que responden a la situación de doble o triple exclusión que afecta a sectores significativos de nuestra sociedad. En primer lugar, los pueblos indígenas que sufrieron los embates más duros de la violencia (75% de las víctimas); junto con ellos, las mujeres que además de la violencia asesina sufrieron violaciones sistemáticas y otras formas de agresión sexual. No es casual que en la década transcurrida se hayan hecho visibles grupos de la población particularmente vulnerables (personas con discapacidad) y/o fuertemente discriminados (personas con diversas opciones sexuales).

Como consecuencia directa del Informe se creó una Sala Penal para “conocer delitos contra la Humanidad y delitos que hayan constituido casos de violación a los derechos humanos” (2004) y, en torno a ella, un subsistema para el mismo fin⁴; se estableció la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) responsable de dar seguimiento a las acciones y políticas del Estado en áreas de paz, reparaciones colectivas y reconciliación nacional (2004). Adicionalmente, el mismo año, se aprobaron dos importantes leyes de contenido reparador: la Ley N° 28223 que creó el registro para personas desplazadas –a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social- y la Ley N° 28413 que creó el registro de las personas desaparecidas bajo responsabilidad de la Defensoría del Pueblo. Aunque con retraso, en julio de 2005 se promulgó la Ley 28592 que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR). Hubo que esperar un año para la promulgación del reglamento que viabilizaría el inicio de su implementación. En el segundo semestre de 2006 se creó el Consejo de

⁴ El subsistema incluye la sala penal nacional y cinco juzgados supra-provinciales (cuatro en Lima y uno en Ayacucho). En el Ministerio Público también se crearon fiscalías especializadas: tres fiscalías superiores, ocho fiscalías supra-provinciales (cuatro en Lima, dos en Ayacucho, una en Huánuco y una en Huancaavelica).

Reparaciones y con él se puso en marcha la elaboración del Registro Único de Víctimas. A estas iniciativas nacionales, se sumaron diversas iniciativas regionales y locales⁵.

En general se puede afirmar que los principales partidos políticos peruanos han estado o frontalmente en contra o de espaldas al Informe. El caso más evidente es el del Fujimorismo que ha mantenido su vigencia a lo largo de la década asumiendo la reivindicación y defensa de lo actuado por su fundador. A su lado, en el cuestionamiento a aspectos centrales del Informe, ha estado el APRA. Esto a pesar de su actitud inicial de dialogar con el Informe, reivindicando para ello mensajes centrales de su identidad originaria (pronunciamiento del CEN del PAP, 14 de octubre de 2003). Acción Popular ha eludido un pronunciamiento institucional, asumiendo la mayoría de sus dirigentes una actitud defensiva y crítica frente al Informe.

Es en el terreno de la producción cultural donde se encuentran quizá los impactos más significativos y duraderos del Informe. Ya desde inicios del proceso de violencia hubo una producción cultural crecientemente comprometida con las víctimas de la violencia y que apuntó a sacar a la luz las raíces de esta. Desde maestros retablistas ayacuchanos hasta cineastas dieron su testimonio del proceso en curso. Durante el proceso de elaboración del Informe y luego de su entrega al país, la actividad cultural comprometida con los derechos humanos ha continuado desarrollándose. En el terreno de la literatura se menciona que existen más de 280 títulos relacionados con el tema⁶. No es casual que la única película peruana que la llegada a ser nominada para un premio Oscar sea una película que trata uno de los efectos de la violencia (*La Teta Asustada*). En el terreno de la cultura en su sentido más amplio (creencias y representaciones colectivas, prácticas sociales, etc.), los mensajes del Informe han tenido que disputar intensamente con dos corrientes adversas. Por un lado, un modelo que privilegia el éxito individual a través de una competencia desenfrenada, que reduce al ciudadano casi exclusivamente a su dimensión de propietario y consumidor. Por otro, la visión autoritaria y controlista que se promueve desde propuestas neo-conservadoras.

JUSTICIA: CONDENAS EMBLEMÁTICAS Y LA AMENAZA DE LA IMPUNIDAD

La CVR documentó 47 casos que ejemplifican patrones de criminalidad de violaciones cometidas durante el conflicto y que fueron enviados al Fiscal Nacional y a los tribunales para su investigación. En febrero de 2001, el gobierno de Paniagua llegó a un acuerdo amistoso con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación a 165 casos, comprometiéndose a ofrecer reparaciones para las víctimas y a garantizar la investigación y sanción penal de los crímenes. La Defensoría por su parte investigó y presentó doce casos al Ministerio Público. A las tres fuentes mencionadas se sumó un número indeterminado de casos denunciados directamente por víctimas o familiares. Correspondía al

5 En *Políticas Públicas de Verdad y Memoria en 7 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay)* [Francisca Garretón Kreft, Marianne González Le Saux y Silvana Lauzán, 2011]; se da cuenta de 79 iniciativas de políticas públicas sobre el tema: diecinueve corresponden al nivel nacional, trece a nivel regional y 47 son políticas locales. En estas políticas locales se observa en muchos casos una fuerte participación de organizaciones de la sociedad civil, ya sea en la iniciativa o en la ejecución de las políticas.

6 Según el especialista Víctor Quiroz existen más de 140 novelas que tratan el tema del conflicto armado interno peruano y los cuentos pasan hace rato los 300 títulos ("El tinkuy postcolonial. Utopía, memoria y pensamiento andino en Rosa Cuchillo", Lima: Fondo Editorial UNMSM, 2011).

Ministerio Público denunciarlos y al Poder Judicial procesarlos y sentenciarlos adoptando para ello los principios y jurisprudencia del derecho penal desarrollados en el contexto de los procesos transicionales⁷.

Sin duda la condena a Fujimori (7 de abril de 2009, ratificada por la Corte Suprema el 3 de enero de 2010), marcó un hito en el proceso de judicialización de las violaciones a los derechos humanos. Más aún, si se toma en cuenta que ha estado acompañada de condenas a Vladimiro Montesinos, al ex general Nicolás Hermoza Ríos y a los integrantes del Grupo Colina. Sin embargo, el análisis del curso del conjunto de los casos en curso deja un balance más bien de preocupación frente a los resultados de la justicia peruana.

En su balance de los diez años del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación⁸, la Defensoría del Pueblo incluye un cuadro resumen de la situación en la que se encuentran los 200 casos que ha monitoreado de manera sistemática (se trata de los casos que presentó la CVR, los que aportó la misma Defensoría y los que resultaron del acuerdo amistoso con la CIDH):

Cuadro N°7
Cuadro general de los casos supervisados
por la Defensoría del Pueblo - Mayo 2013

Estado de Trámite	CVR	DP	CIDH	Total
Investigación preliminar	5	4	27	36
Instrucción	8	0	2	10
Pendiente de juicio oral	7	0	4	11
Juicio oral	10	0	2	12
En reserva	5	0	1	6
Archivo	4	6	67	77
Sentencia	14	2	16	32
No se ha recabado información	0	0	16	16
Total	53	12	135	200

Fuente: Fiscalía Superior Penal Nacional; Sala Penal Nacional; fiscalías y juzgados penales supraprovinciales; Aprodeh y Paz y Esperanza.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Si se examina el contenido de las sentencias emitidas se constata que solo el 9% de las mismas han sido condenatorias, el 34% absolutorias y un 57% mixtas (es decir condenando a algunos de los acusados y absolviendo a otros). De un total de 285 sentenciados, 223 fueron absueltos (78%) y 62 recibieron condena (22%). A lo largo de la década la tendencia principal ha sido a resolver los casos con sentencias absolutorias.

Un factor determinante en el resultado de los casos Fujimori-Montesinos fue la clara e irrefutable relación entre los crímenes que se juzgaban y el régimen que acababa de ser

⁷ Entre otras publicaciones sobre el tema, destacan: Quinteros, Víctor Manuel; ed.; *Temas de derecho penal y violación de derechos humanos*. Lima. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), 2012. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; *Retos de la Judicialización: en el proceso de verdad, justicia, reparación y reconciliación*. 2a ed., Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2005.

⁸ Informe Defensorial 162°. Lima. Defensoría del Pueblo. Agosto 2013

depuesto por la movilización social y política de 2000 y 2001. Fueron meses de intensa movilización ciudadana, con particular protagonismo de los familiares de las víctimas en los casos emblemáticos (Cantuta, Barrios Altos, Santa). Los abogados del movimiento lograron una relación positiva con el Ministerio Público aportando entre ambos la presencia de 83 testigos, más de una veintena de peritos nacionales e internacionales y una gran cantidad de material probatorio, recogido en más de 110 tomos. En total se desarrollaron más de 140 audiencias. El proceso fue acompañado por 312 observadoras/es nacionales y 149 internacionales, casi la totalidad de los cuales fueron movilizados por las redes de las cuales forman parte la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y los organismos que la integran. El 7 de abril de 2009 Fujimori fue condenado a 25 años de prisión por su responsabilidad en los delitos de asesinato con alevosía, secuestro agravado y lesiones graves, tras ser hallado culpable intelectual de las matanzas de Barrios Altos, en 1991, y La Cantuta, en 1992, cometidas por el Grupo Colina, así como del secuestro de un empresario y un periodista. Fujimori apeló la sentencia pero esta fue ratificada en enero de 2010.

A nivel internacional se ha reconocido que la sentencia a Fujimori es ejemplar en el terreno de la jurisprudencia del derecho penal transicional. Asume y desarrolla la idea de que estos crímenes son casos complejos en los cuales las pruebas deben ser establecidas con criterios específicos. La noción de prueba “indiciaria” es utilizada repetidas veces junto con la de “dominio de las circunstancias” y la de “cadena de mando”. La sentencia identifica la existencia de una “estructura de poder” que condujo la guerra sucia como resultado de la cual se produjeron los crímenes motivo del juicio.

Las dificultades y retrocesos en el terreno de la justicia tiene que ver, entre otras razones con la desnaturalización del subsistema penal espacial al que se hizo alusión anteriormente. Paulatinamente se le ha ido asignando nuevos temas, ajenos a su mandato inicial: delitos de contrabando, tributarios, narcotráfico y crimen organizado. A esto se suma una regresión doctrinal. Tal como señalan los abogados de las víctimas⁹, los jueces reclaman la presentación de pruebas directas, rechazando en la práctica el uso de pruebas indiciarias (tal como se hizo en el caso Fujimori¹⁰), así como la presentación de órdenes escritas y firmadas para probar la atribución de hechos criminales a los mandos a cargo de las zonas de emergencia. Más escandaloso aún, es el descalificar a los familiares como testigos por considerar que son “parte interesada” en los casos que se juzga.

En cuanto al Ministerio Público, si bien se reconoce desde el movimiento de derechos humanos la presencia de varios fiscales que tienen una real voluntad de investigar, los resultados son magros por factores institucionales diversos. Al 2008, solo el 3% de los casos presentados a las fiscalías fueron materia de denuncia formal, en tanto el 28% fueron archivados. La formulación de denuncias ha continuado siendo extremadamente lenta en el quinquenio 2008-2013. La tendencia a archivar casos ha crecido en forma escandalosa, particularmente en las fiscalías que operan en el departamento de Ayacucho.

En este contexto no es extraño que se haya intentado repetidas veces obtener la excarcelación de Fujimori aduciendo diversos motivos y recurriendo incluso al indulto presidencial. O que se haya dado el Decreto Ley 1097 que afirmaba: “la Convención sobre la impres-

9 En lo que sigue se recogen las opiniones de la doctora Gloria Cano (IDL) y el doctor Carlos Rivera (IDL).

10 Es de notar que en más de 30 sentencias posteriores a la del ex Presidente, solo en una se la menciona como antecedente.

criptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (...) surte efectos y rige para el Perú a partir del 09 de noviembre de 2003". O que en julio de 2012 un fallo de Villa Stein redujese la pena al grupo Colina. Si bien ambas maniobras fueron revertidas, expresan claramente la voluntad encubridora que mueve a actores institucionales de primera importancia.

EL ESCÁNDALO DE LOS DESAPARECIDOS Y LAS EXHUMACIONES

Particularmente indignante es la situación de los desaparecidos. Al culminar su trabajo, la CVR entregó una lista con 8558 casos de desaparición forzada. Asimismo, entregó un "Registro Nacional de Sitios de Entierro", que incluía 4644 lugares a nivel nacional, 2234 en Ayacucho. A la fecha, se han identificado 1818 sitios más solo en Ayacucho. El Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal (IML) del Ministerio Público, ya en 2011, asumía la existencia de al menos 15000 personas desaparecidas.

A la fecha, los resultados son muy limitados:

Cuadro N°8
Proceso de exhumación, identificación y entrega de restos (2002 - abril 2013)

Año	Individuos recuperados	Individuos identificados	Individuos recuperados
2002	81	74	74
2003	18	15	12
2004	56	43	39
2005	62	40	33
2006	125	36	37
2007	108	37	24
2008	200	148	112
2009	513	211	219
2010	311	178	112
2011	497	313	253
2012	449	330	259
2013	58	58	143
Total	2,478	483	1,317

Fuente y Elaboración: Instituto de Medicina Legal.

A este ritmo, exhumar e identificar a los desaparecidos que faltan tomará más de cinco décadas.

REPARACIONES COLECTIVAS E INDIVIDUALES, MATERIALES Y SIMBÓLICAS

Tal como se señaló anteriormente, a inicios del 2004 se estableció la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) responsable de dar seguimiento a las acciones y políticas del Estado en áreas de paz, reparaciones colectivas y reconciliación nacional. A pesar de las múltiples iniciativas desde la sociedad civil, hubo que esperar hasta julio de 2005 para obtener la promulgación de la Ley del Plan Integral de Reparaciones (PIR). El Plan definió como beneficiarios a las víctimas por desplazamiento, encarcelamiento arbitrario, tortura, violación y secuestro, así como a miembros del cuerpo militar, policías y comités de auto-defensa 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 ratificó el rol de la CMAN en el proceso de implementación. En octubre de 2006 se creó el Consejo de Reparaciones cuya primera tarea fue elaborar un registro unificado de todas las categorías de víctimas (RUV), sean individuos o colectivos. Beneficiarios colectivos podían ser comunidades indígenas, campesinas y otros asentamientos afectados por la violencia, así como a los grupos organizados de personas desplazadas que no habían regresado a sus lugares de origen. El Consejo declaró explícitamente que no registraría “terroristas” como víctimas.

Al 31 de julio de 2013, el Consejo había registrado 182350 víctimas individuales, 5697 comunidades y 46 organizaciones de desplazados. Como muestra del dinamismo del proceso hay que señalar que al 31 de diciembre de 2012 se tenía un registro de 160429 víctimas individuales. 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. Sin embargo, es probable que exista un importante número de víctimas por registrar. Cuando se inició el proceso se previó tenerlo culminado al 2009 con un total de aproximadamente 280000 víctimas.

Reparaciones colectivas

El Informe Final incluyó la propuesta de un programa de reparaciones colectivas que reconstruyera y consolidara las instituciones de las comunidades y asentamientos que habían perdido su infraestructura física y social y que sufrieron incremento en la pobreza y en la exclusión como consecuencia de dos décadas de violencia. El gobierno de Alan García inició, en junio de 2007, la implementación de las reparaciones colectivas sin esperar a la finalización del registro de las víctimas. Estas reparaciones se efectúan mediante pequeños proyectos en comunidades altamente afectadas. La mayor parte de estos se han enfocado en recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y comercial; desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas; recuperación y expansión de los servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural; y, en menor proporción, la recuperación de la herencia comunitaria.

En 2007, la CMAN eligió 440 asentamientos rurales, comunidades nativas y centros poblados rurales para recibir proyectos de inversión de hasta 100000 soles en cada caso. 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 fueron asignados para 1672 proyectos, implementados en 1649 comunidades.

Durante el gobierno de Ollanta Humala –desde julio de 2011 a la fecha-, el ritmo ha sido desigual. Inicialmente se anunció para el 2012 una ejecución global en reparaciones de 149 millones de soles (el promedio anual previo fue de 40 millones), destinándose 100 millones de soles para reparaciones individuales y de los 49 millones restantes, 32 millones para reparaciones colectivas y 14 millones para reparaciones en salud, educación y simbólicas. En el presupuesto de 2013 se asignó 39 millones de soles para reparaciones, incluyendo 19 millones para reparaciones colectivas, lo que significa una meta de 190 comunidades para este año. El resultado global es que 1946 comunidades habrán sido beneficiadas para finales de 2013, lo que es significativo, pero muy lejano de las 5697 comunidades afectadas por el conflicto registradas por el Consejo de Reparaciones¹¹.

Reparaciones económicas individuales

En julio de 2010, el gobierno de Alan García anunció que comenzaría la implementación de reparaciones económicas, creando para ello una comisión ad-hoc. La mitad del presupuesto de reparaciones de 2011 se reservó para esto (20 millones de soles), mientras que el resto se asignó al quinto año de la implementación del programa de reparaciones colectivas. La CMAN se opuso a realizar pagos parciales o en cuotas a las víctimas, porque disminuiría el efecto reparador al considerar insuficiente la cantidad que se pagaba en cada ocasión. Es de notar que en ningún momento las organizaciones de víctimas fueron convocadas a tomar parte en este proceso.

Finalmente, el programa fue aprobado en forma unilateral a través del Decreto 051-2011-PCM incluyendo un conjunto de precisiones que han sido fuertemente cuestionadas: a) se estableció como monto de reparación la suma de 10000 soles por víctima (sin explicación de cómo se llegó a dicha cantidad); b) se priorizó a los adultos mayores por su mayor vulnerabilidad; y c) se cerró el registro de beneficiarios de las reparaciones económicas a partir del 31 de diciembre de 2011. Con estas limitaciones, el gobierno de García pagó reparaciones a 1021 víctimas antes de terminar su mandato. De hecho, el tema del monto de las reparaciones había sido discutido entre organizaciones de víctimas y de la sociedad civil. En una sesión llevada a cabo en noviembre de 2011, la CMAN definió un pago, similar para todas las víctimas, de 36000 soles, equivalente a 10 UIT (Unidad Impositiva Tributaria). Lo aprobado mediante el DS 051 representa menos de un tercio de este monto. A este problema se suma el asunto del mecanismo de reparto del exiguo monto entre los sucesores de las víctimas mortales.

El gobierno de Humala ha seguido pagando las reparaciones con las cantidades definidas durante el gobierno de García¹². Hasta julio de 2012, 1878 personas habían recibido algún tipo de reparación económica. En la segunda mitad de 2012, este programa recibió un fuerte apoyo financiero y para diciembre el número total de beneficiarios se incrementó a

11 Según el mencionado Informe Defensorial, a mayo del 2013 han sido beneficiadas 1892 comunidades.

12 El 15 de enero de 2013 fue publicada la Ley N° 29979, que aunque no tomó en cuenta la sugerencia de ampliar las prioridades establecidas por el DS 051, facultó al MINJUS para que establezca, mediante un reglamento, otros criterios complementarios.

17652 víctimas, con una inversión total de 96 millones de soles. El actual gobierno parece querer reducir su compromiso financiero en las reparaciones. El Ministerio de Justicia envió a la CMAN una solicitud para interpretar las regulaciones 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. La sociedad civil y Defensoría del Pueblo se han opuesto y la CMAN unánimemente tomó la decisión de no aceptar la interpretación propuesta por el Ministerio de Justicia. En junio de 2012 el Congreso aprobó una ley que amplía la definición de víctimas con derecho a reparaciones, incluyendo víctimas de violencia sexual, no sólo víctimas de violación. El gobierno ha bloqueado la promulgación de la ley aduciendo que implica un compromiso adicional de recursos no aprobados en el presupuesto nacional.

Restitución de derechos civiles y políticos

Hasta junio del 2013, la Defensoría del Pueblo ha entregado 1890 constancias de ausencia por desaparición forzada, documento que permitiría a sus familiares obtener una declaración judicial de ausencia debido a desaparición forzada. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) ha implementado diversos programas y campañas para ayudar a las víctimas a obtener su documentación; se realizaron en las áreas más afectadas, y continúan hasta hoy. Se simplificó requisitos y fueron libres de costo. En 2012 se destinó un importante presupuesto a RENIEC para estas iniciativas.

Reparaciones en el terreno educativo

Un problema reiterado en este campo ha sido la definición de los beneficiarios. Si bien el Decreto Supremo 015-2006-JUS dio una definición amplia de los mismos, esto se modificó en 2008 excluyendo a los hijos de las víctimas directas e indirectas, restringiendo los beneficios sólo para las víctimas que, como resultado del crimen sufrido, habían tenido que interrumpir sus estudios. Las víctimas de reclutamiento forzado fueron excluidas, se restringió el programa de becas, se amplió la educación para adultos y se incluyó acceso a capacitación técnica. De las víctimas directas registradas por el Consejo de Reparaciones hasta junio de 2012, el 92% tenían 30 años o más, y el 72% estaba por encima de los 40 años. Entre los hijos de las víctimas con derecho a reparaciones, después de sucesivas reducciones, el 74% tenían 30 años o más y la mitad de estos más de 40 años. En setiembre de 2012, la CMAN y el Ministerio de Educación crearon una beca que se brindaría a las víctimas acceso a la educación universitaria; siendo un total de 50 becas, su número es exiguo frente a un registro de 13511 hijos de víctimas de asesinatos, desapariciones y violaciones de entre 18 y 29 años.

Reparaciones en el plano de la salud

En el CMAN se aprobó de manera consensual un plan sobre reparaciones en salud, cuya implementación ha sido desigual. El programa más serio en este campo es el que se diseñó y comenzó a implementar durante el período de Pilar Mazetti como Ministra de Salud (2004-2006). Con el apoyo de la Cooperación Japonesa (JICA) y en alianza con la Universidad Mayor de San Marcos, el Ministerio puso en marcha Proyecto de Fortalecimiento de la Atención de Salud Integral para personas Víctimas de la Violencia y Violación

de Derechos Humanos. Se focalizó en Lima Este, Cusco, Ayacucho, Junín y Huancavelica, culminando en 2007.

Las demandas en salud mental comenzaron a ser atendidas por equipos itinerantes de diversos hospitales a partir del 2003. Con el Plan Integral de Reparaciones en Salud Mental, que se enfoca en las diez áreas más afectadas por el conflicto, se ha cubierto más de cincuenta mil atenciones durante el año pasado.

Dada la generalizada precariedad de la atención en salud en el país, lo específico de la atención a las víctimas de la violencia tiende a diluirse en mecanismos como el Seguro Integral de Salud (SIS). A junio del 2012, 29012 víctimas estaban registradas en el SIS.

Las batallas por la memoria, las reparaciones simbólicas y la reconciliación en perspectiva

Una de las recomendaciones del Informe fue “sugerir que la Defensoría del Pueblo, depositaria del acervo documental de la CVR, implemente un sistema de difusión amplia del mismo, promoviendo la investigación científica y académica respecto de los temas aquí señalados”. En abril de 2004 se abrió el Centro para la Memoria Colectiva, lo que ha contribuido de manera significativa al incremento del número y la calidad de los trabajos de reconstrucción de la verdad histórica, proponiéndose, en la mayoría de los casos una comprensión más completa y compleja del proceso vivido. Son relevantes los trabajos desarrollados en torno al IDEHPUCP (creado en 2004); así como en el IEP, liderados por el excomisionado Carlos Iván Degregori (fallecido en el 2011).

La memoria no es simplemente la recolección de información sobre el pasado. Es un proceso intencional de reconstrucción de lo vivido en función de comprender el presente. La hacen los sujetos, sucede al interior de ellos y es, por ello, “subjetiva”. Pero a su vez, refiere a eventos que han tenido lugar en el mundo y que han dejado huellas que pueden ser verificadas públicamente. Por ello la memoria es (o puede no ser) “objetiva”. Las batallas por la memoria se ubican en esta delicada intersección entre ambas dimensiones.

En la década transcurrida, más allá de las argumentaciones jurídicas, se han intentado reconstrucciones de la memoria alternativas a las del Informe Final de la Comisión desde distintas perspectivas. Por un lado, desde la óptica de las Fuerzas Armadas. Los títulos son bastante elocuentes en relación a su perspectiva¹³. La publicación más reciente desde este campo tiene una autoría “institucional”, la Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú, y se titula *En honor a la verdad* (Lima, 2012). Más allá de las evidentes discrepancias, es de notar que en meses pasados el texto fue presentado y discutido en el IEP. Una crónica del evento incluye el siguiente comentario: “el General Merino leyó la página 311, que aquí citamos: “El Ejército del Perú lamenta que oficiales y suboficiales surgidos de sus filas hayan participado en actos no regidos por la ley, lo que ha ensombrecido la brillante labor de muchos de sus miembros...”. Fue interesante que luego de la lectura del

13 Ex-Comandantes Generales del Ejército Peruano: *Injusticias Contra los que Combatieron y Derrotaron a los Terroristas (1980 - 2000)*, Lima, Julio del 2007; Asociación de los Defensores contra el Terrorismo (ADDCOT): *El Terrorismo en el Perú 1980-2000: Versión de los Militares que lo Combatieron*, Lima, junio 2006; José Cabrejos Samamé: *La Verdad Sobre Accoramarca: Ayacucho 1985*, Lima, Junio del 2006; José Rolando Valdivia Dueñas: *CAYARA: Derrota de Sendero Luminoso en su "teatro principal" y manipulación psicológica pro subversiva*, Lima, Octubre del 2001.

párrafo completo, el mismo General señalara que un párrafo en un libro ciertamente no es una disculpa suficiente”¹⁴.

Desde la otra orilla se han publicado diversos textos. En el caso de Sendero Luminoso, su viraje a la propuesta de “acuerdo de paz” no es sino un reclamo apenas encubierto de impunidad sin la más mínima autocritica de lo actuado durante los años del conflicto. En esto, los dirigentes encarcelados no se diferencian de quienes los critican, como es el caso del director de *El Diario Internacional*, Luis Arce Borja¹⁵. Hay, sin embargo, algunos textos, como el libro de Eduardo Ibarra¹⁶, que desarrollan una crítica al senderismo a partir de sus propios supuestos (el maoísmo, en particular). Por el lado del MRTA, su principal líder, Víctor Polay, publicó en 2007 un libro en el que reivindica para sí y su movimiento la condición de “guerrillero”, provocando una fuerte reacción de diversos sectores¹⁷. Otro de sus líderes, disidente desde los años finales del conflicto armado, Alberto Gálvez amplió la autocritica del “voluntarismo vanguardista” que ya había puesto de manifiesto ante la Comisión de la Verdad¹⁸.

Sin embargo, salvo algunas actividades del grupo Memoria del Instituto de Estudios Peruanos, no se han desarrollado espacios en los cuales estas diversas visiones puedan confrontarse y dialogar en la perspectiva de abrir un proceso que, sin relativizar la verdad histórica ni las responsabilidades morales y jurídicas, apunte a construir un nosotros inclusivo. Cada vez que se hace evidente la presencia de los remanentes de Sendero Luminoso, en particular del MOVAREDEF, suenan las alarmas en el Estado y la opinión pública en relación a los peligros del olvido. Sin embargo se oculta que buena parte de la responsabilidad en relación con esto recae directamente sobre el Estado. Basta recordar los diversos episodios en los que se han bloqueado iniciativas para introducir el Informe Final de la CVR en el currículum escolar.

La producción más rica y densa sobre memoria es, sin embargo, la que se ha desarrollado fuera de los espacios académicos e institucionales, en la sociedad misma. Particularmente entre las poblaciones afectadas directamente por el conflicto. Poblaciones que –tal como el mismo Informe recoge– muchas veces estuvieron involucradas en el conflicto. Sea porque se alinearon con la subversión o con las fuerzas estatales, sea porque en el marco del vacío de poder, dirimieron violentamente conflictos intracomunales o intercomunales. Hubo quienes se quedaron (“resistentes”) y quienes se fueron (“retornantes”), y que al culminar la violencia tuvieron que recomponer su vida en común. Para esto, ha sido indispensable desarrollar procesos de “restauración” individual y social, uno de cuyos componentes es la (re)construcción de una memoria compartida. Durante el proceso de la Comisión y luego se han desarrollado numerosos procesos y eventos de este tipo. Algunos han sido recogidos en publicaciones académicas y de organismos de derechos humanos, pero muchos más han debido quedar inéditos por la gravedad de los hechos que testimonian los participantes¹⁹.

14 Coloquio en el IEP, 24 de enero de 2013.

15 *Memoria de una guerra. Perú 1980-2000*. Centre d'Etudes Sociales sur Amérique Latine (CESAL). Abril 2009; *Historia de la guerra revolucionaria en Perú*. S.f.

16 *El pez fuera del agua: Crítica al ultraizquierdismo gonzaliano*, J. Gutemberg, 2010.

17 *En el banquillo ¿terrorista o rebelde?* Lima, Canta Editores, 2007

18 Alberto Gálvez *Desde el país de las sombras*. Lima, SUR, 2009

19 Uno de los textos más reveladores en esta perspectiva es el trabajo de Kimberly Theidon: *Entre prójimos*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos. 2004.

Los lugares y eventos de memoria han sido y son terreno de confrontación. Ejemplo de esto son los avatares del memorial “El ojo que llora”, establecido en el Campo de Marte como parte de un espacio más amplio de conmemoración. El monumento no solo ha sido atacado repetidas veces por simpatizantes fujimoristas, sino que ha sido amenazado por el mismo alcalde del distrito. Tampoco la muestra fotográfica “Yuyanapaq. Para Recordar” ha escapado a la controversia, tal como se puso de manifiesto en el cierre de su acceso a los representantes internacionales que participaban en una reunión en el mismo local donde la muestra se exhibía. En el sitio web del movimiento ciudadano “Para que no se repita” se encuentra información en torno a más de 120 lugares de memoria establecidos en diversos departamentos del país. En su totalidad responden a iniciativas de autoridades locales/regionales y/o movimientos ciudadanos.

A diferencia de otros componentes del mensaje central del Informe, el tema “Reconciliación” ha recibido limitada atención tanto en cuanto a iniciativas desde la sociedad civil como a políticas públicas desde diversos niveles del Estado. Probablemente, debido a la distorsión del tema en manos de quienes lo identifican –por uno y otro lado- con las amnistías y los indultos. Sin embargo el movimiento de derechos humanos ha sido un decidido promotor de la reconciliación en espacios locales donde la violencia fracturó y polarizó comunidades. Así se puede referir el proceso promovido por COMISEDH en Lucanamarca²⁰. Uno de los testimonios al respecto es el que recogió el EPAF: “Nuestro reto ahora es alcanzar el perdón interno y aprender la lección y escribir una nueva historia, sin ocultar ni tapar los hechos, tal cual han pasado, de lo contrario nunca llegaremos a reconciliarnos. Estamos curando la herida dialogando entre nosotros, para darles a nuestros hijos una comunidad donde haya armonía, esperanza y donde todos podamos soñar con un futuro diferente”²¹.

Compromisos a modo de conclusiones

El Informe Final significó un punto de quiebre en relación a la impunidad de los crímenes cometidos en los años de la violencia. Aún cuando existen corrientes en contra, existe una clara mayoría social en torno a que la impunidad ha sido y es no solo un daño para las víctimas de las violaciones sino también un factor de grave corrosión del tejido social. Este clima ha contribuido a la judicialización de numerosos casos de violaciones de derechos y la condena de los responsables de algunos de los casos emblemáticos.

Sin embargo, se corre el riesgo que lo avanzado en la lucha contra la impunidad se pierda o debilite seriamente dado el curso que están tomando las sentencias que se emiten desde las salas del subsistema penal especial. El trasfondo de estas sentencias no es solo la renuencia a utilizar los criterios y jurisprudencia del derecho penal transicional. Confluyen en ellas la limitada atención que la opinión pública nacional e internacional tiene sobre estos procesos (a diferencia de lo que sucedió con los que involucraron a Montesinos, el Grupo Colina y Alberto Fujimori), la articulación de una estrategia pro-impunidad que

20 Carola Falconí – Edilberto Jiménez – Giovanni Alfaro. *Lucanamarca: memorias de nuestro pasado*. COMISEDH, Lima, octubre 2007. Se refiere que el objetivo fue promover un proceso de diálogo y recuperación histórica en Lucanamarca, así como la reconciliación local y la afirmación de un proceso colectivo.

21 Orlando Janampa, Presidente de la comunidad de Saccsamarca. 28 de mayo de 2013.

involucra a algunas instituciones del Estado, partidos políticos y medios de comunicación, la situación de indefensión de miles de víctimas.

Uno de los déficits más serios en el terreno del cumplimiento de las recomendaciones tiene que ver con las exhumaciones de los restos de miles de personas desaparecidas durante el conflicto y que permanecen en más de cinco mil sitios de entierro identificados. Es necesario articular en un solo movimiento diversas demandas y propuestas que se han hecho para solucionar este problema en el más breve plazo. El primer paso que el Estado debe dar es aprobar un Plan Nacional de Intervención Antropológica Forense dotado con los recursos suficientes.

Un criterio elemental de justicia debe llevar a modificar las restricciones que existen para el acceso de las víctimas a las reparaciones, particularmente a las reparaciones individuales. El movimiento de derechos humanos insiste en la necesidad de revisar el DS 051-2011, de manera que el monto se homologue con el que recibieron en su momento los ronderos que fueron también víctimas del conflicto, se elimine la restricción de una sola reparación por beneficiario y se elimine la fecha tope para reconocimiento de la persona inscrita en el RUV como beneficiaria del programa de reparación económica. Asimismo, la Coordinadora considera que es una discriminación inaceptable la negativa del Gobierno de incluir en el RUV a las personas que han sufrido cualquier tipo de agresión sexual durante el conflicto.

Son múltiples las reformas institucionales que el Informe Final propuso y están pendientes. En los últimos años, la reiteración de episodios de uso indiscriminado de la fuerza por parte del Estado ha hecho patente la necesidad de insistir en las reformas que tienen que ver con el orden interno. Desde la regulación de los estados de excepción hasta los procedimientos de la Policía Nacional. La Coordinadora y sus organismos ha promovido el debate y la acción frente al peligroso proceso de criminalización de la protesta social, vincular estos esfuerzos con las recomendaciones correspondientes del Informe Final es fundamental para abrir un curso alternativo en las relaciones entre Estado y sociedad.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS



F
Farsa en Santos
«La Compañía
«La repartija
«El yonofui 77

1. CONFLICTOS SOCIALES: ¿ENFERMEDAD O SÍNTOMA?²²

Perú, junto con Bolivia y Argentina, encabeza las cifras de la conflictividad social a nivel latinoamericano de acuerdo con una investigación realizada en el 2012 por el PNUD²³. Solo en octubre de 2013, la Defensoría del Pueblo da cuenta de la existencia de 220 conflictos sociales y 90 acciones colectivas de protesta²⁴.

Respecto al origen de los conflictos, la Defensoría señala que casi el 70% tiene carácter socioambiental. De estos, el 76% está vinculado al ejercicio de competencias a nivel del Gobierno Central²⁵. Ello nos permite afirmar que existe una estrecha relación entre la conflictividad social y la inexistencia, a nivel de gobierno nacional, de cauces institucionales adecuados para el ejercicio de la ciudadanía ambiental en el Perú. Algunos de los ámbitos en los que, de manera recurrente, se evidencia esta ausencia son: la participación efectiva en las decisiones sobre temas ambientales, la protección frente a la contaminación, el ordenamiento territorial, el aseguramiento hídrico, la participación en los beneficios económicos generados por la actividad minera, y los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, la respuesta del Gobierno Central frente a la conflictividad social ha eludido abordar decididamente las causas estructurales del fenómeno. Es decir, ha eludido abordar la vulneración de derechos y más bien se ha centrado en medidas paliativas, abocadas en el mejor de los casos al desarrollo de una institucionalidad específica y a la generación de capacidades para afrontar los problemas sociales. El resultado de este tratamiento enfocado en atender los síntomas y no la enfermedad es, evidentemente, el fracaso.

En este sentido, la conflictividad social total en el país se ha mantenido en niveles superiores a los que existían cuando Ollanta Humala asumió el poder en julio de 2011. Y en particular, se ha incrementado de manera sostenida la referida a temas socioambientales.

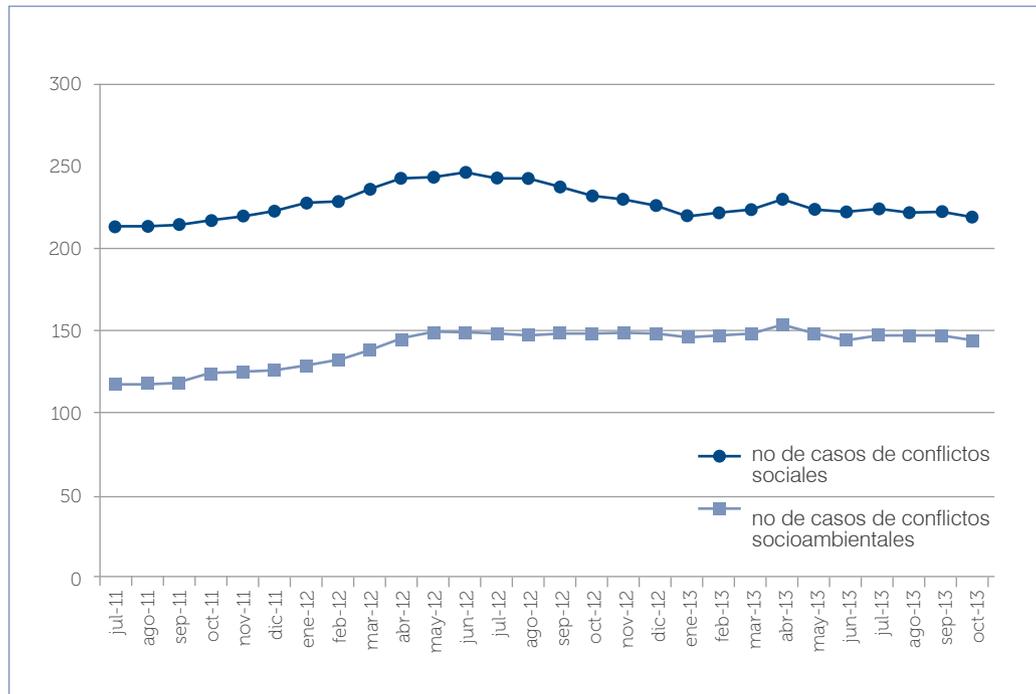
22 Elaborado por Mar Pérez Aguilera, responsable del Área DESCA de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

23 PNUD: La protesta social en América Latina. Coordinado por Fernando Calderón.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012. (Cuaderno de Prospectiva Política 1) p. 121 Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Understanding%20Social%20Conflict%20in%20Latin%20America%202013%20SPANISH.pdf>.

24 DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ: Reporte de conflictos sociales n° 116. Disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/65reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-116-octub.pdf>.

25 Porcentaje calculado en base a los datos proporcionados por la Defensoría en el Reporte 116.

Gráfico: evolución de la conflictividad social durante el gobierno de OHT



La otra cara de la llamada “gestión del diálogo” en el abordaje de la conflictividad social es la política de “mano dura”. El gobierno de Ollanta Humala ha continuado desarrollando las estrategias represivas desplegadas por los gobiernos anteriores en relación con la protesta social. Nuevamente el abordaje gubernamental consiste en enfrentar los síntomas en lugar de la enfermedad. A este nivel, sin embargo, ya no se trata solo de una intervención relativamente amable, pero ineficiente del Estado, sino de una política estatal de alto impacto en materia de derechos humanos.

IMPACTOS SOBRE LA VIDA Y LA INTEGRIDAD POR USO ABUSIVO DE LA FUERZA

Durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso se han sucedido los casos de uso abusivo de la fuerza en situaciones de protesta social. El uso de armas letales, inclusive armas de guerra, constituye una práctica habitual. También se han recogido numerosas denuncias sobre el uso de la fuerza de manera indiscriminada, injustificada, y desproporcionada.

Durante la gestión del actual gobierno 29 civiles han perdido la vida como resultado de la intervención de las fuerzas del orden en situaciones de protesta social. El 86% falleció por heridas infringidas con armas de fuego, el 10% de los fallecidos fueron menores de edad.

Los abusos policiales tienen un perfil marcadamente discriminatorio, ya que todas las personas fallecidas residían fuera de la capital del país, en zonas rurales, o zonas urbanas pobres. Además, más de la mitad de los muertos fueron personas indígenas o personas que

protestaban para reivindicar los derechos indígenas, lo que constituye un impacto marcadamente desproporcionado sobre este grupo poblacional, que representa el 16% de la población nacional según el INEI²⁶.

Sin embargo, las manifestaciones en la capital del país tampoco se han librado de la violencia policial. Por ejemplo, durante las protestas en Lima, mayoritariamente integradas por estudiantes, en contra de la llamada “Repartija”²⁷ se produjeron violentas cargas policiales. Se registraron disparos de bombas lacrimógenas directamente al cuerpo de los manifestantes, y se usó el material lacrimógeno de forma masiva e injustificada, afectando a personas que ni siquiera participaban en las movilizaciones, como son las vendedoras ambulantes con sus bebés cargados a la espalda o personas que comían en los restaurantes de la zona.

Elmer Campos Álvarez tiene 30 años y lleva dos años en una silla de ruedas. Está parapléjico porque en noviembre del 2011 la policía le disparó por la espalda con una ametralladora cuando protestaba contra el proyecto Conga en Cajamarca. Tiene dos hijos que mantener y gasta más de 3000 soles mensuales en medicinas.

La Defensoría del Pueblo ha dado una serie de recomendaciones²⁸ que podrían evitar este tipo de situaciones, pero hasta el momento no se han implementado. Entre las mencionadas recomendaciones cabe destacar por su relevancia las siguientes:

1. Asegurar la dotación de armamento no letal y equipos protectores para los efectivos.
2. Garantizar la capacitación de los policías en el manejo de disturbios. A la fecha es común la intervención de efectivos entrenados para acciones antisubversivas, capacitados para un uso extremo de la fuerza.
3. Regular de manera precisa los procedimientos que deben usarse en el control del orden interno.

PRÁCTICAS EN EL PROCESO PENAL QUE GENERAN IMPUNIDAD

Hasta el momento no se ha encontrado responsabilidad penal por ninguna de las 159 muertes de civiles, ocurridas en contextos de protesta social, desde el gobierno de Alejandro Toledo hasta la fecha. Ni una sola de las víctimas ha accedido a reparaciones por la vía judicial.

26 Otras fuentes identifican hasta un 40% de población indígena, ya que siguiendo estándares internacionales no restringen la identidad indígena al elemento lingüístico.

27 Las movilizaciones cuestionaban que los cargos de cabecera del Tribunal Constitucional, el Banco Central de Reserva y la Defensoría del Pueblo hubieran sido asignados en bloque y por invitación, en virtud de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, en lugar de individualmente, mediante un concurso público basado en los méritos probados de los candidatos y la naturaleza de cada puesto. Como resultado de las movilizaciones masivas llevadas a cabo entre el 22 y el 27 de julio de 2013 en Lima el Congreso anuló los nombramientos. Para más información ver <http://derechoshumanos.pe/2013/08/cnoddh-denuncia-abuso-policia-detenciones-arbitrarias/>.

28 Ver DEFENSORIA DEL PUEBLO Violencia en los conflictos sociales Informe Defensorial N° 156, disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-156.pdf>.

La mayoría de los procesos de los que se tiene conocimiento se ciernen sobre los autores materiales de las muertes. Los procesos así encaminados acaban archivándose por insuficiencia probatoria, ya que resulta muy difícil identificar a los efectivos que directamente dispararon, sobre todo porque generalmente no se practican oportunamente las pruebas de absorción atómica, los cuadernos de afectación de armas presentan adulteraciones, y el Ministerio del Interior es extremadamente reticente a brindar la información que se le solicita.

Los jueces y fiscales tienen mucha resistencia a procesar a los mandos policiales y responsables políticos de las operaciones de control del orden interno, pese a que en estos supuestos habitualmente concurren los elementos para imputar responsabilidad por “autoría mediata por dominio de un aparato organizado de poder”. Entonces acaba reproduciéndose una situación de injusticia: los responsables de la mala organización de los operativos, quienes debieron garantizar la dotación de armamento no letal, equipos protectores y entrenamiento adecuado a los efectivos, y quienes dieron las órdenes de usar armas letales -inclusive armas de guerra- contra civiles desarmados, escapan al escrutinio judicial; mientras tanto, los efectivos policiales participantes en estos operativos son procesados y deben buscar su propio patrocinio legal.

Finalmente, una circunstancia que también dificulta enormemente el acceso a la justicia es el traslado de estos procesos a jurisdicciones muy distantes de donde se produjeron los hechos. Este traslado de competencia viene operando a raíz de una resolución administrativa del poder judicial²⁹ que ha determinado que los procesos por la muerte de cinco personas, en el contexto de las protestas contra el proyecto minero Conga durante el 2012, se lleven a cabo en Chiclayo. Por la misma disposición el proceso por la muerte de dos ciudadanos espinarenses en el contexto de las protestas contra el proyecto Xstrata Tintaya se realiza en la ciudad de Ica, a 900 kilómetros de distancia del lugar de los hechos. Además, el poder judicial ha otorgado a la Sala Penal Nacional la competencia sobre todos los procesos derivados de la conflictividad social que se susciten, estando vigente una declaratoria de estado de emergencia³⁰.

FALTA DE REPARACIÓN

La situación de impunidad descrita va estrechamente ligada a una situación de falta de reparación, ya que la vía penal es la que suele usarse para demandar una reparación por los daños causados por una acción delictiva en el Perú. El uso de la vía civil es prácticamente imposible para las personas afectadas por lo oneroso del procedimiento y por el corto plazo de prescripción establecido (dos años). Por todo ello la sociedad civil demanda al estado la habilitación de un procedimiento administrativo adecuado para el acceso a una reparación por parte de las personas afectadas.

29 El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (CEPJ) dictó la Resolución Administrativa 096 – 2012 – CE – PJ, que dispuso que las conductas delictivas que se investigan a raíz de la convulsión social en Cusco y Cajamarca, serán de conocimiento de órganos jurisdiccionales que tendrán competencia supraprovincial. De ese modo, el Primer Juzgado de la Investigación Preparatoria, el Primer Juzgado Penal Unipersonal, el Juzgado Penal Colegiado y la Sala Penal de Apelaciones, con sede en Ica –Distrito Judicial del mismo nombre– ampliarían su competencia territorial a la región del Cusco. El Primer Juzgado de la Investigación Preparatoria, el Primer Juzgado Penal Unipersonal, Juzgado Penal Colegiado y la Sala Penal de Apelaciones con sede en Chiclayo, Distrito Judicial de Lambayeque, tendrían competencia territorial además en la región Cajamarca.

30 Ver Resolución Administrativa N° 136-2012-CE-J disponible en http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc19072012-153440.pdf.

Actualmente las personas que han quedado heridas como consecuencia de la represión de las fuerzas del orden, deben asumir el costo de su tratamiento y recuperación. El Seguro Integral de Salud (SIS) que da cobertura a las personas sin recursos no es aplicable en caso de lesiones generadas por terceros, en este caso la Policía Nacional del Perú. Aunque en algunos casos se ha logrado cierto nivel de cobertura a través del llamado SIS extraordinario, los trámites a realizar revisten tal complejidad que en la práctica se han constituido en barreras insalvables para el acceso a la rehabilitación de las personas involucradas.

Un caso que ilustra esta situación es el del señor Félix Yauri Usca que murió al infectarse una herida en el ojo fruto de la represión policial en Espinar. El fallecimiento se produjo más de dos meses después de que fuera herido, por falta de atención médica adecuada.

Tanto en los casos de personas heridas que han quedado discapacitadas como en el caso de las personas fallecidas, la situación es especialmente grave si consideramos que la mayoría de los afectados jugaban un papel clave en el sostenimiento de la economía familiar. Efectivamente, casi el 90% de los afectados son personas entre los 20 y los 50 años de edad, con un promedio de 2,6 hijos a su cargo³¹. Esto arroja una cifra de 820 niñas y niños afectados solo durante el gobierno de Ollanta Humala.

MILITARIZACIÓN

Un fenómeno preocupante que viene dándose en el país es la creciente intervención de las fuerzas armadas en operaciones de control del orden interno, en un marco de reducción de los requisitos y estándares para el uso de la fuerza letal en estos supuestos.

Durante lo que va del actual Gobierno se han dado ocho habilitaciones para que las Fuerzas Armadas (FFAA) intervengan en el control del orden interno en situaciones de conflictividad social, siempre en relación con conflictos ambientales. Cinco de estas habilitaciones se dieron en situaciones donde existía una declaratoria de estado de emergencia.

Un caso que evidencia las graves consecuencias que tiene la participación de las FFAA en el control de protestas es la intervención represiva que costó la vida a cuatro civiles en la ciudad de Celendín en junio de 2012. Pero además la población de Celendín ha sufrido daño sostenido a su integridad, como consecuencia de la permanencia, por más de seis meses consecutivos, de las tropas en esta pequeña ciudad.

Cabe destacar que no se ha emitido ninguna de estas habilitaciones durante 2013. Tampoco se han apreciado niveles de escalamiento de la conflictividad social, semejantes a los del año pasado. Habrá que ver a futuro si nos encontramos ante un indicador de progreso.

31 Estimación en base a la tasa de fecundidad femenina observada total al 2011, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística. Entre las mujeres sin instrucción la cifra es de 3,8 hijos por mujer. Ver <http://www.inei.gov.pe/Sisd/index.asp>

ESTADOS DE EMERGENCIA

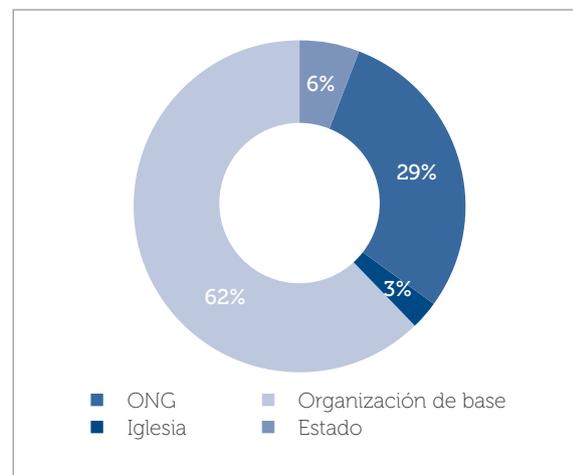
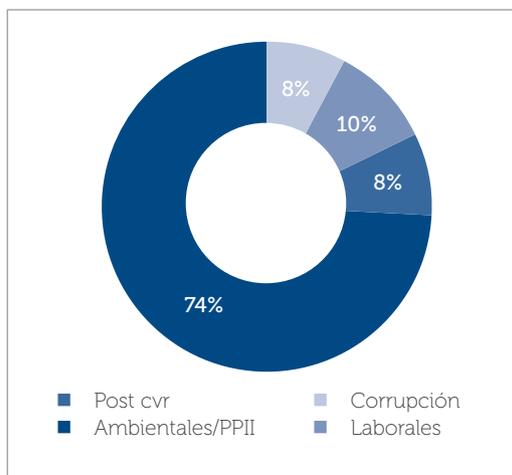
Durante el gobierno del Presidente Ollanta Humala se ha continuado vulnerando el carácter excepcional de los estados de emergencia, empleándose esta medida frente a situaciones de conflictividad social, generando un escenario de riesgo injustificado para los derechos humanos. Resulta también cuestionable la amplitud temporal de las declaraciones efectuadas. Por ejemplo, a raíz del conflicto social suscitado en torno al proyecto minero Conga en Cajamarca, la zona se mantuvo en estado de emergencia durante dos periodos, de 60 y 120 días cada uno respectivamente, a lo largo de un año (noviembre de 2011 hasta diciembre de 2012).

Las declaratorias de emergencia frente a situaciones de protesta social se llevaron a cabo de manera maximalista, limitando todos los derechos que pueden ser restringidos de acuerdo a la Constitución, y argumentando solo de manera genérica la necesidad de declarar el estado de emergencia.

A pesar de que las declaraciones de emergencia han respetado el procedimiento legalmente establecido, y han mantenido la posibilidad de utilizar el recurso de hábeas corpus, en estos escenarios se han reiterado las muertes y atentados a la integridad de civiles, las detenciones arbitrarias y las torturas de defensores de derechos humanos, dirigentes sociales y periodistas.

ATAQUES A DEFENSORES

La conflictividad socioambiental se configura como el principal escenario de riesgo para los defensores en el país, con un impacto especialmente grave en los defensores indígenas y vinculados a organizaciones sociales de base.



Las principales modalidades en el país de ataque a defensores con participación de agentes estatales son el hostigamiento judicial, la detención arbitraria y la tortura. A continuación nos referiremos a cada una de estas modalidades.

Hostigamiento judicial y administrativo

La principal forma de ataque a los defensores en el Perú es actualmente el hostigamiento judicial. Este se expresa en vulneraciones del derecho al debido proceso y el inicio de procesos manifiestamente infundados y abusivos contra defensores en el contexto de la conflictividad social, con mandatos de detención que no respetan la excepcionalidad de estas medidas, traslados de competencia injustificados, entre otros problemas.

La CNDDHH cuenta actualmente con un registro de alrededor de 2000 personas procesadas en contextos de conflictividad social, con un 70% de los procesos instaurados a raíz de conflictos de carácter socio ambiental.

Por ejemplo, a raíz de la resistencia contra el proyecto Conga, se han abierto 73 procesos, que involucran a 303 personas. El ejercicio del derecho a la defensa por los afectados se ve seriamente obstaculizado por el traslado de jurisdicción a la ciudad de Chiclayo, a más de tres horas de viaje. De la misma forma, los procesos iniciados a raíz de las protestas ocurridas en Espinar contra la minera Xstrata Tintaya se han trasladado a la ciudad de Ica, a más de 900 km de distancia.

Constituye una práctica habitual en los operadores de justicia imputar responsabilidad a los dirigentes sociales por acciones de violencia que responden más a la psicología de masas que a una planificación previa. Es por este mecanismo que el Ministerio Público solicitó la cadena perpetua por los hechos ocurridos en la llamada Curva del Diablo (Bagua, Amazonas) durante el paro amazónico de 2009, para el Presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía- AIDSESP, Alberto Pizango y varios conocidos líderes locales como Santiago Manuin.

Otro problema importante es el hostigamiento administrativo contra los operadores de justicia que defienden los derechos de los defensores criminalizados o emiten resoluciones contra la impunidad de las fuerzas del orden, mediante la degradación de jueces y fiscales provisionales o el inicio de investigaciones disciplinarias. Una muestra de ello es la no ratificación en su cargo y la apertura de un proceso disciplinario ante la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) del juez provisional David Américo Olivera Sarmiento quien, mientras estaba a cargo del Juzgado de Investigación Preliminar de Espinar, resolvió contra la detención de los defensores Jaime Borda, Romualdo Tito y Sergio Huamaní y del dirigente campesino Herbert Huamán. En el mismo sentido cabría referir la apertura de una investigación disciplinaria ante la OCMA contra los magistrados que anularon la prisión preventiva del alcalde de Espinar, Óscar Mollohuanca.

Torturas, detención arbitraria y uso abusivo de la fuerza

Durante la gestión del presidente Ollanta Humala se han incrementado los casos de torturas, detenciones arbitrarias y uso abusivo de la fuerza contra defensores. Inclusive personal de dos organizaciones afiliadas a la CNDDHH han sido directamente agredidos.

Nos referimos a la abogada Amparo Abanto, de la organización GRUFIDES quien, junto con Genoveva Gómez, representante de la Defensoría del Pueblo, fue brutalmente agredida por personal policial cuando trataba de entrevistar a un grupo de personas detenidas

en la comisaría de Cajamarca. La investigación fiscal iniciada a raíz de esta agresión ha sido archivada, porque resultó imposible individualizar a los policías que golpearon a las defensoras.

Asimismo en Cajamarca el 4 de julio de 2012 se detuvo arbitrariamente, a golpes, y por un comando de treinta efectivos de la División de Operaciones Especiales, al ex sacerdote y miembro de GRUFIDES Marco Arana, mientras se encontraba sentado en una banca de la Plaza de Armas de la ciudad, en un operativo brutal que terminó con golpes y torturas realizadas en un local de Seguridad del Estado de Cajamarca. El resultado de esta golpiza fue una fractura del maxilar superior, fisuras del tórax y policontusiones en los riñones con secuelas hospitalarias posteriores.

En Espinar, en circunstancias análogas a las referidas, Romualdo Tito y Jaime Borda, dos integrantes de la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani, fueron detenidos y torturados por personal policial al interior de las instalaciones de la empresa minera Xstrata.

EL MARCO LEGAL DE LA REPRESIÓN

Desde 2007 se viene desplegando en nuestro país todo un entramado normativo abocado a la persecución penal de la protesta social, con penas de hasta 25 años por bloquear vías, bajo la figura de extorsión. Del mismo modo se vienen flexibilizando los requisitos para el uso de la fuerza letal por policías y militares, y favoreciendo la impunidad del uso abusivo de la fuerza en manifestaciones. El Decreto Legislativo 1095, que regula el uso de la fuerza por el Ejército en el control del orden interno es una muestra de esta tendencia, y se encuentra cuestionado por una acción de inconstitucionalidad que el TC todavía no ha zanjado desde que fuera presentada en noviembre de 2011.

En el último año este marco legal ha continuado desarrollándose mediante nuevos dispositivos:

- A comienzos de año se promulgó la Ley N° 29986, que modifica el artículo 239 del Código Procesal Penal, y el artículo 195 del Nuevo Código Procesal Penal. La nueva ley permite que policías y militares realicen el levantamiento de cadáveres de civiles en zonas declaradas en estado de emergencia, sin la participación del Ministerio Público. Esta disposición favorece la impunidad de los abusos policiales al contravenir el estándar de debida diligencia en la investigación de vulneraciones de derechos humanos, el cual exige la imparcialidad e independencia de los funcionarios que participan en el esclarecimiento de los hechos. En este sentido, como señala CEJIL, “es clave resguardar la investigación de la contaminación o alteración de la prueba que puedan realizar los posibles perpetradores”³².
- En junio se modificó el numeral 11 del artículo 20 del Código Penal, eximiendo de responsabilidad penal a los policías y militares que “en el cumplimiento de su deber” causen la muerte o lesiones, eliminando la exigencia de que estos resultados sean

32 Ver CEJIL: Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos, Buenos Aires, 2010, pp. 29 a 31.

producidos mediante el uso reglamentario de las armas. Aunque este dispositivo no es suficiente para impedir que un juez o fiscal cumpla su deber de responsabilizar a los violadores de derechos humanos, constituye un claro mensaje para los policías y militares, así como para las propias víctimas y para los operadores de justicia, sobre cuál es la posición del Estado frente al uso abusivo de la fuerza en contextos de protesta social.

- A todo ello se suman las Resoluciones del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial ya mencionadas líneas arriba que, en contraposición del derecho al juez natural, trasladan la competencia para conocer procesos derivados de la conflictividad social a la Corte Suprema en Lima, o a jurisdicciones sumamente distantes de las que corresponderían, dificultando la defensa de los procesados y el acceso a la justicia de las víctimas.

Finalmente, lamentamos señalar que no se ha cumplido con el compromiso de este Gobierno de eliminar los servicios privados policiales mediante contratos con las industrias extractivas, acuerdos que generan una grave situación de vulnerabilidad para los derechos humanos. No solo continúan en marcha estos convenios en la práctica, sino que la nueva Ley Orgánica de la PNP, promulgada mediante Decreto Legislativo 1148 los menciona explícitamente, señalando en el **artículo 49 inc. 5** que son recursos de la PNP los que “se generan por la prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial”.³³

RECOMENDACIONES

A objeto de reducir las vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la conflictividad social el Estado peruano debería:

1. Optimizar los canales institucionales para el ejercicio de la ciudadanía ambiental a nivel central, especialmente en los ámbitos referidos a la participación efectiva en las decisiones sobre temas ambientales, la protección frente a la contaminación, el ordenamiento territorial, el aseguramiento hídrico, la participación en los beneficios económicos generados por la actividad minera, y los derechos de los pueblos indígenas.
2. Asegurar la dotación de armamento no letal y equipos protectores para los efectivos que participan en el control del orden interno.
3. Garantizar la capacitación de los policías en el manejo de disturbios.
4. Regular de manera precisa los procedimientos que deben usarse en el control del orden interno, asegurando la adecuación de esta normativa a los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza.

³³ Para un estudio exhaustivo sobre este tema ver APA y otros: Policía mercenaria al servicio de las empresas mineras, 2013, disponible en https://ia601903.us.archive.org/27/items/InformeSobreConveniosEntreLaPnpYLasEmpresasMineras/Inf_ConvPNP_esp.pdf

5. Eliminar la participación de las FFAA y la declaración de estado de emergencia, con herramientas para el control del orden interno en situaciones de conflictividad social.
6. Garantizar a los afectados, por el uso abusivo de la fuerza en situaciones de protesta social, el acceso a la justicia y reparación. Habilitar de manera urgente un procedimiento administrativo para la reparación de los afectados, incluyendo mujeres y niños dependientes de los primariamente afectados.
7. Garantizar el debido proceso a las personas procesadas en el contexto de la protesta social, y derogar las normas que criminalizan la protesta.
8. Eliminar la prestación de servicios privados de seguridad por las fuerzas del orden a las empresas extractivas, sea cual sea la forma jurídica por la que se brinden estos.



2. LA SITUACIÓN DE LA TORTURA EN EL PERÚ Y EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN³⁴

SITUACIÓN ACTUAL EN EL PERÚ

La tortura constituye una de las más graves violaciones contra los derechos humanos. Durante las últimas décadas la tortura ha sido en nuestro país una práctica aberrante que ha vulnerado la dignidad de la persona humana al no respetarse la integridad física ni psíquica de las víctimas. En los últimos años se ha podido apreciar que la práctica de la tortura continúa. Hasta junio del año 2012, la Defensoría del Pueblo registró 18 denuncias

³⁴ Elaborado por el Grupo de Trabajo contra la Tortura de la CNDDHH.

por presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes³⁵; esta cifra representa sólo una fracción de las víctimas de tortura en nuestro país.

A pesar de que la tortura es una de prácticas frecuente en nuestro país, las autoridades aún no han adoptado medidas eficaces para prevenirla y sancionarla. Si bien es cierto, se han presentado recomendaciones tales como el establecimiento de un Mecanismo Nacional de Prevención, además de exigencias de sanción y desarrollo de procesos judiciales en los que se garantice el acceso a la justicia de las víctimas, estas recomendaciones no se han implementado o no han garantizado aún el acceso a la justicia para las víctimas y la debida reparación en su dimensión integral.

Según información recopilada por COMISEDH, pese a las directivas y capacitaciones de personal, la tortura sigue siendo practicada por las fuerzas del orden, siendo sus autores mayoritariamente miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP). Las estadísticas revelan que el 71.8% de los autores corresponden a la PNP, el 15.62% son miembros de las Fuerzas Armadas y 12.51% son miembros de los serenazgos municipales³⁶.

Además, en la práctica los jueces y magistrados en diversos casos no han logrado sancionar a los responsables o perpetradores de estas prácticas debido a la interpretación restrictiva que hacen del artículo 321^o, indicando para ello que el sufrimiento y las lesiones sufridas por las víctimas deben ser lo suficientemente graves, esto quiere decir que requieren 30 días de atención médica, a fin de calificarlas como tortura; o que es necesario un contexto de “conflicto político” para que los actos de violencia física en estado de indefensión de la víctima se constituyan en tortura. Como resultado de estas interpretaciones restrictivas que reducen de facto la definición de la tortura, al vincular el nivel de gravedad a la duración del tratamiento médico de las víctimas o a ciertas situaciones contextuales, los fiscales y los jueces frecuentemente califican los actos que constituyen tortura en virtud del derecho internacional como un delito de lesiones o abuso de poder³⁷.

ESTADO DEL TRÁMITE RESPECTO A LOS CASOS ESPECÍFICOS SOBRE EL DELITO DE TORTURA EN LOS AÑOS 2012- 2013

Casos emblemáticos:

a. Caso Abanto - Gómez

El día 21 de junio de 2012, en horas de la noche, Amparo Abanto, abogada de GRUFIDES y de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, junto con Genoveva Gómez, abogada de la Defensoría del Pueblo, se acercaron a la Primera Comisaría de Cajamarca para preguntar por los siete detenidos que venían de la Plazuela Bolognesi, y quienes fueron llevados a un cuarto en la parte posterior de la comisaría. Al llegar al lugar de detención

35 Nota de Prensa No 167/DP/OCII/2012Carta N° 016-2012 del 20 de junio de 2012. Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2012/NP-167-12.pdf>.

36 Informe alternativo de la sociedad civil peruana sobre la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Lima- Ginebra. Febrero 2013 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/CCPR%20_CNDDHH_Peru107.pdf.

37 Informe Alternativo de la sociedad civil peruana sobre la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. (Respuestas a la Lista de Cuestiones - CCPR/C/PER/Q/5). Febrero del 2012. Párrafo 104. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/CCPR%20_CNDDHH_Peru107.pdf.

ambas encontraron a los detenidos en el suelo, mientras estaban siendo golpeados por efectivos policiales. Cuando estas decidieron intervenir para evitar la golpiza de parte de los policías, estos reaccionaron violentamente contra ellas, arrastrándolas de los cabellos, las golpearon e insultaron, y finalmente, fueron echadas de la comisaría. Esto motivó que las abogadas junto con Agustín Cavero, representante del Colegio de Abogados se presentaran ante el Coronel PNP Gonzales a presentar cargos por las agresiones que habían sido víctimas, y obtuvieron en respuesta que ellas eran responsables de las agresiones por no haber vestido los chalecos que las identificaran como miembros de la Coordinadora de Derechos Humanos y de la Defensoría del Pueblo respectivamente³⁸.

b. Caso Arana

El día 4 de julio de 2012 Marco Arana Zegarra, directivo de la ONG GRUFIDES y líder ambientalista, fue víctima de una golpiza por parte de las fuerzas del orden en la ciudad de Cajamarca. En circunstancias que Arana se encontraba sentado en una banca de la Plaza de Armas de la ciudad cuando fue intervenido violentamente por aproximadamente 40 efectivos policiales, quienes le propinaron golpes en la cara y en diversas partes del cuerpo; posteriormente fue conducido a la comisaría en donde fue nuevamente golpeado por efectivos del orden.

c. Caso Wilhem Calero

El día 10 de octubre de 2013 se llevó a cabo la última audiencia ante la Sala Penal Nacional contra siete policías acusados de haber torturado y causado la muerte de Wilhem Calero el 14 de julio de 2010³⁹. Con fecha 11 de octubre de 2013, tras aproximadamente dos años, el Colegiado B de la Sala Penal Nacional falló condenando a los siete policías implicados. Siendo la máxima pena impuesta de doce años para Marcial Francisco Soria, responsable directo de la muerte de Calero; al resto de los participantes, se les impuso una pena de prisión efectiva de 8 años. Así mismo, la Sala dispuso el pago de 100000 (cien mil nuevos soles) por concepto de reparación civil a favor de la esposa de la víctima⁴⁰.

d. Caso A.T.C. (menor de 17 años)

El 30 de septiembre de 2013 la Sala Penal Nacional emitió sentencia absolutoria arguyendo que no existía el Protocolo de Stress Post Traumático, por lo que no se podría probar la tortura. Este caso se remonta al 9 de septiembre de 2007, cuando alrededor de las 20:00 horas, los Tenientes Gobernadores Abdón Morales Sosa y Gregorio Guzmán Morales, el Vicepresidente de la Junta Directiva Macario Valle Rojas y los comuneros Tito Jesús Valle Robles y Hugo Travesano, llegaron al domicilio del menor de 17 años de edad, A.T.C. (agraviado), ubicado en la estancia Shashicucho del CPM Uchumarca, se entrevistaron con su padre, Hermes Teodosio Tolentino Mayta, y le indican que deben llevarse y conducir al agraviado hasta la DIVINCRI PNP-Pasco para ser sometido a una investigación. Durante el trayecto el automóvil en que viajaban se desvió fuera del camino, para someter al ado-

38 Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Publicado el 02 de julio de 2012. Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/2012/07/cnoddhh-exige-investigacion-ante-golpiza-de-policias-a-abogadas-en-cajamarca/>.

39 Ver en: <http://elcomercio.pe/actualidad/1642781/noticia-caso-wilhem-calero-manana-dictaran-sentencia-contra-policias-implicados>.

40 Ver en: <http://elcomercio.pe/actualidad/1643319/noticia-caso-wilhem-calero-policias-fueron-sentenciados-12-anos-prision>.

lescente a múltiples torturas durante dos días, 9 y 10 de septiembre de 2007. La etapa de Juicio Oral se inició el 7 de Junio de 2013, en contra de Abdón Morales Sosa y Gregorio Guzmán Morales como autores del delito contra la humanidad en la modalidad de tortura en agravio de A.T.C; y, contra Macario Valle Rojas, Tito Jesús Valle Robles, Edgar Rebelino Nolasco Ayre, como cómplices primarios. A pesar de las evidencias, el 30 de septiembre de 2013, la Sala Penal Nacional concluyó absolver a los procesados.

MECANISMO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA - MNP

Si bien es cierto que mediante Decreto Supremo 044-2006-RE del 26 de julio de 2006, el Poder Ejecutivo ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes; y que, en virtud a ese instrumento internacional, que entró en vigencia el 14 de octubre de 2006 el Perú fue obligado a implementar el Mecanismo Nacional de Prevención (en adelante MNP) previsto en el Protocolo; lamentablemente el MNP aún no ha sido constituido, rebasando largamente el plazo que tenía el Estado peruano para ello. La situación del Proyecto de Ley del MNP se ha dificultado de tal manera, lo que ha motivado que la Defensoría del Pueblo remita un oficio al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos indicando que si no se asigna los recursos económicos necesarios no asumirá dicho rol⁴¹.

Como se manifestó al inicio del presente informe, la tortura es una práctica persistente en la realidad de nuestro país, es por ello que resulta necesaria la pronta implementación de un mecanismo de prevención. En tal sentido, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas ha brindado la posibilidad de instituir un mecanismo de prevención, e inclusive ha facultado al Estado para que éste designe a un órgano ya existente a fin que cumpla con la labor de lo dispuesto en el referido instrumento internacional. Por ello, en el artículo 1º del capítulo 1 del proyecto de ley N° 1618-2012/CR, se propone designar a la Defensoría del Pueblo como entidad encargada del MNP.

La Defensoría del Pueblo, en ejecución del MNP, tendrá por mandato visitar de manera periódica e inopinada los lugares donde se encuentren, o se presuma que se encuentren, personas privadas de libertad. También tendrá como competencia, emitir informes y formular recomendaciones a las autoridades competentes. Funciones que ya ha venido desempeñando por el mandato constitucional que tiene.

Asimismo, mediante el Proyecto de Ley N° 1618, se propone crear un Comité Consultivo, con participación de la sociedad civil, a fin de asesorar y, en general, coadyuvar a la labor que realice el MNP. También podrá manifestar su opinión en relación a cualquier asunto que el MNP ponga en su conocimiento.

Tomando en cuenta la situación de la tortura y los malos tratos en el país, es necesaria la implementación del MNP sin más demora y que el Estado peruano otorgue los suficientes

41 Oficio N° 184-2012-DP del 7 de marzo del 2012 dirigido por la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Justicia sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

recursos financieros, humanos y materiales con el fin de que cumpla su mandato con eficacia.

MECANISMOS INTERNACIONALES

a. Examen Periódico Universal y Comités contra la Tortura y de Derechos Humanos de Naciones Unidas

El Examen Periódico Universal (EPU), es un mecanismo que tiene como objeto mejorar la situación de derechos humanos respecto de cada uno de los 193 países miembros de la ONU; mediante este mecanismo, la situación de derechos humanos de los países miembros de ONU es revisada cada cuatro años.

Es así que el Perú fue sometido a su primer EPU en mayo de 2008, del cual se derivaron una serie de compromisos internacionales, entre ellos estatuir el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, para garantizar las condiciones de las personas privadas de libertad. Recientemente, en el segundo EPU que ha sido sometido el Perú en el Consejo Nacional de Derechos Humanos en noviembre de 2012 (sesión del Grupo de Trabajo del EPU) y marzo de 2013 (sesión del Consejo de Derechos Humanos), se ha reiterado este compromiso asumido por el Estado peruano.

A ello hay que agregar que en las Observaciones Finales del Comité Contra la Tortura (noviembre de 2012) y del Comité de Derechos Humanos (marzo de 2013), de la revisión del quinto y sexto informe periódico del Estado peruano respectivamente, se señaló la necesidad que el Estado peruano estableciera, sin demora, el MNP en plena conformidad con el Protocolo Facultativo y, en particular, otorgándole suficientes recursos financieros, humanos y materiales con el fin de asumir su mandato con eficacia.

Subcomité para la Prevención de la Tortura

El Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT), es un nuevo tipo de órgano de tratados del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, establecido de conformidad con las disposiciones del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, inhumanos o Degradantes (OPCAT); inició sus trabajos en febrero de 2007. El SPT es el único órgano del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas con el mandato de centrarse exclusivamente en la prevención de la tortura.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura concluyó su primera visita a Perú el 20 de septiembre de 2013. La visita del SPT al Perú, tuvo como principal objetivo central realizar visitas a lugares de detención para evaluar cómo es el trato de los detenidos y verificar si las condiciones de detención se adecuan a los estándares internacionales. Así, durante su estadía realizó visitas a diversos lugares de privación de libertad, incluidos establecimientos penitenciarios, comisarías, centros de detención de menores e instituciones psiquiátricas de Lima y en las provincias de Cajamarca, Chiclayo, Puno y Trujillo. Entre los establecimientos penitenciarios que visitó se encuentran:

- Establecimiento penitenciario de Lurigancho.
- Establecimiento penitenciario de Mujeres Chorrillos I.
- Establecimiento penitenciario de Mujeres Chorrillos II Anexo.
- Establecimiento penitenciario de Ancón II.
- Establecimiento penitenciario Huajariz (Cajamarca).
- Establecimiento penitenciario de Chiclayo.
- Establecimiento penitenciario Yanamayo (Puno).
- Establecimiento penitenciario de Juliaca.
- Establecimiento penitenciario de Trujillo (varones).
- Establecimiento penitenciario de Trujillo (mujeres).

De la misma manera el Subcomité visitó los establecimientos policiales de:

- Comisaría La Pascana de Comas (Lima).
- Comisaría Laura Caller de Los Olivos (Lima).
- Comisaría César Llatas (Chiclayo).
- Comisaría del Norte (Chiclayo).
- Comisaría I de Cajamarca.
- Comisaría II de Cajamarca.
- Comisaría I (Puno).
- División Anti-Drogas, DIVANDRO (Lima).
- División de Investigación Criminal, DIVINCRI (Chiclayo).
- División Anti-Drogas, DIVANDRO (Puno).
- División de Investigación Criminal, DIVINCRI (Lima).

El SPT también visitó establecimientos del Poder Judicial como:

- Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación (Lima).
- Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación (Trujillo).
- Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación Santa Margarita (Lima).
- Carceleta del Palacio de Justicia (Lima).
- Carceleta del Tribunal Superior de Justicia (Trujillo).
- Carceleta del Poder Judicial de Puno.

Por último, el Subcomité visitó la Casa de la Juventud, centro de rehabilitación de personas con drogodependencia, localizado en San Juan de Lurigancho, así como el Hospital psiquiátrico Larco Herrera ubicado en el distrito de Magdalena del Mar.

El Subcomité de Prevención de la Tortura tuvo también como objetivo impulsar el Mecanismo Nacional de Prevención, exhortando al Estado a que asigne suficientes recursos financieros, humanos y materiales con el fin de asumir su mandato con eficacia y por ende salvaguardar los derechos de las personas privadas de libertad.



3. EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS⁴²

El Estado peruano no cuenta con un Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), habiendo concluido la vigencia del PNDH 2006–2010, prorrogado hasta el 2011. El proceso participativo de elaboración del PNDH 2012–2016 ha quedado inconcluso, una vez que el Gobierno peruano presentó un borrador del mismo en diciembre de 2012, formulado por el gabinete del Vice Ministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, sin incorporar de modo efectivo los importantes avances del proceso anterior. Sin embargo, hasta la fecha el Plan no ha sido promulgado.

El proceso participativo de elaboración del PNDH 2012–2016 se inició el año 2011, al empezar el presente gobierno, con la responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a cargo del MINJUS. Los acuerdos fun-

42 Elaborado por Javier Monroe, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

damentales fueron que el PNDH 2012–2016 tuviese como base el PNDH 2006–2010 y se elaborara mediante un proceso participativo en alianza estratégica con la sociedad civil. Se formó entonces el Equipo Central del PNDH, integrado por representantes de algunos ministerios que forman parte del CNDH, de la Defensoría del Pueblo y de la sociedad civil. Se incorporaron después representantes de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y la Municipalidad de Lima Metropolitana. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) señaló desde un principio su preocupación por la limitada presencia de los ministerios en el Equipo Central.

Por la sociedad civil participaron la CNDDHH, Amnistía Internacional, CEDAL, el Movimiento Para Que No Se Repita, Perú Equidad y la Plataforma Interamericana de DDHH. Las instituciones de la sociedad civil se articularon en el Grupo Impulsor, que desarrolló su actividad y conservó su coordinación autónoma durante todo el proceso.

La CNDDHH participó desde un inicio en el proceso, siendo el PNDH 2012–2016 un tema de agenda en sus diversos procedimientos de consenso y dirección, incluida su Asamblea General. Además, formó la Mesa de Trabajo del PNDH, integrándose al aporte de instituciones que contribuyeron a dar el soporte técnico necesario.

La hoja de ruta política del proceso fue la siguiente: Después de su elaboración participativa, la propuesta del PNDH 2012–2016 sería aprobada primero por el CNDH, quien la pondría a consideración del Consejo de Ministros, mediante los procedimientos del Poder Ejecutivo. El nuevo PNDH 2012–2016 sería promulgado por medio de un decreto supremo, al igual que el PNDH 2006–2010.

La secuencia seguida por el proceso de elaboración del PNDH 2012–2016, fue análoga a la del PNDH anterior, cumpliéndose las siguientes actividades:

1. Elaboración de un balance del PNDH 2006–2010, contándose con diversas propuestas previas, una de la CNDDHH.
2. Elaboración de un diagnóstico de la situación de los DDHH en el país (en realidad, la actualización del diagnóstico realizado para el PNDH anterior).
3. Desarrollo de 21 audiencias públicas regionales y de Lima Metropolitana sobre la misma materia del diagnóstico, incluyendo a todas las regiones del país (el informe de sistematización del IDEHPUCP no menciona a Tumbes).
4. Sistematización de los resultados de las audiencias públicas por IDEHPUCP.
5. Realización de once talleres de validación con representantes de los colectivos de los sectores sociales puestos en condiciones de mayor vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos: adultos mayores; afrodescendientes; migrantes y sus familiares; mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; personas LTGB; personas afectadas por el VIH – SIDA; personas privadas de su libertad; pueblos indígenas; y víctimas del conflicto armado interno.
6. Elaboración de la propuesta del documento del PNDH, incorporando los resultados de los pasos anteriores, y mediante una consultoría cuyos resultados no alcanzaron a ser socializados con el Grupo Impulsor.

Así, se cumplieron todos los pasos previstos, excepto la formulación de la propuesta del PNDH con participación de la sociedad civil.

Las audiencias públicas regionales tuvieron una participación significativa, a pesar de la limitada presencia de representantes de las provincias más alejadas. El Equipo Central no alcanzó a realizar una evaluación de conjunto de los talleres de validación, aunque sabemos que hubo aportes importantes de diversos colectivos, como los de personas con discapacidad, mujeres y personas LGTB; además hubo deficiencias importantes en algunos talleres, como el taller de pueblos indígenas.

Hubo una primera crisis cuando el titular del Vice Ministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia presentó una propuesta de esquema del PNDH distinto al consensuado por el Equipo Central (sesión de este del 17 de setiembre de 2012). Los participantes del Grupo Impulsor señalaron su discrepancia sobre esta propuesta, argumentando que no reflejaba el proceso participativo avanzado, ni era conforme con las exigencias de un PNDH. El Vice Ministerio señaló que se trataría de hacer una integración entre los dos esquemas. No obstante, por un tiempo más, el proceso de elaboración del plan continuó tal como estaba previsto.

Posteriormente, el Vice Ministerio de DDHH y Acceso a la Justicia del MINJUS presentó el borrador del PNDH 2012–2016 (fechado 26 noviembre 2012) en la sesión del CNDH del 3 de diciembre de 2012, elaborado por su gabinete de asesores y distribuido días antes entre las instituciones. En los hechos, este borrador sustituyó al documento encargado al consultor por la Secretaría Técnica del CNDH. El borrador no alcanza a ser un PNDH ni incorpora los resultados del proceso participativo coordinado por el Equipo Central. La posición de la Secretaria Ejecutiva de la CNDDHH, presente en esta reunión, fue el no validar el procedimiento ni el borrador del Vice Ministerio. Por su parte, CEAS, por distintas razones, tampoco respaldó el borrador. Más adelante, la CNDDHH tuvo acceso a una segunda versión del borrador del plan, fechada en enero de 2013, que no modifica sustancialmente el primero.

4. INFORME SOBRE CONDICIONES CARCELARIAS

La situación de las personas encarceladas y el respeto a sus derechos es un asunto sumamente complejo que requiere del Estado, no solo la implementación de políticas públicas a mediano y largo plazo, como las “10 medidas de reforma penitenciaria”, presentadas en abril de 2012 por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), sino también, la adopción de medidas inmediatas necesarias para hacer frente a situaciones urgentes que afectan derechos humanos fundamentales de la población penitenciaria.

Muchos de los problemas actuales de la realidad carcelaria responden a serias deficiencias estructurales que impiden que en la práctica la pena privativa de libertad sirva para resocializar a las personas que son sometidas a ella, por lo tanto, la respuesta del Estado para hacer frente a estas deficiencias estructurales, debiera darse de manera integral y articulada con todos los sectores; la problemática penitenciaria está lejos de ser un problema exclusivamente del INPE.

De otro lado, la crisis penitenciaria está directamente ligada a la crisis del sistema de justicia penal, y a pesar que dicho sistema está conformado por un conjunto de subsistemas que actúan interrelacionados (Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario), la mayoría de las reformas se han concentrado en proponer cambios formales en la legislación penal y procesal y en la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, con una notoria tendencia a olvidar y descuidar la cárcel.

También existen factores externos que refuerzan y, en otros casos, exacerban esta situación, entre ellos: la sensación de inseguridad ciudadana –reforzada en ciertos casos por los medios de comunicación social- y la difusión de encuestas de opinión que juegan un papel predominante en el diseño de la política criminal. Las nociones de miedo, riesgo y seguridad tienen mayor relación con la actual tendencia al “expansionismo penal”. Asimismo, el tema de los derechos humanos en sede carcelaria es difícil de abordar. Regularmente la opinión pública considera que quienes están en la cárcel son responsables de la inseguridad ciudadana. Así, lo que ocurre en la cárcel no interesa y toda sugerencia sobre la necesidad de abordar su problemática no despierta simpatías cuando se trata de quienes han delinquido.

ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS MÁS GRAVES DE LA SITUACIÓN CARCELARIA

En diciembre de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó su Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas⁴³, en él señala los problemas más graves en las cárceles de la región⁴⁴; lo que comprobamos en nuestro país es que, la mayoría de ellos, no son ajenos a la realidad que existe en las cárceles peruanas.

El hacinamiento y la sobrepoblación

Es este uno de los problemas más serios y con una alarmante tendencia de crecimiento de la población penitenciaria. Según datos oficiales del INPE, a octubre 2013, el número de presos ascendía a 67299, albergados en 68 penales a nivel nacional, de los cuales, 50 establecimientos presentan la condición de hacinados. Actualmente, ya no podemos hablar solo de Lurigancho como la cárcel más emblemática de sobrepoblación y hacinamiento, en tanto tenemos penales como los de Huaral, Callao, Chanchamayo, Jaén y Moquegua que, a julio de 2013, presentaban un nivel de sobrepoblación por encima del 400%, siendo el total nacional de sobrepoblación del 117%.

Un factor que explica esta sobrepoblación es la política de criminalización que prevalece en nuestro país como reacción al crecimiento de la delincuencia, del crimen organizado y de la inseguridad ciudadana. De allí que se piense en seguir agravando la penalidad a veces de manera indiscriminada, restringiendo beneficios penitenciarios cada vez a un mayor número de delitos. Prueba de ello fue el último paquete de leyes dadas entre junio y agosto del presente año⁴⁵, que presentaron modificaciones en su conjunto, de tipo sustantivo, procesal y de ejecución, elevando la cantidad de población penitenciaria sin acceso a beneficios penitenciarios, del 16% que existía en julio, al 73% a partir del 19 de agosto⁴⁶.

Encontramos en la política de sobrecriminalización, sino la principal, una de las principales razones de la actual tendencia de crecimiento de la población penal. En general, esta política para hacer frente a la delincuencia organizada y que genera un fuerte impacto en la seguridad de la ciudadanía, comprende medidas como: incremento de penas efectivas, aplicación de sumatoria de penas para casos de reincidencia y habitualidad, restricción y prohibición de beneficios penitenciarios cada vez a un mayor número de delitos, aplicación de la cadena perpetua, uso excesivo de la prisión preventiva, carga procesal que aún origina demora en la resolución de procesos, entre otros.

43 Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. CIDH. Diciembre 2011.

44 "Así, la CIDH ha observado que los problemas más graves y extendidos en la región son: (a) el hacinamiento y la sobrepoblación; (b) las deficientes condiciones de reclusión, tanto físicas, como relativas a la falta de provisión de servicios básicos; (c) los altos índices de violencia carcelaria y la falta de control efectivo de las autoridades; (d) el empleo de la tortura con fines de investigación criminal; (e) el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en los centros penales; (f) el uso excesivo de la detención preventiva, lo cual repercute directamente en la sobrepoblación carcelaria; (g) la ausencia de medidas efectivas para la protección de grupos vulnerables; (h) la falta de programas laborales y educativos, y la ausencia de transparencia en los mecanismos de acceso a estos programas; y (i) la corrupción y falta de transparencia en la gestión penitenciaria. (Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Pg. 2. CIDH. Diciembre 2011).

45 Leyes N°s 30054, 30068, 30076 y 30077.

46 Por iniciativa del INPE y haciendo incidencia ante el Congreso de la República, el 02.11.2013 se aprobó la Ley 30101, estableciéndose que las modificaciones a los beneficios penitenciarios no se aplicarán de modo retroactivo a los condenados que se encuentren encarcelados a la fecha de la entrada en vigencia de las Leyes 30054, 30068, 30076 y 30077. A pesar de esta norma, la repercusión negativa en el sistema penitenciario, que tendrán las primeras leyes aprobadas, empezando por el incremento de la población, no ha sido solucionado, simplemente se ha pospuesto el problema.

Respecto al uso de la prisión preventiva y la demora en la resolución de los procesos, cifras que ilustran la situación las proporciona el INPE. A agosto de 2013, el 55% de la población penal nacional se encuentra en condición de procesada.

Frente al problema del hacinamiento y la sobrepoblación es de destacar los avances que el INPE ha logrado en la construcción y remodelación de un número importante de establecimientos penitenciarios, desde el 2011 a la fecha; sin embargo, esta parece ser la única medida que se está tomando por parte del Estado, la cual resulta por demás insuficiente.

La corrupción

En relación a la cárcel se debe señalar, en principio, que la corrupción no solo está presente en los establecimientos penitenciarios y en el personal que tiene a cargo su custodia (INPE y policía, en algunos casos), sino que se encuentra instaurada en todo el sistema penitenciario; sin embargo, habría que reconocer que los actos de corrupción más visibilizados son los que se dan en el ámbito interno de un penal.

Es dentro de un penal donde los internos declaran que son los propios servidores y funcionarios del Estado quienes estarían vinculados al otorgamiento de “privilegios” a internos que pagan para poder obtenerlos, así también al ingreso de objetos prohibidos como son armas, drogas, licor y celulares (por citar los más comunes). Asimismo, se sindicó al personal de realizar acuerdos ilegales con los proveedores de alimentos y con las mafias de internos que existen en los penales. Se conoce también de los pagos irregulares que los internos realizan al personal de tratamiento penitenciario para conseguir informes favorables para el otorgamiento de beneficios penitenciarios, entre otro tipo de trámites.

La Defensoría del Pueblo, en su último informe sobre el sistema penitenciario⁴⁷, ha realizado una importante descripción de lo que ha llamado las “zonas de riesgo”, en las que se producirían los actos de corrupción⁴⁸:

1. Tramitación de beneficios penitenciarios.
2. Clasificación y ubicación en ambientes de reclusión.
3. Visitas (autorización de personas que ingresan y revisión de paquetes).
4. Servicios penitenciarios.
5. Otros.

Por su parte, la actual gestión del INPE, ha sido contundente en el reconocimiento de la existencia de la corrupción en el sistema penitenciario y ha asumido la descripción de las “zonas de riesgo” de actos de corrupción descritas por la Defensoría del Pueblo. Asimismo, los miembros del Consejo Técnico Penitenciario, en diversas presentaciones públicas, han señalado que, junto con el hacinamiento, es la corrupción uno de los primeros problemas al que deben hacer frente, tomando medidas inmediatas desde el inicio de su gestión (agosto 2011).

47 Informe Defensorial N° 154-2011/DP. “El sistema Penitenciario: Componente clave de la Seguridad y la Política Criminal. Problemas, Retos y Perspectivas”. Lima, octubre 2011.

48 Informe Defensorial N° 154-2011/DP. “El sistema Penitenciario: Componente clave de la Seguridad y la Política Criminal. Problemas, Retos y Perspectivas”. Pg. 113. Lima, octubre 2011.

En mayo de 2012 el INPE estableció la creación de un Grupo Especial Anticorrupción, el cual adscrito a la Oficina de Asuntos Internos, aportará al fortalecimiento de toda la labor anticorrupción que se realice. Se ha potenciado la función de investigación preliminar que desarrolla el INPE ante presuntos hechos de corrupción detectados, se vienen realizando importantes visitas inopinadas a diferentes penales del país, se ha abierto una línea telefónica para las denuncias de corrupción, que viene promocionándose ampliamente a nivel nacional, entre otras importantes medidas. Es de destacar, asimismo, que el incremento de investigaciones de actos de corrupción en la actual gestión penitenciaria pasó de 58 casos en el año 2010, a 128 casos a julio de 2012.

Tratamiento penitenciario

La realidad del tratamiento en las cárceles del Perú contradice el principio-derecho de resocialización. Las causas son varias. Una fundamental es el insuficiente personal para realizar esta labor: 157 asistentes sociales, 186 psicólogos, 119 abogados y 82 médicos⁴⁹ a nivel nacional.

Cada cárcel debería contar con cada uno de estos profesionales, pero en la práctica no es posible, hay penales en el interior del país que no cuentan con profesionales en el área de tratamiento, o que no los tienen completos.

La educación y el trabajo penitenciario, siendo ambos aspectos componentes claves del tratamiento penitenciario, han sido desbordados por la cantidad de internos. El año 2012 solo se llegó a atender, en educación, al 20% y en el área de trabajo al 38%⁵⁰.

Frente a estas limitaciones, resulta importante el aporte de organizaciones de la sociedad civil y de las Iglesias que desarrollan programas educativos y laborales para el desarrollo de las capacidades de las personas encarceladas. El INPE ha demostrado apertura para el desarrollo de estas actividades, apreciando y, en algunos casos, aprehendiendo en sus propios programas, la perspectiva de economía solidaria y comercio justo con las que estas organizaciones han enriquecido las propuestas laborales que desarrollan.

Las situaciones de “gobierno de hecho”

En la actualidad, en algunos de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, sobre todo en los que presentan un mayor nivel de hacinamiento, se presenta una grave situación de “gobierno de hecho”, es decir, el control real del penal está a cargo de grupos de internos, quienes establecen sus propias formas de organización y “normas internas” que significan, muchas veces, una situación de sometimiento del resto de los internos al grupo líder de determinado pabellón o al delegado del mismo. El penal de Lurigancho sigue siendo el emblemático en relación a este tipo de situaciones.

Dentro de las llamadas “normas internas”, son preocupantes las situaciones de abuso y corrupción que se presentan, por ejemplo, el cobro de “alquiler” de celda y cama a los internos nuevos, así como también el pago que se hace a determinados grupos de internos

49 Informe Estadístico de Tratamiento INPE. Diciembre 2012.

50 Informe Estadístico de Tratamiento INPE. Diciembre 2012.

encargados de brindarles “seguridad”, particularmente son víctimas de estos abusos los internos de nacionalidad extranjera.

Hasta hace aproximadamente cinco años atrás era en los penales de Lima (particularmente el E.P. de Lurigancho y el E.P. Sarita Colonia) donde se presentaba estas situaciones, sin embargo, actualmente, es una práctica extendida que viene dándose también en algunos penales de provincia.

Muchas veces el gobierno por parte de los internos o gobierno compartido que existe en los penales se da con el consentimiento de la autoridad penitenciaria o, al menos, con su conocimiento; pero, la realidad se impone ante la imposibilidad del INPE de poder controlar estas situaciones, en otros casos, son consentidas debido a situaciones de corrupción.

Mujeres encarceladas

La población femenina representa el 6% de la población nacional, 4201 internas⁵¹; aproximadamente, el 60% de mujeres se encuentra bajo la condición jurídica de procesadas.

Es importante apreciar que el delito con mayor población penal femenina es el de Tráfico Ilícito de Drogas (63%), seguido por el delito contra el patrimonio (18%), lo que nos permite sostener que en el Perú, el delito de Tráfico Ilícito de Drogas tiene “rostro femenino”, pues este mismo delito, en los varones reclusos, representa solo al 28%⁵².

En muchos casos las mujeres detenidas y privadas de libertad son madres de niños menores de tres años que solicitan el ingreso de los mismos para su cuidado, por lo que el INPE debe brindarles albergue, alimentación, educación y otros servicios en cumplimiento de la normatividad establecida. En otros casos son reclusas cuando se encuentran en gestación y al nacer sus hijos forman parte de la población de niños a cargo del Sistema Penitenciario. Por último, se da el caso de las mujeres reclusas que se embarazan al recibir su visita conyugal.

Al mes de diciembre de 2012, el INPE tiene a su cargo a 215 niños: 117 varones y 98 mujeres, la mayor concentración se encuentra entre las edades de cero a dos años. La cantidad más grande se encuentra en los establecimientos penitenciarios de mujeres de Chorrillos (Lima) y Ayacucho.

Desde la perspectiva de género, incluso la legislación refleja el modelo masculino de dominación, ya sea a través de normas que privilegian su posición y disminuyen la femenina o simplemente la obvian, esto se constata, con mayor facilidad en los establecimientos penitenciarios mixtos, en donde las mujeres son prácticamente invisibilizadas frente a una gran mayoría masculina, por ejemplo, a las mujeres se les priva o limita la participación en programas educativos y laborales porque no está permitido que varones y mujeres tengan contacto directo dentro del penal, asimismo de actividades recreativas, y, cuando éstas se desarrollan solo pueden realizarlas dentro de su pabellón. Aún para que puedan tener acceso a la visita íntima, a las mujeres se les exige y controla el cumplimiento de los

51 Informe Estadístico del INPE. Agosto 2013.

52 Informe Estadístico INPE. Agosto 2013.

requisitos establecidos para tal fin, lo que no sucede con los varones a quienes no se les aplica ningún tipo de control ni restricciones.

En los penales mixtos no existe un ambiente separado para los niños, éstos deben permanecer todo el tiempo con sus madres, inclusive, comparten para dormir, el camastro de cemento, de un metro de ancho, instalado en las celdas.

Referente al acceso a la salud de las mujeres encarceladas se debe poner en relevancia que el INPE no cuenta, a nivel nacional, con ningún médico especialista en salud femenina, tampoco con pediatras para la atención de los niños.

El acceso a la salud

Los servicios penitenciarios de salud son insuficientes para atender los requerimientos de la administración penitenciaria: el hacinamiento, la falta de presupuesto, el insuficiente personal médico/técnico, la infraestructura inadecuada, entre otros, son problemas que enfrentan las autoridades penitenciarias y las personas privadas de libertad. En la actualidad, el INPE carece de una estructura organizativa orgánica que le permita el diseño de políticas de salud penitenciaria, de realizar un adecuado manejo de sus escasos recursos humanos y materiales.

A partir del mes de julio de 2009 se hizo efectiva la integración de las personas privadas de libertad al Seguro Integral de Salud; sin embargo, no toda la población penal ha sido afiliada, debido, entre otras causas, al desconocimiento del procedimiento y la falta de personal penitenciario que pueda realizarlo, así como también a la falta del Documento Nacional de Identidad de los internos que es el requisito indispensable para la afiliación. Esta es una dificultad que no está lejos de salvarse, en la medida que el INPE suscribió a inicios de 2013 un Convenio Interinstitucional con el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil.

En relación a recursos humanos en salud, en la actualidad existe un déficit en todas las áreas, al mes de diciembre 2012 el INPE contaba con 56 médicos a nivel nacional para una atención de 61390 internos, es decir un ratio de un médico por 1090 internos, en relación al área de odontología se cuenta con 30 odontólogos con un ratio de un odontólogo por cada 2,36 internos y con un psiquiatra para toda la población penal nacional⁵³. Con lo cual existen, aproximadamente, 20 establecimientos penitenciarios en el país que no cuentan con médicos en el servicio de salud solamente con enfermeras o técnicos.

El 65% es decir 262 profesionales de salud es de condición nombrada y el 35% es de condición contratada es decir 140 profesionales.

Una de las grandes dificultades para que una persona encarcelada sea evacuada a un centro hospitalario es el requisito indispensable de pasar por una junta médica. Sin embargo, en la mayoría de los establecimientos penitenciarios no existen los profesionales necesarios para realizar esta acción, retardando la evacuación y por consiguiente el agravamiento de la enfermedad o padecimiento del interno o interna.

53 Informe Estadístico de Tratamiento del INPE. Diciembre 2012.

Mención aparte merecen la situación de las personas privadas de libertad calificadas como internos psiquiátricos.

En lo referente a la infraestructura sólo ocho establecimientos penitenciarios cuentan con ambientes destinados en forma exclusiva a hospitalizar a personas privadas de libertad con problemas de salud mental: Piura, Trujillo, Chiclayo, Callao, Lurigancho, Castro Castro, Chorrillos y Arequipa. En el resto de los establecimientos penitenciarios, deben compartir espacios y atención con otros enfermos.

Lo que se tiene como consecuencia es que, aunque estos internos son separados del resto de la población penal y aislados en habitaciones del tópic de las cárceles, en varios casos el único “tratamiento” que reciben consiste en mantenerlos dopados y, en algunos casos extremos, se los tiene encerrados en la habitación que ocupan en el tópic.

Al mes de diciembre de 2012 la población de internos psiquiátricos asciende alrededor de 141 internos.

TESTIMONIO

“Por razones obvias el trato es tirante ya que existe la mentalidad de que los internos son subhumanos. Es una ardua labor de los mismos internos hacerse respetar y valer sus derechos, ya que solo hemos perdido nuestra libertad, no puedo dejar de reconocer honrosas excepciones de algunos funcionarios que han tenido un trato correcto... Los abusos a los internos se han dado siempre... hay muchos técnicos que humillan verbalmente a los internos, hay quienes gustan de hostigar a los internos, buscando que les ofrezcan un sol (moneda nacional) o que el interno reaccione...”

Situaciones de maltrato y las dificultades para denunciar

El testimonio de un interno ilustra lo que resulta ser una constante, casi generalizada, en el trato que se le brinda a la población penitenciaria, generalmente, por parte del personal de seguridad, pero también, a veces, por parte del personal de tratamiento, a este último grupo se le atribuye, sobre todo, maltratos psicológicos y verbales.

Se dan también los maltratos físicos, lo más común es golpear a los reclusos con las varas llenas de arena que posee el personal de seguridad con la finalidad de someterlos y humillarlos ante cualquier acción menor de indisciplina o reclamos. Este tipo de hechos no suelen ser denunciados por los internos pues se asumen como inherentes a la labor del personal y por lo tanto “normales” dentro del penal.

Hechos más graves, incluyendo casos de tortura, no llegan a ser denunciados por los internos/as debido no solo a las amenazas y, en algunos casos la consumación, de traslados a otros centros penitenciarios, sino fundamentalmente por la larga experiencia de impunidad en delitos de este tipo.

Aún pueden ser constatados en algunas cárceles la existencia de las celdas de castigo. Estos son

ambientes que no reúnen las condiciones adecuadas para la permanencia prolongada de internos. En su mayoría, no cuentan con servicios higiénicos ni con mobiliario alguno, varios de ellos ni siquiera tienen luz eléctrica. Los ambientes de castigo, formalmente, son los ambientes de prevención, es decir, aquellos que sirven para ubicar a los internos que ingresan al penal en tanto esperan ser clasificados y ubicados en pabellones.

Las condiciones en que, particularmente, se vive en estos ambientes, se agravan cuando se llega a ubicar, a la vez, a los internos nuevos (muchas veces sin tener una sentencia firme) y a internos que están en condición de castigados.

Otra situación que presenta serias anomalías en el trato a los internos es el que tiene que ver con el procedimiento disciplinario que debe preceder a la imposición de una sanción. Por referencia de los internos se sabe que ellos no son informados masivamente sobre el procedimiento disciplinario, las sanciones específicas para infracciones específicas y la duración de estas sanciones, así como de la existencia de recursos impugnatorios y la autoridad que debe resolverlos. En algunos casos los internos desconocen inclusive que las sanciones no pueden ser aplicadas por cualquier servidor penitenciario. Asimismo, difícilmente son escuchados antes de que se les imponga una sanción.

En algunos centros penitenciarios se puede llegar a encontrar internos a los que primero se los castiga imponiéndoseles incluso castigos severos de aislamiento y después de unos días se procede a regularizar su situación redactando y firmando el acta del Consejo Técnico Penitenciario (instancia responsable de imponer las sanciones). Algunas veces este documento es escrito solo por el secretario del Consejo, sin que haya mediado reunión alguna, y luego es pasado a los profesionales que lo conforman, solo para que registren su firma.

Debe llamar también la atención lo que ocurre con los internos o internas que, dentro de un penal solicitan, voluntariamente, su aislamiento debido a situaciones de seguridad personal o para apartarse de los ambientes de violencia que se vive en los pabellones, más aún cuando estos internos se encuentran en espera de ser trasladados a otros penales por motivo de diligencias judiciales o por encontrarse de tránsito hacia otro penal.

Los internos aislados, generalmente ocupan ambientes ubicados en los tópicos de los penales, en las celdas de prevención o en otros ambientes donde se ubican las celdas de castigo. Estas personas, a pesar de no estar sometidas a ninguna medida disciplinaria, al estar prohibido el tránsito libre entre las áreas de los penales, permanecen encerradas en los ambientes de aislamiento durante todo el día, teniendo únicamente un promedio de una hora diaria de patio, es decir fuera de la celda o habitación en la que se encuentran.

UN TEMA PENDIENTE: EL CIERRE DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE CHALLAPALCA

La cárcel de Challapalca está ubicada a más de 4600 metros de altura, entre los departamentos de Tacna y Puno en la cordillera de los Andes, cerca de la frontera de Perú con Bolivia. Dadas las condiciones extremas de detención en ese centro penitenciario, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde el año 1998, luego de realizada su

primera visita in loco al Perú y a esta cárcel en particular, recomendó al Estado peruano la inhabilitación del penal de Challapalca. Sin embargo, el Estado no ha tenido en cuenta los informes y las recomendaciones tanto de la Comisión como de la Defensoría del Pueblo y ese penal continúa activo.

Las condiciones carcelarias del penal de Challapalca, originadas por la ubicación geográfica del penal, tal como lo señaló la Comisión, son un castigo adicional para los internos, sus familiares y el propio personal penitenciario que presta servicios en esa cárcel.

En principio, el clima extremadamente frío que llega a una temperatura de hasta 26°C bajo cero, en invierno, genera una situación que afecta especialmente a personas acostumbradas a vivir en la costa, al nivel del mar.

De otro lado, su localización dificulta también el derecho de visita de la familia por ser un lugar inhóspito de difícil acceso, ya sea por el costo que significa desplazarse hasta ahí y por la exposición al daño a la salud.

El Instituto Nacional Penitenciario considera necesario mantener en funcionamiento el E.P. de Challapalca como un penal de máxima seguridad para el internamiento de internos de difícil readaptación que requieren la aplicación de medidas disuasivas frente a acciones de indisciplina que ponen en riesgo la seguridad en centros penitenciarios de mínima y mediana seguridad. Sin embargo, dos hechos ocurridos el año 2012, han dejado en evidencia la falta de seguridad de este centro penitenciario.

El primero, ocurrido el 19 de febrero, corresponde a la fuga de diecisiete reos de alta peligrosidad, durante la cual se produjo la muerte de uno de los internos fugados. Se logró la recaptura de los otros 16 internos y se denunció al director del penal y dos servidores más por el delito de cohecho pasivo. Los internos recapturados fueron trasladados al E.P. de Juliaca.

El segundo hecho tuvo lugar el 13 de noviembre y corresponde al motín de los internos albergados en esta cárcel. El motín se mantuvo durante dos días con 14 trabajadores penitenciarios tomados como rehenes. Luego de controlarse la situación 30 internos fueron trasladados al establecimiento penitenciario de Juliaca.

A diciembre de 2012, la cantidad de internos albergados en el establecimiento penitenciario de Challapalca ascendía a 87, siendo su capacidad de albergue de 214, según consta en los informes estadísticos del Instituto Nacional Penitenciario.

RECOMENDACIONES

1. La política criminal del Estado debe realizarse con un enfoque multidisciplinario. Es urgente la revisión del actual sistema de penas, los delitos sujetos a prohibición y restricción de los beneficios penitenciarios, así como otros factores que forman parte de la acción criminalizadora del Estado para sancionar determinados delitos. Esto debe permitir una propuesta más acorde a los fines del derecho penal y de la ejecución penal.

2. La lucha frontal contra la corrupción en el sistema penitenciario debe ser uno de los ejes de toda la administración penitenciaria en todos los niveles y ámbitos. Esto ha sido planteado como parte de las medidas para la reforma penitenciaria, por lo que requiere ser debidamente apoyado con la provisión de los recursos necesarios.
3. Se debe asumir la finalidad resocializadora del INPE en una combinación equilibrada de los criterios de seguridad, tratamiento y articulación con otros sectores del Estado y de la sociedad, preservando el respeto a los derechos humanos fundamentales no solo de las personas privadas de libertad, sino también de los servidores penitenciarios. En esta línea debe darse de manera urgente, el incremento del personal penitenciario.
4. Continuar con la implementación de las 10 medidas de Reforma Penitenciaria asumidas por el INPE, desarrollando acciones concretas para su implementación, en tanto se encuentran en el marco del respeto a las normas internacionales de protección de derechos humanos.
5. La situación de las personas privadas de libertad y el cumplimiento del fin resocializador no solo es responsabilidad de las autoridades penitenciarias, compete a los diversos sectores del Estado y a la sociedad en su conjunto, por lo que debe promoverse de manera efectiva una articulación de la gestión penitenciaria con los otros sectores del Estado, así como la participación ciudadana.
6. El Estado peruano debe acoger las recomendaciones que han sido formuladas, en el ámbito interno, por la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 154-2011/DP “El Sistema Penitenciario: Componente Clave de la Seguridad y la Política Criminal. Problemas, Retos y Perspectivas”; y, en el ámbito internacional, las formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.
7. Cerrar definitivamente el Establecimiento Penitenciario de Challapalca.

OTROS TEMAS DE PREOCUPACIÓN



5. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN⁵⁵

Luego de un expectante inicio de su gestión, hace ya algo más de dos años, la actual administración del Sector Educación (MINEDU), ha continuado implementando un conjunto de estrategias y actividades que responden a las decisiones de política adoptadas por el gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso. En el documento, “Memoria Institucional 2012 - 2013” publicada por el MINEDU, se puede leer una síntesis de lo realizado en el período⁵⁴. A continuación transcribimos, a modo de referencias de fuente directa, la siguiente información de dicho documento:

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN CURSO:

“El período 2012-2013 en Educación se encuentra marcado por la aprobación de la *Ley de Reforma Magisterial y el arranque del Plan Perú Maestro, el salto cuantitativo en la ampliación de la cobertura en educación inicial y el despliegue de Beca 18, dando acceso a las mejores inteligencias jóvenes del país en las carreras que el desarrollo del Perú requiere.*

En el mismo orden de importancia, es destacable el cambio que empieza a ocurrir en la cotidianeidad de las 70 mil escuelas públicas del Perú, sus estudiantes y los profesores que trabajan para ellas. Este cambio se sustenta en los tres pilares de nuestra política educativa: la mejora de los aprendizajes y el cierre de brechas, el impulso al desarrollo profesional de los docentes, y la modernización y descentralización de la gestión.

Cada escuela hoy está obligada a proponerse metas en el aprendizaje de sus estudiantes y un plan de mejora para lograrlo, con una secuencia de trabajo claramente pautada para el año escolar. Los profesores, todos, reciben guías didácticas para facilitar su trabajo en aula y han recibido, todos, un aumento en su remuneración. Los estudiantes, todos, tienen material didáctico, cuadernos de trabajo, textos gratuitos y de calidad. Si están en inicial y primaria reciben un desayuno escolar variado y saludable, y si tienen un problema de salud son atendidos por el Seguro Integral de Salud. En las escuelas unidocentes y multigrado del Perú, adicionalmente, los estudiantes reciben útiles escolares, uniforme, almuerzo y sus profesores ya no trabajan en soledad, porque reciben mensualmente asesoría pedagógica de un profesor experto. Asimismo, los ni-

54 Elaborado por IPEDEHP

55 Ministerio de Educación: Memoria Institucional 2012 - 2013.

ños y profesores quechua, aimara y de pueblos amazónicos del Perú reciben sus textos, guías y asesoría pedagógica en la lengua y cultura del estudiante.

A estas condiciones básicas que estamos garantizando en toda escuela pública, incorporamos nuevas iniciativas: un sistema digital de aprendizajes denominado Perú Educa, que da el sentido educativo al parque de computadoras existente en el 80% de escuelas públicas del país. El deporte y el arte regresando a la escuela pública con el programa Deporte y Arte para Crecer y la masificación de los Juegos Deportivos y Florales. Las Rutas Solidarias con la entrega de bicicletas a los niños de áreas rurales para ahorrar el tiempo de viaje a la escuela. El apoyo psicológico y multidisciplinario que se empieza a implementar con el programa Escuelas Amigas a favor de una convivencia sin violencia en las escuelas. La alimentación saludable propiciada con la iniciativa Loncheras y Quioscos Saludables.

Para completar el círculo virtuoso de calidad en el 100% de las escuelas públicas, hemos empezado la modernización del Ministerio de Educación. Hemos adoptado una estrategia de gestión intergubernamental con los Gobiernos Regionales y convocado a la participación ciudadana mediante la Movilización Nacional por la Transformación de la Educación, que nos compromete con el lema: “Cambiemos la educación cambiemos todos”.

Producto de estos esfuerzos, los estudiantes ganan hoy entre uno y dos meses de clases, los niños de áreas rurales han empezado a mejorar sus aprendizajes luego de años de caída en los resultados en la evaluación censal. Regiones como Moquegua y Tacna consolidan sus progresos y surgen regiones emergentes como Apurímac, Pasco y Huancavelica que muestran mejoras significativas en los aprendizajes de sus estudiantes, a pesar de las difíciles circunstancias en que viven.

Teniendo como horizonte el Proyecto Educativo Nacional al 2021, nos hemos propuesto hacer más y hacer mejor. Eso significa trazarnos una ruta con mayor ambición con metas más altas en la calidad del servicio educativo, una gestión articulada y estratégica y una movilización de todos los sectores de la ciudadanía a participar de este esfuerzo por encarar los viejos lastres de la educación nacional”.

Todos estos “avances”, como se dice en la transcripción que acabamos de señalar, responden a las siguientes diez políticas priorizadas por el MINEDU:

DIEZ POLÍTICAS PRIORIZADAS POR EL MINEDU

1. Aprendizajes de calidad para todos con énfasis en comprensión lectora, matemática, ciencias y ciudadanía.
2. Reducción de brechas en el acceso a servicios educativos de calidad para los niños y niñas menores de 6 años.

3. Mejora significativa de logros de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes en zonas rurales.
4. Reducción de brechas en el acceso a servicios educativos de calidad: estudiantes que tienen como lengua materna el quechua, el aimara, o alguna lengua amazónica, aprenden en su propia lengua y en castellano.
5. Formación y desempeño docente en el marco de una carrera pública renovada.
6. Fortalecimiento de instituciones educativas en el marco de una gestión descentralizada, participativa, transparente y orientada a resultados.
7. Reducción de brechas en el acceso a la educación superior para jóvenes de menores ingresos.
8. Desarrollo de competencias laborales, profesionales y de creación de conocimiento en articulación con la demanda productiva y las necesidades de desarrollo del país.
9. Promoción de la actividad física regular, la recreación y el deporte a nivel escolar, juvenil y adulto.
10. Promoción del deporte competitivo⁵⁶.

En términos cuantitativos, el documento de la Memoria Institucional del MINEDU, 2012 – 2013, señala los siguientes logros:

Ampliación del acceso a la educación

- **150 000** nuevos puestos escolares para niños y niñas de 3 a 5 años.
- **5 113** nuevas plazas para docentes de educación inicial.
- **2 010** comunidades por primera vez tienen instituciones de educación inicial
- **90 016 940** nuevos soles invertidos.

Atención a estudiantes con discapacidad

- **10 654** estudiantes asisten a instituciones educativas (IIEE) inclusivas.
- **25 085** estudiantes atendidos en Centros de Educación Básica Especial.
- **2 258** niños de 0 a 3 años asisten al Programa de Intervención Temprana (PRITE).

Materiales y recursos educativos

- **32 052 173** textos y materiales educativos para inicial, primaria y secundaria distribuidos en las IIEE.
- **252 719 159** nuevos soles invertidos.
- **53 000** docentes y padres de familia participaron en **546** talleres de capacitación en uso de materiales educativos.

56 Ibid.

Materiales en lenguas originarias

- **1 100 000** cuadernos de castellano como segunda lengua.
- Textos y cuadernos en **7** lenguas originarias: Aimara, Quechua Chanka, Quechua Collao, Shipibo, Asháninca, Awajún y Shawi, para todos los grados y áreas de primaria.
- **5 700 000** nuevos soles invertidos.

Tecnología Educativa

- **5 700** escuelas conectadas al Sistema Digital de Aprendizaje PERÚ EDUCA.
- **109 110** usuarios registrados a nivel nacional en el Sistema Digital de Aprendizaje PERÚ EDUCA.
- **300 000** alumnos acceden a Red Educativa Satelital.
- **40 000** kits (4 DVD c/u) repartidos a las escuelas.
- **60 000 000** nuevos soles invertidos.

Deporte y arte

150 000 estudiantes de **1 477** distritos del país han participado en Deporte y Arte para crecer (DEPARTE).

Reforma Magisterial

251 249 profesores nombrados en Educación Básica y Técnico-productiva, por primera vez en un solo régimen laboral, con 8 escalas magisteriales y 4 áreas de desempeño laboral.

Inversión en capacitación docente

- **110 112** profesores capacitados a nivel nacional.
- **368 572** plazas para cursos cortos y actualizaciones.
- **69 058 049** nuevos soles invertidos.

Guías pedagógicas

- **350 547** docentes con aula a cargo y
- **31 877** coordinadores han recibido guías pedagógicas.
- **17** fascículos de Rutas del Aprendizaje (**4** para nivel inicial, **4** para primaria, **4** para secundaria y **5** de contenidos generales distribuidos).

A modo de evaluación

Dentro de la enumeración arriba indicada, puede destacarse lo siguiente:

- a. El inicio de la ejecución de la Ley de Reforma Magisterial y la aprobación de su respectivo reglamento generaron la movilización y resistencia de gran parte del magisterio nacional. La razón está en la ausencia de diálogo y consulta con los intere-

sados. Al respecto, no puede desconocerse la positiva intención de la actual gestión del MINEDU de querer unificar la normatividad y darle una nueva tónica y proyección a la estructura de la carrera pública magisterial. Sin embargo, el MINEDU perdió una oportunidad para ganar la confianza de los maestros y maestras a nivel nacional y construir una relación más transparente y democrática.

- b. Las mejoras remunerativas de los docentes, que resultan del proceso de implementación de la Ley de Reforma Magisterial y su respectivo reglamento, tienen un impacto limitado en la economía de los docentes. Los docentes contratados (23.6% del total) siguen relegados, siendo una incógnita su situación futura, toda vez que ella depende de las decisiones que adopte el Ministerio de Economía y Finanzas⁵⁷.
- c. Es de destacar el impulso a la Educación Inicial, no solo por la ampliación de la cobertura, con especial atención en las áreas rurales de menor desarrollo, sino también por la asignación financiera y presupuestal. Queda la preocupación en relación a la disponibilidad de personal idóneo, así como en torno a la sostenibilidad financiera de esta iniciativa.
- d. El programa “Beca 18” ofrece oportunidades de estudio a nivel superior a jóvenes en situación de pobreza que poseen capacidades para poder superarse, comprometiendo su aporte al desarrollo del país. Se requiere, sin embargo, medidas que garanticen la transparencia, control y acompañamiento al programa.
- e. La descentralización de la gestión de la Educación, que transfiere atribuciones a los Gobiernos Regionales, no ha logrado superar una serie de vicios burocráticos, en la perspectiva de impulsar verdaderos cambios que permitan transformar la pesada estructura de la administración en el sector con un enfoque ético. Por un lado hay un movimiento excesivo de personal en las instancias más altas de las administraciones de la educación a nivel nacional y regional; por otro, permanecen inamovibles funcionarios y agentes intermedios en la administración del sector, aferrados a concepciones, procedimientos y estilos administrativos tradicionales e ineficientes.
- f. La propuesta de participación ciudadana, mediante la denominada “Movilización Nacional por la Transformación de la Educación” no ha logrado convocar de manera efectiva a la población ya sea por temor, desconfianza o falta de información. Podría decirse que la mayoría de la población peruana, (incluyendo a un amplio sector del magisterio nacional) no conoce lo que viene planteando y haciendo la actual gestión en el MINEDU.

Como puede desprenderse de lo antes señalado, no son pocas las acciones desarrolladas por la actual gestión en el MINEDU, las mismas que, como ya lo dijimos, responden a decisiones de la política educativa del gobierno del presidente Ollanta Humala.

Justo es reconocer la positiva y honesta intención de plasmar dicha política, la misma que, como se desprende de la “Memoria Institucional 2012 – 2013”, se enmarca dentro de una opción ideológica que corresponde al modelo de desarrollo económico y social asumido por el actual gobierno.

En tal sentido, desde el enfoque y perspectiva de la educación como un derecho humano integral, y teniendo en cuenta el acelerado y profundo desplome de la estructura de

57 Remuneraciones Docentes: Algo se ha mejorado – Blog, S. Chiroque, 27/10/13 - www.schiroque.blogspot.com

valores en el país -aspecto que tiene una profunda y estrecha relación con la educación-, surgen de inmediato una serie de interrogantes:

- La propuesta de “transformación y cambio” de la educación que se viene implementando, (10 Políticas), ¿se orienta a lograr la transformación y cambio del actual modelo de desarrollo socioeconómico adoptado por el gobierno, cuyos fundamentos son de corte pragmático y utilitarista? O por el contrario, ¿se orienta a reforzarlo?
- Si bien algunas de las medidas en curso, adoptadas por la política educativa son válidas (prioridad de la atención a la primera infancia; oferta de oportunidades educativas para jóvenes en situación de pobreza; reordenamiento de la Carrera Pública Magisterial; reparto de materiales educativos; atención a la equidad de género y a la interculturalidad), ¿por qué, a dos años y medio de gestión, no se ha priorizado y puesto especial atención, adoptando medidas efectivas, para enfrentar los problemas de carácter moral y ético que subsisten en el sector, no solo al interior de su estructura administrativa como tal, sino también en el ejercicio de la docencia? ¿Es acaso posible intentar cambio alguno, manteniendo niveles de inconductas funcionales (que no solo tienen que ver con el manejo doloso de bienes y recursos), en los diversos niveles de la estructura administrativa del sector?.
- Los “avances” y “logros” de la actual política educativa adoptada por el MINEDU, (que, según se sabe, está implicando un activismo desgastante), ¿hacia qué tipo de sociedad y país apuntan?
- La crisis global que enfrenta en la actualidad el mundo entero, no es una crisis solo de carácter material, económico o financiero. Es, fundamentalmente, una crisis de humanidad, de valores morales y éticos que se sustenten en el reconocimiento y respeto de la dignidad y derechos de los seres humanos. El actual proceso de “transformación y cambio” de la educación, no puede estar de espaldas a esta realidad, no sólo porque la educación no es ni puede ser neutral frente a cualquier contexto social, económico, político y cultural, sino porque tiene una responsabilidad que es esencialmente ética. La “transformación y cambio” de la educación en el que se encuentra abocado el gobierno, ¿no se está quedando en la epidermis de la realidad y necesidades urgentes del país?
- La educación en el Perú tiene hoy una responsabilidad crucial, siempre y cuando se la entienda no solo como un servicio, sino, fundamentalmente como un derecho humano integral. A escasos dos años para el término de la gestión del actual gobierno, ¿no se habrá perdido una vez más la oportunidad de hacer de la educación un verdadero instrumento de y para el cambio que el Perú y los peruanos necesitamos?

En esta perspectiva, como ya se señaló en el Informe Anual de la CNDDHH del año pasado, es necesario recordar que la actual gestión en el MINEDU, sigue dejando de lado el cumplimiento de su responsabilidad como parte del Estado, en torno a la implementación del Programa y Plan Mundial de Educación en Derechos Humanos que fue iniciado en 2005, por acuerdo de la Asamblea de las Naciones Unidas, y cuya Tercera Etapa culminará el año 2014.



6. INFORME SOBRE EL DERECHO A LA SALUD⁵⁹

El Perú ha ratificado los diversos tratados en materia de derechos humanos, los ha incorporado al ordenamiento jurídico del país a través del art. 55 de la Constitución Política y la Disposición Final y Transitoria IV de la Constitución. Para profundizar más el compromiso en materia de salud, en la Décimo Tercera política del Acuerdo Nacional el conjunto de partidos políticos se comprometen a garantizar a todos los peruanos el acceso universal y gratuito a los servicios de salud.

Por estas razones, es que el Gobierno del Presidente Ollanta Humala debe incorporar en la definición de las políticas públicas sanitarias, el cumplimiento de estos compromisos y así lo entendimos en el diálogo del 9 de febrero de 2011, cuando, en reunión con diversas fuerzas de la sociedad civil, el entonces candidato Ollanta Humala Tasso dijo: “Estoy muy

⁵⁸ Elaborado por Mario Ríos Barrientos, Profesor de la Universidad Peruana Cayetano Heredia y Presidente de la Asociación Civil “Justicia en Salud”.

agradecido a ForoSalud por venir al Partido Nacionalista del Perú y hacernos partícipes de la situación de la salud; coincidimos plenamente en que el problema central de la salud en el Perú es un problema del sistema. La política de salud que corresponde al Estado ha sido entregada al mercado y el mercado funciona para consumidores; para tener acceso hay que tener plata. Si se tiene plata se puede adquirir un seguro; si no hay que madrugar en los hospitales a hacer su cola. Planteamos recuperar la política de salud porque queremos una política de salud para todos, donde el sistema público sea igual o mejor que la salud privada”.

Esta orientación fue ratificada en la Hoja de Ruta, cuando el 5 de junio de 2011, luego del triunfo electoral en segunda vuelta, el Presidente electo en el mitin de celebración de la victoria electoral, realizado en la Plaza Dos de Mayo, insistía en la necesidad de construir un Sistema Universal de Salud como respuesta a un sistema de salud discriminatorio, excluyente y que consolida las condiciones de desigualdad en nuestro país.

AVANCES Y PROBLEMAS DEL SISTEMA DE SALUD

Ante los compromisos planteados en el periodo electoral, se esperaba un cambio sustantivo en las políticas de Estado en materia de salud. Estos cambios no se dieron y por el contrario se han venido profundizando las erróneas políticas del gobierno del señor Alan García, es decir, continuar la segmentación del acceso de las poblaciones a los servicios de salud y profundizar un enfoque de salud basado en la enfermedad.

Como aspectos más relevantes de lo ocurrido en el presente periodo podemos destacar:

- a. Se ha aprobado la Resolución Ministerial N^o 325/2012 que aprueba “el listado de enfermedades de alto costo”, lo que permite que la población afiliada al Seguro Integral de Salud, bajo el Régimen subsidiado, tenga acceso a prestaciones de salud de Cáncer de Cuello Uterino, Mama, Colón, próstata, estomago, linfomas, leucemias e insuficiencia renal crónica terminal. Esto se materializa en la aprobación del Plan Esperanza y en el financiamiento del FISSAL con una asignación de 200 millones de soles del tesoro público.
- b. Se ha aprobado el Decreto Supremo N^o 005/2012 que permite el intercambio prestacional entre ESSALUD, SIS y Gobiernos Regionales. Este Decreto posibilitó que la mayoría de Gobiernos Regionales haya firmado estos convenios.
- c. Los graves conflictos laborales, la pérdida de la autoridad sanitaria en el sector, el incumplimiento de compromisos con los trabajadores, y las paralizaciones constantes son el signo de una falta de política de recursos humanos que incrementa los salarios y reduce las brechas de necesidades de personal en el conjunto de las redes de servicios.
- d. El impulso de un proceso de reforma de la salud de espaldas a los principales actores sin construcción de consensos sociales. Este es el rasgo del documento “Perú: Saluda la Vida”, aprobado por mayoría en el Consejo Nacional de Salud con voto en contra de las Organizaciones Sociales de la Comunidad y abstención del Colegio Médico del Perú. Lo que ha derivado en una solicitud de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo para realizar una Reforma de Salud que tiene como objetivo la

- definición del rumbo de las políticas sanitarias sin consenso nacional. Se ha reducido la discusión de la reforma a un debate tecnocrático al interior del Poder Ejecutivo.
- e. El Poder Ejecutivo persiste en no aprobar el reglamento de la Ley N^o 29414, Ley de Derechos de las Personas Usuarias y se niega a construir un sistema autónomo e independiente de protección de los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud.
 - f. La lamentable indiferencia del MINSA frente a las vulneraciones, por parte del Estado, de los derechos de las personas, como el caso de los siete niños contagiados con polio post vacuna; los casos de cuatro personas fallecidas por la vacuna contra la fiebre amarilla en la región de Ica y los 21 niños infectados con hepatitis “B” del servicio de neurología pediátrica del Instituto Nacional de Salud del Niño. Frente a la indolencia de las autoridades las personas que son afectadas se ven obligadas a buscar apoyo mediático, y sólo entonces son escuchadas y se les restituyen los derechos violados, pero de no hacer uso de los medios de comunicación los procesos de lucha por justicia podrían durar años. Un ejemplo que logró reparación económica, aunque no del todo justa, es el conseguido por los siete niños contagiados con polio post vacuna. Pero aún falta el Plan de Atención Integral de Rehabilitación y de Salud que el MINSA lamentablemente hasta el momento no ha aprobado.

LA DECISIÓN DE FONDO EN EL SISTEMA DE SALUD PERUANO Y HACIA DÓNDE VA LA REFORMA

Para el desarrollo de políticas gubernamentales de Salud, se han planteado tres enfoques:

- a. **El enfoque centrado en el mercado.** La salud, es un problema individual, que cada quien debe resolver en función de su capacidad.
- b. **El enfoque basado en la compensación frente a programas de ajuste.** El Estado debe subsidiar hasta donde puede a los sectores de mayor pobreza que han sido excluidos.
- c. **El enfoque de derechos humanos.** La responsabilidad del Estado es reconocer al ciudadano como sujeto de derecho, formular y ejecutar las políticas públicas sanitarias y la solidaridad como ejes centrales de dichas políticas.

Estos tres enfoques están presentes en las luchas de los diferentes actores de la salud en el país. La expresión de estos intereses se va alineando en función de los intereses. Lo que encontramos es que contraria a la línea de compromiso del presidente Ollanta Humala, en el Ministerio de Salud el enfoque predominante es el de mercantilización de la salud acompañado de programas de compensación, con claro interés de fortalecer la respuesta privada en desmedro de la capacidad de respuesta del sector público.

Contrario a esta posición hegemónica en la sociedad se viene construyendo un tejido social formado por los gremios de profesionales, trabajadores del sector salud y de importantes sectores ciudadanos que se adhieren al enfoque de la salud como derecho humano.

UNA REFORMA BASADA EN EL MERCANTILISMO CON COMPENSA- CIÓN POR AJUSTE

Este modelo de reforma tiene su expresión mayor en modelos ya fracasados y recusados por sus ciudadanos, como son el modelo colombiano y el cuestionado modelo estadounidense.

Algunos elementos característicos expresados en nuestro país son:

- a. Desregulación y falta de rectoría del sistema de salud. Debilitamiento del rol del Estado con poca capacidad de atender la salud pública (cada vez están más presentes diferentes enfermedades que ya debían estar superadas: cólera, peste, rabia humana, altos índices de TBC extremadamente resistente, bajas coberturas de inmunizaciones, etc.) y ausencia de autoridad sanitaria que promueve el desgobierno profundizando la fragmentación y segmentación del sistema de salud.
- b. La Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud no ha logrado la universalización del acceso y tampoco de la afiliación. Cerca del 30% de la población no tiene ningún tipo de seguro y para los que tienen no está garantizado el acceso. Continúa existiendo la brecha entre oferta de servicios y las necesidades de la población, a lo que se suma la ausencia de especialistas.
- c. Un compromiso de los promotores de la Ley Marco de Aseguramiento en Salud fue que ésta iba a garantizar la protección financiera, es decir disminuir el gasto de bolsillo. Lejos de lograr este objetivo, el gasto se ha incrementado en los últimos cuatro años, pasando de 8 mil millones de soles a cerca de 12 mil millones de nuevos soles.
- d. Un sistema de salud basado en la enfermedad. Como la lógica es de mercantilismo, la fuente de recursos se encuentra en la mayor cantidad de oportunidades de negocio, es decir en el consumo de medicamentos, el uso de servicios de recuperación de las dolencias, etc. A ello responde la masificación de las boticas y farmacias como fuente principal de expendio de estos recursos.
- e. Reconociendo que hay un incremento en cifras absolutas de soles en la asignación de recursos del sector público, esto no ha significado una elevación significativa del gasto en relación al PBI. La asignación actual es de 1.7%, cifra que no se ha incrementado en los últimos años y está por debajo del promedio de América Latina que asigna hasta 4% como promedio. Sumado el sector público con el gasto de bolsillo y las otras fuentes de financiamiento llegamos a 2012 a 5.1% del PBI. Es decir el incremento efectivo del gasto en salud está muy por debajo de lo deseable para el sistema de salud peruano, que debería cuando menos alcanzar el 8% del PBI que es el promedio latinoamericano.

La profundización de una reforma regresiva y mercantilista consolidará la vulneración crónica y estructural del derecho humano a la salud, además impedirá que los ciudadanos veamos garantizado el acceso a los bienes y servicios de salud, afianzando de esta manera un Estado no respetuoso de sus obligaciones y que basa su organización en la atención de la enfermedad. Todo esto contrario a los compromisos internacionales en derechos humanos.

EL RETO DE LA REFORMA ES ORGANIZAR UN SISTEMA UNIVERSAL DE SALUD EN BASE AL DERECHO HUMANO A LA SALUD

La Reforma de la Salud ha sido una demanda de los ciudadanos debido a que el actual sistema de salud ha colapsado. Tal como está organizado, no responde a las necesidades de los ciudadanos y por lo tanto vulnera sus derechos, el reto del proceso de reforma es lograr hacer que el sistema de salud se organice sobre la base de los derechos humanos, cumpliendo los compromisos nacionales e internacionales. Por ello, en este proceso de debate de la reforma de la salud, creemos importante incorporar las siguientes medidas:

- a. Fortalecimiento del Estado en sus roles de: Gobierno (rectoría, regulación, modulación), financiamiento (incremento de la participación del Estado en la protección financiera, incremento del gasto público hasta el promedio latinoamericano), prestación (organización de las redes de servicio, fortalecimiento del primer nivel, potenciamiento de los hospitales en su capacidad de respuesta del segundo y tercer nivel, reducción de brechas de infraestructura, equipamiento, recursos humanos), y garantías de calidad (seguridad en los servicios para trabajadores y personas usuarias, sistemas de protección de derechos y reparación de los daños, supervisión de los servicios de salud y desarrollo de la capacidad sancionadora de los organismos responsables).
- b. Participación ciudadana con carácter vinculante que permita a los ciudadanos involucrarse en las decisiones políticas en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). La participación debe involucrar la vigilancia y el monitoreo, comprometiendo al 50% + 1 de representantes de los ciudadanos en estos espacios de decisión. Esto se basa, en el art. 9 de la Constitución Política que plantea al Estado como ente que determina la política nacional de salud. Los ciudadanos somos parte del Estado.
- c. Iniciar el proceso de articulación (camino a la unificación) de los distintos subsistemas de financiamiento y prestación de servicios y fortalecimiento de las capacidades desarrolladas por cada uno de los subsistemas a fin que se complementen. Por ejemplo: Potenciar en ESSALUD su capacidad de respuesta a los problemas de salud de más alta complejidad y fortalecer las redes de primer nivel a partir de las acumulaciones logradas por las redes MINSA y los gobiernos regionales.
- d. Garantizar el financiamiento para el acceso universal a los servicios de salud a todos los ciudadanos. Los que tienen seguros privados o seguro social se incorporarán con sus aportes y el tesoro público financiará a la población no asegurada. Aquellos cuyo aporte contributivo no alcance la universalidad de las prestaciones, éstas se harán bajo la asignación del sector público. Una medida complementaria será revisar todas aquellas condiciones que impiden o debilitan la capacidad de respuesta del Estado, ejemplo: corrupción, cajas en los servicios públicos, altos precios de los medicamentos, consumo de productos que hacen daño a la salud de las personas, limitaciones para la actividad física, pobreza, etc.
- e. Fortalecer la seguridad social en el país, esto implica incrementar los aportes hasta un 12% tal como lo establece el estudio actuarial de la OIT. Recuperar los aportes de las gratificaciones y democratizar su gestión bajo el sistema de elección democrática de los representantes de los trabajadores, representantes del gobierno (nacional, regional y local), de los empresarios y que sea el directorio el que elija al Presidente

de ESSALUD, quién debe ser de confianza de los asegurados, empleadores y el Estado, no solo del Presidente.

- f. Las remuneraciones de los trabajadores y profesionales de la salud del sector público deberán estar sostenidos sobre la asignación del tesoro público. Eliminar cualquier bonificación sobre la base del pago del bolsillo de las personas usuarias de los servicios de salud.
- g. Eliminar cualquier barrera de acceso a los servicios de salud basados en cualquier condicionamiento administrativo y burocrático, como: DNI, adscripción, SISFOH y otras que impidan el ejercicio de un derecho fundamental.

Estas medidas entre otras, deben apuntar a la construcción de un sistema universal de salud que tenga como centro el derecho humano a la salud, se trata que el sistema de salud ponga por delante las necesidades de los ciudadanos y el pleno respeto a sus derechos. Ningún peruano debe morir o ver agravada su situación de salud y económica por una enfermedad que es perfectamente tratable.

Los movimientos de derechos humanos, debemos estar vigilantes frente al riesgo que implica las actuales decisiones del Ministerio de Salud y del Gobierno que ponen en riesgo la realización del derecho a la salud, colocándonos frente a una reforma regresiva y mercantilista, lejos de la aspiración de una Reforma por el derecho humano a la salud



7. INFORME DERECHO A LA VIVIENDA⁶⁰

La política de vivienda en el actual periodo mantiene las características generales que han predominado en la última década: la lógica del mercado decide qué se hace y qué no. Se prioriza la dinámica empresarial inmobiliaria en desmedro de necesidades sociales. Es en los municipios donde se observa iniciativas diferentes, tal es el caso de la política municipal de vivienda en Lima Metropolitana que, de consolidarse, puede ser favorable para el derecho a la vivienda de poblaciones de escasos recursos. Asimismo se han creado varios programas y se han anunciado proyectos en los ámbitos urbano y rural.

En los siguientes párrafos analizamos los aspectos que consideramos más relevantes para medir el grado de atención del gobierno en relación al derecho universal a una vivienda digna y adecuada y observar sus posibilidades de concreción, entre ellos, el acceso al suelo y la seguridad jurídica de la tenencia, la habitabilidad y disponibilidad de servicios e infraestructura, los gastos soportables y accesibilidad, mejoramiento del hábitat rural y el movimiento social.

ACCESO AL SUELO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA

Si bien el 6 de enero de 2012 se creó el Programa Gestión de Suelo Urbano, mediante D.S. N° 003-2012; el Manual de Operaciones del mismo tardó un año y medio en su elaboración, y se aprobó finalmente el 21 de agosto de 2013, mediante Resolución Ministerial N° 207-2013-vivienda. Según el decreto supremo antes mencionado el objetivo del programa, además de urbanizar terrenos de propiedad de Estado y recuperar espacios y predios deteriorados y/o sub utilizados, es promover el desarrollo de inversiones encaminadas a dar un mayor y mejor uso del suelo, mediante la modalidad de asociaciones pública - privada u otras permitidas por la legislación vigente, así como por mecanismos de facilitación urbana para el desarrollo de proyectos de vivienda social y sus servicios complementarios.

Este programa gubernamental proyecta subastar 2000 hectáreas en 20 ciudades del país, para la ejecución de proyectos inmobiliarios de los programas de Adquisición de Vivienda Nueva (Techo Propio) y Nuevo Crédito Mivivienda, aunque cabe manifestar que se continúa con la política de subastar los terrenos del estado a la empresa privada para que se encarguen de desarrollar los programas de vivienda social. El gerente del Fondo Mivivienda anunció que la primera etapa a ejecutarse dentro del año 2013 comprendería el concurso público de siete terrenos estatales, tres en Lima y cuatro en Provincias.

COFOPRI, encargada de la formalización, señala que el presupuesto asignado ha sido insuficiente para atender la demanda de formalización existente. Sin embargo, según fuentes del Ministerio de Vivienda entre agosto de 2011 y septiembre de 2013 habría otorgado 160108 títulos de propiedad.

En lo referente a la prescripción adquisitiva administrativa de dominio, a pesar de ser esta una competencia municipal, el gobierno municipal de Lima Metropolitana, en la gestión de Castañeda, suscribió un convenio con COFOPRI a fin de que ésta asuma las competencias por delegación de funciones, esto no ha variado en el actual gobierno municipal. A la fecha existen expedientes de asentamientos humanos sin resolver en algunos casos desde hace trece años.

Por otro lado, en el caso de Lima Metropolitana, entre agosto de 2012 y septiembre de 2013, se han realizado, en el centro de la ciudad, demandas de desalojos por ocupación precaria, pese a existir una ley de saneamiento físico legal de predios tugurizados, cabe señalar que esta norma no ha sido recogida en la Ordenanza Municipal de Lima Metropolitana. Asimismo, por la especulación del suelo urbano en el sector Lomo de Corvina de Villa El Salvador donde existe una población asentada sobre zonas declaradas de riesgo, existen demandas de desalojo por ocupación precaria lo que afecta a familias de extrema pobreza.

Frente a la ausencia de mecanismos que posibilitan a los sectores empobrecidos de la ciudad el acceso a la vivienda, estos invaden, en las laderas de los cerros, tierras inadecuadas para la construcción, terrenos clasificados como zonas de riesgo. Sin embargo, la existencia de traficantes confundidos con funcionarios que hacen visar planos, engañan a familias necesitadas de vivienda, lo que agudiza el tráfico de tierras.

Frente al tráfico de tierras, la respuesta del Estado ha sido promulgar la Ley N° 30076 que sanciona la usurpación simple con penas de 2 a 5 años y la usurpación agravada con penas de 4 a 8 años.

Las poblaciones de menores ingresos han continuado con sus dificultades para acceder a suelo seguro, a ello ha contribuido la aplicación de políticas inadecuadas. Consideramos que es necesario enfrentar con fuerza el tráfico de tierras, pero es necesario establecer políticas preventivas de acceso al suelo y la vivienda, para los más empobrecidos de la ciudad. En este tema el Estado aún carece de un compromiso, una voluntad política clara que posibilite establecer mecanismos de acceso al suelo y vivienda popular.

GASTOS SOPORTABLES Y ACCESIBILIDAD

El desempeño del Estado en relación a la garantía en el acceso de la población a viviendas adecuadas, con gastos posibles de asumir por las familias de bajos ingresos, se ha centrado en la implementación del programa Techo Propio y la creación de nuevos programas como Mi Construcción y Mis Materiales. Cabe resaltar sin embargo que estos programas resultan insuficientes e inadecuados para abordar la demanda de esta población, la que debe seguir recurriendo a la autoconstrucción para resolver sus necesidades de alojamiento.

En el ámbito normativo el gobierno aprobó, mediante la Resolución Ministerial 208-2013-Vivienda⁶⁰, la modificación de postulantes al Bono Familiar Habitacional, flexibilizando el requisito de ingreso familiar de 1650 nuevos soles.

TECHO PROPIO

Entre los años 2012 y junio de 2013, Techo Propio entregó un total de 27891 Bonos Familiares Habitacionales (BFH). Como puede observarse en el siguiente cuadro, un 65% de BHF (18191), fueron destinados a tres regiones: Ica, Lima y Piura. Los BHF se concentraron sobre todo en Ica, a favor de los afectados por el terremoto de 2007. Estas cifras demuestran que los BFH entregados son insuficientes, toda vez que constituyen sólo un 15% de las 90 mil soluciones habitacionales anuales que se requiere para sectores de bajos recursos, cifra fijada como meta en el Plan Nacional de Vivienda 2007-2015.

Esta situación es consecuencia, entre otros factores, del alto valor del suelo, que encarece la vivienda y empuja a construir en zonas inadecuadas. A todo esto se suma que las soluciones habitacionales no forman parte de planes locales de vivienda, las potenciales familias beneficiadas con este programa, corren el riesgo de ser desarraigadas y de perder su entorno social. Si a ello se agregan factores tales como dimensiones y calidad de las soluciones ofrecidas, se puede entender mejor por qué la demanda continúa sin ser atendida de manera significativa. Los habitantes de menores recursos prefieren seguir

60 Resolución Ministerial 208-2013-Vivienda el 27 de agosto de 2013.

optando por la ocupación de terrenos, monitoreada cada vez de manera más explícita por los traficantes de terrenos.

Techo propio al 15 de Junio 2013
BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS
Enero 2012 - Junio 2013

Departamentos	2012		2013	
	Nro.	Inversión S/.	Nro.	Inversión S/.
Ica	9,070	157,438,056	3,267	61,944,119
Lima	2,006	30,910,760	1,280	25,023,356
Piura	1,200	20,453,360	1,368	27,059,865
Otros	12,276	208,802,176	5,915	114,027,340
Total	17,500	298,985,481	10,391	200,550,643

Fuente: Oficina General de Estadística e Informática - Unidad Estadística, Fondo Mivivienda
Elaboración: CENCA

Desde otro ángulo, la información del Ministerio de Vivienda mediante el Fondo Mivivienda permite observar que, si bien es cierto que la gran mayoría de estos bonos continúa siendo otorgada el mejoramiento de vivienda, bajo la modalidad de Construcción en Sitio Propio, esta tiene algunas limitaciones:

Techo propio
Nº DE BONOS AL 15 DE JUNIO 2013 POR MODALIDAD

Año	MODALIDAD				Total
	Vivienda Nueva	Construcción en Sitio Propio	Mejoramiento de Vivienda	Construcción en Sitio Propio Rural	
2013	1,842	8,547	2		10,391
2012	4,498	12,597	405		17,500
2011	5,991	5,947	432	124	12,494
2010	5,353	12,833	549		18,735
2009	4,078	22,902	1,744		28,724
2008	2,396	6,113	772		9,281
2007	1,887	398	109		2,394
2006	1,991	26	8		2,025
Total	28,036	69,363	4,019	124	101,542

Fuente: Oficina General de Estadística e Informática - Unidad Estadística, Fondo Mivivienda
Elaboración: CENCA

Si bien se ha mencionado que el 80% del problema de la vivienda para sectores de bajos ingresos se condensa en el rubro de "malas condiciones de habitabilidad", lo que debería llevar a incentivar el mejoramiento de las viviendas, dotando a los ciudadanos de mayores recursos, esta modalidad alcanzó el mayor número de BFH en el año 2009, desde entonces se ha ido reduciendo hasta alcanzar 5947 BFH en el año 2011. Se calcula que el año

2013 podría llegar a 17000, lo que representaría solamente el 19% de las necesidades habitacionales del sector social de menores recursos. Por otra parte la modalidad específica de Mejoramiento de Vivienda es prácticamente inexistente, en el año 2012 solo tuvo 405 BFH y a junio 2013 solo 2 BFH.

Pero no solo los programas gubernamentales no se enfocan adecuadamente en el sector más necesitado, sino que la oferta inmobiliaria en general se concentra en viviendas cuyo valor oscila entre 40000 y 100000 dólares. El BBVA Research en su reporte “Perú Situación Inmobiliaria 2012” citado por el Diario Gestión⁶¹ indica que solo el 4% de la oferta se dirige al segmento que prefiere unidades de un precio inferior a US\$ 40000, a pesar de que ésta constituye más de la mitad de la demanda efectiva.

En ese contexto no llama la atención que muchas familias sigan recurriendo a la autoconstrucción de sus viviendas. Tal como lo corrobora el mismo gerente general del Fondo Mivivienda quien manifiesta que el 60% (100000) de las 167000 mil viviendas que se construyen al año son autoconstruidas, 47000 financiadas y 20000 subsidiadas.⁶² Por su parte un estudio de Arellano Marketing⁶³ encontró que el 55% de toda la venta de materiales de construcción y acabados se destina a obras de autoconstrucción, lo que equivale al 3.6% del Producto Bruto Interno (PBI).

En el periodo de julio 2012 a septiembre 2013, el Estado ha visto que la solución al acceso a la vivienda debe pasar por el mercado o por la iniciativa del propio ciudadano, mediante la autoconstrucción. Al programa Fondo Mivivienda se ha añadido Mi Construcción y Mis Materiales, ambos programas son manejados u operados por el Fondo Mivivienda bajo un esquema burocrático y se los difunde a través de los medios masivos; ya no existen promotores en los barrios populares que impulsen su implementación, como ocurría con el desaparecido programa Banco de Materiales.

PROGRAMA METROPOLITANO DE VIVIENDA POPULAR

Luego de un proceso de luchas, reivindicaciones y propuestas del Movimiento Sin Techo y la sociedad civil, la Municipalidad de Lima Metropolitana ha iniciado el proceso de institucionalización de la política municipal de vivienda, ha aprobado en diciembre de 2012 la Ordenanza 1643 que crea el Programa de Vivienda Popular.

El Programa de Vivienda Popular tiene como objetivo general promover el acceso de la población de los sectores populares de Lima Metropolitana, a una vivienda adecuada para una vida digna en la ciudad, teniendo como objetivos específicos el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los sectores populares en zonas centrales de la ciudad, promover la densificación en zonas urbano-populares de consolidación media y promover el acceso a la vivienda a través de la generación de nuevas urbanizaciones para sectores populares.

61 Diario Gestión, edición del 07 de Enero de 2013.

62 Fuente: RPP 08/01/2013.

63 Estudio: Multiclientes: Autoconstrucción, encuesta realizada a 550 personas del segmento C y D.

Esta decisión constituye el hecho más resaltante y positivo del presente período en favor al derecho a la vivienda. En febrero de 2013 se aprobó el manual de organización y funciones, restando definir el modelo de gestión. Desde la sociedad civil, el movimiento de los Sin Techo Metropolitano y del Perú y el Movimiento de Renovación Urbana CPRU están concertando en la Comisión de Vivienda de la Mesa para la Lucha Contra La Pobreza de Lima un planteamiento para el modelo de gestión y su presupuesto de implementación.

Otros hechos de importancia en el ámbito municipal han sido la aprobación del Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana, mediante Ordenanza 1659 con fecha 19/02/2013, que contempla como meta al 2025 la promoción e implementación de 100000 viviendas. A la fecha está en proceso de elaboración el Plan de Vivienda de Lima Metropolitana en el marco del desarrollo del Plan de Desarrollo Urbano de Lima. De igual importancia ha sido el fortalecimiento de la Asamblea Metropolitana, que en la anterior gestión solo cumplió un rol decorativo, pero que en esta gestión aprobó el Acuerdo por Lima (junio de 2012); al finalizar el año 2012 contribuyó en la aprobación de la Ordenanza del Plan Regional de Desarrollo Concertado; la aprobación del Reglamento del presupuesto participativo y la conformación de la Comisión de seguimiento del Plan Regional de Desarrollo Concertado.

HABITABILIDAD, DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS MATERIALES E INFRAESTRUCTURA

El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y los barrios, incluyendo la disponibilidad de servicios e infraestructura de los sectores de menores ingresos no ha recibido atención preferente y efectiva. En este campo lo más importante ha sido el desempeño del programa Barrio Mío, conducido por la Municipalidad de Lima Metropolitana, aunque su nivel de concreción es aún inicial. De acuerdo a información de su página web Barrio Mío está invirtiendo alrededor de S/. 300 millones.

El Ministerio de Vivienda, que en enero del 2012 había creado el programa de Mejoramiento Integral de Barrios, en julio de 2012 anunció que invertirá 1500 millones de soles en la construcción de pistas, veredas y sardineles en asentamientos humanos y centros poblados con índices de pobreza. Sin embargo, por la información proporcionada por la página web del Ministerio, no se habría alcanzado la meta establecida, ya que considerando un periodo mayor (de agosto 2011 a septiembre 2013) e incluyendo en un mismo dato el monto ejecutado y transferido, ambos suman 1310 millones.

Los medios de prensa priorizaron su atención en las inversiones inmobiliarias y la burbuja inmobiliaria, reclamando mayores terrenos para poder ofrecer viviendas, sin especificar cuantos irían a los sectores de menores ingresos, pero lo más grave es que con ese argumento se busca expandir la ciudad a distritos de Lurín y Chilca, sumado a la intensa actividad inmobiliaria en el distrito de Carabayllo, afectando de esta manera el remanente agrícola de la aglomeración limeña. Mientras la rentabilidad económica funcione sin restricciones basadas en el desarrollo sustentable, el destino de las áreas agrícolas será convertirse en terrenos urbanos y las condiciones de habitabilidad de la ciudad en su conjunto se resentirán notablemente.

El Ministerio de Vivienda anunció la creación de cinco nuevos proyectos inmobiliarios con más de 16 mil viviendas en Lima, Ica, Tacna e Iquitos. Entre ellos el Proyecto Habitacional de Interés Social en Laderas de Cerro El Agustino; Ciudad Alameda de Ancón; Ciudad de la Concordia en Tacna; Parque Conmemorativo de la Independencia en Pisco (Ica); Alameda del Litoral en Pisco; así como un proyecto teleférico en Lima, un hipermercado en Belén (Iquitos) y Módulos Multideportivos a nivel nacional.

MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT RURAL, SANEAMIENTO Y VIVIENDA

El ámbito rural se refiere principalmente a poblaciones que habitan en centros poblados de menos de 400 viviendas y que por lo general se ubica en el quintil más bajo de pobreza, habla lengua nativa y tiene bajo nivel educativo. A ello deben sumarse sus precarias condiciones de alojamiento y saneamiento que requieren una atención urgente del Estado, sobre todo las poblaciones que se ubican en los pisos más altos y sufren el embate de las heladas.

EL SANEAMIENTO RURAL

El problema en el Perú radica en que no más del 30% de aproximadamente 8 millones de personas de los hogares del medio rural tiene saneamiento mejorado. En este contexto resulta de gran importancia la resolución del 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que declaró al acceso seguro al agua potable salubre y al saneamiento como un derecho humano fundamental, para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos. En este sentido el Gobierno ha realizado un paso importante al establecer en la Resolución Ministerial 065-2013-Vivienda que la inversión en saneamiento rural, en zonas dispersas en adelante, será de un baño apropiado para una vida digna, es decir no más letrinas. El baño se constituye en una unidad básica de saneamiento que contiene: una caseta con material de la zona, un lavatorio, inodoro, ducha, así como urinario y tanque de almacenamiento de agua de ser necesario. Asimismo se ha presentado una “Guía de Opciones Técnicas para Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento para Centros Poblados del Ámbito Rural”, se han precisado dos tecnologías apropiadas como es el UBS con arrastre hidráulico con biodigestores y la UBS Ecológico y Compostero de doble cámara.

Para este año el Gobierno se ha propuesto atender, con servicios de agua y saneamiento de calidad, a un millón de pobladores rurales de 3000 centros poblados, con una inversión de 3600 millones de nuevos soles. Para el año 2016, la meta es atender con servicios de agua y saneamiento al 58% de las 11640 localidades rurales que concentran el 39% de la población rural.

LA VIVIENDA RURAL

La vivienda rural es uno de los aspectos más olvidados en el país; el primer Informe Nacional de Vivienda en el Perú, realizado por el Arq. Córdova en el año 1959, indicaba un problema cualitativo de la vivienda rural tan igual como lo que sucede más de medio siglo

después: casas de adobe rajadas o de madera en deterioro, techos de paja que no protegen de la humedad ni del frío, déficit de agua y saneamiento, es decir, alta vulnerabilidad física. Ello nos indica que ha existido un abandono total de esta parte del país por parte del Estado.

El actual gobierno ha anunciado una política de inclusión social de la población rural, con una inversión de 2500 millones de soles en el mejoramiento de las viviendas rurales, a través del Programa de Apoyo al Hábitat Rural (PAHR). La estrategia para implementar este proceso se basa en la implementación de los Centros de Servicio de Apoyo al Hábitat Rural, denominados Tambos que operarán como centros de apoyo del gobierno nacional, para lo cual contarán con una cuadrilla técnica o de proyectos que desarrollará acciones orientadas al mejoramiento de viviendas (a través de Sencico), ya sea para el mejoramiento de pisos de cemento, mejoramiento de techos, solución sanitaria, solución de dotación de energía eléctrica alternativa y renovable, etc. Sin embargo, hasta la fecha se han construido aproximadamente 200 en quince regiones del país, de los cuales están funcionando la mitad, pero no hay una iniciativa masiva de acción de mejoramiento de las viviendas rurales. El programa se limita a acciones piloto en reacción a situaciones de riesgo, como es el caso del proyecto emblemático Belén Sostenible donde se beneficiarán a más de 14 mil pobladores de Belén, construyendo 2051 viviendas en madera, así también en Puno y Arequipa por el friaje.

Asimismo, el Gobierno ha ofrecido 11204 intervenciones de mejoramiento de vivienda rural, se ha previsto 700 en Piura, 1200 en Cajamarca, 300 en Huánuco, 500 en Pasco, 700 en Junín, 2500 en Ayacucho, 800 en Huancavelica, 400 en Arequipa, 1254 en Loreto, 900 en Apurímac, 700 en Cusco y 1250 en Puno. Para ello se han realizado diagnósticos, inventarios y prototipos de vivienda rural para la intervención en los ámbitos de jurisdicción de los Tambos.

MOVILIZACIÓN SOCIAL

El surgimiento del Movimiento Sin Techo en la escena social nacional modifica la tendencia de las organizaciones vecinales de organizarse y movilizarse en reivindicación de su derecho a acceder al suelo y servicios básicos. En este caso contamos con una organización que reivindica su derecho a la vivienda digna y reclama a diversas instancias del Estado el establecimiento de políticas acordes con este derecho. El proceso de constitución de este movimiento ha tenido dificultades internas, pero se ha mantenido fortalecido a nivel nacional y en Lima Metropolitana. El 5 de junio de 2013 realizó movilizaciones solicitando al Congreso de la República agendar el debate sobre el proyecto de Ley N° 1000 "Vivienda orientada a los sectores de menores recursos económicos", que cuenta con dictamen aprobatorio; a la Municipalidad de Lima para que asigne presupuesto e implemente el Programa Municipal de Vivienda Popular y a la Presidencia del Consejo de Ministros se transfieran tierras a la Municipalidad de Lima para la implementación del Programa Municipal de Vivienda Popular.



NO
A LAS CONCESIONES
MINERAS Y
PETROLERAS
TRANSNACIONALES

8. INFORME SOBRE EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y ADECUADO⁶⁵

A dos años de iniciada la gestión del presidente Ollanta Humala Tasso, nuestra apreciación es que el Estado peruano “borra con una mano lo que hace con la otra”. Desde la nueva transformación a la Hoja de Ruta han pasado dos años y la situación del derecho a un ambiente sano y equilibrado en el Perú no ha mejorado sustancialmente. En los últimos doce meses, se han dado avances en materia de gestión ambiental, pero también se han presentado importantes retrocesos que dan como saldo un balance negativo ya que el Estado no garantiza los derechos ambientales de la población. Es más, en los últimos meses del período que evaluamos, los cambios en el marco normativo que favorece la inversión privada, afectaban la precaria institucionalidad ambiental de nuestro país.

La tendencia de los conflictos sociales se ha mantenido. El 50% de los conflictos continúan siendo de carácter socioambiental⁶⁵ y también se mantiene la tendencia a que un 70% de los mismos se produzcan por la presencia de actividades mineras.

Los temas críticos, respecto al derecho que tenemos los peruanos y peruanas a un medio ambiente equilibrado y adecuado para la vida, están referidos a un conjunto de políticas públicas, marcos normativos y prácticas gubernamentales y privadas que lejos de garantizar este derecho, lo vulneran por acción o por omisión.

Temas clave como el ordenamiento territorial (OT), la calidad de aire, la calidad de agua, la calidad de los suelos, la protección de zonas productoras de agua y ecosistemas frágiles, la certificación ambiental, los límites máximos permisibles, el tratamiento de aguas residuales, la remediación de pasivos ambientales, la gestión de los recursos hídricos en un contexto de cambio climático, la participación ciudadana, entre otros, son los temas de una agenda ambiental pendiente que tiene el Estado peruano con la población.

En mayo de 2013, en el marco de una fuerte presión de grupos económicos y medios de comunicación, fueron publicadas una serie de normas que modifican los controles ambientales, flexibilizándolos. En rueda de prensa con los medios especializados el presidente Humala anunció siete medidas, que según el Ministro de Economía Luis Castilla, junto con otras medidas, destrabarían inversiones por más de 15 mil millones de dólares. Entre las medidas anunciadas, se señaló la creación de un equipo de especialistas del sector privado, que haría seguimiento a las principales inversiones, vería el aspecto normativo y propondría mejoras en la eficiencia de procesos, con la finalidad de reducir y mejorar

64 Elaborado por Julia Cuadros Falla, CooperAcción

65 Reportes de Conflictos de la Defensoría del Pueblo.

los trámites. La Ley N° 30025, también denominada Ley de Expropiaciones fue otra de las medidas anunciadas; esta norma busca agilizar el uso de los terrenos para obras de infraestructura, en particular para el sector de transportes y comunicaciones.

En este marco se inscriben los decretos supremos 054 y 060 que establecen disposiciones para facilitar la inversión tanto pública como privada y que en nuestra opinión reducen los filtros ambientales y sociales necesarios para una gestión ambiental responsable y respetuosa de los derechos ambientales.

El DS 060-2013-PCM del 25 de mayo, agiliza la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) detallados y semi detallados, estableciendo un plazo máximo de 81 días, con el agravante que la institucionalidad ambiental que está en los sectores no está preparada para realizar evaluaciones ambientales rigurosas.

La norma establece un plazo de 30 días para opiniones técnicas de otras entidades públicas como el ANA, SERNANP, Ministerio de Cultura, distintas al evaluador. Pero, ¿pueden los sectores en 30 días evaluar seriamente un EIA y dar una opinión técnica rigurosa y confiable? Igualmente son insuficientes los diez días que se establecen para pronunciarse sobre el levantamiento de las observaciones, por parte del titular del proyecto (quien no tiene un plazo límite para levantar las observaciones). Finalmente, para “ponerle la cereza al pastel” de la flexibilización, la autoridad evaluadora sólo contará con 20 días para tomar una decisión final; todo ello sin contar con mecanismos de participación ciudadana, que ahora sí han sido obviados por la norma.

Como hemos venido señalando, la política para la aprobación de los EIA estaba marcada por el “principio” de aprobarlos sí o sí; es más, uno de los indicadores de eficiencia, por ejemplo, del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) era el número de EIA aprobados por año, como difundía la oficina de prensa de esa entidad. Ahora con esta norma queda confirmado que la aprobación de EIA es solo un mero trámite administrativo mas no, como debería ser, un instrumento técnico y riguroso que garantice un ambiente sano y adecuado para las poblaciones y ecosistemas donde se van a desarrollar actividades extractivas. Acompaña a esta medida una sanción a la que pueden hacerse acreedores los funcionarios que la incumplan.

Lo mismo ha sucedido con el DS 054-2013-PCM, que establece la aplicación del silencio administrativo positivo para la aprobación del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), quitándole la competencia al sector correspondiente y nuevamente configurándose el sector energía y minas en juez y parte, en lo que se refiere a patrimonio cultural. Esta norma, adicionalmente, vulnera las obligaciones que el Estado peruano tiene a nivel internacional.

Pero un tema que preocupa aun más que la reducción de plazos para la aprobación de EIA, son los cambios que se establecen respecto a los términos de referencia comunes (TDR-C) para su elaboración. Los TDR-C, tienen un plazo de 20 días contados a partir de la vigencia de la norma y deberían haber sido elaborados por las autoridades que participan en la evaluación de los EIA (ministerios sectoriales); sobre esta propuesta inicial, las entidades que emiten opinión en procedimientos de aprobación de EIA tienen cinco días dentro de los 20 días señalados para alcanzar sus observaciones y/u opiniones. El Mi-

nisterio del Ambiente (MINAM) sólo tomaría conocimiento del documento “consensuado” entre los sectores, limitándose de esta manera su rol regulador, ya que no podrá emitir opinión al respecto de lo consensuado entre los sectores. Asimismo, la norma no establece la necesidad de contar con términos de referencia específicos, toda vez que nuestro país cuenta con una gran diversidad de ecosistemas y donde no es lo mismo evaluar el impacto ambiental en una zona de costa que en una zona altiplánica, amazónica, de páramo, etc. A ello se añade el agravante que las entidades que emiten opinión sobre EIA no podrán pronunciarse o pedir información sobre aspectos no claros o técnicamente incorrectos en los que incurra el EIA. Con esta medida se curan en salud para que no vuelva a suceder lo que pasó en el Caso Conga, donde el MINEM identificó una serie de irregularidades en un EIA que ya había sido aprobado.

Estos cambios debilitan aún más la frágil institucionalidad ambiental que tiene nuestro país.

Por otro lado, la aprobación del Servicio Nacional de Certificación para las Inversiones Sostenibles (SENACE), creado y aprobado a fines de 2012 y que forma parte del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), recién comenzará a operar en abril de 2014. A inicios de junio pasado, el titular del MINAM señaló que en esa quincena se iba a elegir al Jefe del SENACE; antes, en febrero se había anunciado que en dos meses se le elegiría. Sin embargo, a la fecha no ha sido nombrado.

Si bien se ha dado un paso importante con la creación de este organismo, el mismo ha nacido con graves deficiencias porque deja abierta la posibilidad de que si un proyecto extractivo es considerado como “estratégico”, la revisión y aprobación del EIA esté a cargo del propio MINEM; de este modo, nuevamente el MINEM es juez y parte en un proceso que debe ser eminentemente técnico y dejar de ser un proceso administrativo.

A pesar de los esfuerzos que parecen desplegarse desde el MINAM, lamentablemente, a estas deficiencias de carácter estructural, se agrega el recorte de competencias y el débil rol de evaluación y fiscalización ambiental por parte del Estado. La Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), creada en 2008 junto con el MINAM, nació con una falla de origen, ya que la función de evaluación ambiental se quedó en los sectores, particularmente energía y minas. Respecto a las funciones fiscalizadora y sancionadora, a pesar de los esfuerzos realizados por fortalecerlas, lo real es que con la creación del SENACE se pone en tela de juicio el rol que la OEFA puede cumplir. Según el Viceministro de Gestión Ambiental, la OEFA se encargaría de fiscalizar operaciones activas y verificar se cumplan las obligaciones de cierre de las industrias extractivas, extendiendo su rol fiscalizador a otras actividades industriales en las que no se exige la aprobación de un EIA. Sin embargo, nos preguntamos si se está “complejizando” la institucionalidad ambiental, sin fortalecer realmente las instituciones que se requiere para garantizar la protección ambiental.

En este escenario, se presentó una controversia respecto a la vigencia del Estándar de Calidad de Aire – ECA para dióxido de azufre, aprobado en el año 2009, al ser cuestionado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía y por un funcionario de la empresa Southern Perú. El ECA establece que el límite máximo de emisiones de SO₂ es de 80 microgramos por metro cúbico (80 ug/m³), cifra que deberá reducirse a partir del 1 de enero

de 2014 a $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$, límite que deberá ser acatado por todas las fuentes generadoras de SO_2 en las zonas urbanas.

Lamentablemente, frente a la presión de los poderes económicos, se emitió el DS 006-2013-MINAM, del 19 de junio pasado, el propio viceministro de Gestión Ambiental, Mariano Castro, señaló que las empresas podían aplicar el numeral 2.2 del Anexo “Disposiciones Complementarias...” del citado DS. El viceministro declaró que “Se ratifica la vigencia de los $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ a partir del 2014. Pero si hay información de que, por la naturaleza misma, existen cuencas atmosféricas que superan el nivel de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$, los titulares de actividades económicas (empresas) que están en esas cuencas deben dar cuenta de ello, y presentar un informe donde se acredite que no hay tecnología disponible (para cumplir el estándar)”; se abre, de este modo, la posibilidad de que empresas como Southern Perú en Ilo -que opera con niveles cercanos a $365 \mu\text{g}/\text{m}^3$ - o DoeRun Perú -en el Complejo Metalúrgico de La Oroya, que trabaja con un circuito de zinc y otro de plomo, que opera con un estándar de $80 \mu\text{g}/\text{m}^3$ - continúen afectando el derecho a un ambiente sano y adecuado, y afectando el derecho a la salud de las personas.

El impacto de la industria, principalmente extractiva, en las fuentes hídricas en un contexto de cambio climático, agrava nuestra vulnerabilidad como país frente a eventos extremos. El impacto con efluentes que superan los LMP en los cursos de las aguas superficiales y subterráneas, afecta el medio ambiente y la salud de las personas. Continúa la afectación en la cantidad, disponibilidad y calidad del agua en aquellas zonas donde se desarrollan actividades extractivas mineras e hidrocarburíferas, agroindustriales, o de agricultura intensiva.

Los contratos internacionales para proveer de energía hidroeléctrica a una industria altamente consumidora de agua y energía, como la actividad minera, producen un alto impacto en la vida de las personas, en su mayoría pueblos indígenas y en el medio propiamente dicho. Aquí debemos destacar el impacto en el medio ambiente y, por tanto, en la calidad de vida de la población, del proyecto de realizar 22 hidroeléctricas sobre el río Marañón. Pensar que una intervención de esa magnitud y naturaleza no va a tener graves impactos negativos es no considerar el grave riesgo actual y futuro en cuanto a deterioro ambiental y social se refiere.

Según el MINEM, en nuestro país a diciembre de 2012, existían aproximadamente 7000 pasivos ambientales mineros, de los cuales el 10% eran considerados de alto riesgo. Según el informe de la Dirección General de Minería, Ancash es la región con el mayor número de pasivos ambientales cuenta con 1115, le sigue Cajamarca con 1019, Huancavelica con 830 y Puno con 522.

Según la Autoridad Nacional del Agua (ANA), todos los ríos de nuestro país se encuentran contaminados por diferentes tipos de pasivos ambientales, destacándose la contaminación por pasivos ambientales mineros y por aguas residuales. Las cuencas más afectadas son la cuenca del Santa (Ancash), la cuenca del Vilcanota (Cusco) y los ríos Rímac y el Mantaro.

Un caso emblemático es el referido al Lote 192, los pueblos indígenas Kichwas del Pas-taza, han señalado que la reparación de los pasivos ambientales dejados por la empresa

Oxy en 40 años de explotación, es una condición para el proceso de consulta previa que debe realizarse en ese lote.

Hace un año el MINEM anunció que estaba invirtiendo recursos propios en la remediación de pasivos ambientales, con la esperanza de que luego pudieran cobrar a las empresas concesionarias. Señaló que en Cajamarca el Estado asumiría la remediación de 119 pasivos ambientales, por un valor de 8 millones de soles. Respecto a los pasivos ambientales del sector hidrocarburos la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, señaló que no se contaba con un inventario de estos pasivos; y que se habría producido una controversia entre los sectores energía y minas y medio ambiente, respecto a qué organismo es el que tiene que realizar este conteo. El 18 de marzo pasado, el MINEM, mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-MEM/DM, dispuso que la empresa Activos Mineros ejecute la remediación de pasivos ambientales calificados de muy alto riesgo en las regiones Ancash, Lima, Cajamarca, Huancavelica, Pasco, Junín e Ica⁶⁶; que identifique a los responsables de estos pasivos e inicie las acciones legales correspondientes, a fin de exigir la devolución del monto invertido más los intereses respectivos. Sin embargo, remediar sólo diez pasivos mineros de 7000 inventariados es un saludo a la bandera, no aborda con seriedad la solución de este grave problema.

Otro tema de gran relevancia por la afectación directa a los derechos de la población a un medio ambiente sano y adecuado, son los impactos producidos por la pequeña minería y minería artesanal, principalmente ilegal, en costa, sierra y selva. Esta actividad afecta fuentes de agua superficial y subterránea, ecosistemas frágiles como el bosque seco y los bosques primarios amazónicos. Madre de Dios es víctima de una visión de corto plazo de parte del Estado que consideró durante décadas a la Amazonía como un territorio vacío; que privilegió las grandes operaciones mineras; que subvaloró la necesidad de la gente de agenciarse medios de vida para enfrentar el ajuste estructural, la crisis económica y la violencia política, mezcla mortal que se vio aderezada con el alza del precio internacional del oro. La situación se ha agravado por la ausencia del Estado, justamente en aquellas zonas donde los megaproyectos y las actividades extractivas mineras, petroleras, forestales, gasíferas se desarrollan.

Constatamos la existencia de una alianza perversa entre Estado y empresa privada o titulares de concesiones, que permite actividades ilegales en concesiones legalmente otorgadas, que promueven la ilegalidad a través de la venta de maquinaria pesada utilizada en la minería aluvial, la venta de combustibles e insumos químicos como cianuro y mercurio. En resumen, acciones ilegales ejecutadas por parte de empresas formalmente constituidas y de renombre nacional e internacional.

De otro lado, el mar peruano afronta una grave situación de depredación y contaminación altamente peligrosa para la subsistencia de las especies, lo que tiene un impacto directo en la seguridad alimentaria de la población y en la calidad de su medio ambiente. Existe una situación de sobrepesca de especies como la anchoveta y la merluza. Asimismo, la zona marina costera se ve impactada por la contaminación proveniente de relaves mine-

66 Los proyectos de remediación son RelaveraTicapampa, Acombamba, Lichicocha, Pacococha, Chugur, Santa Rosa 2, Azulmina, Delta Upamayo y Río San Juan, y Saramarca.

ros y del vertimiento de desechos con altas dosis de elementos tóxicos, además de las aguas servidas.

En esta situación, los impactos y la vulneración del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, afecta en forma diferenciada a varones y mujeres; la afectación se agrava en zonas de mayor pobreza y en zonas rurales. La contaminación ambiental y la depredación de los recursos naturales afecta directamente a las mujeres, que aprovechan estos recursos existentes en sus territorios, en los bosques y otros ecosistemas, para obtener alimentos, plantas medicinales y combustible, generando ingresos que se destinan a complementar la economía familiar. De allí que las mujeres estén alcanzando un nivel de liderazgo importante en la defensa del medio ambiente, como lo han demostrado las mujeres organizadas en Conga o Río Blanco.

Nuestro país será sede de la Conferencia de las Partes (COP20) sobre cambio climático en diciembre de 2014; sin embargo, somos un país que aún no cuenta con una política pública sobre este tema. Las políticas públicas de promoción de la inversión privada contradicen en su esencia principios elementales de protección ambiental y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Lamentablemente, los diversos gobiernos que vienen administrando nuestro país, están demostrando que el Estado peruano está atravesado por la corrupción y la existencia de malos funcionarios. Existe una falta de voluntad política para abordar los temas de fondo, de carácter estructural que permitirían avanzar hacia un real desarrollo de nuestro país. Tenemos un Estado y un gobierno que presionados por grandes intereses económicos son incapaces de cumplir sus propios ofrecimientos, que buscan la salida fácil, rápida.

La violación al derecho a un medio ambiente sano y adecuado siempre estará acompañada de la violación de otros derechos, a la salud, al trabajo digno, a servicios adecuados, a la participación ciudadana y a la decisión sobre nuestros propios destinos; confirmándose así la esencia de los derechos humanos interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

La promoción desde el gobierno de un modelo económico primario exportador, dependiente de las industrias extractivas, que lejos de diversificar la economía promueve la explotación intensiva de recursos naturales con grave afectación ambiental, atenta contra el derecho que tenemos los peruanos y peruanas a un ambiente sano y equilibrado, según lo sancionan la Constitución Política del Perú, la Ley General del Ambiente y los instrumentos internacionales.

RECOMENDACIONES

Producir cambios en las políticas públicas relacionadas al medio ambiente, requiere un Estado con una mirada de largo aliento e integral, respecto a la concordancia que debe existir entre diferentes aspectos y diferentes sectores.

Requerimos dotarnos de una Ley de Ordenamiento Territorial, que permita el crecimiento ordenado de las diferentes actividades productivas. Una ley que indique dónde sí y dónde no se pueden realizar actividades extractivas y de qué naturaleza y dimensión.

Se requiere fortalecer la institucionalidad ambiental, lo que no debe significar dotarnos de un sinfín de organismos, sino de una política integral de carácter estratégico y transversal a todos los sectores, con una autoridad ambiental autónoma con competencias y funciones definidas. No se puede seguir flexibilizando los controles ambientales, cediendo a las presiones. Se requiere continuar poniéndole fuerza al proceso de formalización de la minería en pequeña escala, continuar con la interdicción de la minería ilegal, desarrollar programas integrales para los mineros que sí podrán formalizarse, y alternativas económicas viables para aquellos que no podrán hacerlo, en estrecha coordinación con los gobiernos regionales, fortaleciendo sus capacidades y dotándolos de los recursos necesarios.

Se requiere una inteligencia entre los tres niveles de gobierno, desechando la práctica centralista de continuar tomando las decisiones en la Capital de la República.

Requerimos un Estado y una administración pública que no ceda a las presiones de los grupos de poder, que aplique una política de transparencia y rendición de cuentas, para que sea menos vulnerable a la corrupción; que ponga el interés de la mayoría de peruanos y peruanas, por encima de los intereses de los grupos económicos de todo tipo.

Requerimos que se tomen medidas urgentes, adecuadas, oportunas para remediar los pasivos ambientales producidos por las diferentes actividades productivas, que se repare a las víctimas de la contaminación y se sancione a los responsables.

Requerimos un Estado que consulte a la población, que facilite e institucionalice los espacios de participación ciudadana, que tome en cuenta la opinión de la gente, que la escuche y que no piense que los conflictos son el resultado de un grupo de agitadores. Ello implicará modificar una serie de normas que están obviando la participación como un principio de la democracia.

Requerimos un Estado que no sacrifique la calidad ambiental por la inversión a cualquier costo. Un Estado con voluntad política para abordar las causas estructurales del deterioro ambiental y de la violación del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado; que no borre con una mano lo que hace con la otra.

9. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES⁶⁸

En respuesta a sucesivos informes del Estado peruano al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este organismo emitió un conjunto de recomendaciones el 30 de mayo de 2012.

El Comité recomendó adoptar medidas para velar por la igualdad de la remuneración entre hombres y mujeres por el trabajo de igual valor. Asimismo, mostró su preocupación porque el 30% de los asalariados cobre un sueldo inferior al mínimo vital, el volumen de empleo no registrado y la escasa capacidad de las unidades de inspección del trabajo⁶⁸.

Con ello, recomendó al Estado peruano tomar medidas para promover el empleo de las personas con discapacidad, protegerlas contra la discriminación en el trabajo y asegurar el cumplimiento de la asignación de la cuota de 3% a las personas con discapacidad en las instituciones públicas⁶⁹.

Asimismo, recomendó adoptar medidas efectivas para aumentar la tasa de empleo, especialmente en zonas rurales, y superar las dificultades para elaborar y aplicar las políticas de empleo⁷⁰. De otro lado, instó al Estado a adoptar medidas contra el trabajo forzoso mediante la aplicación efectiva y evaluación del Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, asignándole los recursos necesarios⁷¹, así como la lucha contra el trabajo infantil, garantizando que la protección de los niños contra la explotación económica y la exposición al trabajo peligroso o abusivo⁷².

Entre otros puntos, destacó: i) la necesidad de modificar las normas de promoción del sector agrario (para que no se les pague un sueldo inferior al salario mínimo, que no se le exija hacer horario especial y que se les indemnice por despido improcedente); ii) garantizar los derechos de los trabajadores, incluidos los migrantes y extranjeros, especialmente para la formación de sindicatos; iii) garantizar la cobertura universal de la seguridad social, sobretodo de las personas con discapacidad y del sector privado, etc.⁷³

67 Documento preparado por el Equipo Laboral de CEDAL.

68 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observaciones Finales del Comité a los informes periódicos combinados segundo al cuarto del Perú. E/C.12/PER/CO/2-4. 30 de mayo de 2012. Párrafos 9 y 10.

69 Ibid. Párrafo 6.

70 Ibid. Párrafo 7.

71 Ibid. Párrafo 8.

72 Ibid. Párrafo 15.

73 Ibid. Párrafo 12, 13 y 14 respectivamente.

Estas recomendaciones derivan de las obligaciones que el Estado Peruano ha adquirido en materia de derechos laborales a través de los convenios de la OIT. De manera sucinta estos incluyen:

Jornada de trabajo

- Convenio N° 1 – OIT sobre las horas de trabajo en la industria (1919)
- Convenio N° 30 – OIT sobre las horas de trabajo en el comercio y oficinas (1930)
- Convenio N° 47 – OIT sobre las cuarenta horas (1935)

Descanso semanal remunerado

- Convenio N° 14 – OIT sobre el descanso semanal en la industria (1921)
- Convenio N° 106 – OIT sobre el descanso semanal en el comercio y la oficina (1957)

Vacaciones

- Convenio N° 52 – OIT sobre las vacaciones pagadas (1936)
- Convenio N° 132 – OIT sobre las vacaciones pagadas – revisado (1970)

Estabilidad laboral

- Convenio N° 158 - OIT (1982)

Seguridad e higiene en el trabajo

- Convenio N° 155 - OIT (1981)

Salario justo

- Convenio N° 95 – OIT sobre la protección del salario (1949)
- Convenio N° 131 – OIT sobre las fijación de salarios mínimos (1970)

Igualdad y no discriminación

- Convenio N° 100 – OIT sobre igualdad de remuneración (1951)
- Convenio N° 111 – OIT sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958)
- Convenio N° 156 – OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981)

Trabajo forzoso

- Convenio N° 29-OIT sobre el trabajo forzoso (1930)
- Convenio N° 105-OIT sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)

En el ámbito nacional, hasta el momento el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre cuatro casos de especial relevancia en el ámbito laboral. El primero de ellos alude a la adecuada protección contra el despido arbitrario. El segundo al igual que el tercero, trata el tema de la reducción de las remuneraciones, y como se podrá apreciar más adelante, en ambos casos, el Tribunal emitió dos sentencias contradictorias. Finalmente, en el cuarto caso se analiza la reserva de las comunicaciones y la revisión de correos electrónicos de los trabajadores por sus empleadores.

DIAGNÓSTICO NORMATIVO

Los derechos laborales cuentan con protección constitucional. En este sentido, el artículo 2 numeral 15 de la Constitución del Perú señala que “toda persona tiene derecho a (...) trabajar libremente, con sujeción a la ley”. De igual manera, el artículo 22 establece que “el trabajo es un deber y un derecho”; y agrega que “el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan”, respectivamente.

Desde el artículo 23 al artículo 29, la Constitución establece las siguientes garantías:

- Protección especial para los niños, mujeres que son madres y personas con discapacidad que estén trabajando.
- El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.
- Derecho a una remuneración equitativa.
- Los Estados deben regular las remuneraciones mínimas, con participación de los trabajadores y de los empleadores.
- Jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo.
- Derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.
- Respeto a los principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, carácter irrenunciable de los derechos establecidos por la Constitución y la Ley.
- Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.
- Protección adecuada al trabajador ante el caso de despido arbitrario
- Reconocimiento al derecho de sindicación, negociación colectiva y huelga.
- El Estado reconoce el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de la empresa y promueve otras formas de participación.

Bajo este contexto, se ha establecido una legislación que trata de ser acorde con las disposiciones constitucionales.

En este sentido, el Decreto Legislativo N° 72874, Ley de Fomento al Empleo, regula los siguientes temas:

- Una protección preventiva frente al despido.
- Presunción de la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado.
- Modalidades de celebración de los contratos de trabajo.
- Protección frente al despido arbitrario.
- Formas de concluir una relación laboral.

Al amparo de facultades legislativas otorgadas por el Congreso, se dictó el Decreto Legislativo N° 854, para regular las facultades de dirección de los empleadores. Su artículo 8 aprueba los turnos de trabajo de acuerdo a las necesidades del empleador. La jornada de trabajo de 48 horas semanales y ocho horas diarias es establecida por el artículo 1. El sobre tiempo es regulado por el artículo 10 que requiere el pago de una sobre tasa de 25% adicional al valor de la hora ordinaria de trabajo por las dos primeras horas en sobre tiempo y de 35% por las demás, hasta un máximo de cuatro. En caso de jornadas acumulativas el sobre tiempo se paga con descanso. Mediante el Decreto Legislativo N° 713 (1991) se consolidó la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Los derechos laborales de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada son también regulados por el Decreto Supremo N° 001-96-TR, Reglamento de la Ley de Fomento del Empleo, publicado el 26 de enero de 1996.

En cuanto concierne a los trabajadores del sector público, estos están sujetos al Decreto Legislativo N° 276⁷⁵, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, publicada el 24 de marzo de 1984 y al Decreto Supremo N° 005-90-PCM, Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, publicado el 18 de enero de 1990. Por otro lado, mediante la Ley N° 2404⁷⁶ se dispuso que los servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tuvieran más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos sino por las causas previstas en el capítulo V del Decreto Legislativo N° 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él.

En este punto, cabe señalar que mediante Ley N° 29157⁷⁷ el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo facultades para legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda, y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento, entre las que se encuentran las destinadas al fortalecimiento institucional y a la modernización del Estado. Frente a ello, se publicó el Decreto Legislativo N° 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), cuyo artículo 1 sentaba como finalidad de la norma la de garantizar los principios de méritos y capacidad, igualdad de oportunidades y profesionalismo de la administración pública. El régimen CAS fue creado para aplicarse a toda entidad pública sujeta al Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y a otras normas que regulan carreras administrativas especiales; asimismo, a las entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, con excepción de las empresas del Estado.

Mediante demanda contenida en el Expediente N° 00002-2010-PI-TC se cuestionó la constitucionalidad del régimen CAS. En efecto, los demandantes (más de 5000 ciudadanos) fundamentaron su petitorio en que la citada norma y su reglamento, Decreto Supremo N° 075-2008-PMC, introducen un régimen administrativo carentes de derechos laborales

75 Publicada el 24 de marzo de 1984.

76 Publicada el 28 de diciembre de 2012.

77 Publicada el 20 de diciembre de 2007.

por encima incluso de los regímenes existentes, lo que vulnera el artículo 22 de la Constitución Política del Perú, régimen que conviviría con otro que provee derechos mínimos, generando una situación de desigualdad en el mismo centro de laborales. Señalando asimismo que su articulado se contradecía al buscar garantizar los principios de méritos y capacidades, igualdad de oportunidades y profesionalismo, pero a la vez señalando que no se le confunda con los otros dos regímenes laborales, siendo a la vez de carácter temporal y determinado pero renovable ilimitadamente, recibiendo una contribución económica. Asimismo, basaron su inconstitucionalidad en que el régimen no otorgaba beneficios laborales más allá de quince días de vacaciones, así como impedía el ejercicio de la sindicalización y la negociación colectiva violando lo establecido en la Constitución, entre otros argumentos.

Mediante sentencia del Tribunal Constitucional⁷⁸, se declaró infundada la demanda señalando que toda actividad interpretativa hecha sobre el régimen deba entenderse que dicho contrato es propiamente un régimen “especial” de contratación de servicios para el sector público, el que resulta compatible con la Constitución (FJ 47). Asimismo, sobre los beneficios laborales señala que su acceso y goce están determinados por la ley ordinaria por lo que no emite pronunciamiento (FJ 41). Finalmente, advierte una omisión constitucional en la regulación de los derechos de sindicación y huelga⁷⁹, ordenándole al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo su reglamentación⁸⁰.

Posteriormente, mediante Ley N° 29849⁸¹ se dispuso la eliminación gradual del Régimen CAS a partir de 2013, con la implementación del nuevo Régimen del Servicio Civil, modificándose el Decreto Legislativo en el sentido de señalar que el CAS constituye una modalidad especial de contratación laboral, privativa del Estado. En ese sentido, esta ley reconoce derechos laborales a las personas bajo el régimen, insertándose además un beneficio importante a las trabajadoras otorgándoseles el íntegro de su remuneración por maternidad.

Por otro lado, el Congreso ha aprobado en setiembre de 2009 la Ley N° 29049 que concede licencia por paternidad a los trabajadores de la actividad pública y privada.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo aprobó los Lineamientos de Política Socio Laboral 2009-2011, mediante R.M. N° 160-2009-TR del 2 de julio de 2009 (modificada por R.M. 348-2009-MINTRA del 25.11.09), el cual dispone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo fomentará, dirigirá, supervisará y evaluará la política socio laboral orientada al empleo con protección social, particularmente por los sectores con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, como los jóvenes, las personas con discapacidad, las mujeres con escasos recursos y el adulto mayor.

Respecto a la pequeña y micro empresa en agosto de 2008, se aprobó el Decreto Supremo N° 007-2008-TR, Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de la Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña empresa y del Acceso

78 Cuya sentencia fue publicada el 20 septiembre de 2010.

79 Fundamento Jurídico 42.

80 Puntos resolutivos 2 y 3.

81 Publicada el 6 de abril de 2012

al Trabajo Decente. Dicha norma establece en el Título VII el aseguramiento en salud y el sistema de pensiones sociales. Asimismo, en setiembre de 2008 se adoptó el Decreto Supremo N° 008-2007-TR, Reglamento del TUO, el cual en el Título V establece que los trabajadores y conductores de la microempresa serán afiliados al Componente Semisub-sidiado del SIS, con acceso al listado priorizado de intervenciones sanitarias establecido en el Decreto Supremo N° 004- 2007-SA y que los trabajadores de la pequeña empresa son afiliados regulares del Régimen Contributivo de ESSALUD.

En el contexto de estas normas, resulta positiva la aprobación de un Régimen Especial Semicontributivo de Salud y un Sistema Subsidiado de Pensiones Sociales para los trabajadores de dichas empresas. No obstante, la Nueva Ley PYME fue dada en el marco de las facultades otorgadas al Ejecutivo con el fin de adecuar el derecho interno para la implementación del TLC y se utilizó el argumento de la formalización de las MYPES para disminuir sustancialmente el goce de los derechos y beneficios laborales de los trabajadores, es decir, para producir un resultado contrario al propósito de la medida consignada en el Plan Nacional de Derechos Humanos. La discriminación (trabajadores de PYMES con menores derechos que los del régimen común) es contraria a los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia laboral.

No se han adoptado medidas específicas respecto a la normativa que se aplica en la agroindustria. La Ley establece en el Art. 29° que la microempresa sujeta al Régimen Especial Agrario de la Ley N° 27360, Ley de Promoción del Sector Agrario, puede optar por acogerse al régimen laboral especial de salud y pensiones si se trata de trabajadores contratados con posterioridad a la vigencia del Decreto Legislativo N° 1086, publicado el 28 de junio del 2008.

De otro lado, cabe recalcar la importancia de la Nueva Ley Procesal del Trabajo- Ley N° 2749782, la que busca convertirse en un instrumento para la resolución de conflictos jurídicos que se originan por las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, formativa, cooperativista o administrativa, estando excluidas las prestaciones de carácter civil, entrando en vigencia de forma progresiva en diferentes distritos judiciales del Perú.

LA CUESTIÓN DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES EN LAS RELACIONES LABORALES

La expedición de regulaciones específicas en las que las relaciones con el régimen general no son nada claras es una fuente de confusión que amenaza la efectividad de los derechos en el trabajo. Hemos visto como:

- Algunas de las regulaciones especiales declaran la supletoriedad del régimen laboral de la actividad privada.
- Otras declaran la aplicación conjunta de la regulación especial y del régimen laboral de la actividad privada, y dentro de este grupo incluso encontramos normas que no

siempre solucionan la concurrencia normativa con el principio de norma especial, sino que se establece la aplicación del principio de norma más favorable.

- Existen regulaciones que no declaran nada. En estos casos, a veces la regulación especial es insuficiente y plantea la necesidad de recurrir a los métodos de integración.

Los problemas no siempre se resuelven de la mejor forma. Pongamos otro caso. La regulación del trabajo del hogar establece la aplicación concurrente de las reglas especiales y las que regulan el régimen laboral de la actividad privada. Además, señala que en caso de regulaciones concurrentes se aplicará la más favorable al trabajador. Esto significa que:

- Se aplican las reglas especiales.
- Se aplican las reglas generales, que son las aplicables al régimen laboral de la actividad privada.
- En caso de concurrencia de ambas regulaciones se aplica la más favorable.

Bajo este marco, es difícil encontrar la razón de derecho que sustente la no aplicación de la remuneración mínima a los trabajadores del hogar. De conformidad con la Constitución este derecho es de “todos” los trabajadores e incluso las normas que la reajusta periódicamente señalan que alcanza a los trabajadores bajo régimen laboral de la actividad privada (limitación que es cuestionable). En la regulación especial no hay exclusión alguna de este derecho (que también resultaría cuestionable bajo perspectiva constitucional).

REGÍMENES PROMOCIONALES

El establecimiento de diferencias de trato con objetivos promocionales o el derecho desigual igualatorio es un hecho aceptado y forma parte de la tutela antidiscriminatoria que establece condiciones a cumplir: orientarse a garantizar la igualdad en el goce de los derechos y libertades o acelerar la igualdad real; deben ser de carácter temporal y cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos propuestos, lo que implica un monitoreo de su impacto.

El surgimiento de diferencias de trato legislativo con objetivos promocionales no es un dato reciente. Ya en 1978 el contrato de exportación no tradicional planteó que la inobservancia del principio de causalidad permitiría lograr el objetivo económico de promover las exportaciones no tradicionales. Lo que preocupa ahora es la proliferación de esta idea (Regímenes Agrario, MYPE y CAS) cuya justificación u objetivo se asocia ahora a la lucha contra el empleo informal. Ciertamente, parece enteramente legítimo y acorde con el objetivo de lograr la igualdad sustancial, implementar políticas activas que procuren progresivamente el goce de condiciones de empleo dignas. Es más, también es de aceptación unánime que el impulso y desarrollo de, por ejemplo, las MYPE, requiere de medidas que reviertan el empleo informal. Pero, cuestión distinta y carente de fundamento, es señalar, como lo hace el TC del régimen laboral agrario, que el combate contra el trabajo no declarado justifica la aplicación de medidas legislativas de contenido laboral, o que las cuestiones de promoción del empleo puedan recurrir a la rebaja del estándar de protección laboral.

El argumento es el siguiente: dado que el empleo informal (causa) determina la inaplicación del estándar de protección laboral (consecuencias), rebajar dicho estándar de protección a través de una ley especial (causa) revertirá el empleo informal y proveerá la efectividad del estándar en su plenitud si la reducción fuese transitoria (consecuencia). Analicemos más a detalle este enunciado: El enunciado supone que el empleo informal es un gran problema en tanto motiva la inaplicación del estándar de protección laboral. Creemos que aquí se acierta. Según el segundo enunciado, rebajar el estándar de protección (solamente o en conjunto con otras medidas) reducirá el empleo informal. Este enunciado sí es discutible en tanto supone que existe un vínculo causal entre el costo de la protección laboral y la decisión de los empleadores de regularizar el empleo. Aquí las objeciones son de distinto calibre:

- Se garantiza el efecto de la regularización del empleo en base a una elección del empleador (de raigambre en la teoría de la elección racional) sin considerar que el empleo informal tiene también causas estructurales y obedece también a la falta de información.
- No existe evidencia empírica que permita sostener que una política con componentes legislativos basada en la rebaja del estándar de protección laboral haya logrado algún resultado positivo en el objetivo de la formalización del empleo, de la lucha contra el desempleo o del fomento de la competitividad. Es pertinente mencionar una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. El artículo 252 del Código Sustantivo del Trabajo de Colombia fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia del 16 de febrero de 1995, justamente por afectar el principio de igualdad, esto es porque los ingresos del empresario no son causa para alterar la aplicación igualitaria de un derecho. También recordar que la Ley Argentina 24467 incluye como factor sustancial de despegue de la MYPE (de hasta 40 trabajadores) el bono de acceso al crédito básicamente para acceso a bienes de capital e innovación tecnológica, servicios de asesoramiento e información y cuando recae en materia laboral no rebaja ningún derecho laboral y se limita únicamente a simplificar la gestión administrativa del personal.
- De hecho, en nuestro medio, las leyes MYPE y Régimen Agrario son una muestra de inidoneidad con el objetivo propuesto de lucha contra la informalidad. A octubre de 2007, a cuatro años de su vigencia, el número de empresas registradas era de 30 mil, lo que representaba al 4% de las MYPE con asalariados. Sin duda la inscripción aumentó desde la reforma del régimen MYPE (la publicidad se ha incrementado considerablemente) y si consideramos la ampliación del régimen a empresas de hasta 100 trabajadores y confiamos en el dato del Viceministro de Empleo que señala que a marzo estaban registradas 59 mil empresas, tenemos que esto representaría ahora menos de 4% de las MYPE con asalariados en el Perú. Pero incluso a pesar de la reforma ha aumentado el número de trabajadores sin contrato. Según la Encuesta de Hogares del INEI para el año 2009 el número de trabajadores "sin contrato" en las empresas de entre 1 a 100 trabajadores se sigue incrementando (en un 2,5% con relación al año 2008, llegando a 5 millones 200 mil), lo que hace que el porcentaje de trabajadores inscritos en el REMYPE disminuya. Si el número de trabajadores inscritos desde octubre del año 2008 llega a los 150 mil, esto representa poco más de 3% de los trabajadores sin contrato.

En el régimen agrario, en cambio, los resultados evidencian objetivos escondidos, muy distintos a la lucha contra el desempleo y que pueden ser objeto de un nuevo cuestionamiento en vía de inconstitucionalidad. En el año 2005 el propio Presidente de Essalud señalaba que el 80% de los trabajadores bajo este régimen laboran en empresas formales de la actividad agroexportadora, el 50% de lo recaudado proviene de diecisiete grandes empresas, sin problemas de informalidad (o que si los tiene no es porque no pueden pagar) que gracias a esta ley gozan de un subsidio, que desfinancia el sistema de seguridad social. Un reciente estudio sobre este tema señala que el 26% de las empresas inscritas declaran un solo trabajador, que solo puede ser el propietario de la empresa, lo que confirma que el régimen no solo funciona como subsidio sino que además otorga cobertura a quién no corresponde, manteniendo en situación de informalidad a los restantes trabajadores. Adicionalmente a ello, el estudio reporta que aun cuando las grandes empresas sólo representan el 6% de empleadores del sector, concentran el 82% de los trabajadores asegurados.

Pero, asumamos por un momento que la relación es correcta y la medida es idónea y razonable. ¿Son proporcionales estos regímenes especiales? O, siguiendo con el tema MYPE la pregunta más específica sería: ¿es el empleo informal un problema en las empresas de 11 a 100 trabajadores? La respuesta es negativa. Los niveles de trabajo no registrado –trabajadores sin contrato alguno- son extremadamente alarmantes sólo en empresas con menos de 10 trabajadores, pero las empresas con más de 10 trabajadores presentan niveles similares y menores de trabajo no registrado. Ello indica que, aunque se piense necesario adoptar medidas como la rebaja del estándar de protección para fomentar la formalización del empleo, estas medidas deberían circunscribirse al segmento en el que esta situación es problema. En una empresa de 10, 50, 100 o 200 trabajadores el impacto del trabajo no registrado es similar. Cosa muy similar ocurriría con la protección social. Esto quiere decir que la extensión del RLE resultaría excesiva en comparación con el problema que se pretende afrontar, esto es, desproporcionada.

Igual de serias son las implicancias de este régimen en el ejercicio de los derechos sindicales. Estos están ausentes en la regulación CAS (y ahora con la sentencia del TC dejados a la regulación por el Poder Ejecutivo, el empleador) y son inefectivos en el régimen agrario por la alta tasa de temporalidad en la contratación y en las empresas de menos de diecinueve trabajadores en el régimen MYPE por la imposibilidad de conformar sindicatos de empresa y de negociar a nivel de rama.

En balance sobre la cuestión laboral en el Perú al cabo de dos años de administración del gobierno del Presidente Ollanta Humala, es crítico, pues no logra aún implementar las reformas prometidas durante la campaña electoral del año 2011 en materia laboral en la búsqueda de la consolidación del empleo decente y de políticas públicas tendientes a su afirmación progresiva.

El próximo año, el gobierno se somete a un nuevo examen periódico universal del Comité del Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (Comité del Pidesc), donde no tendrá avances significativos que mostrar.



10. INFORME SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS⁸⁴

Tomando en cuenta los derechos garantizados por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) podemos analizar la situación de los derechos de los niños y niñas en el Perú, desde los siguientes ejes:

DERECHO A EXPRESAR SU OPINIÓN (ART. 12 DE LA CDN)

En el país faltan espacios dónde se pueda escuchar y tomar en cuenta las opiniones de los niños, niñas y adolescentes. Esta problemática deriva en gran parte de la ausencia de

83 Elaborado por Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN).

un marco conceptual claro sobre la participación de los niños, niñas y adolescentes con voz propia. Documentos como el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia y el Código del Niño y del Adolescente no definen claramente los lineamientos para construir programas y proyectos a través de los cuales las autoridades puedan promover la participación de niñas, niños y adolescentes en las familias, las escuelas y los espacios públicos.

DERECHO A LA IDENTIDAD (ART. 8 DE LA CDN)

La situación de indocumentación que concierne al 6% de los niños, niñas y adolescentes⁸⁴ representa una limitación severa al ejercicio de sus derechos, dificultando su acceso a los servicios públicos de salud y educación, así como a los programas sociales orientados a la primera infancia. Asimismo, aumenta el grado de exposición al riesgo de ser víctimas de delitos como trata, tráfico de menores, tráfico de órganos, entre otros.

A lo largo del ciclo de documentación, que se inicia con el Certificado de Nacido Vivo y que concluye con la obtención del Documento Nacional de Identidad, se encuentran varias barreras que impiden que las poblaciones más vulnerables accedan a este importante derecho. Entre otros podemos mencionar la falta de capacitación de los registradores, los cobros indebidos, la inadecuada coordinación e interconexión entre el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y las municipalidades. Las barreras son aún más difíciles de superar para las familias que tienen una lengua materna distinta al español, que viven en zonas más aisladas o agrestes o que están en situación de pobreza extrema.

DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRIVADOS DEL MEDIO FAMILIAR (ART. 20 DE LA CDN)

En el Perú existen más de 16 mil niños, niñas y adolescentes⁸⁵ que han perdido el cuidado de sus padres y se encuentran institucionalizados en Centros de Atención Residencial (CAR) a cargo del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), los gobiernos regionales y las sociedades de beneficencia pública. Este tipo de casos son catalogados como niños, niñas y adolescentes que han sufrido “abandono por parte de la familia”, ocultando de esta manera la obligación que tiene el Estado de restituir sus derechos vulnerados.

A pesar de una abundante normatividad en materia de protección a los niños, niñas y adolescentes en situación o riesgo de abandono, existen varios retos pendientes: la ausencia de una política pública de prevención con programas contra el descuido y abandono de este grupo etéreo por parte de las familias; la falta de articulación entre los diferentes niveles del Estado que impide la ejecución de programas que aseguren el cuidado de niños y niñas que necesitan protección especial; la debilidad del sistema de recopilación de datos que no permite conocer de manera integral la problemática de los niños, niñas y adoles-

⁸⁴ <http://reniecdigital.tumblr.com/post/54027539378/onu-otorga-premio-al-reniec-por-documentar-a-ninos-y>

⁸⁵ Estimaciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en el Perú a nivel nacional. Informe Defensorial n.º 153 de la Defensoría del Pueblo titulado “Niños, niñas y adolescentes en abandono: aportes para un nuevo modelo de atención”.

centes sin cuidados parentales y de los CAR; y para terminar, la ejecución casi automática y facilista de medidas de institucionalización (centro que sustituye al núcleo familiar) sin buscar medidas alternativas cuando los niños, niñas y adolescentes están en situación de riesgo, lo que dificulta una adecuada reinserción familiar y social de los chicos y chicas que pasan por esta situación.

DERECHO A SER PROTEGIDO FRENTE AL ABUSO SEXUAL (ART. 3, 19 Y 39 DE LA CDN)

Los recursos técnicos, materiales y económicos destinados a la atención y protección de víctimas de abuso sexual son insuficientes. A diciembre de 2011 solo quince distritos judiciales contaban con cámara Gessell y, en todo el país, solo existe un total de 24 de estas cámaras. Los servicios de medicina legal se concentran en algunas ciudades y el personal no está especializado en atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual. Asimismo existen pocas casas de acogida o CAR especializadas para estas víctimas. Las comisarías son las únicas instituciones del Estado que están presentes en casi todo el territorio nacional. Sin embargo, el 86% de comisarías no tiene un horario especial para informar a la población sobre el estado de sus denuncias y el 48% no cuenta con ambientes que garanticen la privacidad. La mayoría no tiene movilidad o combustible para trasladarse hasta el lugar de la agresión, por ello los gastos de traslado, en muchos casos, deben ser cubiertos por la familia de la víctima⁸⁶.

Esta problemática se agrava por la inexistencia de un protocolo y sistema de registro único de atención y protección de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia y por la falta de coordinación entre los diversos servicios de protección. Por tanto, cada institución que presta servicios en alguno de los campos registra casos sin cruzar información con los otros; de ese modo, se tiene información dispersa del Ministerio Público, de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través de sus Centros de Emergencia Mujer.

DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA TODA FORMA DE MALOS TRATOS (ART. 19 Y 28 DE LA CDN)

En el Perú se sigue practicando el castigo físico en las familias y, en muchos de los casos, también en los colegios, debido a que este mecanismo se mantiene arraigado y legitimado como una forma de disciplinar a los niños, niñas y adolescentes. La forma de castigo más frecuente que el padre utiliza para reprender o castigar a sus hijos e hijas es la reprimenda verbal (78.5%) y el castigo físico (31.7%). Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar⁸⁷ 24% de las mujeres entrevistadas considera que para educar a sus hijos es necesario el castigo físico.

Una de las principales preocupaciones que ha generado la propuesta de modificación del Código del Niño y Adolescente de la Comisión de Justicia del Congreso en 2012 es

86 Reporte de la segunda supervisión nacional de comisarías realizado por la Defensoría del Pueblo, 2010.

87 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011.

que no se incluye la prohibición expresa del castigo físico y humillante como mecanismo de corrección o disciplina. Tampoco elimina el término “corrección moderada” que figura en el artículo 74 del actual Código de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta forma jurídica indeterminada legitima el uso de métodos violentos por parte de los padres, hermanos, familiares, entre otros.

Además no existen estrategias públicas para prevenir, detectar y derivar los casos de maltrato infantil a los servicios de protección; tampoco se ha adecuado la ruta de las denuncias para los niños, niñas y adolescentes (fortalecer las defensorías escolares y municipales en las ciudades y las defensorías comunitarias a nivel rural).

DERECHO A UNA VIDA PLENA DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD (ART. 23 DE LA CDN)

Los recursos para la prevención, detección oportuna y atención integral a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad son notoriamente insuficientes. El Ministerio de Salud no cuenta con personal capacitado en los niveles de atención primaria para la detección de discapacidades. En todo el país, solo hay 350 médicos facultados para certificar la discapacidad, requisito para la inscripción en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad (RNPC).

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad 2009-2018⁸⁸ no incluye el paquete de medidas de prevención de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes con discapacidad recomendado por el Comité en la Observación General n°9 (recomendación 43). Los servicios públicos que atienden casos de violencia no reciben orientación ni cuentan con personal capacitado para atender a víctimas de violencia con discapacidad.

La cobertura y calidad de los servicios educativos para niños, niñas y adolescentes con discapacidad es débil. Según el Informe Defensorial⁸⁹ 52% de las instituciones educativas de nivel primaria no se encuentran preparadas para recibir a estudiantes con discapacidad, por no contar con la infraestructura adecuada. Existen únicamente 381 Centros de Educación Básica Especial de gestión pública que tienen capacidad para la atención educativa de niños, niñas y adolescentes con discapacidades severas o multid discapacidades; de estos, solo seis (1.3%)⁹⁰ se encuentran en zonas rurales.

88 Aprobado por el Decreto Supremo n.º 007-2008-MIMDES (23/12/2008).

89 Informe Defensorial n.º 155 “Los niños y las niñas con discapacidad: Alcances y limitaciones en la implementación de la política de educación inclusiva en instituciones educativas del nivel primaria”, 2011.

90 Idem.

DERECHO AL DISFRUTE DE LA BUENA SALUD (ART. 24 Y 27 DE LA CDN)

Entre 2007 y 2011, la desnutrición crónica infantil en el Perú disminuyó de 28.5% a 19.5%⁹¹. Sin embargo, este avance no se ha dado de manera homogénea; hay lugares como Huancaavelica con índices altos de desnutrición, uno de cada dos niños está desnutrido (54%) y dónde la desnutrición es uno de los problemas más serios de la región.

Otro problema asociado a la desnutrición infantil es la anemia. También es verdad que existen logros en la disminución de la anemia y que las cifras indican que, entre 2007 y 2011, esta disminuyó de 56.8% a un 41.6%⁹² en niños y niñas de 6 a 36 meses de edad. Actualmente, sin embargo, la anemia aún afecta al 62% de los niños y niñas entre los 6 y 11 meses de edad que vive en las zonas rurales. En Puno, el porcentaje llega a 74,3%, en Huancaavelica 64.3%, en Madre de Dios 59.5 %, en Loreto 57.3% y en Ayacucho 56.2%⁹³.

Finalmente, se estima que en todo el país existen 668 mil niños y niñas menores de cinco años que sufren de desnutrición crónica y 743 mil entre los 6 y 36 meses de vida que padecen de anemia.

Por otro lado, se observan avances en la reducción de la mortalidad infantil. En 2011 los registros indicaban que el índice había caído a 18 por cada mil. Pero, al igual que la desnutrición y la anemia, la tendencia general a la baja, oculta que se trata de una disminución no equitativa, porque en los estratos de mayor pobreza, en las zonas rurales y en las poblaciones nativas continúan produciéndose muchas muertes tempranas por causas que podrían evitarse.

DERECHO A LA PROTECCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CONTAMINADOS POR DAÑOS AL MEDIOAMBIENTE (ART. 24 DE LA CDN)

Por lo menos en diez regiones⁹⁴ del Perú existen niños, niñas y adolescentes que presentan metales pesados en la sangre. Según un informe de 2013 de la Federación Internacional de Derechos Humanos, La Oroya es una de las zonas más afectadas por la intoxicación con Plomo. En esta región el 97% de los niños y niñas entre los seis meses y los seis años y el 98% entre los siete y doce años presentan altos niveles de plomo en la sangre. Por su parte, Cerro de Pasco realiza denuncias desde 1996 sobre la contaminación por plomo y el perjuicio en la salud de los niños, niñas y adolescentes de la región.

En el marco de la Declaratoria de Emergencia Ambiental de las poblaciones impactadas por la actividad minera en 2012 se desarrolló el dosaje de plomo en el distrito de Simón Bolívar, donde se encuentra el centro poblado de Paragsha. En marzo se evaluó a 181 personas (169 niños y niñas menores de doce años y doce mujeres gestantes) y en mayo

91 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011.

92 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011.

93 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2012.

94 Decisión N° 1268 del Parlamento Andino "Desintoxicación de Plomo en la Sangre en la Población Infantil", 21 de junio del 2010.

a otras 940 personas (917 niños y niñas menores de doce años y 23 mujeres gestantes). Los resultados se encuentran en las categorías I, II, III y IV.

En el Perú, un total de 30000 familias se dedican a la minería artesanal. En dos de cada tres familias los niños trabajan de forma ilegal. Su distribución aproximadamente es como sigue: 14000 familias en Rinconada (Puno), 6000 en Ocoña-Nazca (Ica), 830 en Pataz (La Libertad) y 9500 en Madre de Dios. Del total de las familias detectadas existen 61000 niños y adolescentes que se dedican a la extracción minera⁹⁵. Según el estudio “Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio” realizado en 2011 por el Ministerio del Ambiente y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, se estima que la producción de oro es de 18000 kilogramos al año. El estudio, además, concluyó que por cada kilogramo de oro se utilizaron 2.8 kilogramos de mercurio.

DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS (ART. 24 DE LA CDN)

Existe un porcentaje cada vez mayor de embarazo adolescente: el 13.2% de las mujeres entre 15 y 19 años de edad ya son madres o están gestando por primera vez. Los mayores porcentajes de madres adolescentes o de adolescentes embarazadas se presentan en mujeres sin ningún grado de educación (56.7%), en las residentes de la selva (27.5%), en aquellas que se encuentran en el quintil inferior de riqueza (26.1%) y en las que viven en las zonas rurales (21.5%)⁹⁶.

Según información reportada por la Mesa para la Lucha contra la Pobreza, a partir de la información del Ministerio de Salud, se observa una tendencia al incremento en el porcentaje de muertes maternas en adolescentes entre los 12 y 17 años de edad (de 4.6% a 9.6%)⁹⁷ entre los años 2010 y 2012. Las principales causas directas de muertes maternas en adolescentes son la hipertensión inducida por el embarazo (41%) y el aborto (29%). Asimismo, la principal causa indirecta de muerte materna en adolescentes es el suicidio (56%)⁹⁸.

Por otra parte, existe un acceso limitado de los adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva. El artículo 4 de la Ley General de Salud dispone que, para cualquier tratamiento, los y las adolescentes deben ir acompañados por sus padres, madres o tutores, lo que vulnera el derecho a la privacidad y confidencialidad.

Derechos de los niños, niñas y adolescentes con VIH/SIDA (art.23, 24, 25, 26 de la CDN)
En el Perú existen 1461 niños, niñas y adolescentes que viven con SIDA; de este total, el 50% tiene menos de 15 años⁹⁹.

Mediante el Decreto Supremo 003-2002-SA, referente a las prestaciones del Seguro Integral de Salud (SIS), el Estado asumió la responsabilidad de dar tratamiento antirretroviral

95 El Peruano 10/10/13

96 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2013. Páginas (105-107).

97 Para el año 2012, el Ministerio de Salud reportó 41 casos de muertes maternas en adolescentes entre 12 y 17 años.

98 Mesa de Lucha contra la Pobreza. Programa Presupuestal “Salud Materna Neonatal” (SMN). Reporte de Seguimiento Concertado: Balance de ejecución mayo, 2012 (p. 4).

99 Situación epidemiológica mensual. Noviembre, 2012. Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud. http://www.dge.gob.pe/vigilancia/vih/Boletin_2012/noviembre.pdf

de gran actividad (TARGA) a las personas infectadas con VIH/SIDA, entre las cuales se incluyen a niños y niñas de 0 a 17 años. La norma técnica MINSA/DGSP V.01 del año 2009 señala que los establecimientos de salud son los responsables de la adquisición y provisión de este tratamiento; sin embargo, se enfrenta el problema del constante desabastecimiento de medicinas para el TARGA. La interrupción del TARGA aumenta el riesgo de que los niños, niñas y adolescentes padezcan infecciones oportunistas y mueran.

DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON TUBERCULOSIS (ART. 6 Y 24 DE LA CDN)

Según la OMS, en el 2010 se notificaron 33 mil casos de tuberculosis (TB) en el Perú, concentrándose el 60% en Lima Metropolitana y en el Callao. En estas mismas regiones se presenta, además, el 83% de casos de tuberculosis multidrogorresistente (TBMDR) y el 90% en la forma de TB extremadamente resistente¹⁰⁰. En cuanto al primer tipo, el número de casos en el Perú se considera sumamente alto (2190)¹⁰¹.

Los niños, niñas y adolescentes representan el 10% de las personas que siguen tratamiento por esta afección; el 80% se encuentra entre los diez y los diecinueve años. El efecto sobre el desarrollo social y psicológico por sufrir TB a esta edad es sumamente doloroso y genera exclusión social. Además, el problema es más complejo debido a la comorbilidad entre la TB, el VIH/SIDA y la TBMDR.

La cadena de atención es problemática. Se puede destacar, sobre todo, la demora en la entrega de los resultados de los análisis y en la provisión del tratamiento, la inexistencia de medicamentos dosificados para niños, niñas y adolescentes y la falta de especialistas en tuberculosis infantil.

DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON POLIO POST-VACUNAL (ART. 6 Y 24 DE LA CDN)

A septiembre de 2013 suman ocho los casos de niños y niñas afectados como consecuencia de la aplicación de la vacuna oral contra la polio en centros de salud públicos. El último caso, pese a todas las evidencias diagnósticas, todavía no ha sido reconocido por el Ministerio de Salud, aún no recibe rehabilitación y no fue incluido con el grupo de los siete niños afectados con polio post-vacunal para recibir su plan de atención integral en salud y la reparación económica entregada a los padres de estos menores.

100 Reporte de Supervisión a la Estrategia Sanitaria de Prevención y Control de la Tuberculosis en 43 Establecimientos del Ministerio de Salud en Lima, Callao e Ica. Agosto, 2012. Defensoría del Pueblo.

101 *Tuberculosis*. Organización Panamericana de la Salud, Perú.

DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 28, 29, 30 Y 31 DE LA CDN)

En el nivel primario se alcanzan altos niveles de cobertura (94%)¹⁰² pero se observa una brecha de acceso en las áreas rurales en el nivel inicial y secundario. En el área rural, la tasa de matrícula para el nivel inicial es de 61.2% y en el área urbana es de 77.0%; en secundaria, los porcentajes son del 70.5% y 84.8% respectivamente¹⁰³.

Por otra parte, en cuanto a la deserción escolar se mantiene la brecha urbano-rural. Mientras en el área rural la tasa de deserción escolar en el nivel primario es de 1.7%, en el área urbana esta alcanzó 1.1%. En secundaria, la deserción escolar en el medio rural es de 9.5% y en el espacio urbano de 8.4%¹⁰⁴.

Existen también brechas en el acceso a la educación de la población con lengua materna indígena. La mayoría de los niños, niñas y adolescentes indígenas no recibe una educación intercultural bilingüe a pesar de las políticas educativas establecidas en el marco jurídico del Perú. En el 2011 la cobertura de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), que solo atiende el nivel Primario, era de apenas 12% y no ha tenido mayor incremento en el 2012. Asimismo, en dicho año se hizo un registro de escuelas que deberían ser EIB en el país y el número fue de 18217; sin embargo, no se tiene información actualizada sobre cuántas realmente ofrecen EIB ni cuántos docentes se requieren para hacerlo¹⁰⁵. Lo más preocupante es la baja calidad de la educación de los niños y niñas indígenas. En el 2011, poco más del 75% de los niños y niñas quechuas y aimaras y más del 98% de los niños y niñas indígenas amazónicos, como los aguaruna y shipibo no logra el nivel 2 de comprensión lectora en castellano como segunda lengua¹⁰⁶.

DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA EL TRABAJO INFANTIL (ART. 32 A 36 DE LA CDN)

La Población Económicamente Activa incluye a 1 952 000 menores de edad¹⁰⁷. Esto equivale al 26.7% del total de niños, niñas y adolescentes del Perú. El 47.7% de todos estos menores tiene entre seis y trece años, es decir, trabaja por debajo de la edad mínima de admisión al empleo y, en muchos casos, en condiciones de riesgo y maltrato. A pesar de que la legislación nacional prevé la figura del Registro Nacional (adolescentes que trabajan independientemente en los gobiernos locales y trabajo adolescente dependiente en el Ministerio de Trabajo) aún no se ha logrado que los adolescentes trabajadores sean inscritos. Esto se debe a que los registros son incipientes y, prácticamente, recién se están institucionalizando en cinco gobiernos locales, lo que aumenta su desprotección y desconocimiento. En el caso del registro del Ministerio de Trabajo que tiene varios años de gestión, el registro de adolescentes es mínimo. Si bien se ha establecido la lista de trabajos peligrosos para adolescentes, no se cuenta con un mecanismo para implementar esta disposición.

102 Escala 2005-2011, MINEDU.

103 Escala 2005- 2011, MINEDU.

104 Encuesta Nacional de Hogares 2011.

105 Fuente: <http://www.digeibir.gob.pe/registro-nacional-eib>.

106 Fuente: MINEDU, UMC, ECE 2010, 2011.

107 Encuesta Nacional de Hogares 2011.

DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL INFANTIL Y LA TRATA DE PERSONAS (ART. 34, 35 Y 39 DE LA CDN)

El Sistema de Registro y Estadísticas del Delito de Trata de Personas de la Policía Nacional del Perú (RETA-PNP) registró entre 2010 y 2012 un total de 1808 víctimas; 25% de los casos eran menores de edad y el 94% eran mujeres. La mayoría de casos tuvieron fines de explotación sexual seguida de explotación laboral. Se enfrentan varias dificultades con relación a la trata de personas: la inadecuada implementación de la Ley n° 28950 contra la trata de personas¹⁰⁸ y su reglamento (DS 007-2008-IN); la falta de recursos financieros y técnicos de los sectores para la implementación del Plan Nacional de Acción contra la Trata 2011-2016 y la ineficacia para combatir la corrupción que envuelve el desarrollo de este delito¹⁰⁹.

En cuanto a la explotación sexual infantil, el Estado no ha asumido su rol protector, lo cual se expresa en los escasos y limitados servicios de prevención, atención, protección y reinserción de las víctimas. La normativa, si bien ha evolucionado, no permite una adecuada implementación de la asistencia y protección de las víctimas de explotación sexual (menores de edad) y de la penalización de la demanda. Asimismo, no se puede estimar la magnitud de esta problemática porque no existe un sistema de registro único en manos de un solo órgano público.

DERECHOS DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY (ART. 37 Y 40 DE LA CDN)

La principal preocupación en el tema de administración de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal se refiere a la eficacia en la utilización de medidas privativas de libertad para casos que podrían manejarse de otra manera¹¹⁰, tal como lo establecen las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño al Estado Peruano en el año 2006, específicamente en la observación n.º 72, a, b y c relativas a la creación de tribunales especializados para adolescentes en conflicto con la ley penal en todo el país, la creación de un sistema funcional de medidas socioeducativas y de remisiones fiscales que permitan recurrir a la privación de libertad solo como último recurso y por el período más breve que se estime adecuado, así como el mejoramiento de las condiciones de detención de los menores de dieciocho años.

Así también se manifiesta una importante preocupación por la inadecuada intervención policial con adolescentes en conflicto con la ley penal y la carencia de una defensa pública efectiva que garantice el respeto a sus derechos en las distintas etapas del proceso fiscal y judicial, lo cual genera altos riesgos de maltrato, abuso y corrupción. Del mismo modo, preocupa la persistencia de iniciativas de ley para rebajar la edad penal genérica y dar tratamiento penal de adultos en casos de infracciones graves.

108 Informe Defensorial n° 158 "La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes". Defensoría del Pueblo, 2012.

109 Capital humano y social alternativo. Informe Perú, 2012.

110 La proporción de adolescentes en conflicto con la ley penal en medio cerrado en el año 2010 era de 63.06%, contra 36.94% en medio abierto, agravando las condiciones de los centros de detención, y a la vez representando un costo alto para la sociedad y el Estado.

DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES AFECTADOS POR EL NARCOTRÁFICO (ART. 39 DE LA CDN)

El 90% de los niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas cocaleras están dedicados al cultivo de la coca, ya que sus familias, en su mayoría, desplazadas por la violencia política o la pobreza, y/o pobreza extrema, viven de este cultivo por ser el más “rentable”. El trabajo en los campos de coca se hace en condiciones deplorables que vulneran su derecho a la salud (manipulación de objetos punzocortantes, exposición a productos agroquímicos altamente tóxicos etc.) y su derecho a la educación (los niños, niñas y adolescentes tienen bajo rendimiento en la escuela y comúnmente la abandonan por dedicarse al trabajo en los cocaleros).



11. SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS¹¹²

El balance que hacen los pueblos indígenas sobre el desempeño del gobierno de Ollanta Humala Tasso respecto a sus obligaciones con los derechos de los pueblos indígenas es de preocupación y desilusión ante las expectativas que el Presidente de la República había despertado con sus promesas de una “gran transformación”. Sin embargo, Humala mantiene la política económica de su antecesor Alan García, ha priorizado la inversión en industrias extractivas como principal actividad económica, lo que conlleva atropellos a los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios y la criminalización de sus protestas bajo el supuesto de priorizar un “interés nacional” que excluye a las comunidades indígenas. De este modo, la conflictividad social en el país se mantiene elevada y coincidentemente sucede en las regiones que tienen mayor número de concesiones y actividades económicas extractivas.

¹¹¹ El presente informe se basa en gran parte en el Informe Alternativo 2013 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que elaboran cada año las organizaciones indígenas del Pacto de Unidad con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
Ver: http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/115_Informe_Alternativo_2013.pdf

TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES

El incremento de las concesiones mineras ha venido aumentando en todo el territorio nacional, causando una fuerte presión sobre el uso de los territorios que usufructúan y compitiendo con las comunidades campesinas y nativas por el uso de los recursos naturales como el agua. Las concesiones alcanzan 26 millones 752220 hectáreas de terrenos lo que representa un 21.02% del territorio nacional. En el Perú las concesiones son otorgadas sin que medie consulta previa a las poblaciones afectadas por su dación y sin ninguna evaluación previa respecto al territorio. Tampoco se informa previamente a la población asentada en el territorio entregado en concesión ni a las autoridades locales encargadas de la gestión del territorio de dicha concesión.

La superposición de las concesiones sobre tierras de comunidades campesinas y comunidades amazónicas evidencia que el 48.6% de los territorios de las comunidades campesinas están dentro de las concesiones mineras siendo esta la raíz de la conflictividad entre empresas y comunidades.

La presión sobre el territorio comunal se expresa en los procesos de compra de tierras, muchas veces en condiciones de asimetría en la información que reciben los pueblos afectados, lo que originan acuerdos injustos e inequitativos entre las partes dejando una sensación de insatisfacción y confrontación.

Esto ocurre mientras que no existe un avance efectivo en la titulación de tierras comunales, vulnerándose el derecho al territorio. Peor aún, se debilita el régimen de protección de la propiedad de las tierras de las comunidades, debido a la ausencia de un ente rector o autoridad especializada en materia de titulación de tierras, tal como lo ha observado la Defensoría del Pueblo¹¹².

Sobre las 6069 comunidades campesinas y 1469 comunidades nativas reconocidas por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) un 16% aún no cuenta con título de propiedad. Entre 2006 y 2010 solo se otorgaron diecinueve nuevos títulos a comunidades nativas y 23 ampliaciones territoriales. Desde el 2010, cuando se transfirieron las competencias de COFOPRI a los gobiernos regionales no se ha entregado ni un solo título a las comunidades amazónicas y solo cuatro a comunidades campesinas.

La falta de protección a los derechos territoriales indígenas se agrava cuando el Estado, de forma agresiva, continúa otorgando derechos de aprovechamiento a terceros sobre los recursos naturales ubicados en territorios indígenas titulados y no titulados. Entre estos derechos se encuentran las servidumbres de ocupación gratuita, como las entregadas a la empresa Pluspetrol en predios ubicados en la región Loreto¹¹³.

112 Defensoría del Pueblo, nota de prensa N° 19/OCII/DP/2013.

113 Ver resoluciones supremas 060-2006-EM y 061-2006-EM emitidas por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas.

INSTITUCIONALIDAD

La inestabilidad de una institucionalidad pública para pueblos indígenas es una característica del Estado peruano que ha visto surgir numerosas entidades que luego han sido desmanteladas. Con el nuevo gobierno de Ollanta Humala las funciones del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) fueron absorbidas parcialmente por el Viceministerio de Interculturalidad, adscrito al Ministerio de Cultura. Este viceministerio es la autoridad estatal en materia de pueblos indígenas pero una de las debilidades de este modelo institucional es que carece de espacios formales de diálogo y participación para los pueblos indígenas.

Un Grupo de Trabajo sobre Institucionalidad Pública en materia de Pueblos Indígenas concluyó en abril de 2013 con el consenso de una institucionalidad estatal con las siguientes características:

- a. Esta autoridad deben ejercer la rectoría intra e intergubernamental de las políticas indígenas.
- b. En esta se debe incluir la participación efectiva de representantes de los pueblos a través de un mecanismo permanente de evaluación y propuesta.
- c. Debe contar con órganos desconcentrados a nivel nacional.
- d. Deberá tener acceso al más alto nivel dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo, a fin de incluir eficazmente en las decisiones gubernamentales.

Según la nota de prensa del Viceministerio de Interculturalidad el informe final fue entregado al ministro de Cultura el 18 de julio en una ceremonia interna, pero el documento no ha sido publicado en el portal de la entidad, tal como las actas de las reuniones del grupo de trabajo.

Cabe mencionar que mientras el grupo de trabajo sostuvo ocho reuniones en un lapso de 120 días, a espaldas de este grupo se efectuaba el rediseño del sector Cultura, el cual se aprueba mediante el DS 005-2013-MC, publicado el 20 de junio de 2013, en el cual se reforma el Viceministerio de Interculturalidad cambiando a sus direcciones generales y creando nuevas direcciones en cada una de ellas. Por su parte, las organizaciones indígenas concluyeron en proponer la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas u Originarios como institución del Poder Ejecutivo del más alto nivel.

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

La principal crítica y cuestionamiento es la falta de voluntad política para impulsar los procesos de consulta previa, con diversos pretextos. Por un lado, la consulta de manera desconcentrada está a cargo de los mismos sectores públicos encargados de promover las medidas a ser consultadas, lo cual es un contrasentido. Esto es mucho más obvio tratándose del sector de Energía y Minas, más interesado en “destrabar” los obstáculos para la inversión privada que en tutelar el cumplimiento efectivo de este derecho.

Uno de los temas críticos es la Directiva 03-2012/MC que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de pueblos indígenas y originarios, que impone un criterio restrictivo

para la identificación de los pueblos y comunidades como sujetos del derecho de consulta, y que ha venido cobrando mayor importancia en el discurso oficial. Se trata de dos elementos objetivos: lengua indígena y tierras comunales, los que deben concurrir para evidenciar la continuidad histórica de un pueblo indígena.

A esto se suma el afán por desconocer a las comunidades campesinas de la costa y los andes como pueblos indígenas. Así se han expresado diversos voceros del gobierno. Incluso el primer ministro Juan Jiménez Mayor, quien el 19 de abril mencionó que catorce proyectos mineros no estarán sujetos a consulta previa y que se pensaba “destrabarlos” de este proceso.

Ollanta Humala, Presidente de la República declaró en una entrevista televisada el 28 de abril de 2013 que la consulta previa se dirigirá fundamentalmente a poblaciones amazónicas y “no contactadas”, evidenciando un grave desconocimiento de la situación de dichas poblaciones. Peor aún, desconoció públicamente la identidad indígena de las comunidades campesinas andinas y costeñas al señalar, erróneamente, que fueron creadas por la Reforma Agraria.

Otra limitación es la visión restrictiva acerca de los sujetos de consulta contenida en la Guía Metodológica publicada el 2 de abril de 2013. Además de no haber sido consultada a los pueblos indígenas, la mencionada guía no precisa la noción de “afectación directa”, no define con claridad todos los casos en los que el consentimiento es obligatorio, tampoco los momentos en que debe aplicarse la consulta, dejando que sean los sectores los que lo determinen. De otro lado, las organizaciones indígenas mantienen su exigencia de modificar siete artículos de la Ley 29785 y su Reglamento para establecer un estándar inferior al contenido en el Convenio 169 de la OIT.

CRIMINALIZACIÓN

La política de criminalización de la protesta social emprendida por el pasado gobierno aprista se ha venido acentuando con el gobierno de Ollanta Humala, que agrede de forma constante y sistemática a líderes y lideresas indígenas defensores de sus derechos colectivos a la vida y al territorio. El Estado y los grupos de poder siguen presentando a los dirigentes comunales como violentos, irracionales y opositores al desarrollo, para intentar legitimar una política de criminalización mediante el uso extremo de la fuerza pública, la persecución penal de dirigentes y la militarización de territorios indígenas.

De otro lado, prosigue la coerción mediante el uso abusivo de la fuerza con empleo de armas letales, incluso armas de guerra como práctica recurrente. Esto ha derivado en 29 civiles fallecidos como resultado de la intervención de las fuerzas del orden en situaciones de protesta social o en protestas relacionadas con la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas. El 86% de las muertes fueron por proyectil de arma de fuego, el 10% fueron menores de edad y el 45% indígenas.

Un fenómeno preocupante es la creciente intervención de las Fuerzas Armadas (FFAA) en operaciones de control interno. Hasta el mes de julio fueron aprobadas ocho habilitacio-

nes para que las FFAA interviniesen en situaciones de conflictividad social y cinco de estas habilitaciones se dieron en situaciones que fueron declaradas de emergencia.

La política de criminalización del actual gobierno se expresa al convertir el derecho de libre expresión y protesta en delito mediante denuncias preventivas; al interpretar de manera extensiva e ilegal las normas penales para encarcelar dirigentes mediante procesos infundados; al determinar la amenaza de imponer penas de 25 años a cadena perpetua; al aplicar la figura de presunta instigación o autoría mediata a los dirigentes, convirtiendo así el ejercicio de un derecho en un delito y permitiendo la grosera vulneración del debido proceso de parte de la policía durante su intervención en materia penal, como son los traslados arbitrarios de jurisdicción y los múltiples procesos por los mismos hechos. Por ejemplo, en el contexto de las protestas contra el proyecto Conga existen actualmente 73 procesos en curso contra 303 defensores.

Mención aparte merece el caso injusto, inhumano e ilegal de tres personas indígenas privadas de libertad desde el año 2009 por los sucesos de Bagua: Feliciano Cahuasa, Asterio Pujapat y Danny López, para los cuales se ha solicitado libertad inmediata o arresto en su propia comunidad.

PUEBLOS EN AISLAMIENTO Y EN CONTACTO INICIAL (PIACI)

Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI) están considerados entre los grupos poblacionales en estado de mayor vulnerabilidad debido a su carencia de defensas para combatir enfermedades virales e infecciosas, comunes y curables en nuestro medio. En la década de 1980 se registró la muerte de casi la mitad de la población Nahua debido al contacto con trabajadores de la empresa Shell que exploraban la zona de Camisea. Ello llevó a que el Estado creara en 1990 la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros (RTKNN) como reserva del Estado. Sin embargo, el nuevo marco legal sobre PIACI expresado en la Ley 28736 del año 2006 y su reglamento aprobado en 2007 establecen adecuar las reservas territoriales existentes a las “reservas indígenas”, lo que determina un régimen más débil de protección porque permite actividades extractivas en su interior, si estas son declaradas “de interés nacional” y se aprueba el estudio de impacto ambiental (EIA).

Luego que se afectara un área de la RTKNN para el proyecto Camisea en el año 2003, se promulgó el DS 028-2003-AG que prohibió el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales. Una preocupación de las organizaciones indígenas es que se debilite esta prohibición cuando se realice la adecuación, más aún si existen grandes presiones del Estado por ampliar las actividades del proyecto Camisea en el Lote 88 y que se superpone a otra área de la reserva, actividad que está a cargo de un consorcio liderado por la empresa Pluspetrol. La petición es que el estándar de protección alcanzado por la RTKNN debe ampliarse a las demás reservas existentes y a las pendientes de creación.

Lo cierto es que el Estado peruano no ha brindado una protección efectiva a las poblaciones vulnerables que habitan en la reserva, habiéndose denunciado casos de infecciones diarreicas agudas en la población Nanti que habita en el área de expansión del proyecto

Camisea. El Plan de protección de la RTKNN fue abandonado hace años y existen informes del propio Estado que advierten del grave daño y riesgo que conllevan dichas actividades.

Un comunicado suscrito por organizaciones indígenas y de la sociedad civil, tanto del Perú como el extranjero suscrito en octubre de 2013¹¹⁴, exige que el Estado priorice las políticas transectoriales, especiales para los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y en Contacto Inicial, garantizando la vida y la salud como bienes supremos; estas políticas deben materializarse urgentemente con la implementación de mecanismos e instrumentos concretos y diferenciados para los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y para los Pueblos Indígenas en Contacto Inicial, considerando que estos últimos han decidido relacionarse con la sociedad occidental. Asimismo, emplazaron al Estado a implementar protocolos de protección estricta para los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario, implementar protocolos de protección y relacionamiento con los Pueblos Indígenas en Contacto Inicial, analizando a profundidad las consecuencias culturales de este proceso, y garantizando un adecuado relacionamiento e interacción con la sociedad occidental.

SOBERANÍA ALIMENTARIA

Un tema de preocupación de los pueblos y comunidades indígenas del Perú concierne a la ausencia de políticas públicas que impulsen o mejoren la agricultura familiar. Más del 70% de los alimentos de los que dispone el país es producido por los pequeños agricultores y no menos de 6.7 millones de mujeres trabajan en labores de cultivo y cosecha. Sin embargo, es poco lo que se hace a favor de este sector poblacional, estando pendiente de agenda en el Congreso de la República la aprobación del dictamen de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, una exigencia de la Alianza de Organizaciones Agrarias (AOA).

EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE Y SALUD INTERCULTURAL

A pesar de los esfuerzos desplegados por la actual gestión de la Dirección General de Educación Bilingüe y Rural (DIGEIBIR) aún subsisten carencias estructurales en la aplicación de las políticas priorizadas para atender a la niñez indígena: la falta de maestros nombrados y contratados con formación en Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que hablen y utilicen en el aula la lengua de los alumnos; la incorporación, en el currículo, de los saberes y aspiraciones de los pueblos y comunidades; añadido a una incapacidad del sistema educativo para garantizar el derecho al acceso, permanencia y el logro de los aprendizajes de los estudiantes indígenas; así como la vigilancia y fiscalización del sector.

En el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo¹¹⁵ se resaltan algunos avances del sector en la implementación de la política EIB, aun cuando estas acciones todavía no se expresen en una educación de calidad para los pueblos indígenas. Se requiere que estos

114 Ver: <http://servindi.org/actualidad/95136>

115 Décimo sexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo, enero-diciembre 2012. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/Decimosexto-Informe-Anual.pdf>

esfuerzos sean permanentes y sistemáticos, en particular para garantizar la incorporación de cerca de un tercio de niños y niñas de zonas rurales, entre tres y cinco años de edad que se encuentran fuera del sistema educativo, y de más del 10% de adolescentes que deberían cursar la secundaria.

Una seria y grave amenaza al proceso de mejora fue la intención del Ministerio de Educación de disolver la DIGEIBIR, a finales del año 2013, la que -según el nuevo organigrama del sector Educación- pasaría a formar parte de una división menor adscrita a la Dirección General de Equidad que acogería a las áreas de Educación Especial, Alternativa, Tutoría y, a partir de ahora, la Educación Intercultural Bilingüe, la cual en adelante solo trabajaría las lenguas pendientes de normalización y aquellas que no cuentan con materiales educativos.

SALUD

A la ausencia de avances para garantizar el acceso a los servicios de salud de la población indígena, se agrega la escasa información actualizada y disponible que permita identificar las necesidades de salud de cada pueblo. Una deficiencia importante es la falta de actualización de los Análisis de la Situación de Salud (ASIS) por el personal de cada región, lo que impide contar con diagnósticos actuales sobre la salud de los diferentes pueblos.

Por otro lado, el Estado no cumple con atender adecuadamente a las comunidades en materia de salud y es evidente la ausencia de políticas públicas que incorporen el conocimiento de los pueblos indígenas, como la medicina ancestral o la falta de establecimientos de salud, equipos, medicamentos, insumos y personal técnico en zonas alejadas, y la falta de un seguro integral que cubra a los pobladores indígenas.

La desnutrición infantil es una de las principales afecciones que aquejan a los pueblos indígenas y la mortalidad materna se mantiene en niveles altos, por encima del promedio nacional. La carencia de establecimientos de salud es una situación recurrente. En 2007 el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana reportó que en solo el 40,99% de las comunidades amazónicas disponía de establecimientos de salud. Un informe de la Defensoría del Pueblo de junio de 2013 corrobora que el sistema de atención sanitaria no cuenta con los recursos humanos suficientes para afrontar con efectividad, calidad y equidad los principales desafíos de salud del país¹¹⁶.

La Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas (ESNSPI) creada en el año 2004 y cuya coordinación está a cargo del Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) se vio afectada a raíz de una resolución ministerial del 2012, que dispuso la creación de mecanismos para darle estructura a la ESNSPI y en la práctica eliminó a su Comité Técnico Permanente y a su Comité Consultivo, lo que ha resultado un obstáculo para que estos se vuelvan a reunir y coordinar. Actualmente, el CENSI lleva en consulta una propuesta de Política Nacional de Salud Intercultural que debió realizarse en 2011.

¹¹⁶ Defensoría del Pueblo (2013). Camino al aseguramiento universal en salud, resultados de la supervisión nacional a hospitales. Lima: Defensoría del Pueblo. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-161-pdf>



12. BALANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES¹¹⁸

El año 2013 transcurrió sin cambios trascendentales positivos para las mujeres en materia del reconocimiento de sus derechos humanos. Salvo la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional que despenaliza las relaciones sexuales voluntarias con y entre adolescentes, así como la creación de un tipo penal de feminicidio autónomo, no se avanzó en el reconocimiento de sus derechos o la implementación de políticas públicas a su favor. Por el contrario, vivimos un escenario de posibles retrocesos en materia de derechos sexuales y reproductivos liderados por congresistas conservadores, los que desconociendo el marco nacional e internacional de derechos humanos pretenden eliminar la obligación

¹¹⁸ Elaborado por Jeannette Llaja, directora de DEMUS, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer. El informe se hizo con la asistencia de Sara Ramírez Subillaga.

estatal de brindar educación sexual a adolescentes¹¹⁸ o incluso poner en riesgo la vigencia del aborto terapéutico, legal en el Perú desde el año 1924.

En ese marco es importante evidenciar que frente al discurso comprometido por los derechos de las mujeres que lidera el gobierno, el que además ha designado un gabinete casi paritario, lo cierto es que no se han iniciado cambios estructurales que podrían hacer previsible un cambio en el futuro cercano¹¹⁹. Muestra de ello es la pobre asignación presupuestal del Estado a la lucha contra la violencia hacia la mujer por parte del Poder Ejecutivo¹²⁰, la demorada aprobación del Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes¹²¹ o la resistencia a aprobar el Protocolo de Aborto Terapéutico.

A continuación abordaremos algunos temas específicos de especial preocupación, los que además fueron recogidos por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, en marzo de este año¹²².

VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

"El Estado parte debería redoblar sus esfuerzos para garantizar que las violaciones graves de los derechos humanos, perpetradas durante el conflicto armado entre 1980 y 2000, incluidos los relativos a la violencia sexual, no queden impunes". Comité de Derechos Humanos al Estado peruano, marzo 2013.

"El Estado parte debería redoblar sus esfuerzos para garantizar que todas las víctimas del conflicto armado entre 1980 y 2000, incluyendo todas las víctimas de la tortura y de abuso sexual, reciban una reparación". Comité de Derechos Humanos al Estado peruano, marzo 2013.

Las mujeres que han sido violentadas sexualmente durante el conflicto armado interno vivido por el Perú siguen esperando justicia y reparación. Hasta el momento nadie ha sido sancionado y existen aproximadamente diecinueve casos tramitándose en el sistema de justicia, la mayoría en el Ministerio Público¹²³.

Asimismo, hasta el mes de octubre de este año, el Consejo de Reparaciones ya había acreditado a 3282 víctimas de violación sexual y 1274 víctimas de otras formas de violen-

118 El Congreso, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos así como en la Comisión de la Mujer y la Familia, abordó el Proyecto de Ley del "Nuevo Código de los niños, niñas y adolescentes" (Proyecto de Ley 495/2011-CR) y en ese marco propone que los padres o tutores sean los responsables de orientar la educación sexual de sus hijos o adolescentes, dejando al Estado en una función supletoria. La propuesta que inicialmente adoptada por la Comisión de la Mujer y la Familia señala que la función del Estado se restringe a brindar asistencia a los padres o tutores para que cumplan esta función.

119 Algunos ejemplos del discurso de compromiso del gobierno con los derechos de las mujeres son la organización de la visita de Michele Bachelet como Directora de ONU Mujeres y Hillary Clinton en el mes de octubre del año 2012, o el evento organizado por el Ministerio de la Mujer para conmemorar el 25 de noviembre en este año, donde se congregaron ministras, congresistas e incluso la primera dama.

120 Un análisis realizado por DEMUS evidenció que el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, a cargo de los Centros de Emergencia Mujer (CEMs), solo accede al 0.07% del presupuesto del Poder Ejecutivo.

121 Si bien el Plan se construyó en el año 2011, recién el 7 de noviembre del 2013 fue publicado el D.S. 012-2013-SA.

122 Observaciones Finales sobre el Quinto Informe Periódico del Perú aprobado por el Comité en su 107^a reunión (11 a 28 marzo 2013).

123 IDL, en un estudio realizado en el año 2010 dio cuenta de dieciséis casos (Instituto de Defensa Legal. Protocolo para la investigación de casos de violación sexual en el conflicto armado interno. Lima: IDL, 2010. P. 57) y otro de DEMUS mencionó tres casos adicionales. (Portal, Diana. Acceso a justicia de mujeres víctimas de violencia sexual en el Perú en tiempos de paz y guerra, la historia se repite. En: DEMUS. Para una justicia diferente III. Violencia sexual en conflictos armados. Lima: Demus, 2009.P. 87.)

cia sexual¹²⁴ como: intento o amenaza de violación, desnudos forzados, tortura a órganos sexuales o tortura a mujeres embarazadas. Es preciso señalar que en el Perú, las víctimas de formas de violencia sexual, diferentes a la violación sexual, no tienen derecho a reparaciones integrales; el Congreso tiene pendiente pronunciarse sobre el Proyecto de Ley 719-2011-CR que fue observado por el Poder Ejecutivo en junio de 2012 y que les reconocía este derecho. Este proyecto se encuentra nuevamente en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos esperando que se apruebe su insistencia (en la medida que fue aprobada por el Pleno) o se archive.

Por otro lado, si bien la Ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), plantea siete programas de reparación para las víctimas del conflicto armado interno, a la fecha no existen lineamientos de reparación integral específicos para quienes han sufrido diversas formas de violencia sexual. Este hecho impacta negativamente en el ejercicio de derechos de esta población, que tiende a ser estigmatizada y requiere de una atención especial.

Un informe realizado por DEMUS sobre reparaciones para las víctimas de violencia sexual en Huancavelica da cuenta que las y los beneficiarios al Programa Integral de Reparaciones y puntualmente a las reparaciones en salud, es aún limitado. Por un lado, las afectadas por el conflicto armado interno desconocen de la existencia de las reparaciones en salud y, por otro, los y las operadoras de salud tienen conocimientos dispares sobre cómo abordar este tipo de casos. Asimismo, se detectó que los y las potenciales beneficiarias del PIR hacen uso del Sistema Integral de Salud por su condición de pobreza y no por su acreditación como víctima del conflicto armado interno, por la estigmatización que eso significa, situación que lleva a que no accedan a la atención prioritaria y especializada que necesitan¹²⁵.

ESTERILIZACIONES FORZADAS

“El Comité insta al Estado Parte a que acelere la investigación; asignar suficientes recursos económicos, humanos y técnicos a los órganos encargados de la investigación, garantizar que los responsables sean llevados ante la justicia y sancionados adecuadamente, y que todas las víctimas reciban formas adecuadas de reparación sin más retrasos” Comité de Derechos Humanos al Estado peruano, marzo 2013.

Las mujeres que han sido esterilizadas contra su voluntad durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori siguen esperando justicia y reparación.

La investigación por las esterilizaciones forzadas de Mamérita Mestanza y otras 2073 mujeres afectadas por la política de salud reproductiva y planificación familiar, implementada en el gobierno de Alberto Fujimori, fue archivada en el año 2009¹²⁶ y reabierto en el año

124 Carta remitida por el Consejo de Reparaciones a DEMUS, en el marco de la Ley de Transparencia, de fecha 31 de octubre de 2013.

125 Crisóstomo, Mercedes. La violencia se ha inscrito en el cuerpo. Acceso, percepciones y necesidades de la reparación en salud para mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno. Lima, DEMUS, 2012. Documento inédito. P. 29.

126 El Ministerio Público en el año 2002 inició un proceso de investigación fiscal por los casos de esterilización forzada y el año 2009 declaró su archivamiento definitivo argumentando que los casos no configuraban delito de genocidio ni de tortura y habrían prescrito enmarcados en el Código Penal nacional, desconociendo así las formas de coacción, cuotas y directivas al personal médico a nivel nacional como parte de la política estatal.

2011127. Sin embargo, no ha sido hasta el mes de junio 2013 que el Ministerio Público, mediante Resolución 1676-2013-MP-FN, designó a la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial como ad hoc para la investigación de este caso. Es preciso señalar que de acuerdo a la información vertida por el Ministerio Público, la investigación comprende actualmente por lo menos 10000 denuncias de mujeres afectadas¹²⁸.

En este caso los investigados son los ex ministros de salud fujimoristas Alejandro Aguinaga, Eduardo Yong Motta y Marino Costa Bauer, entre otros; y según el Fiscal a cargo, la formalización de la denuncia penal se iba a dar en noviembre de 2013¹²⁹.

Por otro lado, este gobierno no ha impulsado ningún proceso para garantizar las reparaciones integrales a las afectadas por este crimen de lesa humanidad, pese a que el abordaje de esta problemática fue trascendental en el proceso de su elección en el año 2011.

Es preciso señalar que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) si bien cuenta con el documento técnico “Elaboración de propuestas de lineamientos y mecanismos de atención frente a delitos de lesa humanidad o violaciones de derechos humanos: Esterilización Forzada”, no ha iniciado proceso alguno para reparar a las mujeres esterilizadas. Asimismo, se debe recordar que desde el año 2006 el Ministerio de Salud cuenta con el Decreto Supremo 006-2006-SA y la Resolución Ministerial 591-2006-MINSA que prevé el aseguramiento en el Sistema Integral de Salud a las mujeres esterilizadas en contra de su voluntad; sin embargo estas normas no fueron difundidas y actualmente se encuentran suspendidas debido al nuevo sistema de Aseguramiento Universal de Salud¹³⁰.

ABORTO TERAPÉUTICO, ABORTO POR VIOLACIÓN SEXUAL Y AOE

“El Comité recomienda al Estado parte que:

- (A) Revise su legislación sobre el aborto y prever excepciones adicionales en los casos de embarazo por violación o incesto;*
- (B) adoptar rápidamente un protocolo nacional que regula la práctica del aborto terapéutico;*
- (C) Redoble sus esfuerzos para reducir el embarazo adolescente y la mortalidad materna, en particular en las zonas rurales, y garantizar la disponibilidad de servicios de salud sexual y reproductiva, que incluyen los anticonceptivos orales de emergencia, son accesibles en todas las regiones del país” Comité de Derechos Humanos al Estado peruano, marzo 2013.*

¹²⁷ En el año 2011 la Fiscalía de la Nación emitió una resolución disponiendo la reapertura de las investigaciones de esterilizaciones forzadas de Mamérita Mestanza y otras 2073 personas afectadas. Al año siguiente, mediante Informe N° 10-2011-FSPNC-MP-FN la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima formalizó la reapertura considerando lo ocurrido como violaciones por lo que se debían aplicar normas como las referidas a los delitos de lesa humanidad.

¹²⁸ Información brindada por el Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia ante el Comité de Derechos Humanos en su 107 reunión del Comité de Derechos Humanos el 19 y 20 de marzo de 2013.

¹²⁹ En: <http://www.larepublica.pe/14-11-2013/a-fin-de-mes-fiscalia-formalizara-denuncia-por-esterilizaciones-forzadas> (visitado el 15 de diciembre de 2013).

¹³⁰ DEMUS. Tribunal de Conciencia por Justicia para las Mujeres Víctimas de Esterilización Forzada y de Violencia Sexual en Conflicto Armado Interno. Cartilla.

En el Perú sólo está despenalizado el aborto terapéutico, definido como el único medio para salvar la vida de la mujer gestante o para evitar en su salud física y mental un mal grave y permanente.

El Estado peruano está en la obligación de establecer un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico y en ese marco aprobar un Protocolo o Guía Nacional de Atención al Aborto Terapéutico, que garantice la disponibilidad de este servicio en los establecimientos públicos y privados del país. El pasado 4 de octubre, la Ministra de Salud Midori De Habich, en el proceso de interpelación impulsado por el Congreso, señaló:

“el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recomienda al Estado peruano elaborar una sola guía de protocolo de aborto terapéutico, es decir, estandarizar los diferentes protocolos que hoy se están aplicando. El Minsa ha elaborado un proyecto de protocolo, de una guía de aborto terapéutico, el mismo que ha sido sometido a consideración de los sectores, diferentes sectores que corresponden opinar en ese sentido; y muy recientemente ya hemos recibido las opiniones de todos esos sectores, que formulaban los diferentes sectores una serie de precisiones y recomendaciones, la misma que se encuentra en fase de consolidación. No estamos pues lejos, entonces, de una guía ya consensuada por los diferentes ministerios y entidades, que era un paso absolutamente necesario en este tema que reviste la sensibilidad que ustedes han anotado”¹³¹.

No es la primera vez que un ministro o ministra de Salud ofrece la aprobación del Protocolo Nacional de Aborto Terapéutico. De hecho, desde el año 2005 y a propósito de la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso KL v. Perú¹³², se prepararon por lo menos cuatro propuestas de Guías Nacionales de Atención del Aborto Terapéutico, sin que ninguna haya sido aprobada. De ahí que el ofrecimiento de la actual ministra no necesariamente signifique un compromiso para cumplir con lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en el caso KL o por el Comité CEDAW en el caso LC¹³³, ambos casos se refieren a adolescentes a las que se les negó el aborto terapéutico. No se debe olvidar que en el mes de mayo de 2013, la ex ministra de Justicia, Sra. Eda Rivas, señaló que el aborto terapéutico había sido excluido del Plan Nacional de Derechos Humanos por ser un tema “álgido”¹³⁴, como si no se tratara de un derecho ya reconocido a nivel nacional e internacional.

Es preciso indicar que según información del MIMP solo el Instituto Nacional Materno Perinatal y trece hospitales públicos cuentan con protocolo de atención al aborto tera-

131 Congreso. Diario de Debates del 10 de octubre del año 2013. Pg. 137. En [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257BFA00538649/\\$FILE/PLO-2013-11.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257BFA00538649/$FILE/PLO-2013-11.pdf) (visitado el 4 de diciembre de 2013)

132 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Dictamen en el caso KL v. Perú. Comunicación No. 1153/2003. 24 de octubre de 2005.

133 Comité CEDAW de las Naciones Unidas. Dictamen en el caso LC. V. Perú. Comunicación N° 22/2009. 25 de noviembre de 2011

134 En: <http://www.spaciolibre.net/eda-rivas-en-30-dias-sera-aprobado-plan-nacional-de-derechos-humanos/> (visitado el 5 de diciembre de 2013)

péutico¹³⁵; número de servicios insuficiente si se considera que en el Perú existen por lo menos 469 hospitales del sector salud y 155 del Ministerio de Salud¹³⁶.

Por otro lado, en el Perú continua penalizado en el Código Penal vigente el aborto por violación sexual, mal llamado “sentimental”, con una pena privativa de la libertad de tres meses.

El 28 de septiembre de 2012 se inició un proceso de iniciativa legislativa ciudadana para despenalizar “el aborto, en los casos de embarazo a consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidas”. A este proceso se sumaron personalidades y más de 30 organizaciones de derechos humanos, LGTBI, de mujeres de base. Hasta agosto del 2013 ya se habían recogido aproximadamente 100000 firmas¹³⁷. El objetivo de la iniciativa legislativa, enmarcada en la Campaña “Déjala Decidir”, es que el Congreso debata y despenalice el aborto por violación, tal como lo han recomendado diferentes órganos supranacionales entre los que se encuentran el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Humanos, el Comité CEDAW y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Finalmente, de cara al Anticonceptivo Oral de Emergencia (AOE) debe recordarse que éste continua fuera del alcance de las mujeres que no tienen la capacidad económica para adquirirlo en las farmacias, único lugar de venta debido a la sentencia del Tribunal Constitucional que ordenó al Ministerio de Salud abstenerse de desarrollar como política pública la distribución gratuita de la “píldora del día siguiente”¹³⁸. Es preciso indicar que la sentencia no prohíbe la información ni el uso del método Yuzpe, que basado en pastillas anticonceptivas de uso regular tiene los mismos efectos que la AOE en su versión dedicada.

Este difícil panorama se agrava si se considera el debate promovido desde el Congreso para restringir aun más los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. En el marco de la elaboración de un Nuevo Código del Niño, Niña y Adolescente¹³⁹, se ha llegado a proponer que se reconozca que “El concebido es sujeto de derecho para todo cuando le favorece y goza de protección especial y privilegiada”¹⁴⁰, colocando en riesgo la vigencia del aborto terapéutico, así como la posibilidad de debatir en el futuro cualquier tipo de despenalización del aborto. Esta propuesta fue apoyada por legisladoras fujimoristas de la Comisión de la Mujer y Familia, bajo el liderazgo político del congresista Julio Rosas.

135 Los hospitales son (Hospital San Bartolomé - Lima, Hospital Nacional Hipólito Unanue - Lima, Hospital María Auxiliadora - Lima, Hospital Daniel Alcides Carrión - Callao, Hospital Nacional Cayetano Heredia - Lima, Hospital Belén - Trujillo, Hospital Regional Docente “Las Mercedes” - Chiclayo, Hospital Daniel Alcides Carrión - Huancayo, Hospital La Merced - Huancayo, Hospital Apoyo II - Sullana, Hospital Regional de Pucallpa, Hospital II - Tarapoto, Hospital Antonio Lorena - Cusco), cuentan con un protocolo de atención para casos de aborto terapéutico. En: MIMP. VI Informe de Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. http://www.mimp.gob.pe/images/stories/novedades/vi_informe_del_cumplimiento_LIO.pdf (visitado el 1 de diciembre de 2013)

136 Ver: <http://www.minsa.gob.pe/estadisticas/estadisticas/indicadoresSalud/recursos/establecimientos/ESTABMacros.asp?00> (visitado el 8 de diciembre de 2013)

137 Ver pronunciamiento del 28 de mayo de 2013 por el Día de la Salud de las Mujeres. <http://redaccion.lamula.pe/2013/05/27/pronunciamiento-final-sobre-la-campana-dejala-decidir/danielavila/> (visitado el 12 de diciembre de 2013)

138 Ver sentencia en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/02005-2009-AA.html>

139 Basado en el Proyecto de Ley 495/2011-CR, el que tiene Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y fue debatido en la Comisión de Mujer y Familia.

140 Propuesta aprobada para el Artículo II del Título Preliminar por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, así como el Dictamen en mayoría de la Comisión de la Mujer y la Familia.

IGUALDAD EFECTIVA ENTRE HOMBRES Y MUJERES

“El Estado parte debería redoblar sus esfuerzos para garantizar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en todas las regiones del país, si es necesario por conducto de las medidas especiales de carácter temporal. En particular, se deben tomar medidas concretas para aumentar la representación de las mujeres en posiciones de toma de decisiones en el sector público”. Comité de Derechos Humanos al Estado peruano, marzo de 2013.

En el Perú, el 21.53% de congresistas son mujeres, no hay ninguna presidenta regional y solo el 5% de gobiernos locales provinciales y el 4% de gobiernos locales distritales tiene alcaldesas. Asimismo, el 28% de consejeros regionales, el 24% de regidores provinciales y el 28% de regidoreas distritales son mujeres¹⁴¹. Esta situación se da pese a la vigencia de normas que obligan a los partidos políticos a integrar por lo menos el 30% de mujeres en sus listas electorales para el Congreso, gobiernos regionales o gobiernos locales¹⁴².

Para enfrentar la reducida presencia de mujeres en cargos de elección popular se elaboraron diferentes proyectos de ley que buscan modificar la Ley de Partidos Políticos e integrar la alternancia entre mujeres y hombres en las listas electorales¹⁴³. El objetivo de la propuesta es garantizar que las mujeres sean ubicadas en lugares con reales posibilidades de alcanzar cargos de elección. Pese a su importancia y al apoyo político que el MIMP y el Jurado Nacional de Elecciones han hecho a la propuesta, la Comisión de Constitución y Reglamento archivó la propuesta en mayo de 2013, y hasta el momento la Comisión de la Mujer no la ha dictaminado.

Sin embargo, la necesidad de aprobar una medida de acción afirmativa como la Alternancia se ha hecho evidente en el marco de las Nuevas Elecciones Municipales de Lima Metropolitana, comisión en la que se eligió a los que reemplazarían a regidores y regidoras revocados en marzo de 2013. Según lo señalado por Transparencia, en este proceso, ninguna de las organizaciones políticas que se presentaron aplicó la alternancia de género en su lista de candidatos y en todas ellas, más del 50% de mujeres candidatas estaban colocadas en la mitad inferior, eso quiere decir en posiciones no elegibles¹⁴⁴.

Por otro lado, se presentó el Proyecto de Ley 01903/2012-CR sobre Acoso Político, el que fue construido en coordinación con la Red Nacional de Mujeres Autoridades (RENAMA), quienes evidenciaron que de una muestra de 187 mujeres autoridades se identificaron 73 casos de acoso político (57% maltrato psicológico, 48% coacción con mecanismos administrativos, 14% control económico, 14% difamación de índole sexual y 10% hostigamiento sexual)¹⁴⁵.

141 Transparencia. Datos para el Debate: Participación Política de la Mujer. En: http://www.transparencia.org.pe/www/sites/default/files/Datos_Participacion_Politica_Mujer_Peru.pdf (visitado el 12 de diciembre de 2013).

142 La Ley 26859 modificada por la Ley 27387 para las elecciones del Congreso; la Ley 26864 modificada por la Ley 28869 para las elecciones municipales; y la Ley N° 27683 modificada por la Ley 29470 para las elecciones regionales.

143 Proyecto de Ley 00760/2011-PE presentado por el Poder Ejecutivo, el Proyecto de Ley 01332/2011-CR, Proyecto de Ley 0219172012-CR, entre otros.

144 Carta de la Asociación Civil Transparencia al Jurado Nacional de Elecciones, de fecha 12 de noviembre de 2013.

145 El estudio fue realizado por Tammy Quintanilla por encargo del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, DIAKONIA y Calandria y se hizo en base a la experiencia de 187 autoridades mujeres de gobiernos regionales o locales. En: http://www.popularesydiversas.org/media/uploads/documentos/boletin_6_mujeres_diversas.pdf (visitado el 13 de diciembre de 2013).

Este proyecto de ley, promovido por la congresista Veronika Mendoza, fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, así como de la Mujer y la Familia, ninguno de los cuales lo ha abordado ni dictaminado.

Al igual que en el caso de la Alternancia, la realidad vivida da cuenta de la necesidad de aprobar una norma que sancione el acoso político contra las mujeres, situación que les impide ejercer sus derechos políticos. Durante este año la Mesa de Mujeres Parlamentarias reportó que la regidora Martha Hanco de la Municipalidad de Cojata (Huancané-Puno) denunció haber sido agredida física y psicológicamente por el alcalde Celestino Miguel Hiquise Tito, quien le tiró una bofetada, la amenazó con patearla y le ha iniciado un proceso de vacancia en su contra. Asimismo, se reportó el caso de la regidora Isabel Ramos de La Victoria, quien fue agredida por otros regidores ante su pedido de información sobre un proyecto de estacionamiento cerca a Gamarra; el caso de Miriam Luna, teniente alcaldesa de la Municipalidad del distrito de Wanchac (Cuzco), víctima del alcalde Clodomiro Caparó Jara, quien contrató a matones para amedrentarla por su labor fiscalizadora; y el caso de las regidoras Ana María Cabrera Hernández y Mayra Ramírez Bautista del distrito de Subtanjalla (Ica), quienes por denunciar actos de corrupción están afrontando una posible vacancia¹⁴⁶.

VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

“El Estado parte debería redoblar sus esfuerzos para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la de velar por la aplicación efectiva de los actuales marcos jurídicos pertinentes y las políticas. El Estado parte debería adoptar una legislación que penalice todas las formas de violencia doméstica. El Estado Parte debería también facilitar las denuncias presentadas por las víctimas, y garantizar que todas las denuncias de violencia sean investigados y los responsables llevados ante la justicia, y garantizar que las víctimas tengan acceso a medios eficaces de protección, incluyendo un número suficiente de centros de acogida en todas partes del país”. Comité de Derechos Humanos al Estado peruano, marzo 2013.

En el Perú aún no se adopta un tipo penal específico para sancionar la violencia familiar, sin embargo, en julio de este año se publicó la Ley 30068 que crea un tipo penal específico para el delito de feminicidio (Art. 108-B) independiente al de parricidio. En él se establece que mediante este delito se sanciona al que “mata a una mujer por su condición de tal” en contextos como violencia familiar, coacción, hostigamiento o acoso sexual, abuso de poder, y se considera como algunos de sus agravantes la violación sexual previa o el sometimiento a trata de personas¹⁴⁷. Si bien esta decisión es importante, lo cierto es que uno

¹⁴⁶ Mesa de Mujeres Parlamentarias. Basta de Acoso Político contra las Mujeres Autoridades. Pronunciamento Nro. 3. En http://www.congreso.gob.pe/l_organos/Mesa_Mujeres_parlamentarias/NotasPrensa/Pronunciamento_MMPP-03.pdf (visitado el 13 de diciembre de 2013)

¹⁴⁷ “Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años el que mata a una mujer por su condición de tal, en cualquiera de los siguientes contextos: 1. Violencia familiar; 2. Coacción, hostigamiento o acoso sexual; 3. Abuso de poder, confianza o de cualquier otra posición o relación que le confiera autoridad al agente; 4. Cualquier forma de discriminación contra la mujer, independientemente de que exista o haya existido una relación conyugal o de convivencia con el agente. La pena privativa de libertad será no menor de veinticinco años, cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias agravantes: 1. Si la víctima era menor de edad; 2. Si la víctima se encontraba en estado de gestación; 3. Si la víctima se encontraba bajo cuidado o responsabilidad del agente; 4. Si la víctima fue sometida previamente a violación sexual o actos de mutilación; 5. Si al momento de cometerse el delito, la víctima padeciera cualquier tipo de discapacidad; 6. Si la víctima fue sometida para fines de trata de personas; 7. Cuando hubiera concurrido cualquiera de las circunstancias agravantes establecidas en el artículo 108. La pena será de cadena perpetua cuando concurran dos o más circunstancias agravantes”.

de los principales problemas que enfrentan las mujeres es la falta de eficacia de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, la que fue creada hace 20 años para proteger a las víctimas de violencia familiar. Información del Ministerio Público revela que muchas de las mujeres que habían denunciado feminicidio íntimo realizaron denuncias por violencia familiar, es decir, el sistema de justicia estaba alertado del peligro que ellas corrían¹⁴⁸, por lo que sus muertes eran evitables.

Esta realidad muestra que la creación de tipos penales es importante, sin embargo, insuficiente para enfrentar la alta tasa de violencia de género. Es necesario adoptar medidas específicas para evitar la impunidad así como la implementación de una política clara contra esta violación de derechos humanos.

Una forma de evaluar los esfuerzos realizados por el Estado peruano para enfrentar la violencia contra la mujer es revisar el presupuesto que invierte. Según un estudio elaborado por DEMUS “el presupuesto público es la expresión más concreta de la voluntad política y de los compromisos de un gobierno para abordar un problema”¹⁴⁹. En ese contexto, DEMUS mostró que el MIMP solo accede al 0.4% del presupuesto del Poder Ejecutivo y que el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, a cargo de los Centros de Emergencia Mujer (CEM), solo accede al 0.07%. A ello se suma que en muchas ocasiones el personal destinado a los CEM es utilizado para otros fines¹⁵⁰. Esta situación es grave si se toma en cuenta que para este gobierno la atención en estos servicios es su mejor carta para mostrar la lucha contra la violencia hacia las mujeres¹⁵¹.

Esta situación coexiste con un discurso del gobierno en contra de la violencia de género, pero que no se articula a los temas “importantes” del debate nacional. Por ejemplo, en el abordaje sobre seguridad ciudadana, que el Estado viene dando a través del Congreso y el Poder Ejecutivo, no han propuesto ni adoptado medidas sostenidas para enfrentar la violencia de género contra las mujeres, y menos la violencia sexual¹⁵². No se debe olvidar que las denuncias de violación sexual solo son superadas por las de hurto y robo a nivel de Lima Metropolitana y el Callao, según el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, evidenciando que la violencia sexual contra las mujeres es más cotidiana de lo que se piensa.

148 Un Informe del Ministerio Público da cuenta de que sobre los 79 feminicidios íntimos ocurridos entre setiembre de 2008 a junio de 2009, el 12,7% tenía una denuncia previa por violencia familiar contra el presunto victimario. El 40% denunció violencia psicológica, el 30% violencia física y el 30% violencia física y psicológica. En: Villanueva, Rocío. Homicidio y feminicidio en el Perú. Ministerio Público, Lima, 2009. P. 68.

149 Cedano, Dina. Seguimiento a los presupuestos asignados al Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) y al Plan Nacional Contra la Violencia Hacia la Mujer (PNCVHM) por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y los otros sectores involucrados. Lima, DEMUS, 2013. Documento inédito. P. 11.

150 Por ejemplo, se dispuso que sociólogos y psicólogos de los CEM atendieran a las víctimas y familiares de un accidente en las carreteras de Cuzco (ver: <http://diariocorreo.pe/ultimas/noticias/6632532/ana-jara-lamenta-la-muerte-de-ninos-en-cusco>) o a los familiares de mineros que quedaron atrapados luego de un derrumbe (ver: <http://trome.pe/actualidad/1399630/noticia-continua-rescate-mineros>). Sin duda es importante la atención de estas personas, la pregunta es si los Centros de Emergencia Mujer tienen esa función.

151 Igualmente respecto de sus presupuestos sectoriales, los Ministerios del interior y salud invierten apenas el 0.004% y 0,01% en la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. En el caso de los Ministerios de Educación y Justicia no colocan información precisa en sus portales.

152 El Ministro del Interior Walter Albán se pronunció señalando que entre enero y octubre la Policía Nacional del Perú había recibido 5123 casos de violaciones sexuales contra niños y mujeres en el país, dando cuenta de la creación de dos comisarías más. Sin embargo esta información está desarticulada a su estrategia para enfrentar la inseguridad ciudadana.

A MODO DE REFLEXIÓN

Sin duda el discurso a favor de los derechos de las mujeres, en especial los relacionados a la lucha contra la violencia hacia la mujer, está vigente. Un ejemplo de ello es la cantidad de personas y autoridades (entre ministros/as, congresistas y alcaldes/as) que se sumaron a la iniciativa de Un Billón de Pie contra la violencia hacia la mujer el 14 de febrero o la acción conmemorativa convocada por el MIMP alrededor del Día contra la Violencia hacia las Mujeres, el 30 de noviembre. Si bien este discurso se traduce en acciones concretas contra la violencia hacia la mujer, como la atención en los Centros de Emergencia Mujer, éstas son absolutamente insuficientes en términos de articulación intersectorial, intergubernamental y con el sistema de justicia, lo que permitiría menor impunidad y más prevención¹⁵³.

Asimismo, existe inercia frente a la demanda de justicia y reparación de las víctimas del conflicto armado interno, incluyendo las que sufrieron diferentes formas de violencia sexual; y lo que es peor, existe un riesgo real de retroceder en el reconocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres. Esta situación es sumamente grave, pues mucha de la violencia que se dice combatir está basada en el desprecio por la autonomía de las mujeres (feminicidio, violencia sexual, entre otras). En ese marco, es evidente que el discurso de defensa de los derechos de las mujeres tiene un techo, en el que está marcado la falta de laicidad del Estado y su permeabilidad a responder a intereses de grupos conservadores. De ahí que no sea extraño que pese al discurso, el balance del cumplimiento de las recomendaciones que hace el Comité de Derechos Humanos al Estado peruano sea fundamentalmente negativo.

¹⁵³ Ello sin mencionar que el proceso de descentralización de los Centros de Emergencia Mujer está suspendido.

13. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS¹⁵⁵

El contexto actual que atraviesa nuestro país exige una mayor vigilancia sobre los derechos sexuales y reproductivos. Si bien es cierto, han existido avances en su protección e incluso, han sido parte importante del Plan de Gobierno [2012 – 2013], aún se espera una clara muestra de voluntad política para abordar los temas críticos que mantiene el Estado sobre los derechos sexuales y reproductivos, tales como la aprobación del Protocolo Nacional para la atención del aborto terapéutico o las amenazas de retroceso que se han presentado en la actual Legislatura del Congreso, al someter a debate la propuesta de Nuevo Código de Niños, Niñas y Adolescentes¹⁵⁵. En estos como en otros casos, subyace la urgente necesidad de contar con un Estado laico que actúe y decida de manera objetiva, libre de las injerencias planteadas por posiciones conservadoras y fundamentalistas y en un marco de derechos humanos.

La posibilidad de que se apruebe un Nuevo Código de Niños, Niñas y Adolescentes propone dotar de privilegios especiales al concebido por sobre los derechos de la madre, en consecuencia, los derechos de ambos se encuentran en conflicto; y, además, desplaza la obligación del Estado de educar en salud sexual y reproductiva a los jóvenes y adolescentes, los potenciales “padres”. Todo esto podría significar un gran retroceso para el goce de los derechos sexuales y reproductivos para la población femenina. De aprobarse, tal como se encuentra el Dictamen de la Comisión de Justicia y Comisión de la Mujer, habría el riesgo de que en nuestro país el aborto sea prohibido en todas sus formas, incluso el aborto terapéutico, que es legal desde 1924.

Ello, sumado a la Reforma de Salud¹⁵⁶ que actualmente viene realizando el Ministerio de Salud (MINSA), suscitaría mayores problemas que los actuales en el acceso universal a la salud, ya que la reforma se encuentra centrada en la lógica de mercado y no en la lógica de los derechos, interesada en promover el aseguramiento de la paciente por paquetes de atención; esto impediría el logro del acceso universal a la salud sexual y, por ende, no garantiza los derechos sexuales y reproductivos. Esto produce mayores preocupaciones, si se tiene en cuenta que aún no se ha atendido necesidades como: la aprobación del Protocolo de Aborto Terapéutico; la despenalización del aborto en casos de violación sexual;

¹⁵⁴ Informe elaborado por el Movimiento Manuela Ramos.

¹⁵⁵ El Dictamen del Nuevo Código de Niños, Niñas y Adolescentes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y de la Comisión de la Mujer y Familia –que contiene graves retrocesos sobre los derechos de las mujeres y adolescentes- ha sido puesto en la agenda del Pleno del Congreso en todas las sesiones realizadas desde el inicio de la Legislatura 2013-2014, no habiendo sido abordado por cuestiones de tiempo, sin embargo, puede ser discutido en cualquier momento.

¹⁵⁶ La Reforma tiene serios cuestionamientos dado que no ha sido elaborada en conjunto con la sociedad civil. Asimismo, sus cambios no sientan las bases para fortalecer el sistema de salud único, promoviendo, contrariamente, la celebración de contratos ley, cuya lógica tiende a la privatización que no sólo llevaría a la segregación de las y los posibles beneficiarios, sino que además, no llega a identificar ni a sancionar a los responsables de los casos de negligencia. Por medio de la Ley N° 30073, publicada el 09 de agosto de 2013 en el Diario Oficial El Peruano, se otorgó las facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud en 120 días. De acuerdo al plazo, antes del 17 de noviembre de 2013, estaría realizada la Reforma.

la distribución de la Anticoncepción Oral de Emergencia en servicios de salud públicos; la aprobación de protocolos para atención ginecológica para mujeres lesbianas; el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva integral para adolescentes; entre otros.

No obstante que a inicios del año 2013 se emitió la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 08-2012-PI/TC, que declara fundada la inconstitucionalidad del artículo 173° del Código Penal, inciso 3, y que penalizaba las relaciones sexuales consentidas entre y con adolescentes del rango de catorce y dieciocho años de edad, aún se encuentra pendiente su modificación dentro del Código Penal.

Asimismo, es discordante que, pese a que la Sentencia reconoce que las y los adolescentes son titulares del derecho al libre desarrollo de la personalidad (en el ámbito de la libertad sexual), y que la atención en salud sexual y reproductiva es responsabilidad del Estado y debe ser confidencial, gratuita y accesible, aún existen barreras de hecho como el artículo 4° de la Ley General de Salud que imposibilitan y condicionan el acceso de estos servicios a las y los adolescentes, condicionando su atención a la autorización de los tutores, lo que implica una intromisión en el ámbito de su privacidad y libertad sexual.

Pese a ello, el panorama es desafiante y esperanzador al mismo tiempo, pues ya contamos con planes nacionales que reconocen y contemplan en sus metas y ejes temáticos los derechos sexuales y reproductivos. Entre las principales políticas públicas aprobadas en el 2012 tenemos, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 - PNAIA (2012) que plantea abordar la reducción del embarazo adolescente; el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2016 (2012) que señala como metas incrementar la oferta pública de servicios de atención diferenciada para los y las adolescentes sobre salud sexual y reproductiva, reducir en un porcentaje el embarazo adolescente, mortalidad materna y aprobar e implementar un protocolo nacional de aborto terapéutico; el Plan Nacional Contra la Violencia hacia las Mujeres 2009-2015, que refiere la relación de la violencia contra las mujeres como factor de riesgo de vivir con VIH/SIDA, entre otros¹⁵⁷. Asimismo, el Plan Multisectorial de Prevención de Embarazos entre Adolescentes que busca hacia el año 2021 reducir a un 20% la tasa de embarazos entre los jóvenes. La eficacia de estos planes depende de su implementación y materialización en políticas concretas con presupuesto suficiente, compromiso y sensibilidad asegurada entre las y los funcionarios de los sectores correspondientes.

Es importante señalar que además de la legislación nacional y supranacional, contamos con instrumentos de política provenientes de los acuerdos suscritos por los Estados en las conferencias especializadas promovidas por la ONU como la CEPAL. En agosto de 2013, la CEPAL realizó la Primera Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, a un año de cumplirse el vigésimo aniversario del Programa de Acción de Cairo (1994), que tuvo como resultado el Consenso de Montevideo¹⁵⁸, firmado por el Estado peruano, documento mediante el cual los países suscritos reafirman su compromiso en favor de los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, en octubre de 2013 la Conferencia Regio-

157 Informe Alternativo de la Sociedad Civil: Hacia una lectura de la plataforma para la Acción de Cairo, a 20 años en el Perú (1994-2014). Mesa de Vigilancia Ciudadana en Derechos Sexuales y Reproductivos. Lima, 2013, p. 10

158 Ver: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595Consenso_Montevideo_PyD.pdf

nal sobre la Mujer en el Consenso de Santo Domingo precisó todo un capítulo sobre la igualdad de género y los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres¹⁵⁹.

A continuación una selección de temas críticos en materia de promoción, protección y garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS

Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2012 del INEI, el porcentaje del uso actual de anticonceptivos modernos entre mujeres sexualmente activas es de 50.8%. De acuerdo a los diferentes niveles económicos, el 58.1% de mujeres del quintil de riqueza superior actualmente unidas utiliza métodos modernos de anticoncepción, frente al 40.5% de las mujeres del quintil más pobre¹⁶⁰. Esto evidencia una diferencia alta de 17.6% entre clases sociales, revelando que las mujeres de nivel socioeconómico más bajo no acceden a métodos anticonceptivos, encontrándose más expuestas a embarazos no deseados.

Es lamentable, además, constatar que en nuestro país, las mujeres más pobres, con menos educación y de sectores rurales tienen menor acceso a la planificación familiar, lo cual se observa cuando declaran el número deseado de hijos y el número de hijos que tienen. De acuerdo a la ENDES 2012 en las áreas rurales una mujer tiene un promedio de 3.5 hijos, aunque solo quiere tener un promedio de 2.1, es decir, que tienen uno o dos más hijos de lo que ella desea. Si lo observamos de acuerdo al nivel educativo, tenemos que las mujeres que no culminaron los estudios escolares desean tener un promedio de 2.5 hijos, sin embargo llegan a tener un promedio de 4.7 es decir, 2.2 hijos más de lo preferido¹⁶¹. Diferencias, que además de ocasionar problemas colaterales a las mujeres con menos recursos, evidencian una injusta e ineficiente distribución de información que redundan en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

Con respecto al conocimiento sobre métodos anticonceptivos, la ENDES 2012 reportó que el 99.6% de mujeres en edad fértil conoce o ha oído hablar de algún método de planificación familiar, siendo los métodos modernos los más conocidos¹⁶². Sin embargo, esto no significa un real acceso y uso de alguno de estos métodos, por el contrario, sino el incremento, en los últimos años, del uso de métodos tradicionales, esto debido a la falta de disponibilidad de anticonceptivos modernos¹⁶³.

Puede observarse que en la ENDES 2011, el porcentaje de mujeres en edad fértil que usó el método de abstinencia fue el de 91.6% y retiro 72.7%¹⁶⁴, mientras que en 2012 la ENDES registró entre las mujeres en edad fértil que usan métodos tradicionales que el 93% usa la abstinencia periódica y el 73.5% el retiro¹⁶⁵.

159 Ver: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/P49916.xml&xsl=/12conferenciamujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/12conferenciamujer/tpl/top-bottom.xsl>

160 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012. INEI. Perú, 2013, p. 116.

161 *Ibid.*, p. 172.

162 *Ibid.*, p. 109.

163 Informe Alternativo de Organizaciones de la Sociedad Civil al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sobre la situación de la Salud Sexual y Reproductiva en el Perú. Lima, 2011, p. 33.

164 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011. INEI. Perú, 2012, p. 98.

165 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012, op. cit., p. 110.

De otro lado, el 75.5% de las mujeres en unión conyugal usaba algún método anticonceptivo, frente al 24.5% de las mujeres en unión conyugal que no usaba ningún método. Según el método anticonceptivo adoptado, el 51.8% usaba métodos modernos y el 23.7% algún método tradicional¹⁶⁶. La proporción de usuarias de un método moderno fue mayor en el área urbana (54.8%) que en el área rural (44.7%), en cambio, la proporción de usuarias de un método tradicional fue mayor en el área rural (30.2%) que en el área urbana (20.9%)¹⁶⁷.

Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE): La AOE es el método de prevención del embarazo no deseado como consecuencia de relaciones sexuales sin protección o porque la mujer ha sido víctima de una violación sexual y continúa fuera de distribución gratuita en los servicios de salud pública; esto debido a la prohibición de su distribución por medio de la Sentencia del Exp. N° 02005-2009-PA-TC del Tribunal Constitucional. Sin embargo, su venta sí es permitida en farmacias, lo cual mantiene la situación de discriminación en función de quiénes pueden acceder a la AOE que cuentan con los recursos económicos y quiénes se ven privadas de la AOE, por disposición directa del Tribunal Constitucional, por carecer de los recursos necesarios. Se ha establecido así una brecha innecesaria e injusta entre las mujeres peruanas, gracias a la presión de los sectores conservadores religiosos fundamentalistas ejercida sobre el accionar del órgano constitucional.

Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria - Esterilización Forzada: En la década de 1990 las esterilizaciones forzadas fueron parte de una política de Estado del Gobierno fujimorista realizada en el marco del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000, de la que fueron víctimas alrededor de 280 mil mujeres, la gran mayoría de zonas rurales andinas y de la periferia urbana, en estado de pobreza.

Luego de que la primera investigación ante el Ministerio Público fuera archivada, a finales del año 2011, los representantes del Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dieron a conocer que la Fiscalía de la Nación dispuso la reapertura de las investigaciones sobre el caso de esterilización forzada de María Mamérita Mestanza y de otras mujeres afectadas. Durante el año 2012, la Primera Fiscalía Supraprovincial tomó la decisión de reabrir el caso como crimen de lesa humanidad. A mediados de 2013, muy acertadamente, el Ministerio Público tomó la decisión de implementar una Fiscalía Ad Hoc y designar al Fiscal Marco Guzmán Baca, titular de la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial, como responsable exclusivo del caso de esterilizaciones forzadas.

Esta situación, dado el largo tiempo transcurrido, genera una enorme expectativa sobre las posibilidades de obtención de justicia para las mujeres víctimas luego de casi quince años de impunidad. Para alcanzar la justicia y reparación, es necesario además, que el Poder Ejecutivo adopte reparaciones integrales para las 2074 mujeres víctimas, entre las que se encuentra el caso de María Mamérita Mestanza, denunciado ante la CIDH y por el cual se logró un acuerdo de solución amistosa, en el cual el Estado peruano admitió su responsabilidad en esta política violatoria de derechos humanos de las mujeres.

¹⁶⁶ Ibid., p. 113.

¹⁶⁷ Ibid., p. 116.

EMBARAZO ADOLESCENTE Y SERVICIOS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN ADOLESCENTES

El Plan Multisectorial de Prevención de Embarazos entre Adolescentes -aprobado en noviembre de 2013- tiene como meta hacia el año 2021 reducir en un 20% la tasa de embarazos entre las adolescentes; sin embargo tendrá que enfrentar una dura realidad postergada por décadas. Según los Lineamientos Educativos y Orientaciones Pedagógicas para la Educación Sexual Integral, el 60% de tutores escolares sienten que no están capacitados para abordar la educación sexual¹⁶⁸. En cuanto a los Lineamientos en sí solo se menciona la orientación sexual en una oportunidad y no hay referencias a la diversidad sexual¹⁶⁹.

En el Perú, el comportamiento sexual y la edad de inicio de las relaciones sexuales de las adolescentes, así como la incidencia del embarazo entre adolescentes, varían según la identidad étnica, la región de procedencia, el nivel educativo y el estrato socioeconómico al que pertenecen¹⁷⁰.

En el 2012, la tasa de fecundidad adolescente fue de 13.2%. A nivel nacional, las ENDES muestran que el porcentaje aumentó en 1.8%, entre el periodo de 1991-1992 hasta el año 2012. El porcentaje de madres adolescentes en las áreas rurales es de un promedio de 21.5% y en las áreas urbanas de 10.2%, una diferencia de más del doble de embarazos adolescentes en las áreas rurales¹⁷¹.

La maternidad adolescente se diferencia notablemente según el nivel educativo, el área geográfica, el nivel socioeconómico, y el departamento de residencia. Así, por ejemplo, se observa que los porcentajes más críticos se presentan en las mujeres sin educación (56.7%) y en las residentes de la selva (27.5%), las cuales se encuentran en el quintil inferior de riqueza (26.1%) y en las áreas rurales (21.5%). Por ejemplo, observamos que en ciudades como Arequipa sólo el 5.2% de mujeres adolescentes eran madres o estaban embarazadas, mientras que en el departamento de Loreto 32.2% de las adolescentes se encontraban en la misma situación.

En Lima Metropolitana, el porcentaje de adolescentes madres o embarazadas fue de 7.7%, con educación superior 4.5%, y 2.6 % se hallan en el quintil superior de riqueza 2.6%¹⁷². El embarazo adolescente tiene consecuencias en el desarrollo personal y educativo de las adolescentes, pues el 56.7% de estas no tiene educación y sólo el 4.4% de las adolescentes embarazadas tiene educación superior¹⁷³.

El embarazo adolescente tiene una mayor incidencia de muertes maternas y perinatales debido a complicaciones obstétricas vinculadas con la inmadurez biológica de la adolescente, además la mayoría de estos embarazos no han sido planificados, los que pueden terminar en abortos realizados en condiciones inseguras, por insalubres y por la improvisación de la atención de la partera u obstetra¹⁷⁴.

168 Informe Alternativo de la Sociedad Civil, óp.cit., p. 56. Citando a Aprende 2012: 5.

169 *Ibid.*, p. 57.

170 Grupo de trabajo para la prevención del embarazo adolescente seguimiento concertado. Alerta N° 01-2012. Junio 2012, p. 1.

171 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012, op. cit., p. 374-375.

172 *Ibid.*, p. 104-105.

173 Informe Alternativo de la Sociedad Civil, op. cit., p. 15. Citando INEI 2013-7.

174 Grupo de trabajo para la prevención del embarazo adolescente seguimiento concertado, op. cit., p. 2.

MORTALIDAD MATERNA

Según la ENDES 2012, la tasa de mortalidad materna en el Perú es de 93 casos por cada 100 mil nacidos vivos, cifra que dista mucho de la meta para el año 2015, esto es 66.3 defunciones por cada 100 mil nacidos vivos¹⁷⁵.

Un estudio publicado a inicios de 2013 revela que entre el periodo 2002-2011, ocurrieron 6691 muertes maternas, con un promedio de 669 muertes al año¹⁷⁶. Este estudio de la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud (MINSa) también revela que entre el 70 y el 90% de estas muertes relacionadas al embarazo serían evitables si todas las mujeres tuvieran acceso a servicios efectivos de salud reproductiva¹⁷⁷.

Del total de muertes maternas entre el periodo 2002-2011, se deduce que el perfil de la mortalidad materna en el Perú está representado por una mujer adulta de 30 años a más (50%), con mayor riesgo entre los 35 a 39 años de edad, cuya ocupación es ama de casa (84.9%), que alcanzó el nivel educativo primaria (46.7%), y cuyo parto o aborto fue atendido en el domicilio (34.9%), que falleció principalmente por hemorragia obstétrica (48.8%) en un establecimiento de salud sea hospital o clínica (45.8%). Es preocupante además que el 62.7% de las mujeres que fallecieron durante su gestación no recibieron visitas domiciliarias por parte del personal de salud¹⁷⁸.

Se constata que las mujeres que viven en zonas rurales y de exclusión social, corren más riesgo de muerte durante su embarazo, parto o puerperio. Durante 2012, los departamentos con mayor número de muertes maternas por causas directas o indirectas fueron: Lima (69), Cajamarca (43), Piura (34), Libertad (32), Loreto (30), Puno (29), Ancash (22), Cusco (21), Arequipa (16), Amazonas (14), San Martín (14) y Apurímac (13). Un dato adicional es que los hospitales siguen siendo el lugar principal donde fallecen las gestantes (56%)¹⁷⁹.

Entre los años 2010 y 2012, las causas directas de muerte materna, con mayor alcance fueron, 40.2% por hemorragias, 32% por hipertensión inducida por el embarazo, 17.5 % por aborto y 4.1 % por infección relacionada con el embarazo¹⁸⁰. Finalmente, cabe afirmar que las muertes maternas relacionadas con el aborto, han incrementado notablemente en los últimos años.

ABORTO

El aborto terapéutico es legal en el Perú desde 1924 pero no existen las normas para su aplicación. El artículo 119° del Código Penal lo presenta como única excepción con la que se permite la interrupción del embarazo. Este tiene por finalidad salvaguardar la salud de la madre gestante y debe existir una intervención externa que ponga fin a la vida que se

175 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012, op. cit., p. 371.

176 Ministerio de Salud. Mortalidad Materna en el Perú 2002-2011. Dirección General de Epidemiología. Lima, junio 2013, p. 12.

177 *Ibid.*, p. 17.

178 *Ibid.*, pp. 329 -330.

179 Mesa de Lucha Contra la Pobreza. Programa Presupuestal "Salud Materna Neonatal" (SMN). Reporte de Seguimiento Concertado: Balance de ejecución 2012. Lima, 2013, p. 9.

180 *Ibid.*, p.10.

encuentra en gestación, solo puede ser realizado por un médico profesional. Sin embargo, la aplicación de la norma no está garantizada ya que desde hace 89 años está pendiente de aprobación el protocolo nacional de atención médica en caso de aborto.

Todas las demás formas de aborto son ilegales en nuestro país. Es sabido que las legislaciones prohibitivas o restrictivas del aborto no tienen como resultado la reducción de su práctica, pero sí incrementan el número de mortalidad materna y problemas sociales que este ocasiona debido a las condiciones inseguras que presenta el aborto en la clandestinidad, y las barreras legales que impiden a las mujeres acceder a servicios públicos de salud cuando sufren complicaciones a causa de la interrupción de sus embarazos.

Durante 2012, Uruguay se sumó a la lista de países que ya han despenalizado totalmente el aborto en América Latina, mientras en nuestro país, la aprobación del Protocolo de Aborto Terapéutico ha sido considerada por el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 como meta para el año 2017¹⁸¹. Se espera que en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2012-2016, que ha sido presentado como propuesta más no publicado, se considere y atienda esta urgencia como una prioridad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en noviembre de 2012, emitió la Sentencia del Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica, en la cual se pronuncia sobre los alcances de la protección del derecho a la vida del concebido, concluyendo que “el embrión no puede ser entendido como persona (...) que la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo (...)”.

A pesar que nuestro país ha ratificado la Convención y que todo poder público debe tomar en cuenta las recomendaciones, interpretaciones, y jurisprudencia de la CIDH al ser vinculantes, la Comisión de Justicia y la Comisión de la Mujer del periodo legislativo 2012-2013 del Congreso de la República, aprobaron el Dictamen del Nuevo Código de Niños, Niñas y Adolescentes, el cual contiene riesgosas disposiciones, como el artículo IV del Título Preliminar¹⁸² y artículo 27 del cuerpo del Código¹⁸³, que atentan directamente contra los derechos de las mujeres y adolescentes, y que, de aprobarse por el pleno del Congreso, podrían ubicarnos en la misma situación de los únicos seis países en el mundo donde se prohíbe el aborto en todas sus formas.

La ENDES 2012 en lo referente al embarazo no deseado en adolescentes sostiene que muchos de estos embarazos terminan en abortos practicados por personas sin la debida formación profesional y en condiciones sanitarias inadecuadas porque los servicios médicos especializados son escasos y costosos y además porque el aborto es ilegal en el Perú¹⁸⁴.

181 Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Objetivo estratégico 4: Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres – 4.2. Véase aquí: http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf

182 Artículo IV de Título Preliminar del Dictamen del NCNNA: “El concebido es sujeto de derecho para todo cuanto le favorece y goza de protección especial y privilegiada”.

183 Artículo 27° del Dictamen del NCNNA “Educación sexual integral”: “Es deber de los padres o tutores (...) orientar la educación sexual integral de sus hijos o adolescentes bajo su cuidado. El Estado brinda asistencia a los padres o tutores para asumir este deber (...)”.

184 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012, op. cit., p. 104.

Evidentemente, la falta de acceso al aborto legal en el Perú, continúa siendo una de las principales causas de la alta tasa de mortalidad materna. Según un informe de Delicia Ferrando, 371420 abortos inseguros se realizan cada año¹⁸⁵, mil por día; una de cada siete mujeres que se someten a un aborto es hospitalizada por complicaciones derivadas¹⁸⁶. El Estudio “Mortalidad Materna en el Perú 2002-2011” publicado a inicios del año 2013, por la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud - MINSA, confirma que el aborto inducido complicado es más frecuente en las mujeres de condición socioeconómica modesta, con muchos hijos¹⁸⁷.

El aborto es una de las cuatro causas principales de muerte materna en el Perú, razón por la que fallecieron 650 mujeres en edad fértil entre los años 2002 a 2011, y que en términos de Razón de Muerte Materna se estima suceden 10.7 muertes maternas por cada cien mil nacidos vivos¹⁸⁸. El departamento de Lima ocupa el primer lugar en el número de muertes maternas a causa de aborto inseguro, acumulando el 13% del total de muertes por esta causa. Sin embargo, Tacna es el departamento con mayor riesgo, con una Razón de Muerte Materna de 72.8 por cada cien mil nacidos vivos¹⁸⁹. Esto, sin tener en cuenta los casos que no son reportados, ya que no existen estadísticas oficiales que den cuenta del número de abortos practicados en el país, pues se trata de una práctica ilegal.

El Balance de ejecución 2012 de la Mesa de Lucha Contra la Pobreza revela que el aborto se encuentra como la segunda causa más importante de muerte entre las causas directas de muerte materna entre adolescentes, el suicidio figura como la principal causa indirecta de muerte materna entre adolescentes, lo que representa un 56.0% de los casos¹⁹⁰. El análisis se hace más crítico al tener en cuenta que aproximadamente 35 mil embarazos anuales son como producto de agresiones sexuales en el Perú¹⁹¹.

Ante este alarmante contexto, la Articulación Feminista del Perú¹⁹², el 28 de setiembre de 2012 en el marco del “*Día por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe*” inició la Campaña Nacional “*Déjala Decidir*” para la recolección de firmas con el propósito de presentar una iniciativa legislativa ciudadana para despenalizar el aborto en casos de violación. Entre setiembre de 2012 y setiembre de 2013 se han recogido firmas en todo el país, logrando alcanzar más de 100 mil, duplicando el mínimo de ley para que el anteproyecto pueda ser presentado ante el Jurado Nacional de Elecciones y posteriormente ante el Congreso de la República para su debate.

El Perú es el país con más denuncias por violación sexual de Sudamérica, y ocupa el puesto décimosexto en el mundo¹⁹³ de países con alto índice de denuncias por violación sexual de mujeres. Del total de denuncias por violación sexual el 78% de víctimas son menores de edad, y el 5% de ellas, como consecuencia de la violación, salieron embarazadas. El patrón del agresor es que este procede del ambiente cercano de la víctima, es familiar

185 Ferrando, Delicia. El aborto clandestino en el Perú. Revisión. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Lima, diciembre 2006, p. 20.

186 Amnistía Internacional. Deficiencias fatales: Las Barreras a la Salud Materna en Perú. España, 2009, p. 14.

187 Ministerio de Salud. Mortalidad Materna en el Perú 2002-2011, op. cit., p. 24.

188 *Ibid.*, p. 58.

189 *Ibid.*, p. 59.

190 Mesa de Lucha Contra la Pobreza, op. cit., p. 13.

191 Informe Alternativo de la Sociedad Civil, op. cit., p. 33.

192 Integrada por Manuela Ramos, Demus, Promsex, Flora Tristán, Católicas por el Derechos a Decidir, y CLADEM Perú.

193 Mujica, Jaris “Violaciones sexuales en el Perú 2000-2009. Un informe sobre el estado de la situación” PROMSEX Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Lima. 2011.

cercano y frecuente el hogar de ésta. Se debe tener en cuenta que la mayoría de casos de violación sexual queda impune. Es una cuestión de justicia y derechos humanos que una mujer que ha sido violada sexualmente y resulta embarazada producto de esa violación que evidentemente no deseó, pueda decidir sobre continuar o no su embarazo¹⁹⁴.

VIH – SIDA

En el Perú, el VIH/SIDA tiene presencia desde hace 25 años. Desde el diagnóstico del primer caso de VIH en 1983 hasta junio de 2012 se han notificado 47186 casos de VIH y 29197 casos de SIDA (62% del total de casos), lo que muestra que la mayoría de diagnósticos se realizan tardíamente, impidiendo conocer el número de personas infectadas por el virus y dar cuenta de manera precisa, la real evolución de la enfermedad¹⁹⁵.

El porcentaje de las mujeres unidas en edad fértil que sabe cómo evitar la transmisión de VIH es de 89.6%. Las brechas sociales resaltan al observar que el porcentaje en mujeres sin educación es de 50.6%, y el de mujeres con educación superior 96.9%, existiendo una diferencia de 46.3%¹⁹⁶. Respecto al conocimiento de aspectos relacionados con el VIH/SIDA, se observa que mientras el 0.1% de mujeres con educación superior, y el 0.2% de mujeres que pertenecen al quintil superior de riqueza tiene conocimientos de aspectos relacionados con el VIH/SIDA, el 27.1% de mujeres que no tienen educación, y el 15.7% de las que pertenecen al quintil inferior de riqueza desconocen sobre el VIH/SIDA y sus formas de prevención¹⁹⁷.

ORIENTACIÓN SEXUAL

El Plan Nacional Contra la Violencia Hacia las Mujeres 2012-2015, reconoce como una de las formas de violencia contra las mujeres, la que se comete contra las mujeres lesbianas, sin embargo la denomina “homofobia” en lugar de “lesbofobia”, lo cual invisibiliza a las lesbianas y los problemas particulares que las afectan en la sociedad que las rechaza por su modo de vivir las relaciones de género y su propia identidad sexual. Si bien es un avance visibilizar la homofobia y las varias formas de violencia (verbal, física, discriminación en lugares públicos o privados) contra la población LGTBI, y las lesbianas en particular, no existen acciones concretas para enfrentarla y educar a la sociedad al respecto; no se cuenta con información estadística a nivel nacional sobre poblaciónlésbica peruana víctima de violencia homofóbica; tampoco se ha elaborado un solo indicador en el Plan de Acción que permita el seguimiento y monitoreo de este tipo de violencia contra las lesbianas en el país¹⁹⁸.

194 *Marco legal para la despenalización*: El aborto es considerado delito por el Código Penal en sus artículos 114º y 120º, a excepción del artículo 119º - Aborto Terapéutico. Producto de esta penalización, sólo en el departamento de Lima durante el 2012, las Fiscalías Penales y Mixtas del Ministerio Público, han registrado 112 casos de delitos comprendidos en el Capítulo II “Aborto” de los delitos contra la Vida, el Cuerpo y la Salud. Es decir, 112 procesos penales por la criminalización del derecho a decidir de las mujeres. No obstante, no es sólo en el Código Penal donde se enmarca la legislación restrictiva, sino que también existen normas paralelas que refuerzan la penalización, y obligan a los operadores de la salud a denunciar a las pacientes que buscan atención pos aborto, como es el caso del artículo 30º de la Ley Nº 26842, Ley General de Salud.

195 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012, op. cit., p. 287.

196 *Ibid.*, pp. 377-379.

197 *Ibid.*, p. 295.

198 García Orbegoso, Romy. “Mapeo del estado de la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, un acercamiento desde el CLADEM Perú”. CLADEM, Lima, mayo 2013, p. 12.

Para garantizar los derechos sexuales de las mujeres de la comunidad LGTBI es necesario que desde el Ministerio de Salud se implementen mayores políticas públicas de salud, como un protocolo específico para la atención ginecológica de lesbianas, desde el Ministerio de Salud. Asimismo, es necesario que desde el Ministerio de la Mujer y Ministerio de Justicia, se incluya a las personas LGTBI dentro del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2012-2016.

14. DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN²⁰⁰

INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia del Perú se comienzan a desarrollar desde el Estado políticas contra el racismo y la discriminación. Se trata muchas veces de medidas incipientes, que muchos funcionarios desconocen o son reticentes en aplicarlas, pero se aprecia una creciente voluntad política por enfrentar un tema que tradicionalmente era un tabú.

Al mismo tiempo, se han realizado sostenidos avances por enfrentar la discriminación estructural que sufren los más pobres y especialmente los habitantes de las zonas rurales, a través de los programas sociales. Tenemos así el notable incremento de beneficiarios de los Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “Juntos” y el Programa Nacional “Cunamás”, y a centenares de miles de adultos mayores que reciben los beneficios del programa Pensión 65. Se han entregado bicicletas a miles de estudiantes para que puedan llegar a tiempo al colegio, además los uniformes escolares son entregados gratuitamente. También, el Programa Nacional Beca 18 viene permitiendo a miles de jóvenes de las zonas más empobrecidas del país el acceso a la educación universitaria. De otro lado, en el ámbito de la salud, se ha dispuesto prestar atención fluvial itinerante a los pobladores aledaños de los ríos amazónicos. Otro ejemplo de cómo se busca atender a la población rural son los 330 llamados Tambos -o Centros de Servicios de Apoyo al Hábitat Rural- inaugurados el año 2013, que permiten ayudar a mejorar las viviendas rurales y enfrentar problemas como la indocumentación.

Este proceso no está exento de contradicciones, como los escandalosos sueldos de los funcionarios que dirigen los programas de gobierno “Cunamás”, “Juntos” o de “Qali Warma” (Programa Nacional de Alimentación Escolar) que sobrepasan los 20000 soles. Es decir que un solo funcionario recibe el costo equivalente de doscientas (200) familias beneficiarias.

Debemos reconocer que, gracias a estas acciones -que en algunos casos mejoran sustantivamente las que iniciaron gobiernos anteriores- en varias regiones del país se están revirtiendo las cifras de analfabetismo, desnutrición y mortalidad materna, habiéndose producido en este último tópico los resultados más alentadores. También debe precisarse que, conforme pasan los años, los indicadores más graves son los relativos al embarazo adolescente y la mortalidad materno-infantil, que van desplazándose desde la sierra hasta la selva, y ha crecido especialmente en los departamentos de Loreto y Amazonas.

199 Elaborado por Wilfredo Ardito Vega.

Paradójicamente, conforme se verá en el presente artículo, los mismos pobres a los cuales el Estado beneficia en los programas sociales están en riesgo de sufrir maltratos de parte de las instituciones que están a cargo de dichos programas, a tal punto que estos deben arriesgar sus vidas por la necesidad de recibir la ayuda social.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y EL MINISTERIO DE CULTURA

En el año 2013 se ha manifestado nuevamente el compromiso decidido de la Defensoría del Pueblo contra la discriminación, pero se ha incorporado como nuevo actor el Ministerio de Cultura, articulado desde el Vice-Ministerio de Interculturalidad.

La Defensoría del Pueblo enfrenta todas las formas de discriminación que subsisten en las instituciones estatales, este año se han recibido especialmente denuncias sobre discriminación por discapacidad, orientación sexual, estado civil, embarazo. La Defensoría ha intervenido activamente para lograr corregir las situaciones de discriminación y presentado acciones legales en los pocos casos en que no fue suficiente su labor de persuasión con los funcionarios involucrados.

Llama especialmente la atención la discriminación por religión, un problema del cual la mayoría de peruanos no es muy consciente. La Defensoría ha mostrado cómo en varios colegios del Perú las autoridades obligan a que las niñas que asisten a sus planteles que son miembros de la iglesia evangélica Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal, se quiten el velo que les cubre el cabello. De igual forma, algunos profesores pretenden obligar a los niños a cortarse el pelo que suelen usarlo largo. En este caso, encontramos que la discriminación se aplica por una percepción errada de lo que es una religión que no es la católica, se vincula al racismo y a la discriminación por la condición social, dado que esta iglesia evangélica tiene acogida entre las personas más pobres, de marcados rasgos andinos.

Durante el año 2013, la Defensoría del Pueblo buscó especialmente supervisar la calidad de los servicios que reciben los habitantes de las zonas rurales, durante esta encontró muchas deficiencias en los programas de educación rural y en el caso específico de la manipulación de las raciones alimenticias de los niños beneficiados del Programa Nacional de Alimentación Escolar "Qali Warma". Sin embargo, consideramos que su más destacada actuación fue la medida cautelar presentada contra el sorteo por el cual el Ministerio de Defensa buscaba restablecer el Servicio Militar Obligatorio.

La Defensoría, junto a la opinión pública y la opinión del ciudadano, sostuvo que el proceso de selección de 400 mil jóvenes entre los dieciocho y los 25 años para el Servicio Militar Obligatorio era discriminatorio porque este proponía la exoneración para los estudiantes universitarios, y una única salida a quienes no querían ser soldados, pagar una multa de 1850 nuevos soles, así la población joven y más pobre del país no tenía otro camino que servir a su país en el Ejército. Así se hizo evidente el menosprecio por la libertad o el proyecto de vida de los jóvenes más pobres, de parte del Estado y de las Fuerzas Armadas que demandaron proveer con más reclutas que arriesgasen sus vidas sin mayor formación o entrenamiento militar en la zona del VRAEM. Gracias a la intervención de la Defensoría

del Pueblo, en las horas previas al anunciado sorteo, el Poder Judicial dispuso su suspensión.

A nivel de acciones simbólicas, la Defensoría convocó a diversas instituciones estatales para conmemorar el Día Mundial contra el Racismo y organizó por segundo año la carrera contra el racismo y la discriminación. En esta ocasión, la carrera no solamente se realizó en Lima, sino en ciudades como Huánuco y Huancayo.

MINISTERIO DE CULTURA

A lo largo del año se modificó el organigrama del Ministerio de Cultura existiendo actualmente direcciones especiales para la problemática afroperuana, la problemática indígena y la lucha contra la discriminación racial. A esta última corresponde la plataforma Alerta contra el Racismo que desde el pasado febrero ha promovido la denuncia sobre los hechos discriminatorios por motivos étnico raciales. En su portal de internet el Ministerio ha colocado un listado de casi todas las Ordenanzas aprobadas contra la discriminación. De igual forma, han sido elaborados materiales de difusión y se están impulsando políticas públicas al respecto en los demás sectores del Estado. Desde Alerta contra el Racismo, por ejemplo, se ha brindado también respuesta rápida a muchos hechos que tuvieron impacto mediático, aunque debe señalarse que en años anteriores se asumieron temas que en el año 2013 han sido omitidos, como la abrumadora presencia de muñecas rubias que se ofrecen a las niñas peruanas, una oferta que tiene un sesgo discriminatorio ya que presenta un ideal estético irreal y confuso a las niñas, que así crecen con una idea distorsionada de lo que las normas sociales exigen a las mujeres.

Debe señalarse que la mayoría de peruanos todavía desconoce que la plataforma Alerta contra el Racismo existe y cree que el Estado no hace nada contra la discriminación, como señaló una reciente encuesta publicada por el Ministerio de Justicia. Sería necesario también un mejor seguimiento de las denuncias que presentan para posibilitar su sanción por los entes responsables.

Por otro lado, a diferencia de la Defensoría del Pueblo, los funcionarios –a nivel de las regiones- del Ministerio de Cultura no han asumido el rol de liderazgo contra la discriminación. De hecho, muchos de ellos provienen de la época en que se asociaba la gestión cultural con la labor de protección del patrimonio artístico y arquitectónico y les cuesta asumir la problemática intercultural como parte de su desempeño como funcionarios.

A nivel programático, Alerta contra el Racismo ha convocado a instituciones públicas y de la sociedad civil para promover un Plan Nacional contra el Racismo, como existe en Brasil, Ecuador y varios países europeos. Además, se ha incidido para que el Ministerio de Justicia creara la Comisión Nacional contra la Discriminación que estará conformada exclusivamente por organismos estatales.

Pese a todos estos esfuerzos, consideramos que está pendiente realizar una campaña masiva contra todas las formas de discriminación existentes en nuestra sociedad.

REFORMAS LEGALES Y SANCIONES

A lo largo del año 2013, existieron varias denuncias por discriminación racial en un cono-cido local del distrito de Barranco, pero estas no fueron formalizadas ante las instituciones pertinentes, en consecuencia no se produjo ninguna investigación ni sanción.

Como en años anteriores, las denuncias más insistentes han sido de las personas con dis-capacidad que sufren atropellos regularmente; así se lograron dos importantes sanciones por parte del INDECOPI: en primer lugar, se sancionó a Peruvian Airlines por impedir que un grupo de personas sordas aborde uno de sus aviones, y en segundo lugar, a los super-mercados Metro por impedir el ingreso de un grupo de “niños con habilidades diferentes” a uno de sus locales en la ciudad de Piura. Para muchas personas que acuden a Metro en Lima les puede parecer incomprensible esta falta, pero debe señalarse que en algunas ciudades de provincias, así como en algunos distritos de Lima, los supermercados son percibidos como espacios de prestigio y por eso, equivocadamente, sus administradores establecen restricciones para el ingreso de cualquier persona que no es considerada igual al promedio de los clientes (aspecto físico, gestos corporales, color de la piel, capaci-dad de consumo, etc.). Por ello, la aplicación de criterios de diferenciación sobre quienes deben o no deben ingresar al supermercado y ser considerados clientes es un acto de discriminación.

Debe destacarse que INDECOPI sancionó también al Hotel Plaza de Tacna, el más pres-tigioso de dicha ciudad, por discriminar a una pareja de homosexuales al negarles una habitación matrimonial. INDECOPI también sancionó la discoteca Gótica por discriminar a Godfrey Arbulú. De esta manera, INDECOPI está aplicando de manera extensiva el nuevo Código del Consumidor pues, aunque la norma no alude explícitamente a la discrimina-ción por orientación sexual, esta causal debe deducirse de la expresión “de cualquier otra índole” (artículo 38.1).

Por su parte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones sancionó a Frecuencia Latina por el personaje racista Negro Mama, personificado por Jorge Benavides. Lamentable-mente, continúan las transmisiones de La Paisana Jacinta, igualmente racista y también protagonizado por Benavides. Es importante señalar que un comercial protagonizado por este actor puede generar en los próximos meses un importante precedente: el futbolis-ta Jefferson Farfán ha anunciado que demandará a la empresa transnacional Frito Lay por la publicidad racista en que Benavides pretendió personificarlo en el año 2011. Tampoco hubieron avances sustantivos en el proceso que se le sigue a la empleada de la empresa estatal SEDAM por insultar de manera racista a la señora Azucena Algendones, en un in-cidente producido en el año 2012.

Por otro lado, el Código Penal fue modificado en dos oportunidades durante el año 2013: en agosto la Ley 30076 dispuso que es constituye un agravante cuando un delito se co-mete con motivación discriminatoria por cualquier causa (artículo 46, 2 d); y en noviembre, la Ley 30096 modifica el artículo 323 del Código Penal sobre discriminación, incluyendo como agravante el empleo de medios informáticos. Debe señalarse que el fenómeno del racismo en internet sigue siendo muy violento, como el reciente caso de la actriz Magaly Solier.

A nivel de normas locales, también se produjeron avances: después del vergonzoso maltrato que sufrieron varios grupos de bañistas, impedidos de ingresar a un sector de la playa de Ancón, que había sido cerrado prohibiendo el ingreso libre a cualquier bañista. Por este motivo, la Municipalidad de Ancón decidió promulgar una ordenanza contra todas las formas de discriminación. El problema, sin embargo, aún no se ha solucionado y las playas “exclusivas” en Ancón continúan existiendo, al igual que otras al sur de la Capital.

Otras municipalidades que aprobaron ordenanzas contra la discriminación fueron Castilla, que incluye zonas muy comerciales de la ciudad de Piura, y Characato (Arequipa). La Municipalidad de Concepción (Junín) también promulgó una nueva Ordenanza contra la discriminación, incrementando los supuestos que existían en una norma anterior. De igual forma, el Gobierno Regional de Ica aprobó una ordenanza de alcance regional, lo cual es muy importante porque en Ica no existía ninguna norma en este sentido, y por la fuerte discriminación que sufren en esta región las personas provenientes de la zona andina y la comunidad afroperuana.

Llamó la atención que en abril, la Municipalidad de San Borja aprobara una ordenanza contra la discriminación, omitiendo la causal de orientación sexual y señalando que también que se protegerá a la familia. De hecho, se ha dispuesto que los establecimientos comerciales coloquen carteles donde se señale tanto la prohibición de discriminar como la obligación de respetar a la familia. Al parecer, se trataría de una forma de oponerse a la discriminación por orientación sexual. Hasta la fecha, la ordenanza no ha sido difundida, al parecer porque algunos funcionarios municipales se han dado cuenta que los añadidos respecto a la familia podían ser malinterpretados.

Precisamente, el tema de la orientación sexual impidió que la Municipalidad de Lima aprobara la ordenanza contra todas las formas de discriminación. Un grupo de regidores conservadores se opone radicalmente a dicha ordenanza, que permitiría desarrollar políticas públicas a nivel metropolitano para muchos sectores vulnerables de la población.

Respecto a la Ley Nacional contra la Discriminación no ha habido mayores avances en el Congreso de la República, pese a que el proyecto fue presentado a comienzos del año 2012 y que, aparentemente, todas las bancadas lo respaldarían. Respecto al desempeño del Congreso, un gran retroceso ha sido la clausura del Museo Afroperuano, un espacio que permitía a los ciudadanos conocer mejor la cultura y la problemática de la comunidad de los peruanos afrodescendientes.

LA VIDA DE LOS POBRES VALE POCO

Una de las peores demostraciones de la discriminación en el Perú es la forma como interviene la Policía Nacional cuando se producen protestas fuera de la capital, especialmente en las zonas rurales. Así tenemos las muertes de los mineros informales Joel Mendoza y Ojler Fernández que murieron durante el brutal desalojo que lleva a cabo la Policía Nacional en unos terrenos que le pertenecerían a la empresa Minera Horizonte en Pataz (La Libertad); el caso de Kenllu Sifuentes, muerto en Barranca también debido a los disparos de la policía y el soldado Javier Rengifo Mosombite fallecido en medio de los enfrentamientos que se produjeron en la localidad de Nauta (Loreto), entre quienes protestaban contra el

alcalde y la Policía Nacional en Nauta. Su familia asegura que no tenía ninguna relación con la protesta y que los policías le dispararon a quemarropa.

Es verdad que el número de muertes se redujo sustancialmente desde que Wilfredo Pedraza asumió el Ministerio del Interior, pero creemos que no debería producirse ninguna.

Por su parte, el Ministerio de Defensa es también responsable de la absurda muerte del campesino Paulino Huamán Vilcapoma, fallecido durante el bombardeo de “la operación aérea disuasiva -según un informe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas- a un centro poblado del VRAEM que dejó varias personas heridas. En este incidente varios niños de un colegio cercano al lugar del bombardeo pudieron morir como resultado del operativo. Otro ejemplo de ataque indiscriminado a civiles durante los combates en el VRAEM ocurrió en la localidad cusqueña de Kepashiato, donde una combi llena de pasajeros fue ametrallada por una patrulla militar. Varios pasajeros quedaron gravemente heridos.

Sin embargo, existen otros casos de muertes que expresan discriminación, son los accidentes de carretera. El Estado peruano sigue invirtiendo más recursos en asegurar la vida de los pasajeros del transporte aéreo, vinculados al sector más moderno de la economía (sectores clase media y alta) que la vida de los pasajeros de transporte terrestre, que son mucho más numerosos y en su mayoría más pobres que los primeros.

Entre los peores casos tenemos las decenas de personas muertas en accidentes durante la Semana Santa, los cuarenta pasajeros de un ómnibus de la empresa Horna fallecidos en abril 2013 en un accidente de carretera en Otuzco. A la imprudencia de conductores y pasajeros, se suman la mala calidad de las pistas, las deficiencias de señalización y la pasividad de la Policía de Carreteras.

En algunos casos, las propias instituciones estatales pueden tener responsabilidad en las muertes. El hecho más grave se produjo en octubre, cuando 51 campesinos obligados a viajar en un camión proporcionado por la Municipalidad de Santa Teresa (Cusco) fallecieron al caer a un abismo. Resulta indignante que una municipalidad proporcione un vehículo que no cumple con requisitos de seguridad y no está permitido para trasladar personas. Días después murieron varias ancianas en Ayacucho, que viajaban en otro camión para cobrar la Pensión 65. En las mismas circunstancias fallecieron en abril diez campesinas, que regresaban de cobrar los subsidios del programa Juntos en Ancash. Lamentablemente, ni Juntos ni Pensión 65 han tomado medidas para garantizar la vida de sus beneficiarios en casos de desplazamiento de pobladores de localidades distantes y aisladas a los centros de los programas de subsidios para poder cobrar sus pensiones.

ENFRENTANDO EL RACISMO AMBIENTAL

Uno de los problemas a escala global que enfrentan los integrantes de grupos étnicos menospreciados por políticas económicas y actividades de explotación extractiva es la contaminación ambiental. Es lo que suele ocurrir con los indígenas y los afrodescendientes en muchos países y lo que sucede en el Perú. Una muestra ha sido la reticencia de las autoridades peruanas de implementar la Ley de Consulta Previa en los proyectos ambientales. Es más, el propio Presidente de la República declaró en entrevista televisiva (28

de abril 2013) que la mayor parte de comunidades andinas eran “comunidades agrarias producto de la reforma agraria”, negando así su carácter indígena; lo cual motivo la renuncia del Viceministro de Interculturalidad Iván Lanegra y de otros destacados funcionarios.

Las consecuencias de la política gubernamental se vieron en muchos momentos, como la violenta intervención de la Policía Nacional contra los campesinos de Cañarís (Lambayeque), quienes protestaban por la presencia de la empresa canadiense Candente en sus tierras. Varios campesinos quedaron gravemente heridos y otros fueron detenidos. Sin embargo, la principal responsabilidad es del Ministerio de Energía y Minas (MEM) que había avalado la usurpación de las tierras de la comunidad y sostenía que no había consulta previa posible porque los comuneros “no eran indígenas”, reproduciendo el argumento del Presidente de la República. En este contexto, la Defensoría del Pueblo precisó que desde los años cincuenta los campesinos habían sido reconocidos como indígenas y meses después, la empresa anunció la suspensión de sus actividades.

Al finalizar el año, el Ministerio de Cultura publicó la Base de Datos de Pueblos Indígenas. Se incluye a los aymaras y los quechua hablantes, sobre quienes el propio Presidente y otros funcionarios habían señalado que no eran indígenas. Sin embargo, para la población que no se reconoce como indígena, pero que es discriminada por ser pobre y vivir en una zona rural, los problemas pueden ser mayores, porque las autoridades menosprecian su opinión. Un ejemplo sucedió en Cocachacra (Arequipa), donde el Ministerio de Energía y Minas (MEM) viene apoyando las pretensiones de la empresa Southern de realizar el proyecto minero Tía María Southern. A fines de diciembre se realizó una audiencia para debatir el estudio de impacto ambiental con la presencia de 2000 policías fuertemente armados para evitar cualquier expresión disidente. El párroco de la zona sostuvo que no conocía a los asistentes a la audiencia, lo cual quiere decir que eran personas llevadas por la empresa. Pese a estas irregularidades flagrantes, el MEM sostiene que el proyecto ha sido aprobado por la población.

Por su parte, en Tacna, miles de habitantes de Ciudad Nueva participaron en la consulta vecinal organizada por la Municipalidad Distrital sobre el proyecto minero Pucamarca de la empresa Minsur. Una abrumadora mayoría de votantes expresó su rechazo.

La desprotección que sufren las personas que defienden el medio ambiente puede tener resultados trágicos: en mayo Mauro Pío Peña, histórico dirigente asháninka jefe de la comunidad Nuevo Amanecer Hawai, fue asesinado por dos sicarios en Satipo (Junín). Su muerte se atribuye a un enfrentamiento de los ashaninka con un grupo de madereros, por causa de las tierras que eran apropiadas por estos últimos.

LA DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL

A mediados de marzo ocurrió un hecho clave en la lucha contra la discriminación laboral: la Universidad Telesup publicó un aviso en el suplemento Aptitus del diario El Comercio solicitando receptionistas con “tez clara”. En realidad, desde hacía varios años, activistas antirracistas le advertían a esta empresa que eran ilegales los requisitos de “buena presencia” y determinada estatura que solía publicar. En este caso, los activistas decidieron difundir el aviso de Telesup en las redes sociales, logrando un fuerte impacto mediático.

Como consecuencia, la plataforma Alerta contra el Racismo y la Defensoría del Pueblo decidieron incidir para que el Ministerio de Trabajo aplicara las leyes que desde 1998 prohíben este tipo de requisitos. La Ministra de Trabajo se pronunció de manera tajante anunciando multas muy elevadas y finalmente, desde junio, el suplemento Aptitus y los demás medios impresos han dejado de publicar requisitos discriminatorios.

Sin embargo, subsiste la discriminación en la propia contratación del personal, tomándose en cuenta los rasgos físicos, el apellido, la universidad de origen, la edad o el sexo. La Universidad del Pacífico en recientes investigaciones ha demostrado que quienes poseen apellidos andinos tienen mucho menos posibilidades de ser contratados por quienes poseen apellidos europeos.

Al respecto, es importante que el Ministerio de Trabajo haya publicado la Guía de Buenas Prácticas en materia de igualdad y no discriminación en el acceso al empleo y la ocupación.

EDUCACIÓN

La gestión de la Ministra de Educación Patricia Salas, es la que más ha enfrentado los problemas estructurales de discriminación en la historia del Perú. Su gestión puso un énfasis sin precedentes en la educación rural y la promoción de los derechos de los indígenas y los afrodescendientes, pero también ha trabajado en el apoyo a otras minorías, como el caso de la comunidad nikkei.

Igualmente en el ámbito de la Educación Bilingüe Intercultural, se ha logrado revertir los retrocesos que originó el gobierno del presidente Alan García: decenas de Institutos Pedagógicos Bilingües han vuelto a funcionar y el propio ministerio ha elaborado numerosos materiales en quechua, aymara y diversos idiomas amazónicos. Lamentablemente, parece ser que dentro del ministerio algunos asesores están planteando que se elimine la Dirección de Educación Bilingüe, pero esperemos que no prospere esta medida.

Sin embargo, frente a las peores manifestaciones cotidianas de discriminación, que constituyen el bullying, la intervención de las autoridades educativas ha sido insuficiente. Han continuado los suicidios de niños y adolescentes e inclusive casos de homicidio, como ocurrió con un caso trágico en el Cusco. Precisamente, la Corte Superior de dicha ciudad impuso en agosto una multa al Colegio Salesiano porque el director y profesores habían tolerado prácticas permanentes de bullying por parte de un grupo de escolares autodenominado "los fighters". Igualmente, se dispuso que el colegio pague una indemnización a un estudiante que había sido maltratado. Este puede ser un precedente importante para que cesen los maltratos por racismo, lugar de origen, homofobia, contextura física, etcétera.

IDIOMAS INDÍGENAS

Además del mayor uso de los idiomas indígenas en la educación, las Municipalidades de Andahuaylas y Cusco vienen implementando políticas para fortalecer el uso del quechua entre sus funcionarios. De otro lado, más de 4000 policías de Apurímac, Cusco y Ayacucho recibieron el Manual para el empleo del quechua en las comisarías, elaborado por varios profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El Ministerio de Cultura ha dispuesto la elaboración de un manual para el manejo del quechua en la administración de justicia y se cree que durante el 2014 se elaborará un documento similar en awajún.

EL RIESGO MEDIÁTICO

A lo largo del año 2013 los medios de comunicación han buscado identificar situaciones de discriminación protagonizadas por actrices o personajes públicos, estas han sido magnificadas al punto que pareciera que el resto de la sociedad no discrimina. En algunos casos, se llega a linchamientos mediáticos que parecieran más bien cortinas de humo convenientemente utilizadas por los medios.

Inclusive, se llegó a difundir una falsa denuncia contra la Universidad del Pacífico, una de las universidades que más ha trabajado la problemática de discriminación. La falta de responsabilidad de varios medios llevó a que muchas personas actualmente creen que en dicha universidad efectivamente se impide el ingreso de los estudiantes que tienen rasgos andinos o apellidos indígenas.

Es fundamental que las entidades que luchan contra la discriminación enfatizen que éste tiene carácter estructural y sistémico y que muchos casos graves no son denunciados. De lo contrario, se corre el riesgo de banalizar uno de los problemas más serios de nuestra sociedad.



15. DERECHO DE LA COMUNIDAD LGTBI²⁰¹

Durante 2013, cada semana se produjo un crimen de odio contra lesbianas, trans, gais y bisexuales (LTGB) en Perú: 48 durante el último año. Estos crímenes constituyen formas de violencia extrema motivadas en la orientación sexual o identidad de género (real o percibida) de sus víctimas, se caracterizan por el ensañamiento con el que son ejecutados e implican la deshumanización tanto del receptor de violencia como de la comunidad a la que pertenece, constituyéndose en actos criminales contra el sujeto y en “advertencias” contra aquellos que comparten características con la víctima. Y esta es solo la parte más visible del amplio y denso constructo que constituye la homofobia y su impacto en la vida de millones de peruanas y peruanos.²⁰⁰

VIOLENCIA EXTREMA Y CRÍMENES DE ODIO

Estos casos suelen permanecer silenciados e impunes. Las víctimas sobrevivientes o sus familiares no los denuncian por vergüenza a asumir públicamente su orientación sexual o identidad de género, por desconfianza en las instituciones encargadas de administrar justicia o porque los sistemas judiciales y la propia idea de justicia constituye lejana a su cotidianidad. Los casos denunciados se enfrentan al desconocimiento y a los prejuicios de los operadores de justicia: policías que hostilizan a las víctimas, se niegan a registrar las denuncias o lo hacen incorrectamente, fiscales que no generan las acusaciones contra los victimarios, y jueces que demoran la vista de las causas o no motivan sus sentencias acordes a la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos de los que Perú es parte. Y si ello no fuera suficiente, cuando estos procesos se hacen públicos, se enfrentan a la justificación social de la violencia como justo castigo al “escándalo”, “pecado”; “enfermedad” o “delito” que aún constituyen la homo/bisexualidad y la transgeneridad para grandes sectores sociales.

Por ello, el MHOL -siguiendo la metodología propuesta por la Comisión Ciudadana Contra los Crímenes de Odio por Homofobia de México- ha identificado los casos reportados por la prensa y ha aplicado un factor de proyección: por cada caso aparecido en medios de comunicación escrita, habría otros dos que no serían reportados. Así, de los 48 casos proyectados por MHOL durante 2013, 42 corresponden a muertes por odio y seis a formas extremas de violencia homicida. Las muertes, a su vez, se subdividen en 33 asesinatos motivados en la orientación sexual o identidad de género de las víctimas, seis suicidios de

200 Elaborado por Giovanni Romero Infante, Director Ejecutivo del Movimiento Homosexual de Lima (MHOL).

adolescentes y jóvenes LTGB por el rechazo de sus familias y tres muertes por la desidia e inacción estatal.

Mes	Víctima	Región	Descripción
Asesinatos			
Enero	Kerwin Lázaro Morales (26)	Piura	Enterrado con el cráneo destrozado y un trapo sujetándole el cuello en la zona industrial de Piura.
Abril	Dulce (José Antonio) Centeno Taipe (38)	Lima	Estrangulada por un ciudadano argentino con el que viajó a Lima. Pretendía realizarse operaciones estéticas antes de visitar a su madre en Huancavelica y migrar a Francia.
Mayo	Rogelio Vilcamango (24)	Lima	Joven gay asesinado con cinco cortes en el cuerpo en un hostel de San Martín de Porres.
Julio	Alex Quiroga (Germán Alexander Huambachano Quiroga) (46)	Lima	Estilista golpeado, estrangulado, maniatado de pies y manos y dejado desnudo en su cama en su salón de belleza. Habría bebido con sus asesinos la madrugada previa al crimen.
Julio	Martina (Martín) Flores García (42)	Piura	Estilista y dirigente vecinal asesinada con varios cortes en el cuerpo, uno de ellos en la yugular. Fue encontrada en su domicilio. Fue vista por última vez bebiendo con tres sujetos.
Julio	Juanola (Juan) Malacatos Gaona (30)	Tumbes	Travesti acribillada a la salida de una discoteca en Zarumilla.
Julio	Zulma (Walter) Chorres Lama (27)	Tumbes	Travesti acribillada a la salida de una discoteca en Zarumilla.
Noviembre	Angie Saori (Mengster Abraham) Pérez Rojas (32)	Lima	Estilista hallada ahorcada en su salón de belleza cuatro días después de celebrar su cumpleaños. La Policía señaló que se trataría de un asesinato por los restos de sangre encontrados en la cuerda utilizada para el crimen.
Noviembre	Franzua (Julián) Alcántara Inga (61)	Junín	Estilista encontrado sin vida en su vivienda de Satipo. Fue visto por última vez en un karaoke con un joven que visitaba su local.
Noviembre	Joel Arquímedes Molero Sánchez (19)	Amazonas	Joven gay asesinado en Chachapoyas: fue degollado, le cercenaron los genitales y los dedos de los pies y de las manos, metieron su cuerpo en un colchón de paja, lo abandonaron al pie de la carretera hacia la provincia de Rodríguez de Mendoza y le prendieron fuego a su cadáver.
Diciembre	Rubí (Segundo Fernando) Bravo Quiroz (24)	La Libertad	Trans trabajadora en una esparraguera y activista de la Asociación TLGB por la Igualdad asesinada por un sujeto apodado "El Gato" luego de negarse a invitarle más cerveza en una fiesta en el AAHH Fujimori.
Suicidios			
Mayo	José Antonio Pacaya Saboya (20)	Loreto	Encontrado colgado de una viga de una casa abandonada en el caserío Cahuide. Su padre lo recriminó por su homosexualidad y expulsó de la casa familiar tres días antes.
Julio	Luis Enrique R. O. (15)	Lima	El adolescente se ahorcó luego de que su hermana le diera una paliza y le tirara orines mientras lo insultaba de maricón. Durante su sepelio, la madre declaró que los homosexuales deben ser considerados delincuentes.
Muertes por desidia e inacción estatal			
Diciembre	Tyra Nycol (Carlos Andrés) Rengifo del Águila (27)	Lima	Murió por infección generalizada luego de inyectarse silicón industrial para aumentar sus senos y glúteos. Esta peligrosa práctica generalizada entre las personas trans constituye su única forma accesible de feminizar sus cuerpos ante la inexistencia de protocolos y programas públicos de adecuación del cuerpo de las personas trans.
Violencia homicida			
Abril	Roger B. P. (22)	Loreto	Su padre lo roció con gasolina y le prendió fuego por las burlas que recibía por su homosexualidad. Vive con VIH y tuberculosis. Se salvó de morir calcinado gracias a la intervención de sus vecinos.
Mayo	Elizabeth Medina Vásquez (21)	Lima	Escolar hostilizada por su compañera de aula por su orientación sexual y luego golpeada por el hermano y la pareja de esta a la salida del centro educativo. Luego de hacer la denuncia en la comisaría del sector, fue amenazada por sus agresores con un arma de fuego. Uno de ellos pertenece a las Fuerzas Armadas.

Estos crímenes son reflejo de la deshumanización de la que son objeto las personas LTGB y evidencian la urgencia de que el Estado reconozca explícitamente la condición humana y ciudadana de estas comunidades, sancionando explícitamente la violencia motivada en la orientación sexual e identidad de género, y considerándola una forma delictiva agravada por erigirse sobre una situación de vulnerabilidad social. Sin embargo, el accionar del Estado no solo no ha adoptado este enfoque, sino que lo ha desechado.

En 2010 el proyecto de ley 3584/2009-CR que proponía la incorporación de los crímenes de odio en el Código Penal obtuvo un dictamen favorable de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso y debió ser debatido en noviembre, pero fue archivado luego que el APRA retirara su apoyo por un acuerdo con sectores evangélicos anti-derechos. En diciembre de 2011, en el nuevo Congreso, se presentó el proyecto de ley multipartidario 609/2011-CR contra las acciones criminales originadas por motivos de discriminación que incluía, entre otros, la orientación sexual e identidad de género como categorías protegidas para aumentar hasta en un tercio la sanción a estos delitos. Sin embargo, el dictamen emanado de la Comisión a mediados de 2013 excluía la protección explícita a las personas LTGB y el Pleno votó una moción del congresista Carlos Bruce para restaurar estas causales en el proyecto, obteniendo 56 votos en contra, 27 a favor y dieciocho abstenciones. Finalmente, se aprobó la creación del delito sin la inclusión explícita de ninguna categoría, lo que deja la protección a las personas y comunidades LTGB a entendimiento de los operadores de justicia.

HOMOSIDIO: LA MUERTE DE TRANS Y GAIS CON VIH POR DESATENCIÓN DEL ESTADO

Otra forma de violencia estructural contra estas comunidades es lo que acontece con la epidemia del VIH que desde su origen se ha concentrado en las poblaciones de trans, gais, hombres bisexuales y otros hombres sin identidad homo/bisexual que tienen sexo con hombres o trans (TGB/HSH) donde alcanza prevalencias de hasta el 20.8% (Vigilancia centinela 2011) en contraste con el 0.2% en el resto de la población (Vigilancia centinela 2002). Sin embargo, a lo largo de sus tres décadas de existencia, el Estado peruano ha actuado como si se enfrentara a una epidemia generalizada, desatendiendo la evidencia científica y las recomendaciones internacionales.

El programa nacional de prevención del VIH del Ministerio de Salud para estas poblaciones se reduce a la obligación legal (según una norma técnica) de que las personas TGB/HSH se sometan a exámenes periódicos de sangre. Además, se ha subestimado el universo de personas a atender, pasando del 6% al 3% de hombres entre 15 y 49 años, y ha reducido sus niveles de alcance a estas poblaciones del 12.76% en 2009 a 8.4% en 2012, desmantelando el sistema de promotores educadores de pares en el que se sostenía la intervención, a pesar de que organismos especializados como ONUSIDA señalan que los Estados deben garantizar diagnósticos oportunos y atención a por lo menos el 80% de estas poblaciones para controlar y empezar a revertir la epidemia.

A esto se suman los constantes desabastecimientos de condones, insumos para la atención y diagnóstico, así como de tratamientos antirretrovirales para garantizar la calidad de vida de las personas con VIH. Y no existe ningún programa que vincule la entrega de un

resultado reactivo a VIH con el inicio oportuno del tratamiento. Así, se estima que cada día mueren tres personas por causas asociadas al VIH en Perú (DGE 2013), de las cuales 2.37 serían TGB/HSB, 17 a la semana.

EL DERECHO COMO CAMPO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

La negación de la condición humana y ciudadana de las personas LTGB tiene su expresión más cotidiana en la discriminación, y probablemente por ello también constituye el campo en el que se concentran los mayores avances formales: ordenanzas regionales, provinciales y distritales que sancionan la discriminación e incluso algunas explicitan la orientación sexual e identidad de género como categorías protegidas, y las cada vez más frecuentes sanciones a las empresas que recortan los derechos de las personas por estas causas.

En junio el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) ratificó en segunda instancia administrativa su resolución contra el Plaza Hotel de Tacna (Plaza Hotel EIRL) por haber discriminado en marzo de 2012 a José Enrique Sánchez Canales y Patrick Michael Finn, pareja gay casada en los Estados Unidos a la que negó hospedaje en una habitación con una cama matrimonial “por respeto a las demás personas” y le ofreció una con dos camas separadas. El hotel, en un intento de eludir su responsabilidad, indicó que todo se debió a un error de su recepcionista quien actuó sin conciencia ni voluntad de discriminar, sin embargo el INDECOPI ha señalado en resoluciones anteriores que el sistema de protección al consumidor no hace distinción dentro de la estructura organizativa de los establecimientos. Así, concluyó que se afectó la dignidad de la pareja gay y su derecho a la igualdad en toda transacción comercial, por lo que sancionó al hotel con una multa de dos unidades impositivas tributarias (UIT) y el pago de costas y costos.

Meses antes, en abril de 2013, la artista transexual Godfrey Arbulú fue discriminada en la discoteca Gótica (Gothic Entertainment SA): acudió a un evento al que fue invitada, pero luego de pedirle su DNI, el personal de seguridad condicionó su ingreso al pago de una suma mayor a la cobrada al resto de asistentes. Luego de la denuncia pública, la Municipalidad de Miraflores ordenó el cierre de la discoteca por siete días hábiles y el pago de una multa de media UIT en virtud de su ordenanza antidiscriminatoria aprobada en 2008 que incluye la orientación sexual y cualquier otra índole como categorías protegidas. En agosto, el INDECOPI también sancionó a la empresa por haber violado el Código de Protección y Defensa del Consumidor, y le ordenó el pago de una multa de 100 UIT, costas y costos, así como medidas correctivas: que la empresa remita una carta a la agraviada ofreciéndole disculpas, la publicación durante 6 meses de un aviso en su página web y de un letrero a la entrada del establecimiento señalando que se encuentra prohibida la discriminación por “opción sexual o cualquier otro motivo”, así como la capacitación de su personal para evitar la repetición de estos hechos.

Estas resoluciones son expresión de concreta del carácter progresivo del Derecho en el reconocimiento y garantía de los derechos de las personas y comunidades LTGB. Algunas aristas que debieran ser profundizadas en el futuro son que la discriminación en el con-

sumo viene siendo sancionada con multas a favor de las autoridades administrativas, sin embargo estas no son invertidas en el desarrollo de campañas antidiscriminatorias ni en supervisiones de oficio que permitan identificar y sancionar nuevos casos; las disculpas por discriminación debieran ser públicas a fin de reparar la dignidad personal de la víctima y la de la comunidad a la que esta pertenece; los avisos de no repetición en los locales sancionados debieran ser permanentes y estar redactados en una fórmula que señale que estos actos no se repetirán nunca más, en lugar de los textos que anuncian que en determinado local simplemente “no se discrimina”. Y debiera nombrarse adecuadamente las categorías que motivan la discriminación: la orientación sexual en el caso de lesbianas, gais y bisexuales, y la identidad de género en el caso de las personas trans.

No obstante estos avances, el primer caso de discriminación por orientación sexual en el Perú continúa a la espera de justicia. En agosto de 2004, el ex director del MHOL Crissthian Olivera Fuentes y su pareja fueron discriminados en Santa Isabel (Supermercados Peruanos SA) por darse un beso e iniciaron una queja que, a pesar de diversas pruebas en vídeo, INDECOPI declaró infundada. La resolución emitida en mayo de 2006 dispuso que “la Comisión de Protección al consumidor organice y realice operativos destinados a identificar posibles conductas discriminatorias por opciones sexuales en establecimientos abiertos al público”, sin embargo se han negado a informar su cumplimiento. La Corte Suprema declaró no tener competencias para determinar si había o no habido discriminación, agotando la vía nacional.

En noviembre de 2011, DEMUS presentó el caso de violación de los derechos a la igualdad y no discriminación, vida privada, libertad de pensamiento y de expresión, debido proceso y protección judicial de Olivera como petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el mismo que continúa en fase de admisibilidad. En mayo de 2013 la CIDH notificó al Estado peruano del caso y en septiembre este trasladó su respuesta señalando, cómo no, que no se ha afectado los derechos de la víctima pues recibió sendas respuestas en la vía administrativa y judicial, y que el hecho de que no se hayan satisfecho sus expectativas no es motivo para acusar al Estado de violación de derechos. Es decir, el Estado peruano resume la violación a los derechos humanos a un asunto de pareceres. Además, deduce excepción de falta de agotamiento de los recursos internos pues sostiene que derechos como la dignidad y la libertad de pensamiento y expresión no han sido alegados ni discutidos en sede interna. La argumentación del Estado fue rebatida mediante un escrito presentado en diciembre.

UNIÓN CIVIL: HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LAS FAMILIAS HOMOPARENTALES

Si los asesinatos por homofobia constituyen la expresión más brutal de la deshumanización de las personas LTGB, la negativa a reconocer la existencia de las familias homoparentales constituye la expresión más simbólica de la desigualdad. En un contexto en el que los matrimonios igualitarios dejan de ser un exotismo nórdico para convertirse en realidad en países de la región (México, Argentina, Brasil y Uruguay) o son parte de su debate congresal (Colombia, Chile y Ecuador), en septiembre se presentó el proyecto de ley 2647/2013-CR de unión civil no matrimonial para parejas del mismo sexo.

La Constitución de 1993 no menciona la heterosexualidad del matrimonio, pero define que el concubinato o unión a manera del matrimonio es entre un hombre y una mujer, por lo que los matrimonios entre parejas del mismo sexo no serían constitucionales. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el *ius connubii* (capacidad para contraer matrimonio) es parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad y es a través de este que se fundamenta el derecho de las personas a contraer matrimonio. Sin embargo, este debate solo se zanjaría con una pareja homosexual exigiendo casarse en una Municipalidad, una probable negativa que derivaría en acción de amparo, una sentencia del Tribunal Constitucional e incluso, quizás, un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. O una reforma constitucional que explicita que el matrimonio es entre dos personas libres de impedimento. O con una forma distinta de reconocimiento: la unión civil.

Esta no es una demanda nueva. Ya en 1993, durante el Congreso Democrático Constituyente, el legislador de izquierdas Julio Castro propuso sin éxito que “el Estado garantizará la protección del derecho que tiene la persona a decidir su opción sexual, así como la posibilidad, sin exclusión, de formar pareja”. Diez años después la congresista fujimorista Martha Moyano presentó una propuesta de ley de unión civil para parejas homosexuales y en 2010 el aprista José Vargas hizo lo propio, aunque se trató de una cortina de humo: presentó el proyecto 24 horas antes del cambio de la mesa directiva del Congreso y ni él ni ninguno de sus partidarios acudió a sustentar la iniciativa en Comisión, quedando archivada. Es decir, la actual iniciativa, presentada por Carlos Bruce, es la cuarta en su tipo en nuestro país.

El proyecto plantea el reconocimiento de la unión civil como la “unión voluntaria conformada por dos personas del mismo sexo con el fin de establecer y garantizar derechos y deberes el uno para con el otro”, se inscribiría en el Registro Civil, modificaría el estado civil en el DNI de los contrayentes, les permitiría recibir el mismo tratamiento y derechos que un pariente de primer grado (visitas en hospitales, toma de decisiones quirúrgicas de emergencia, seguro social, entre otros) así como formar una sociedad de gananciales (copropiedad y herencia). Es decir, reconocerá a las parejas homosexuales como familia, las legitimará, reducirá su vulnerabilidad social, acabará con la absoluta desprotección actual y permitirá generar mejores condiciones para luchar contra la violencia que viven cotidianamente las personas LTGB.

Por eso ha recibido rápidamente un gran soporte social. En octubre las encuestas señalaron que el 31% de ciudadanos está a favor del reconocimiento de las uniones civiles de parejas homosexuales y el apoyo crece a 43% cuando se informan sobre los derechos que contiene. Los principales líderes de opinión explicitaron su apoyo en entrevistas, columnas y artículos, e importantes iniciativas como un comunicado encabezado por el Premio Nobel Mario Vargas Llosa y firmado por más de 500 personalidades destacadas de todas las áreas respaldando el proyecto, la campaña “Parejas Imaginarias” que retrató a figuras influyentes de la sociedad peruana apoyando a las parejas homosexuales, y la formación del colectivo Unión Civil ¡Ya! que ha logrado vincular a nuevos activistas por los derechos LTGB. Una movilización ciudadana sin precedentes rumbo al próximo debate de la iniciativa en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso y contra el rechazo de los sectores más recalcitrantes del catolicismo y el evangelismo, expresados en líderes “religiosos” como en sus operadores políticos (Juan Luis Cipriani, Martha Chávez y el PPC, en el primer caso, y Julio Rosas en el segundo), una movilización ciudadana desde

muy diversos frentes que hace pensar que nunca antes estuvimos tan cerca de nuestros derechos.

A MODO DE CIERRE

La grave situación de exclusión de las personas y comunidades LTGB constituye una de las más claras expresiones de la fragilidad de la democracia peruana y de la ausencia de vínculo social en una sociedad de postguerra. El Perú es un país que, en lugar de abordar madura y reflexivamente las causas e impactos del conflicto armado interno, ha preferido ver a otro lado y pretender que el capítulo más doloroso y vergonzoso de su historia nunca sucedió. Así, por ejemplo, se prolongan hasta nuestros días muchas de las violaciones a los derechos humanos propias del conflicto armado interno, como son las políticas de limpieza social contra homosexuales: antes fueron Sendero Luminoso y el MRTA quienes asesinaban a personas LTGB y dejaban sus cadáveres abandonados con carteles que decían “así mueren los maricones”, hoy son agentes civiles que torturan y matan impunemente sin que al Estado le importe realmente y, cuando hay un emplazamiento público al respecto, las víctimas son tachadas por los agresores o por el propio Estado que señala en instancias internacionales que el gran avance social es que la homosexualidad no es (oficialmente) perseguida ni condenada. Un país que se pretenda moderno, occidental y democrático tiene el reto de hacer de los derechos humanos su sentido de existencia, y de no tolerar ninguna situación que ponga en desventaja o humille a uno de sus miembros. El camino será largo, pero tenemos el deber de recorrerlo.



16. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD²⁰²

La discapacidad es un término que, a lo largo de la historia, ha evolucionado a la par de los avances científicos y los aportes intelectuales que generan una nueva forma de pensamiento, que le dan al hombre una perspectiva distinta sobre el mismo mundo en el que habita. Es importante tener en cuenta el enfoque actual que se tiene sobre el tema, ya que es una visión más completa, integral, que abarca a la misma sociedad y nos involucra a todos, en tanto miembros de la sociedad.

²⁰¹ Elaborado por Sonia Povis Medina y Enrique López Zúñiga, del Programa de Personas con Discapacidad de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).

Actualmente contamos con herramientas jurídicas internacionales y nacionales que nos permiten acceder de manera más eficaz a los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce para todos; pero no hay que olvidar que esto no siempre ha ocurrido así. Si miramos atrás, y revisamos la historia, nos encontraremos con que la forma de tratar a las personas con discapacidad ha tenido todo un proceso de desarrollo, de acuerdo a la cultura y las costumbres de cada época, y que no ha sido favorable.

EL MODELO DE PRESCINDENCIA

La primera fase, puede ejemplificarse muy bien en los modelos adoptados por la sociedad griega y la romana, que no tomaban en cuenta a la persona que naciera con alguna discapacidad; de manera que, al nacer, se les privaba del derecho a la vida, o vivían siempre bajo la marcada sombra de la discriminación. Este modelo de tratamiento de las personas con discapacidad se denomina Modelo de Prescindencia, y se caracteriza por la creencia de que la discapacidad tiene un origen religioso, equiparando la discapacidad a lo que sería un castigo divino y desvalorando a la persona en virtud a su condición; asimismo, no se les tomaba en cuenta, porque se adoptaba la idea de que no eran capaces de contribuir a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Podemos ver claramente cómo esta cosmovisión desfavorece históricamente a la persona con discapacidad, porque se le priva de los derechos más esenciales en los que creemos hoy. Sin embargo, también hay que comprender que, tanto la misma realidad como los valores que sobre ella se erigen, van modificándose constantemente, cambiando las formas de pensar, la idiosincrasia de los pueblos y su forma de convivir; es decir, para comprender la visión que tenemos hoy sobre la discapacidad, es necesario también comprender el pasado, y asimilar que tal modelo de tratamiento era un producto socio cultural que correspondía inevitablemente al desarrollo de la época.

EL MODELO MÉDICO REHABILITADOR - ASISTENCIAL

Como dijimos en un principio, los avances de la ciencia, la tecnología y el pensamiento, van transformando el mundo, y, con ello, la forma de pensar de la humanidad. Con el desarrollo de la ciencia y su impacto en las relaciones sociales se obtuvo una nueva manera de comprender el concepto de discapacidad, dando nacimiento a la segunda fase o segundo modelo de tratamiento, denominado Modelo Rehabilitador. Este modelo tiene como fundamento la premisa de que las causas que originan la discapacidad corresponden a razones científicas, dejando en el pasado la antigua “etiología divina” de la discapacidad. Para la concepción asistencial-rehabilitadora la persona con discapacidad no es considerada como alguien inútil o innecesario para la sociedad, siempre que sean tratadas y rehabilitadas; es decir, se persigue como finalidad “normalizar” a la persona con discapacidad y despojarlo en la medida de lo posible de sus deficiencias físicas, sensoriales o mentales para que recién pueda ser apto a contribuir en el desarrollo de la sociedad en la que vive.

Esta perspectiva que se forma del concepto de discapacidad, identifica como problema a la misma persona con discapacidad, a quien se le debe “curar y normalizar” para inser-

tarlo en la vida social. Las consecuencias prácticas de este enfoque se visibilizan en las políticas legislativas con una orientación de asistencia y seguridad social, beneficiando con servicios sociales a las personas con discapacidad, ya que se les consideraba como un problema individual, y que carecen de los medios para enfrentarse por sí mismos a la sociedad.

Otro aspecto importante de esta definición es que, la necesaria inserción en la sociedad de la persona con discapacidad tiene como contrapartida la desaparición de la discapacidad de la persona. Si bien este enfoque supera notablemente la fase anterior (el denominado Modelo de Prescendencia), tiene muchos puntos débiles que no son compatibles con la actual perspectiva de derechos humanos, recogidos por la normativa internacional. Para comenzar, el hecho de tratar de ocultar o desaparecer la discapacidad, significa pasar por alto el derecho a ser reconocido como persona, y el respeto por la diferencia y la diversidad del género humano. Estas características particulares de cada individuo son un elemento más, que conforma, junto con muchos otros, la identidad de una persona; no podría concebirse en la actualidad que para que las personas puedan contribuir en el desarrollo de la sociedad en la que viven, deban ser despojados de sus características individuales. Una visión tal, constituiría un atropello a los derechos fundamentales en lo concerniente al respeto de su dignidad y de su identidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo primero señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; de modo que, en consonancia con esto, ¿cómo podría aceptarse una política social con una tendencia a la discriminación, en tanto no se aceptan algunas de las características con las que nacen las personas? Frente a esta interrogante, es que la sociedad progresivamente contesta con un nuevo modelo de tratamiento de las personas con discapacidad: el llamado Modelo Social.

EL MODELO SOCIAL INCLUSIVO

Este Modelo Social tiene un enfoque basado en el respeto de los derechos humanos y sus principales preceptos: el reconocimiento de libertad e igualdad de las personas en dignidad y en derechos. Desde este planteamiento, la persona con discapacidad ya no es vista como un problema frente a la sociedad, no se le atribuye a la discapacidad un origen de corte religioso ni científico, sino social. La situación cambia notablemente, y lo que otrora anduvo de cabeza, hoy camina sobre los pies. Ya la persona con discapacidad no es tratada con conmiseración, ni con paternalismo o afán de buscar su rehabilitación; es tratada como lo que es: una persona con las mismas facultades y capacidades para contribuir a satisfacer las necesidades de la sociedad en la que vive, una persona con derechos y obligaciones como cualquier otra, a la que se debe respetar.

La sociedad, al no estar preparada para aceptar a las personas por su diversidad, constituye un problema que debe superarse. Frente a las personas con discapacidad, es la misma colectividad la que constituye el problema, ya que muchas veces genera barreras que impiden que éstas puedan desenvolverse normalmente.

Hoy, tenemos un cuerpo normativo de corte internacional: la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta Convención recoge el contenido esencial de los derechos humanos –reconocidos en la mayoría de tratados y constituciones, si no en todas– y desarrolla el concepto de discapacidad desde la idea de la sociedad inclusiva. Esto significa que la sociedad debe preocuparse por derribar esas barreras que no permiten a las personas con discapacidad gozar efectivamente de esos derechos que proclaman las normas internacionales y nuestra propia Carta Magna. Lo que genera la discapacidad no son las personas que tienen alguna deficiencia física, mental o sensorial, sino la nueva forma de violencia o agresión social cuando no se tiene en cuenta a las personas con discapacidad, y se las discrimina por razón de ello.

Por lo tanto, teniendo claro que el problema no radica en una persona, sino en el colectivo, la solución o el tratamiento deben apuntar hacia la misma sociedad para su propia rehabilitación, y ésta debe basarse en la búsqueda de la inclusión por medio de la igualdad de oportunidades. Esto debe desarrollarse desde una perspectiva transversal a toda política pública para que se incluya el tema de discapacidad en su eje de desarrollo.

La Convención señala como objetivo principal promover, proteger y asegurar el goce pleno, y en condiciones de igualdad, de los derechos humanos, para lo cual exhorta a los países parte a que implementen políticas legislativas y administrativas que permitan la consolidación del concepto de inclusión social como cultura de desarrollo. El punto más importante, que tiene que ver con la libertad de las personas, es el que se refiere al derecho a vivir de forma independiente y a vivir en comunidad, que se puede leer en la redacción del artículo 19 de la Convención, y significa que toda persona con discapacidad tiene el derecho a vivir de forma independiente dentro de su comunidad; no se les puede privar de su autonomía en razón a su deficiencia, sea ésta física, mental o sensorial, y que se les reconozca como personas independientes, con la capacidad suficiente para satisfacer sus necesidades más elementales por sí mismos y con derecho a ser tratadas en igualdad de condiciones que las demás.

Pieza fundamental de este proceso de inclusión social es la denominada Accesibilidad, que viene a ser las medidas que se adoptan para que las personas con discapacidad puedan encontrar el goce efectivo de sus derechos, como lo son vivir de forma independiente, y participar activamente en diferentes aspectos de la vida social, que implica la igualdad de oportunidades antes mencionadas.

Como podemos apreciar, en la actualidad existe todo un trabajo y un proceso de adopción de políticas normativas que se decantan por el Modelo Social Inclusivo, en el que se rescata el valor de la persona y el reconocimiento de sus derechos fundamentales, aquellos de los que no pueden ser despojados, menos aún en razón a una discapacidad.

No son ya la religión ni la ciencia quienes estigmatizan y marcan a las personas con discapacidad, sino la misma sociedad, en tanto ésta no sea sensibilizada, o mientras no se concientice sobre la igualdad de derechos que debe imperar sobre todo ser humano. La vida de una persona con discapacidad tiene el mismo sentido que la vida de una persona sin discapacidad. En esta línea, las personas con discapacidad remarcan que ellas tienen mucho que aportar a la sociedad, pero para ello deben ser aceptadas tal cual son, ya que su contribución se encuentra supeditada y asimismo muy relacionada con la inclusión y la

aceptación de la diferencia. El objetivo que se encuentra reflejado en este paradigma es rescatar las capacidades en vez de acentuar las discapacidades.

Asimismo, se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, o que, al menos, la contribución será en la misma medida que el resto de personas —sin discapacidad—.

LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN NUESTRO PAÍS

De nuestro país podría decirse que se encuentra en un período de tránsito desde el modelo anterior —modelo médico asistencial o rehabilitador—, hacia el modelo social inclusivo que acabamos de desarrollar. Si bien este cambio ha comenzado hace algún tiempo, es determinante para poder visibilizar los avances y pormenores de este proceso la suscripción del Perú a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ambos ratificados por el Congreso de la República el 1 de noviembre de 2007.

La Convención es el instrumento normativo internacional sobre discapacidad que tiene como fundamento el respeto absoluto de los derechos humanos, los reivindica y consagra. Desde su aprobación en el Perú, se convierte en objeto de cumplimiento por parte del Estado. Es a raíz de esto que se vienen implementando, de forma paulatina, políticas públicas orientadas a promocionar el respeto de los derechos que tiene toda persona con discapacidad, por medio de la inclusión social como cultura del progreso y desarrollo.

Es importante saber que existe una obligación por parte del Perú para hacer que se cumpla lo dispuesto en la Convención, y más importante todavía es conocer que efectivamente se vienen aplicando ciertas medidas y políticas públicas para su implementación. Un primer paso, quizá el más importante, fue la aprobación de nuestra Ley General de la Persona con Discapacidad (ley 29973), que es la adecuación del contenido de la Convención a nuestra legislación interna y que parte de la iniciativa de las organizaciones de personas con discapacidad. Sin embargo, hay muchos aspectos que falta apuntalar, de manera que todavía queda mucho trabajo por hacer. Para graficar el panorama, basta con mencionar el avance en educación, en el que menos de la cuarta parte de la población con discapacidad —hablamos de un 22.5% del total de personas con discapacidad— tienen instrucción a nivel secundaria (dato obtenido según la Encuesta Nacional especializada sobre Discapacidad del INEI), y donde solo el 11.4% logra acceder a la educación superior. Estos índices, como se puede observar, son bajos, y demuestran que las barreras sociales para alcanzar la igualdad de derechos y de condiciones siguen apareciendo, lo cual deviene en obstáculo para afrontar y combatir la desigualdad social.

La educación es un tema de primer orden en tanto se la considere como una herramienta importante, de la cual no deben prescindir las personas con discapacidad para acceder al trabajo. Siendo el conocimiento y la especialización elementos importantes que debe reunir el trabajador de hoy, cómo podría pasarse por alto un tema como el de la educación, cuando es precisamente lo que permite que las personas estén mejor preparadas para ofrecer su fuerza de trabajo. Esta realidad dificulta más la lucha contra el desempleo de

las personas con discapacidad. Mientras no se eduque correctamente, o mientras no se proponga el Estado fomentar políticas educativas que permitan a las personas con discapacidad el acceso a la educación, en igualdad de condiciones que las demás personas, más difícil todavía será el esfuerzo por ofrecer igualdad de condiciones y de acceso a un trabajo. De esta manera, no acceder a una educación de calidad constituye un factor discriminante para la población de personas con discapacidad.

No es de extrañar que en ámbito laboral se halle que la gran parte de personas con discapacidad son trabajadores independientes, sin una renta segura ni beneficios sociales. Habrá una cierta correspondencia entre el estado de la educación de las personas con discapacidad y sus posibilidades de conseguir mejores empleos. El trabajo es un derecho social, una actividad que permite al hombre alcanzar su realización personal y le genera los medios para poder llevar una vida digna; por ese motivo es tan importante fomentar el empleo y mejorar las políticas públicas del Estado con la finalidad de mejorar las condiciones laborales para la persona con discapacidad, en igualdad de condiciones y con los ajustes razonables que sean necesarios.

Existen otras necesidades para las personas con discapacidad, tales como acceder al espacio físico en iguales condiciones que los demás. Para lograr esto, se viene trabajando en la accesibilidad, que viene a ser un medio por el que se alcanza el derecho antes mencionado, de acceso al espacio físico. Hay importantes avances, como por ejemplo la implementación de medios que permiten a las personas con discapacidad visual poder desplazarse por terminales terrestres con mayor facilidad, de forma autónoma, sin depender de alguien para lograr satisfacer una necesidad tan básica, como lo es el acceso al espacio físico. Del mismo modo, se ha adecuando las edificaciones para que las personas con discapacidad motriz puedan acceder a lugares públicos por su propia cuenta.

También hay todo un proceso orientado al respeto de la dignidad de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, toda vez que se trata de que vivan en la medida de lo posible en situación de autonomía y ejerciendo los derechos que tienen, por cuenta propia, como cualquier persona, y tomar sus propias decisiones. Esto tiene que ver muy de cerca con la libertad de las personas, el derecho a vivir de forma independiente y a vivir en comunidad que se puede apreciar en el contenido del precitado artículo 19 de la Convención.



17. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DEL PERÚ²⁰³

El Perú, como el resto de América Latina y el Caribe, vive un proceso acelerado de envejecimiento demográfico. En nuestro país el sector poblacional de 60 a más años crece a una tasa del 3.43%, mientras que a nivel nacional la población crece a un ritmo de 1.44%. Según los registros de la RENIEC, en el Perú la población adulta mayor ahora sobrepasa los 3 millones de personas, es decir alcanza el 10% de la población nacional. De este total, el 53% son mujeres y el 77% vive en el área urbana. Por su parte, el INEI da cuenta de un crecimiento constante y estima que para el bicentenario de la independencia nacional, las personas mayores de 60 llegarán a ser el 11.2%.

²⁰² Elaborado por Carlos Alarcón Aliaga, IPEMIN.

Sin embargo este acelerado crecimiento se da en condiciones muy desventajosas. Sólo un 30% de los adultos mayores del país tiene una pensión de jubilación, el 24% es analfabeto, cifra que sube al 35% en las mujeres. Estas características dificultan el acceso de las personas adultas mayores a un trabajo decente, por ello se ven obligados a realizar trabajos inadecuados para su edad y salud; a esto se suma el paradigma de la sociedad que valora la juventud sumada a cierto tipo de productividad, sin tomar en cuenta el aporte que los adultos mayores continúan brindando a la familia y a la sociedad.

Dada la creciente importancia de este grupo etareo, los gobiernos han dictado medidas legislativas que buscan proteger a este sector de la población como: los Lineamientos de Política para el Adulto mayor en el 2000; el Plan Nacional del Adulto Mayor 2002-2010; la creación de la Dirección de Personas Adultas Mayores en el Ministerio de la Mujer; así como la Ley del Adulto Mayor N° 28803 de julio de 2006 que estipula la creación, en cada distrito, de los Centros Integrales del Adulto Mayor (CIAM), y en algunos gobiernos regionales se han instalado Consejos Regionales de Personas Adultas Mayores (COREPAM).

El actual gobierno ha instalado el programa de Asistencia Solidaria Pensión 65 dirigido a personas mayores de 65 que viven en extrema pobreza y el programa Vida Digna para atender a las personas adultas mayores que viven en abandono. El último año ha aprobado el Plan del Adulto Mayor 2013-2017 y ha impulsado la inclusión de este grupo etareo en el SIS. A nivel internacional, el Gobierno Peruano está comprometido en el impulso de la Convención Mundial Por los DDHH de las PAM.

No obstante, estas medidas son iniciales y la mayoría quedan en meros dispositivos que no se cumplen o se cumplen parcialmente, pero sobre todo son concebidos como medidas asistenciales y no como derechos humanos que le corresponde a cada adulto mayor.

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

“Se introducirán mecanismos legales para fomentar las libertades de asociación y participación ciudadana, simplificando los requisitos que la ley establece para la constitución, registro y funcionamiento de organizaciones y asociaciones”. (Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010)

Las Organizaciones de Personas Adultas Mayores (OPAM) se ven limitados en sus derechos de asociación.

1. Las asociaciones promovidas por municipalidades, EsSalud, MINSA tienen un carácter recreativo; si bien muchas veces se imparten “talleres productivos”, éstos cumplen sólo carácter distractivo. Las organizaciones no tienen autonomía y dependen de la voluntad del funcionario respectivo. Las Personas Adultas Mayores no reciben capacitación en derechos, por ello la gran mayoría se encuentra sin representación.
2. Los requisitos para la inscripción de las OPAM en Registros públicos, resultan muy complicados y onerosos, en particular los de nivel superior (asociación de asociaciones), si alguna de las asociaciones de base no tiene al día su registro, las dis-

triales, regionales o nacionales quedan impedidas o no pueden inscribirse en los próximos consejos directivos.

3. Se ha producido un retroceso en la participación de las OPAM en las instancias de decisión política. Las OPAM estaban representadas por ANAMPER y la CEPRATEC en la Comisión Multisectorial de Vigilancia y Monitoreo del Plan Nacional de las PAM, pero son excluidas de este proceso a partir de 2011. Las autoridades argumentan por un lado que no existe una organización que abarque todo el país y por otro que la formación de los líderes no es la adecuada. El MIMDES ahora MIMPV, a través de la DIPAM, viene impulsando su propia central o red nacional, la que tendría derecho, en algún momento, a tener una representación en dicha Comisión o su equivalente. Esta fórmula corporativa es incompatible con una organización de personas adultas mayores autónoma, que pueda ejercer su propia representación y que garantice el cumplimiento de sus derechos.
4. En algunas regiones existen las coordinadoras de personas adultas mayores (CO-REPAM) o Mesas de Trabajo en las que participan las OPAM, pero estas instancias carecen de capacidad de decisión de políticas.

Por otra parte, las OPAM no son convocadas y reconocidas por los gobiernos locales, lo que limita su participación en los Presupuestos Participativos.

DERECHO A LA IDENTIDAD

“Se implementan las reformas normativas y medidas administrativas requeridas para reforzar el ejercicio del derecho a la identidad”. (Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010)

Según los Censos Nacionales 2007 XI Población y VI de Vivienda, un 6% de la población mayor de 60 años no tiene Documento Nacional de Identidad (DNI), las mujeres llegan al 8%. Entre las razones que arguyen para esta ausencia están: nunca lo adquirió; se deterioró; lo perdió y no lo reemplazó. En muchos casos las personas adultas mayores perdieron sus documentos durante el período de violencia política que vivió el país. Los casos, muy comunes, y más difíciles de resolver están relacionados con la falta de partida de nacimiento, ya sea porque nunca estuvo inscrito en los registros civiles o porque extraviaron el documento por la violencia política.

La instalación del programa Pensión 65 visibilizó esta problemática lo que hizo que la RENIC genere un programa de orientación y apoyo para que los adultos mayores puedan adquirir el DNI de manera gratuita. En aquellos casos que no cuenten con partida de nacimiento basta la declaración jurada del padre, la madre o el hermano; a falta de ellos, basta la declaración jurada de dos personas mayores de edad que conozcan al solicitante.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

“Se establecen e implementan, en coordinación con el Consejo Nacional de Educación, medidas para promover el desarrollo de la educación y combatir los obstáculos que la socaven”. (Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010)

Según los Censos Nacionales de Población y Vivienda de Octubre del 2007, un 24% de personas mayores de 60 años no sabía leer y escribir, en el área rural la cifra llegaba al 47% y en el caso de las mujeres al 35%. Los avances para reducir el analfabetismo son sumamente lentos, las personas adultas mayores no son prioridad en el programa nacional de alfabetización, ni hay campañas de información y promoción para que alguna persona de edad avanzada se anime a aprender a leer y a escribir. Por otra parte, los alfabetizadores no son entrenados para atender a una población que con los años tiene muchas dificultades para manejar un lápiz. Según el INEI al 2012 todavía existía, a nivel nacional, un 21% de adultos mayores analfabetos. En el caso de las mujeres el porcentaje disminuyó tres puntos porcentuales y sólo un punto en el área rural, donde siete de cada diez mujeres no sabe leer y escribir.

Tampoco hay programas para superar los niveles educativos de los adultos mayores. Así, según los censos mencionados, el 40% tiene algún nivel de instrucción primaria, tan solo el 9% tiene formación universitaria y un 5% no universitaria. Esta situación ha mejorado un poco, el INEI en la Encuesta Nacional de Hogares 2012, señala que ha disminuido el porcentaje de personas mayores sin ningún tipo de nivel educativo y existe un 45% de personas adultas mayores con nivel primario. No obstante, en cuanto a estudios superiores universitarios y no universitarios el porcentaje se mantienen estacado.

Este es un factor que limita la vida digna de las personas adultas mayores, les impide acceder a oportunidades para su bienestar y desenvolvimiento independiente. El envejecimiento demográfico de nuestro país exige que, en la actualidad, las personas adultas mayores continúen aportando al país y su comunidad; los persistentes bajos niveles educativos sólo incrementan la vulnerabilidad en la población, que tiene dificultades para salir de la pobreza.

DERECHO A LA SALUD

“Se fortalece la normativa e institucionalidad en vigor, en orden a promover y proteger el derecho a la salud, implementando disposiciones precisas para desarrollar cada una de las estrategias sanitarias actualmente en vigor”. (Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010)

En el 2011 el 71% de varones y el 82% de mujeres del grupo de adultos mayores tenían un problema de salud crónico²⁰³. Cifras concurrentes con las proporcionadas por el INEI para octubre-diciembre del 2010 donde un 76.5% tenía algún problema de salud y por tanto la necesidad de atención médica. En la actualidad los servicios de salud aún carecen de

203 Dra. Pilar Gamarra, “¿Cómo se deben formar los geriatras en el Perú?”. Ponencia octubre 2012.

protocolos especializados en atención de enfermedades no transmisibles, dolencias características de las personas de edad avanzada.

Si bien las últimas versiones de las encuestas desarrolladas por el INEI ya no incluyen la consulta a los adultos mayores sobre donde concurren para solicitar ayuda para sus enfermedades; en los diferentes encuentros y reuniones de las personas mayores, mayoritariamente pobres, ellos manifiestan que no se encuentran motivados a buscar los servicios médicos y hospitalarios²⁰⁴. Concordante con ello, los datos del INEI 2010 señalan que un 47% de adultos mayores no buscó atención de ningún tipo y un 13% consultó a la farmacia o botica, al curandero o huesero; es decir el 60% no concurrió a un centro médico.

El otro 40% que buscó atención médica, concurrió mayoritariamente (un 31% del total) a los servicios del sector público y en menor medida a los servicios médicos privados.

Las razones que las personas mayores dieron para no concurrir a un centro de salud son: el 55% prefirió auto medicarse, recurriendo a los remedios caseros, por lo que no consideraron necesario concurrir en busca de atención especializada; un 20% respondió que el centro de salud queda lejos; otro porcentaje señaló que no tienen confianza y que la atención demora demasiado. Respuestas que explicitan la mala calidad del servicio. Estos problemas generan falta de confianza, problema que también ocurre en las zonas urbanas, donde la deficiente atención médica ha generado la percepción que “en los hospitales los matan”, para ahorrar los gastos que ellos generan. Por ello los adultos mayores del país buscan atención más personal y más directa en la farmacia o botica o, en el caso del área rural, con el curandero.

Otro argumento referido por los adultos mayores para no aproximarse a un centro de salud es la distancia que los separa del centro de salud con atención especializada para adultos mayores. En el país existen sólo 131 geriatras registrados en el CMP, para una población de 3 millones de habitantes; esto es un geriatra por cada 22 mil adultos mayores, cifra que contrasta con la recomendación de la Organización Mundial de Salud (OMS) que sugiere que debería existir un geriatra por cada 5000 adultos mayores. Este dato se agudiza si se toma en cuenta que el 80% de los geriatras está concentrado en Lima, y tan solo un 20% en el resto de las urbes del país.

A todo lo antes mencionado se agrega el 19% que afirma carecer de dinero para acceder a atención médica. Una referencia repetida en las reuniones de las personas adultas mayores es que si bien la consulta es barata o gratis, los gastos en farmacia, análisis, radiografías, hospitalización quedan fuera de su alcance económico.

Según informes oficiales del gobierno el sistema de salud pública²⁰⁵ ha incrementado el cuidado de la salud de este grupo etareo. El mismo informe afirma que el 87% de adultos mayores fueron atendidos por un médico en el año 2013, lo cual es una mejora con respecto a años anteriores; sin embargo, el 95% de estas atenciones se realizó en los centros de salud urbanos, puesto que en el área rural sólo se llegó a un 58% de atenciones,

204 I y II Congresos de ANAMPER, febrero 2011 y noviembre 2013.

205 INEI: Informe “Día Mundial de la Población”, 11-07-2013, pg. 22.

donde ante la falta de un médico los pacientes fueron atendidos por una enfermera u otro personal técnico.

Estos avances numéricos de cobertura, no concuerdan con la calidad de la atención en salud. Los testimonios de las personas adultas mayores señalan que hay un cupo limitado de atenciones diarias y, pese a su edad y estado de salud, deben hacer cola desde la madrugada; falta información sobre la atención preferencial; los adultos mayores son maltratados por el personal; no se comprende sus valores culturales; el personal no tiene formación gerontológica²⁰⁶.

El insuficiente presupuesto del sistema de salud nacional no permite una atención de calidad, faltan equipos médicos, existe escasez de medicamentos y reactivos, el personal está mal remunerado, etc. Por ello, en cada reunión o encuentro de personas mayores realizadas en todos estos años, la salud y la calidad de la atención médica y hospitalaria siempre han sido una de sus principales preocupaciones y demandas.

DERECHO AL TRABAJO

“Se implementan los aspectos pendientes del Programa Nacional para la Promoción del Trabajo Decente 2004-2006 planteados por la Oficina Subregional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para los países de la región andina”. (Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010)

Según los últimos censos del 2007 la población adulta mayor ocupada llega al 33% a nivel nacional, 49% son hombres y 17% mujeres. En tanto que sólo un 10% de personas de edad avanzada no trabaja debido a su ancianidad o discapacidad.

La población considerada desocupada es el 67%. Sin embargo, el 60% de ella desarrolla actividades que no son consideradas como trabajo productivo, por el simple hecho de ser gratuito, pero que demandan desgaste de energías y capacidades como cualquier otro trabajo. Las tareas del hogar no sólo son desarrolladas por mujeres adultas mayores, un 37% de varones se ocupa de estas actividades.

De la población adulta mayor ocupada, el 70% se encuentra en condiciones labores muy distantes de un trabajo digno o decente. El 60% está compuesto por trabajadores independientes, 21 puntos más del promedio nacional, 8% está dedicado al trabajo familiar no remunerado y un 2% se dedica a trabajos domésticos. En el campo, la precariedad del trabajo sube al 80%.

La mayoría de las personas mayores ocupadas en el país son agricultores, trabajador no calificado, peón o vendedor ambulante o similares, trabajadores de servicios personales y vendedores de comercios y mercados.

206 Talleres Red HelpAge International – Perú Octubre-Noviembre 2014 en Ayacucho, Huancayo, Cajamarca, Lamas.

Únicamente un 12% son trabajadores formales. No es nada extraño, porque el mercado laboral es restrictivo para los peruanos conforme avanza su edad. Son conocidas las dificultades que una persona de 35 años tiene para obtener un empleo, mucho más las personas de 50 o 60 años. En este contexto las personas de edad avanzada se ven obligadas a aceptar trabajos riesgosos, aún a expensas de alguna dolencia o limitación física propia de la edad. A la fecha no se ha avanzado hacia la garantía de un empleo decente para los adultos mayores.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

“Se promueve una armonización de los sistemas de seguridad social vigentes en el Perú con los estándares internacionales reconocidos en la materia”. (Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010)

En el Perú el 70% de la población mayor de 65 años no cuenta con una pensión de jubilación. La casi totalidad pertenecen a la ONP, que a diciembre del 2012 tenía 501791 beneficiarios, en tanto que el Sistema privado de Pensiones (AFP) llegaba apenas a 62835 beneficiarios.

Los trámites para recibir la pensión de jubilación son muy engorrosos, lo que hace que los adultos mayores pierdan años gestionándola, muchos mueren en ese intento. La Defensoría del Pueblo hizo denuncia pública contra la ONP por la gran cantidad de solicitudes, que por cualquier pretexto, no eran resueltas; sus recomendaciones fueron aceptadas parcialmente, pero no hay una tramitación satisfactoria hasta la fecha. El trabajador jubilado debe demostrar que ha aportado 20 años al sistema de jubilación, de lo contrario no puede acceder a una pensión. También existen casos en los que las empresas han descontado los aportes al trabajador pero se han quedado con el dinero.

De otro lado, hay que tomar en cuenta que el monto que los adultos mayores reciben como pensión es insuficiente para el sustento básico, lo que empuja a muchos a mantenerse trabajando. En octubre de 2007, solamente el 20% declaró estar viviendo de su pensión (Censos de Población y Vivienda del 2007).

Frente a ello, se ha promovido la necesidad de establecer una Pensión No Contributiva para las personas adultas mayores que no tienen pensión de Jubilación. En octubre de 2011 se puso en funcionamiento el Programa de Asistencia Solidaria “Pensión 65”, que al 31 de diciembre de 2013 contaba con más de 300 mil beneficiarios inscritos. Este es posiblemente el principal avance en el reconocimiento de los derechos de los adultos mayores del país. Sin embargo, presenta las siguientes limitaciones:

1. Está dirigido a los adultos mayores que viven en extrema pobreza de los distritos cuyo “índice de pobreza” está por encima del 40%. Si bien se bajó el índice del 50% al 40%, siguen siendo excluidos aquellos adultos mayores en extrema pobreza, que viven en un distrito calificado como no pobre. Con ello se excluye a más del 55% de distritos del Perú, pero que concentran el mayor número de personas en extrema pobreza.

2. Los instrumentos de medición de la pobreza del Sistema Focalizado de Hogares (SIFHO) homogenizan la pobreza, basan su calificación, entre otros puntos, en la propiedad. Lo que el Programa Pensión 65 ha demostrado es que los mecanismos de medición de la pobreza de las personas de edad avanzada no pueden ser los mismos que se utilizan para medir la pobreza de un joven y/o adulto joven. Ellos al estar empezando su vida laboral, aún no han logrado adquirir propiedades individuales, esto pone en desventaja al adulto mayor, quien a través del ahorro de toda su vida, se hizo de algún bien, como una casita en la falda de un cerro. Lo que, en cifras, lo hace menos pobre y menos vulnerable que otros grupos etareos. Sin embargo, es justo en la vejez que necesita el trabajo que nadie le da, que carece de recursos mínimos para sobrevivir y además padece algunas enfermedades propias de la edad. Una señora decía con toda razón, “los ladrillos no compran comida ni medicinas”.
3. Cuando el Programa Pensión 65 dio inicio estableció la cláusula que prohibía otorgar la Pensión 65 a aquellos adultos mayores que ya eran beneficiarios del “comedor popular” y del “vaso de leche”. Muchos adultos mayores se vieron en la necesidad de elegir y decidieron retirarse del programa alimenticio. Sin embargo posteriormente tampoco fueron incluidos en el Programa Pensión 65, esto que no fueron calificados como personas que viven en extrema pobreza o porque el distrito en el que viven no fue seleccionado para la distribución de este beneficio. Si bien a la fecha ya se ha retirado este requisito, los adultos mayores que renunciaron al programa alimenticio ya no pueden ser reinscritos en el mismo.
4. El Programa focalizado tiene otro problema de fondo. El SIFHO debe verificar cada una de las viviendas de los beneficiarios para garantizar que su calificación haya sido correcta. Este trabajo no se realiza debido a que no existen los recursos ni el personal para verificar la totalidad de los hogares. Lo que trae como consecuencia muchos errores de inclusión y exclusión. La prensa y los opositores al establecimiento de este tipo de programas sociales, aprovechan estos errores y los utilizan de manera mediática para demostrar la ineficacia del mismo y por lo tanto promover su desaparición, lo que pone en riesgo el mantenimiento del programa.

En cuanto al seguro de salud, en la última década se ha logrado un avance significativo en la afiliación de las personas adultas mayores a algún sistema de seguro de salud. En julio de 2013, se estableció que el 67.9% de PAM contaba con un seguro médico, frente a solo el 56% de 2007. Este salto se debe principalmente a su afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS) que pasó del 7% al 28% en el mismo periodo. En el área rural las personas mayores de 60 se han inscrito masivamente, gracias a la promoción que hicieron las OPAM y a la gratuidad de la inscripción para quienes son calificados como de extrema pobreza.

En la actualidad el Seguro Integral de Salud (SIS) cubre la atención de alrededor de 1100 patologías, que corresponden al 65% de la carga de enfermedad de la población peruana. Sin embargo, el SIS no cuenta con las partidas presupuestales necesarias, ni con equipos y personal adecuado, particularmente para brindar un servicio de calidad a las personas mayores. Por la precariedad del servicio, muchas no lo utilizan pese a estar inscritos, especialmente en las zonas rurales, como hemos visto al tratar el derecho a la salud.

DERECHO AL BUEN TRATO

Las PAM sufren maltrato, violencia y abuso en la familia, la sociedad y el Estado que muy pocas veces es apreciado. Entre enero a julio de 2013, el programa nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMPV, atendió 1178 casos de violencia familiar contra las PAM, de los cuales el 79% fueron a mujeres. La principal agresión es psicológica con el 69% de casos, seguida de la agresión física con el 29%, registrándose además un 2% de agresión sexual. La mayoría de los agresores están en el entorno familiar, conocido, amigo o vecino.

Pero también conocemos otras formas de agresión, como es la usurpación de pensiones y bienes, por ejemplo casas y terrenos, por parte del entorno familiar. En el campo es muy común que los padres en vida distribuyen su terreno entre los hijos, quienes los venden y migran y de ese modo termina despojado y sin ningún amparo.

Es notorio el mejor sitio social que ocupan las personas mayores en el área rural respecto al área urbana, en el campo aún respetan sus años, su conocimiento y sus aportes a la comunidad. Los menores no tutean a los mayores, los jóvenes campesinos, aun cuando hayan ido a una escuela agropecuaria o tengan educación superior, siempre los tratan con respeto. La comunidad no acepta que alguna persona imbuida de modernidad, por haber vivido en la ciudad, trate irrespetuosamente o peyorativamente a una persona mayor. No son excluidos de las labores comunales, sus opiniones son valoradas en la toma de decisiones, reconociendo la sabiduría que le brinda sus años. Los años pueden liberarlo de obligaciones, pero no los excluye si tienen la voluntad de participar. Por ejemplo, los adultos mayores ronderos de Cajamarca, que se denominan jubilados, no porque gocen de seguridad social, sino porque ya no tienen la obligación de participar en las rondas nocturnas, participan con voz y voto en las asambleas.

Las personas adultas mayores del área urbana sienten mayor discriminación y exclusión de parte de la comunidad. Su desvalorización social es extrema, la que se expresa no por un simple estado de ánimo de los jóvenes o adultos, sino porque forman parte de sus concepciones y valores. Existen formas encubiertas de rechazo y discriminación, muchas veces las familias señalan que el adulto mayor está para “descansar”, como una forma de expresar su cariño y reconocimiento a sus años de aporte al hogar y a la sociedad, lo que lo condena a una vida inactiva, que arruina su salud y sus deseos de vivir. El conjunto social los califica como “hijo”; “abuelito” y determina que su única necesidad es la distracción. Aún hoy existen instancias públicas de nivel local, regional y nacional que considera a los adultos mayores como “personas inservibles” y como “carga social” y enfatizan aquella tradicional expresión “jóvenes a la acción, viejos a la tumba”.

Las personas mayores rurales se quejan que en la ciudad el trato que reciben es diferente que en su comunidad. Los niños no los respetan. Hay personas universitarias o “preparadas” que los tutean porque son campesinos y se sienten humillados, además que son víctimas de robos. Igualmente, en las oficinas los tratan sin respeto, cuando acuden a hacer denuncias, los hacen esperar mucho, y si tienen alguna dificultad para expresarse, les piden volver con un representante o amparados por el desconocimiento que tienen de sus derechos, les piden “coimas”. Esto se agrava en las regiones donde el idioma del adulto mayor es predominantemente el quechua o el aymara, en que la comunicación es

casi nula con un funcionario de habla castellana. Como consecuencia ocurre que muchos dejan de realizar gestiones, incluso para gestionar las elementales partidas de nacimiento o defunción. Cuando hay denuncias de maltratos interviene el juez de paz, la familia o el teniente alcalde en forma inmediata, o la organización comunidad o de rondas campesinas, resolviendo casos menores. Cuando tienen que incurrir en instancias superiores sienten que las dificultades crecen.

Se han dado pasos iniciales para atender el maltrato y la violencia, contra las personas en edad avanzada, como el de incluir su atención en el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual. En el Plan Nacional de las personas adultas mayores 2013-2017 hay indicaciones importantes para que los gobiernos regionales y municipales realicen acciones contra el abuso, maltrato y violencia que sufre este sector etareo. La Defensoría, ha incluido en su agenda la instalación de una adjuntilla para el adulto mayor y en reuniones que el Defensor del Pueblo tuvo con ANAMPER, en junio de 2013, se convino trabajar una propuesta técnica del funcionamiento de esta adjuntilla. Se espera, que pronto se haga realidad.

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

18. BALANCE DEL ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: ¿LA REFORMA ETERNA?²⁰⁸

El último y largo proceso de reforma de la CIDH culminó –casi dos años después de iniciado–, por un lado, con la reforma reglamentaria aprobada por la propia Comisión el 18 de marzo de 2013 mediante Resolución 1/2013 y, por otro lado, con la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que tuvo lugar en Washington D.C. el 22 de marzo de 2013, que respaldó la referida reforma reglamentaria.

En ese lapso hubo diversos informes, resoluciones y opiniones de todos los actores del sistema interamericano, que alimentaron un intenso debate sobre la necesidad de reformar la Comisión con miras a fortalecerla, pero que en el camino también reveló la intención de algunos Estados –los menos– no necesariamente dirigida hacia tal fortalecimiento.

De esta manera, el presente balance pretende sacar algunas lecciones sobre el futuro del sistema interamericano, a partir de este último proceso de reforma de la CIDH y bajo el supuesto de que, en efecto, tanto la Comisión como la Corte interamericanas requieren seguir siendo fortalecidas y que eso pasa, entre otros aspectos, por no someterla a una reforma eterna.

DEMAGOGIA PRESUPUESTAL DE LOS ESTADOS

Este último proceso de reforma ha demostrado, una vez más, que una parte importante de las debilidades del sistema interamericano están vinculadas con la escasez de recursos financieros tanto de la Comisión como de la Corte, situación que es de exclusiva responsabilidad de los Estados miembros de la OEA y que ellos mismos son, los que –a su vez– se han comprometido en reiteradas ocasiones a resolver.

207 El presente balance ha sido publicado como artículo de David Lovatón en la Revista "Aportes" de febrero del 2014, publicada por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), Washington DC. Asimismo, una versión previa y mucho más extensa del presente artículo se puede hallar en: David Lovatón, Último proceso de reforma de la Comisión interamericana de derechos humanos (2011-2013). Balance y perspectivas. Cuaderno de trabajo N° 22, Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, 2013. disponible en: <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/images/documentos/versión%20digital-REFORMA%20CIDH%20VERSION%20FINAL.pdf>, consultado: 9 de enero de 2014.

De esta manera, en la actualidad existe un notorio contraste entre el discurso y los hechos o gestos concretos de los Estados en cuanto al presupuesto que necesitan los órganos del sistema interamericano, y se ha instalado una suerte de demagogia presupuestal ciertamente perjudicial, no solo para el funcionamiento sino para la legitimidad de todo el sistema. En ese sentido, resulta paradójico que Estados que aún no han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos –como Estados Unidos y Canadá– sean los que más contribuyen al financiamiento del sistema y que, por el contrario, los que ya la han ratificado –y exigen que los otros lo hagan– no contribuyen o lo hacen en forma exigua.

LA ESTRATEGIA DE LA “REFORMA ETERNA” DE ALGUNOS ESTADOS

Diversos indicios y hechos reflejan que el contexto en el que se desarrolló el último proceso de reforma mostró la intención de algunos Estados de debilitar a la CIDH, que contrastó con la auténtica voluntad de otros Estados y de organizaciones de la sociedad civil por fortalecerla. En ese sentido, valoramos positivamente que este proceso haya culminado, por un lado, con la resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el 22 de marzo de 2013 –que cerró este proceso iniciado en el año 2011– y, por otro lado, con la aprobación –en forma autónoma– de la reforma reglamentaria por parte de la propia CIDH.

Sin embargo, nos preocupa que un grupo reducido de Estados –inicialmente liderados por Venezuela y ahora encabezados por Ecuador– aún pretendan mantener abierto el proceso de reforma, sustentados en el punto dos de la referida resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA²⁰⁸ y, en consecuencia, pretendan seguir debatiendo ad eternum dicha reforma. Si bien la Comisión seguirá requiriendo en el futuro de nuevas mejoras y ajustes, estas tienen que ser excepcionales y no permanentes; de lo contrario, el riesgo es distraer a la CIDH de su propósito principal: la promoción y defensa de los derechos humanos.

En consecuencia, hay que estar atentos a la nueva estrategia que un grupo reducido de Estados parecen haber puesto en marcha ante el fracaso de sus cuestionamientos en el último proceso de reforma. Esta estrategia consistiría en seguir y seguir insistiendo con planteamientos de reforma, con el objetivo de distraer y agotar a la Comisión y conseguir, en forma indirecta, que no se concentre en su misión principal de defensa de los derechos humanos en la región, al verse obligada a destinar los siempre escasos recursos humanos y económicos de los que dispone, para reaccionar y contestar nuevos cuestionamientos en defensa de su autonomía.

En ese sentido, bien harían la mayor parte de los Estados en dejar sentado que el momento de reforma ya concluyó –al menos por un buen tiempo– y que ahora toca implementar dichos cambios.

208 “[M]andarar [sic] al Consejo Permanente continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH, teniendo en cuenta todos los aportes realizados por los Estados Miembros, los órganos del SIDH y la sociedad civil a lo largo del proceso de reflexión...”. En: Asamblea General de la OEA. Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.P, AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, 23 de julio de 2013, párr. 2.

LA EXCESIVA DEMORA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS PETICIONES Y LA POSIBILIDAD DE ACUMULAR ADMISIBILIDAD Y FONDO

Si bien en este último proceso de reforma las organizaciones de la sociedad civil asumieron una posición de defensa de la CIDH ante los cuestionamientos por parte de algunos Estados, a la vez dichas organizaciones y las víctimas tienen el derecho de seguir exigiendo mayor celeridad en la tramitación de las peticiones individuales, que es, sin duda, una de las debilidades más serias de las que aún adolece el sistema interamericano.

Al respecto, la reforma reglamentaria aprobada en marzo de 2013 ha avanzado en ampliar los supuestos –aún excepcionales– en los que cabe acumular las decisiones de admisibilidad y de fondo, con la finalidad de agilizar el trámite de determinadas peticiones. En esa línea y tomando en cuenta la creciente carga procesal que soporta la Comisión, debería explorarse la posibilidad de convertir en regla lo que ahora sigue siendo excepción: que la CIDH resuelva la admisibilidad y el fondo en un único informe.

En tal sentido, bastaría que la Comisión “dé trámite” a la petición y notifique al Estado, luego de un examen preliminar del cumplimiento –o no– de los requisitos formales de admisibilidad de una petición. De esta manera, consideramos que la CIDH podría agilizar la tramitación de las peticiones individuales.

EL ALTO NIVEL DE INCUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN Y LA CORTE

Otra de las debilidades del sistema interamericano es el alto nivel de incumplimiento –total o parcial– de sus sentencias e informes por parte de los Estados. Al respecto, si bien la Comisión podría reforzar su función de promoción de los derechos humanos –conforme han solicitado los Estados precisamente para reducir tal nivel de incumplimiento–, ello debería producirse sin sacrificar su función de protección plasmada en el sistema de peticiones individuales.

La solución a esta debilidad está más en la cancha de los propios Estados que voluntariamente ratificaron los instrumentos interamericanos. En todo caso, la Comisión puede contribuir a reforzar su rol promotor, de asesoría y acompañamiento a los Estados, sin que ello signifique –de ninguna manera– sacrificar o debilitar su rol de protección.

LA NECESARIA UNIVERSALIZACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO

No estamos conformes con que Estados como Estados Unidos y Canadá hasta la fecha aún no hayan suscrito –luego de más de cincuenta años de vigencia del sistema interamericano– la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni se hayan sometido a la competencia de la Corte Interamericana. Resulta inaceptable que el sistema siga teniendo diferentes niveles de compromisos jurídicos por parte de los Estados miembro y, por esa misma razón, ha sido lamentable que Venezuela haya cumplido con su amenaza de denunciar la Convención Americana, lo que ha sido, sin duda, un revés en la consolidación y universalización del sistema.

En ese sentido, coincidimos plenamente con el punto octavo de la resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el pasado 22 de marzo de 2013 en Washington D.C., que resolvió “[i]nstar a los Estados Miembros de la OEA a ratificar o adherir, cuando proceda, a todos los instrumentos jurídicos interamericanos sobre derechos humanos, en especial a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y aceptar, según corresponda, la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

Sin perjuicio de lo anterior, es indispensable precisar que esta situación no niega la competencia que la Comisión –no la Corte– ya tiene respecto de todos y cada uno de los Estados parte de la OEA, incluidos Estados Unidos y Canadá. Prueba de ello son los informes, audiencias públicas y comunicados de prensa en relación con violaciones de derechos humanos cometidas en dichos países.

A MAYOR PRECARIEDAD DE LA JUSTICIA NACIONAL MAYOR PROTAGONISMO DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Todos los actores han ratificado el carácter subsidiario del sistema interamericano en relación con los sistemas nacionales de justicia, en el sentido que los órganos del sistema solo intervienen en caso de que las víctimas no encuentren protección a sus derechos en el ámbito nacional. Sin embargo, esta afirmación debe ser complementada con otro elemento de juicio a ser incorporado como un dato de la realidad: la debilidad y precariedad de nuestros sistemas de justicia nacionales, que –en ocasiones ya no por voluntad política sino por debilidades estructurales– no logran investigar, juzgar y condenar graves violaciones de derechos humanos dentro de un plazo razonable, lo que –finalmente– empuja a que un sistema de justicia subsidiario como el interamericano se vea en la necesidad de intervenir para proteger los derechos humanos consagrados convencionalmente.

En ese sentido, consideramos que existe la siguiente relación proporcional entre los sistemas de justicia nacionales y el sistema interamericano: a mayor debilidad y precariedad de los primeros mayor necesidad de intervención por parte del SIDH. A la inversa, conforme los sistemas de justicia nacionales se vayan consolidando y legitimando en sus respectivas sociedades –eso esperamos todos, por cierto–, la intervención del sistema interamericano tenderá a reducirse y asumir su auténtico rol subsidiario.

EL DISEÑO ORGÁNICO DE LA CIDH DEBE ADECUARSE A LOS RETOS ACTUALES

Si bien el diseño orgánico de la Comisión no fue parte central del debate en el último proceso de reforma, queremos llamar la atención que en la reforma reglamentaria aprobada la CIDH ha decidido incluir dentro de su Plan estratégico “la Presidencia permanente como prioridad institucional”. Consideramos que esta medida responde al reparo por la naturaleza “no permanente” y “ad honorem” de los comisionados y jueces de los órganos del sistema interamericano, diseño institucional pensado para una realidad del continente que no existe más.

En la actualidad hay más conciencia de derechos, nuevos peticionarios que han irrumpido en el escenario interamericano (como los pueblos indígenas, las personas con orientaciones sexuales diversas, etc.) y nuevas violaciones de derechos humanos vinculadas con problemas estructurales que persisten en nuestras imperfectas democracias: sistemas penitenciarios colapsados, demagogia punitiva en seguridad, discriminación o exclusión de amplios sectores sociales como las mujeres que sufren violencia, conflictos sociales vinculados al ambiente y al uso sostenible de los recursos naturales, entre otros.

En consecuencia, para responder más eficientemente a estos nuevos retos que plantea el continente en materia de democracia y derechos humanos, el SIDH requiere que, en forma gradual pero sostenida, vaya migrando hasta contar con comisionados y jueces permanentes y con dedicación exclusiva. Ciertamente ello requerirá un mayor esfuerzo presupuestal, pero consideramos que es otro aspecto central para consolidar el sistema.

DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS ROLES DE PROMOCIÓN Y DE DEFENSA

Finalmente, de cara al futuro del sistema interamericano cabe reflexionar sobre el equilibrio entre los dos roles asignados por la Convención Americana a la CIDH: el de promoción y el de protección. Si bien hay algunos Estados –como Ecuador en relación con la Relatoría especial para la libertad de expresión– que pretenden instrumentalizar este doble rol para proponer una igualación hacia abajo y, por esa vía, tentar un debilitamiento de las relatorías incómodas en particular o del sistema de peticiones en general, más allá de ello es cierto que son roles distintos –aunque complementarios– que le han sido conferidos a la CIDH y cuya articulación podría ser perfeccionada.

Por ejemplo, se podría mejorar el cumplimiento de los pronunciamientos del SIDH por parte de un Estado, con la asesoría o absolución de consultas ex ante o ex post que la Comisión podría brindar a los funcionarios públicos encargados de tal implementación, aunque con una clara frontera entre equipos al interior de la Secretaría Ejecutiva: aquellos encargados del rol de promoción (posible acompañamiento de algunos Estados que así lo soliciten) y aquellos a cargo de las peticiones individuales.

El ex comisionado Víctor Abramovich sostiene que en los tiempos actuales la CIDH, con sus pronunciamientos sobre casos, no solo apunta a resolver una petición individual sino que busca incidir en las políticas públicas de un país en un tema determinado, lo que exige, precisamente, una mejor articulación entre los roles de promoción y protección²⁰⁹.

209 “[...] [E]s común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición e incluso establezcan el deber de abordar los problemas estructurales que están a la raíz del conflicto analizado”. Víctor Abramovich, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en Derecho PUCR, Lima, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 63, 2009, p. 100.

ANEXO

ORGANIZACIONES QUE INTEGRAN LA CNDDHH 2013

AMAZONAS

ANDES

Centro de Derechos Humanos Amazonas
Director: Segundo Herrera
Telf: (041) 474034
Jr, Andrés Avelino Cáceres 671
Bagua Grande, Utcubamba, Amazonas

ANCASH

IPEP- CJS- CHIMBOTE

Instituto de Promoción y Educación Popular
Comisión de Justicia Social de Chimbote
Director: Víctor Mendoza Barrantes
Telf.: (043) 321-392 Telefax.: 321-745
Dirección: Av. Enrique Meigg 570 - Chimbote
E-Mail: cjschimbote@derechoshumanos.pe

CODISPAS

Comisión Diocesana de Servicio Pastoral Social
Secretaría Ejecutiva: Zarela Trinidad Poma
Telf.: (043) 428519
Dirección: Jr. Simón Bolívar 704 - Huaraz
E-mail: codispas@hotmail.com

AREQUIPA

CEPRODEH (INVITADO PERMANENTE)

Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos – Arequipa
Director Ejecutivo: Eugenio Felix Tamayo Tamayo
Teléfono.: (054) 337-400 / 959-944429
Dirección: Calle Melgar 410-A Oficina 201-C – Arequipa
E-mail: ceprodeh@hotmail.com

APURIMAC

CDH APURÍMAC

Centro para el Desarrollo Humano
Director Ejecutivo: José Coronado Cobeñas
Telf.: (083) 322-220
Dirección: Urb. Los Chankas – Jr. Los Jardines 432 Abancay
E-mail: coronadojose28@yahoo.es

AYACUCHO

ANFASEP

Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos, Desaparecidos en Zonas de Emergencia
Presidenta: Adelina García Mendoza
Telf.: (066) 317-170
Dirección: Prolongación La Libertad 1229 Urb. La Maravillas – Huamanga
E-mail: anfasepayacucho@gmail.com

CAJAMARCA

COMISION DIOCESANA DE PASTORAL SOCIAL – CAJAMARCA

Comisión Diocesana de Pastoral Social - Cajamarca
Representante: Padre Efraín Castillo Hervias
Telf.: (076) 367-600
Dirección: Jr. Juan Villanueva 519 - Cajamarca
E-mail: pastoralsocialcaj@yahoo.com

GRUFIDES

Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible
Directora: Mirtha Vásquez
Telf.: (076) 342-082
Dirección: Jr. Dos de Mayo 1172 – Cajamarca
E-mail: info@grufides.org

VICARIA DE LA SOLIDARIDAD DE JAEN

Vicaría de la Solidaridad de Jaén
Director: Francisco Muguero Ibarra S.J
Telf.: (076) 432-454
Dirección: Orellana 313 - Jaén (vía Chiclayo)
E-mail: vicjaen@derechoshumanos.pe

CUSCO

APORVIDHA

Asociación por la Vida y la Dignidad Humana
Directora: Iskra Chávez
Telefax: (084) 241-209
Dirección: Av. Tupac Amaru N° Q-15, 4to piso, Urb. Progreso
E-Mail: aporvidha@derechoshumanos.pe

CODEH- CANAS

Comité de Derechos Humanos de Canas
Representante: Cupertino Ramos Castro
Teléfono: (084) 792012
Dirección: Av. Túpac Amaru 270 - Yanaoca
E-mail: cuper1160@hotmail.com

CODEH- CHUMBIVILCAS

Comité de Derechos Humanos de Chumbivilcas
Presidente: Mauro Calderón
Teléfono: (084) 83-0423 Telf. Público
Dirección: Parroquia Santo Tomas - Chumbivilcas

CODEH- ESPINAR

Comité de Derechos Humanos de Espinar
Presidente: Yolanda Flores
Teléfono: 084 30-1113
Dirección: Parroquia Santa Ana Calle Zela s/n - Espinar
E-mail: yflores_5@hotmail.com

MCPDHQ

Movimiento Cristiano Pro Derechos Humanos de Quillabamba
Responsable: Saulo Covarrubias Casaverde
Telf.: (084) 281-426 / 281-022
Dirección: Av. Ricardo Palma 442, La Convención – Quillabamba
E-mail: mcpdhq@derechoshumanos.pe, cristiano.movimiento@yahoo.com

VICARIA DE LA PRELATURA DE SICUANI

Directora: Concepción Salazar Farfán
Telf.: (084) 351-356 Fax: 352-542
Dirección: Jr. Hipólito Unanue 236, 3er piso - Sicuani
E-mail: visopsic@derechoshumanos.pe

DERECHOS HUMANOS SIN FRONTERAS

Presidente: Jaime Borda Pari
Telf: 084 242115
Barrio Profesional A8 Cusco
E-mail: dhsf@derechoshumanos.pe

JUNIN

CEIDHU

Centro de Iniciativas para el Desarrollo Humanos
Directora Ejecutiva: Edith Goytendía
Telf.: (064) 224-747
Dirección: Jr. Arequipa 430 Of. 302 - Huancayo
E-mail: ceidhu@hotmail.com

PASDIH (INVITADO PERMANENTE)

Pastoral de Dignidad Humana Arzobispado de Huancayo
Coordinador: Nilton Velasco Lévano
Telefax: (064) 798542
Dirección: Jr. Lima 415 - Huancayo
E-mail: passdiharzohyo@hotmail.com pasdij_hyo@hotmail.com

HUANCAVELICA

CITAQ (INVITADO PERMANENTE)

Asociación Civil Citaq
Representante: Alberto Garma Malpartida
Teléfono: (067) 368-662
Dirección: Av Escalonada N° 149, San Cristóbal – Huancavelica
E-mail: citaqperu@yahoo.com

HUANUCO

CODHAH

Comisión de Derechos Humanos Alto Huallaga
Director Ejecutivo: Rosalia Storck Salazar
Telf.: (062) 488-382
Dirección Jr. Grau 319 – Aucayacu
E-mail: codhah@derechoshumanos.pe

CODEH- PACHITEA

Comité de Derechos Humanos de Pachitea
Presidente: Mauro Tulio Quispe Calla
Dirección: Mercado de Abastos de Panao – Pachitea
E-mail: codehpachitea-peru@yahoo.com

IREPAZ

Instituto Regional para la Paz
Directora Ejecutiva: Nidia Alegría Herrera
Teléfono: (062) 512-074
Dirección: Prolongación Pedro Barroso Nro 208- Las Moras, Huánuco
E-mail: irepazperuano@yahoo.es

JATARISHUN

Movimiento Jatarishun
Directora Ejecutiva: Mónica Mirabal Berrospi
Teléfono: (062) 96254-2567
Dirección: Jr. Progreso 364 – Huánuco
E-mail: movjatarishun@yahoo.es

ICA**CODEH- ICA**

Comisión de Derechos Humanos de Ica
Presidente: Gustavo Echeagaray Aguirre
Telefax: (056) 239-674
Dirección: Jr. Cutervo 124 - Ica
E-mail: codehica@terra.com.pe

LAMBAYEQUE**COSDEJ**

Comisión de Solidaridad, Desarrollo y Justicia
Director: Norbel Mondragón
Telefax: (074) 229-624
Dirección: Av. Lora y Cordero 1120 - Chiclayo
E-mail: cosdejdh@hotmail.com”

LA LIBERTAD**CODDEH- SÁNCHEZ CARRIÓN**

Comité de Defensa de los Derechos Humanos de la provincia de Sánchez Carrión
Presidente: Monseñor Sebastian Ramis
Vicepresidenta: Genera Prado
Teléfono: (044) 441-214 (obispado)
Dirección: José Balta 555 – Huamachuco

CODEH- TAYABAMBA

Comité de Derechos Humanos de Tayabamba
Encargado: Carlos Federico Villarreal Gonzáles
Dirección: Jr. Sucre 393, Tayabamba – Pataz. La Libertad.

COPREPAS

Comisión Prelatural de Pastoral Social de Huamachuco
Director: Padre Wilder Henriquez Ledesma
Teléfono: (044) 440-229 (oficina de ODEC)
Dirección: Pasaje Damián Nicolau 101, Humachuco
E-mail: prelaturahuamachuco@hotmail.com

CODDHT

Comité de Defensa de Derechos Humanos de Taurija
Presidente: Rosario Torres
Teléfono: (044) 797-831
Dirección: Esquina Sucre y Anselmo Hoyle 120 – Taurija

SEDYS

Servicio Educativo para el Desarrollo y la Solidaridad
Director: César Mariano Figueroa Vergara
Telefax: (044) 446-322
Dirección: Calle San Martín N° 3 – Laredo, Trujillo
E-mail: sedys@derechoshumanos.pe, sedystrujillo@gmail.com

PROYECTO AMIGO

Proyecto Amigo – Oficina de Derechos Humanos
Presidente: Mario Vidori
Directora: Nury García Córdova
Teléfono: (044) 440-086
Dirección: Jr. Alfonso Ugarte 854 – Huamachuco
E-mail: nurygac@terra.com.pe/ casamarcelino@terra.com.pe
Web: proyectoamigo.blogspot.com/

LIMA**APRODEH**

Asociación Pro Derechos Humanos
Director Ejecutivo: Gloria Cano Legua
Telf.: (01) 424-7057, 431-0482 / 431-4837 / 332-5995 Fax: 431-0477
Dirección: Jr. Pachacútec 980 - Jesús María
E-mail: postmast@aprodeh.org.pe Página Web.: www.aprodeh.org.pe

CAAAP

Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
Directora: Ada Chuecas
Telf.: (01) 461-5223 / 460-0763 Fax: 463-8846
Dirección: Gonzáles Prada 626 - Magdalena del Mar
E-mail: caaapdirec@amauta.rcp.net.pe

CAPS

Centro de Atención Psicosocial
Directora: Jacquely Fontela Salinas
Telf.: (01) 462-1600 462-1700
Dirección: Jr. Caracas 2380 – Jesús María
E-mail: psico@caps.org.pe

CEAPAZ

Centro de Estudios y Acción para la Paz
Director Ejecutivo: Ernesto Alayza
Telf.: (01) 463-5000
Dirección: Juan Roberto Acevedo 330 – Pueblo Libre
E-mail: ceapaz@ceapaz.org

CEDAL

Centro Derechos y Desarrollo
Director Ejecutivo: Luis Miguel Sirumbal
Telf.: (01) 205-5730 Fax: 205-5736
Dirección: Jiron Huayna Cápac 1372 Jesús María
E-mail: cedal@cedal.org.pe

CENIA

Centro Andino de Investigaciones Antropológico Forenses
Directora: María Inés Barreto
Teléfono: (01) 623-7057
Dirección: Av. Precursores 532 – Maranga, Lima
E-mail: ceniaforense@yahoo.com

CEDET

Centro de Desarrollo Étnico
Director: Oswaldo Bilbao
Teléfono: (01) 330-2653
Dirección: Av. Bolivia 567 – Breña, Lima
E-mail: cedetdir@gmail.com

CENCA

Instituto de Desarrollo Urbano
Director Ejecutivo: Jesús Quispe Romero
Teléfono: (01) 421-5866 Fax 266-0012 anexo 21
Dirección: Jr Coronel Zegarra 426, Jesús María, Lima
E-mail: dirección@cenca.org.pe

CODEH- EL AGUSTINO

Comisión de Derechos Humanos del El Agustino
Responsable: Nely Carasa
Teléfono: (01) 327-0483
Dirección: Renán Olivera 249 – El Agustino
E-mail: parroquia@virgendenazareth.com, codeh_agustino@hotmail.com

CODEH- HUACHO

Comité de Defensa de los Derechos Humanos de la Diócesis de Huacho
Secretario Ejecutivo: Jorge Guerra
Telefax: (01) 232-3919
Av. Grau s/n. Obispado de Huacho - Huacho
E.mail: codehuacho@derechoshumanos.pe

COFADER

Comité de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Refugiados
Presidenta: Margarita Pomajambo Fernández
Telf.: (01) 636-9960
Dirección: Andamarca N^a 108 Urb. Tahuantinsuyo Independencia
E-mail: margaritapomajambo@hotmail.com

COMISEDH

Comisión de Derechos Humanos
Director Ejecutivo: Pablo Rojas Rojas
Teléfono: (01) 330-5255
Telefax: (01) 423-3876
Dirección: Av. Horacio Urteaga 811 – Jesús María, Lima
E-Mail: oficina.lima@comisedh.org.pe

COOPERACION

Acción Solidaria para el Desarrollo
Director: Julia Cuadros Falla
Teléfono: (01) 444-0316 / 444-5385
Dirección: Jr. Berlín 1353 – Miraflores, Lima
E-mail: cooperacion@cooperacion.org.pe
Web: www.cooperacion.org.pe

DEMUS

Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer
Directora: María Isabel Cedano
Teléfono: (01) 463-1236 / 463-8515
Dirección: Jr. Caracas 2624 – Jesús María, Lima
E-mail: demus@demus.org.pe
Web: www.demus.org.pe

EPAF

Equipo Peruano de Antropología Forense
Presidente: José Pablo Baraybar
Telefax: (01) 261-5471
Dirección Postal: Apartado 868 Lima 18
E-Mail: epaf_peru@yahoo.com

FSP

Forum Solidaridad Perú
Director: Rómulo Torres Seoane
Teléfono: (01) 207-6840 / 207-6843 / 207-6845 / 207-6847 / 207-6850
Fax: (01) 261-7619
Dirección: Jr. Daniel Olaechea 175 – Jesús María, Lima
E-mail: psf@psf.org.pe

FEDEPAZ

Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz
Directora Ejecutiva: David Velazco Rondón
Telefax. (01) 425-0209 / 425-0211
Dirección: Av. General Garzón N° 1253 alt cdra 12 Av. Brasil
Jesús María
E-mail: fedepaz@fedepaz.com.pe

IDL

Instituto de Defensa Legal
Director Ejecutivo: Glatzer Tuesta Altamirano
Telf. (01) 617-5700 Fax
Dirección: Av. Parque Norte 829 Urb. Corpac San Isidro
E-mail: idl@idl.org.pe

IPEDEHP

Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz
Director: William López Prieto
Telf.: (01) 616-8200
Dirección: Comandante Jiménez 489 Magdalena del Mar
E-mail: ipedehp@ipedehp.org.pe

LUNDU

Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos
Directora: Mónica Carrillo Prieto
Teléfono: (01) 628-3764
Dirección: Av. Bolívar 138 A – Pueblo Libre, Lima
E-mail: lundu@lundu.org.pe

MOVIMIENTO MANUELA RAMOS

Directora: María Elena Reyes Meléndez
Teléfono: (01) 423-8840
Fax: 431-4412
Dirección: Av. Juan Pablo Fernandini 1550 – Pueblo Libre, Lima
E-mail: postmast@manuela.org.pe
Web: www.manuela.org.pe

MHOL

Movimiento Homosexual de Lima
Director Ejecutivo: Giovanni Manuel Romero Infante.
Teléfono: (01) 433-5314
Dirección: Mariscal Miller 828 – Jesús María, Lima
E-mail: estafeta@mhool.org.pe
Web: www.mhool.org.pe

OFIP

Oficina de los Derechos Humanos del Periodista

Responsable: Roberto Mejía

Tel.: (01) 427-0687 Fax: 427-8493

Jr. Huancavelica 320 of. 501 5to. Piso - Lima

E-mail: anp@amauta.rcp.net.pe, ofip@hotmail.com / Pag. Web: www.cronicaviva.com.pe

PAZ Y ESPERANZA

Asociación paz y Esperanza Ministerio Diaconal

Director: Germán Vargas

Tel.: (01) 463-3300

Dirección: Jr. Herminio Valdizán 681 – Jesús María

E-Mail: aspazes@pazyesperanza.org

REDINFA

Red para la Infancia y la Familia- Perú

Presidenta: Rosalía Chauca Sabroso

Telefax: (01) 274-8012 477-4855

Dirección: Av. Brasil 1650 Of.101 Pueblo Libre

E-mail: redinfa2007@gmail.com.pe

RUNA

Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género

Directora: Bellisa Andía Pérez

Telefax: (01) 578-0068

Dirección: Calle Eugenio de la Torre 191, 1era etapa Maranga – San Miguel

E-mail: runa@runa.org.pe

SER

Asociación Servicios Educativos Rurales

Director: Roger Agüero

Teléfono: (01) 472-7950 / 472-7937 / 470-1734

Fax: (01) 471-6138

Dirección: Mayta Cápac 1329 – Jesús María, Lima

E-mail: postmast@ser.org.pe

ASOCIACIÓN GUARANGO CINE Y VIDEO

Presidente: Ernesto Cabellos

Tel: 460-1135

Jr. Cayetano Heredia 785, Int. 2

Jesús María

DAR DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Director Ejecutivo: César Gamboa

Tel: 266- 2063

Jr. Coronel Zegarra N°260

Jesús María

LIMA - INVITADOS PERMANENTES

ASFADDEL

Asociación de Familias Desplazadas de Lima
Responsable: Teófilo Orozco
Dirección: Gálvez Chipoco 340 Dpto. 9 - Lima

CONFENADIP

Confederación Nacional de Discapacitados del Perú
Presidente: Wilfredo Guzmán Jara
Teléfono: (01) 460-6903 / 592-3559 Anx 104
Dirección: Calle San Marcos 124 – Pueblo Libre, Lima
E-mail: proyectoconfenadip@yahoo.com
Web: www.confenadip.org

CEAS

Comisión Episcopal de Acción Social (INVITADO PERMANENTE)
Secretaría Ejecutiva: Humberto Ortiz
Telfs.: (01) 471-0790 / 472-3715 / 472-4712 / 471-2806 Fax: 471-7336
Dirección: Av. Salaverry No.1945 - Jesús María
E-mail: ceas@ceas.org.pe

CONEP

Concilio Nacional Evangélico del Perú
Director: Víctor Arroyo
Telefax.: (01) 431-4022
Dirección: Jr. Huaraz 2030 – Pueblo Libre
E-mail: conep@speedy.com.pe, conepperu@gmail.com

GIN

Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño
Directora: María Watson
Telefax: (01) 461-0402
Dirección: Jr. Martín Pérez 866 - Magdalena del Mar
E-mail: gin@terra.com.pe

SECCIÓN PERUANA DE AMNISTIA INTERNACIONAL

Director: Juan Carlos La Puente Tapia
Telf.: (01) 241-5625 Telefax: 447-1360
Dirección: Enrique Palacios 735 – Int. A - Miraflores
E-Mail: direccion@amnistiaperu.org.pe
Web: amnistia.org.pe

LORETO

CODHP

Comité de Derechos Humanos del Distrito del Putumayo
Coordinador: Javier Reátegui
Teléfono: (065) 811-615 / 812-228 (comunitarios)
Dirección: Calle 28 de Julio s/n – El Estrecho Putumayo, Maynas
E-mail: jreategui60@hotmail.com

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL VICARIATO APOSTÓLICO DE SAN JOSÉ DEL AMAZONAS

Coordinadora: Jorge Luis Gutiérrez Martínez
Teléfono: (065) 253-630
Telefax: (065) 251-922
Dirección: Calle Edilberto Valles 964 – Punchana, Maynas
E-mail: cdhvsja@exploratelmx.com.pe

VICARIATO APOSTOLICO DE IQUITOS (INVITADO PERMANENTE)

Sub. Comisión de Justicia y Paz Derechos Humanos Vicariato de Iquitos
Coordinadora: Carmen Rosa Arévalo Salas
Teléfono: (065) 600-042
Dirección: Putumayo 318 (Plaza de Armas) – Iquitos
E-mail: cjpdhvai@derechoshumanos.pe

MOQUEGUA

CODEH- ILO

Comité de Derechos Humanos de Ilo
Presidente: Donald Zevallos Butron.
Telefax: 953 648094, 953-630698, 988-665598
Dirección: Jr. Dos de Mayo 618 – Ilo
E-mail: maribel.retamoso@hotmail.com

PASCO

CODEH- PASCO

Comité de Derechos Humanos de Pasco
Presidente: Víctor Jesús Vergara Espíritu
Telefax: (063) 421-744
Dirección: Jr. Bolognesi 415 – Cerro de Pasco
E-mail: codehpasco_2006@yahoo.com

PIURA

DIÓCESIS DE CHULUCANAS AREA DE JUSTICIA Y PAZ

Área de Justicia y Paz del Centro Pastoral Diocesano la Sagrada Familia

Coordinador: Luis Martín Vidal Núñez

Teléfono: (073) 378-616

Dirección: Av. Ramón Castilla s/n (Frente al AH Vate Manrique) – Chulucanas

E-mail: jpazchulucanas@gmail.com

PUNO

ADLPS

Asociación de Defensa Legal y Promoción Social

Sub Director: Alberto Quintanilla

Telefax: (051) 326-965

Dirección: Jr. Jorge Chávez 253 – Juliaca

E-mail: aquinta23@hotmail.com

ASOCIACIÓN "DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE"

Presidente: Cristóbal Yugra Villanueva

Teléfono: (051) 36-9320

Dirección: Jirón Arequipa 345, 5to Piso, Puno

E-mail: derechoshumanospuno@yahoo.es

CEDEH

Centro de Desarrollo Humano

Presidente: Oscar Canales

Telf.: (051) 369-146

Dirección: Jr. Cajamarca 515, 4to piso - Puno

E-mail: cedehpuno@yahoo.es

FEDERH

Asociación Fe y Derechos Humanos

Presidente: R.P. Luis Zambrano

Director: Edwin Poiré Huanta

Teléfono: (051) 366-940

Dirección Ofic. Principal: Jr. Puno 563 – Puno.

Dirección Ofic. Descentralizada: Jr. Elías Aguirre 175 – Juliaca

E-mail: federhpuno@hotmail.com

ISADH

Instituto Sur Andino de Derechos Humanos

Presidente: César Rodríguez Aguilar

Teléfono: (051) 326-304

Dirección: Jr. Brasil B-15, Lote 2, Urbanización Taparachi – Juliaca

E-mail: isadhpuno@hotmail.com

Web: www.isadh.org.pe

SAN MARTÍN

CODEH- MOYOBAMBA

Comité de Derechos Humanos de Moyobamba

Director: Gregorio Rafael Altamirano

Tel.: (042) 56-2217

Dirección: Jr. Apurímac 385 - Sector Ingainal-Kkuyllucucha Moyobamba

UCAYALI

CODEH- PUCALLPA

Comisión de Derechos Humanos de Pucallpa

Director: Padre Gérald Veilleux

Teléfono: (061) 572-639

Dirección: Jr. Aguaytia N° 697- San Fernando, Distrito de Manantay, Pucallpa

E-mail: vicpucal@derechoshumanos.pe, codehpucallpa@gmail.com

OAS PUCALLPA

Organización de Acción Social de Ucayali

Director: Roberto Lee Apac

Teléfono: (061) 601-181

Dirección: Av. Perú s/n – CP Nuevo San Juan, Manantay, Pucallpa

E-mail: asesorialegal_oas@hotmail.com

TACNA

ADEHSUR

Asociación de Derechos Humanos del Sur

Director: David Pereira Flores

Teléfono: 052-426174

Dirección: Calle Deustua 302 Tacna

E.mail: ADEHSUR@hotmail.com



Calle Pezet y Monel 2467 Lince
Lima, Perú
Teléfono: (511) 419-1111
URL: www.derechoshumanos.pe
E-mail: info@derechoshumanos.pe

Informe **ANUAL** **2012** **2013**

DIEZ años del
Informe Final
de la CVR


diakonia
ACCIÓN ECLÉSICA SUECA

11.11.11
JAJA VICIAT TIBEN OMRECHT
Coordinadora Peruana para la
Cooperación Trócaire Rue 11-11-11

geen grenzen
aan mensen
HIVOS