

# ELECCIONES 2016

## La agenda de Derechos Humanos

En vista de las Elecciones Generales que se realizarán en el mes de abril de 2016, el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) presenta a las organizaciones políticas participantes una agenda de temas de derechos humanos que deberán ser objeto de propuestas de política pública en sus planes de gobierno.

A pesar de su incuestionable importancia para la democracia peruana y para el bienestar de la ciudadanía, los problemas asociados a la protección y promoción de los derechos humanos suelen estar ausentes del debate electoral. Se trata de una carencia preocupante teniendo en cuenta que la violación de derechos humanos en muy diversas formas constituye, todavía, un grave problema cotidiano en el país. A eso se suman las obligaciones todavía no atendidas que se derivaron de las masivas violaciones de derechos humanos cometidas durante el periodo de violencia armada (1980-2000). Nuestra sociedad necesita, todavía, consolidar una cultura de respeto y protección a la vida, la integridad y la dignidad humanas, y ello requiere políticas de Estado decididas, prontas y efectivas.

Con esta iniciativa, IDEHPUCP intenta responder a esa omisión. Para ello se plantea una selección de temas prioritarios y urgentes que deberán ser atendidos en las propuestas electorales.

La agenda que presentamos se halla organizada en tres ejes temáticos. Un primer eje es la agenda transicional, referida a las obligaciones de verdad, justicia y reparaciones a las víctimas que se derivaron de las violaciones de dere-

chos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos durante el pasado periodo de violencia.

El segundo eje temático se ocupa de la problemática del uso de la fuerza pública, en particular en lo relativo a protestas sociales y seguridad ciudadana. Resulta necesario abordar este tópico a partir de las garantías que promueve el Estado peruano para el respeto de derechos de los actores involucrados en dichos contextos de movilización social.

Finalmente, el tercer eje aborda los problemas relacionados con grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, colectividades o categorías de ciudadanos en mayor riesgo de sufrir violaciones de sus derechos. Dentro de esto, se considera los problemas que afectan a personas con discapacidad, mujeres, pueblos indígenas, personas LGBTI y migrantes.

Cada eje temático es presentado en tres secciones. En una primera sección se hace una descripción breve de los principales problemas por ser tenidos en cuenta; una segunda sección menciona el marco normativo e institucional existente y considera sus alcances y limitaciones; finalmente, en una tercera sección se presenta los lineamientos de propuestas de política que consideramos necesarios.

Con esta iniciativa, IDEHPUCP busca contribuir desde el ámbito de acción que le es propio, el de la investigación y la difusión de conocimientos, a un mejoramiento de la calidad de la democracia peruana.



# LA AGENDA TRANSICIONAL



*El Ojo que Lloro, Lima. Fuente: Archivo IDEHPUCP*

## REPARACIONES SIMBÓLICAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO

El 2015 se cumplen diez años de la puesta en marcha de una de las principales medidas de justicia transicional adoptadas en respuesta al trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR): la promulgación de la ley 28592, la cual creó el Plan Integral de Reparaciones (PIR)<sup>1</sup> y fue reglamentada por el DS 15-2006-JUS. El PIR está compuesto por siete programas de reparación: restitución de derechos ciudadanos, reparaciones en educación, reparaciones en salud, reparaciones colectivas, reparaciones simbólicas, facilitación al acceso habitacional y reparaciones económicas.<sup>2</sup>

No existe información sistematizada y actualizada sobre los avances del PIR. El informe más actualizado es el de la Coordinadora

<sup>1</sup> Esta norma se desprende de una de las recomendaciones centrales del informe de la CVR que sugería la conformación de un Programa Integral de Reparaciones, (4ta parte, Tomo IX) que señala una aproximación desde la identificación de dos dimensiones: la naturaleza moral del acto de reparación, para resarcir un daño que por su naturaleza es irreparable; y a la dimensión política, a la necesidad de reconocimiento de las víctimas como ciudadanos frente a los que el Estado tiene un deber y un compromiso.

<sup>2</sup> La reparación económica no es para todos sino para aquellas víctimas directas o familiares (cónyuge, padres e hijos) que fueron asesinados o agraviados arbitraria o extrajudicialmente (Artículo 38 reglamento de la Ley). Estas afectaciones no son acumulables siendo el monto total entregado a las víctimas o sus familiares de 10 mil soles (3300 dólares).

Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) correspondiente al año 2014<sup>3</sup>. Este informe señala que en reparaciones económica se ha gastado 230'279,141.27 Nuevos Soles (77'274,879.62 dólares, aproximadamente) y que la reparación ha llegado a 72 mil víctimas.

El informe de la Defensoría del Pueblo del 2013<sup>4</sup> señala lo siguiente respecto del programa de reparaciones en restitución de derechos ciudadanos:

- En el caso de los desaparecidos, de las más de 7 mil víctimas acreditadas por el RUV sólo el 25% han sido acreditadas por la Defensoría del Pueblo. De ese total, que corresponde a 1900 casos, sólo el 5% (84 casos) ha culminado el proceso en sede judicial hasta la emisión de la constancia definitiva de desaparición forzada que permite regularizar la situación de la persona desaparecida ante el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil. Es decir, del total de desaparecidos inscritos en el RUV, sólo el 1% ha culminado el proceso de regularización de su situación jurídica.

<sup>3</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - Asociación Nacional de Centros (CNDH-ANC) (2014) Reporte de avance del programa de reparaciones económicas (2011 – 2014). Informe presentado a la CMAN en Marzo del 2015.

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo (2013). A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso (p.149) Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/INFORME-DEFENSORIAL-162.pdf>

- En el caso de los indocumentados, no hay datos que permitan identificar cuántas de las víctimas han podido obtener sus documentos de registros civiles,

- El programa para indultados (anulación de antecedentes policiales, judiciales y penales) no ha sido implementado. En el caso de los requisitorizados, si bien se cancelaron las cerca de 50 mil requisitorias en el Poder Judicial, los procesos no han terminado ya que se pide que las personas asistan con sus abogados directamente a las instancias jurisdiccionales que emitieron las requisitorias en su contra.

En reparaciones en salud, según los cálculos de Sofía Macher<sup>5</sup>, menos de la mitad de los beneficiarios del RUV habrían ingresado al SIS. En lo que respecta a reparaciones en educación, menos del 0,5% de ese universo ha accedido al programa "Beca 18".

La primera medida importante fue la elaboración del Registro Único de Víctima (RUV) para acreditar a las víctimas beneficiarias de este programa. El Consejo de Reparaciones, que estuvo a cargo de esta tarea, reconoció a víctimas individuales (personas, víctimas directas o familiares de víctimas desaparecidas o fallecidas) y colectivas (comunidades afectadas por la violencia y grupos organizados de desplazados no retornantes).

Hasta octubre de 2004 el RUV consignaba 200 mil víctimas individuales inscritas (libro 1).

Este proceso sigue vigente aunque los estudios detallados de seguimiento a estas recomendaciones califican el proceso como de "desarrollo insuficiente"<sup>6</sup> por su lentitud y deficiencia institucional. Por otro lado, las audiencias públicas con organizaciones de víctimas y los análisis realizados sobre los procesos de reparación

señalan que hay un sentimiento colectivo de que "la reparación no repara" y no cubre las expectativas de justicia integral. Este problema obedece parcialmente al abandono del programa de reparaciones simbólicas, que debería imprimir un sentido más integral y un sentido de restitución de derechos y de reconocimiento a la ejecución de la política de reparaciones.

### **Evaluación/pertinencia de marco legal e institucional. Identificación de rol del Estado**

Es necesario afinar el marco legal e institucional existente. Un ejemplo de lo que se debe solucionar es el problema en torno al artículo 1 del Decreto Supremo N° 051-2011-PCM, que ordena el cierre del registro de beneficiarios del Programa de Reparaciones Económicas. Esto viola el derecho a la reparación y a la verdad pues impide la identificación de nuevos beneficiarios<sup>7</sup>. Esta restricción ha sido objeto de una demanda de acción popular de parte de una de las organizaciones de víctimas más importantes. La demanda se centra en un aspecto formal: un DS no tiene carácter de ley y por lo tanto no puede modificar la Ley N° 28592. Tal modificación constituiría una violación al principio de supremacía normativa de la Constitución Política.

De otro lado, es necesario evaluar en qué medida la política de reparación económica, tal como está definida ahora, contribuye a que personas y colectividades se recuperen y tengan un futuro digno a través del restablecimiento y la plena vigencia de sus derechos así como de las condiciones, recursos, capacidades, oportunidades y calidad de vida perdidos por efecto del proceso de violencia y sus secuelas. (Art. 4 del reglamento de la Ley PIR).

<sup>5</sup> Macher, Sofía (2014) ¿Hemos avanzando? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: IEP

<sup>6</sup> Macher, ¿Hemos avanzando? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 115

<sup>7</sup> Mayor información: <http://www.justiciaviva.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=1440>

## Lineamientos de propuestas de políticas

En respuesta a la situación expuesta se plantea lo siguiente:

- a. Elevar la Comisión Multisectorial de Alto Nivel a rango de Dirección General de Reparaciones de tal forma que pueda obtener mayor respaldo institucional, incrementar su presupuesto e integrar la política de reparaciones del Estado en una estructura más orgánica, coordinada y coherente.
- b. Fortalecer los protocolos de los actos de entrega de reparaciones económicas y de otros programas como los de programas sociales cuando se trata de transferencia de recursos. Se debe prevenir e impedir que estos se conviertan en actos decorativos que generen una doble victimización. Se debe fortalecer las medidas de resarcimiento simbólico involucrando directamente a las organizaciones de víctimas.
- c. Propiciar definiciones claras sobre el contenido del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social y su propuesta museográfica con énfasis en los derechos de las víctimas. Esto implica retomar las obligaciones en materia de verdad, justicia y reparación.
- d. Los datos sobre los montos entregados –el 30% de las víctimas ha recibido de manera individual mil o menos nuevos soles, y el 36% de ellos entre mil y 5 mil nuevos soles<sup>1</sup>; además, los hijos de personas muertas o desaparecidas han recibido entre 2 mil y 2500 soles cada uno<sup>2</sup>– indican la necesidad de acrecentar el monto total de 10 mil soles por grupo familiar y homologarlo con el programa de reparaciones económicas destinado a las víctimas miembros de los Comités de Autodefensa (CAD)<sup>3</sup> en el marco del D.S. N° 077-92-DE y el Decreto Supremo N° 068-DE/SG, el cual otorgó una reparación dos veces más alta (entre 28 mil y 39 mil nuevos soles).
- d. Vincular de manera orgánica el Plan Nacional de Educación en Deberes y Derechos Fundamentales en el diseño curricular y en el modelo pedagógico de todos los actores educativos como un instrumento para el resarcimiento y reconocimiento de los derechos vulnerados de las víctimas. Esto debe involucrar al Ministerio de Educación, el cual debe propiciar esta integración en las instituciones educativas, particularmente en las zonas más afectadas por el conflicto y donde todavía prevalece, como el VRAEM; al Ministerio de Defensa, para su incorporación en los institutos armados; y a otras agencias como SERVIR para que sea adoptado por los funcionarios públicos, especialmente en el acceso a los servicios públicos de las víctimas.
- e. Incorporar mecanismos que brinden mejor información y amplíen el acceso al programa de becas REPALED para las víctimas. Se debe hacer una evaluación de impacto del programa que permita contar con datos precisos y priorizar zonas que hayan sido menos atendidas. Asimismo, se debe establecer mecanismos de monitoreo con participación de la sociedad civil, en particular organizaciones de víctimas, para la vigilancia y adecuado acceso y uso de las becas REPALED.

<sup>1</sup> CNDH – ANC (2014): 8

<sup>2</sup> CNDH – ANC (2014): 10

<sup>3</sup> Frente a ello, y como señala el propio informe, "hubo un intento de la Secretaría Ejecutiva por modificar este monto y que fue aprobado por el pleno de la CMAN, pero que nunca recibió el respaldo del Ministerio de Economía". CNDH-ANC (2014): 3

## LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS DURANTE EL CONFLICTO ARMADO INTERNO PERUANO Y LAS NECESIDADES DE SUS FAMILIARES

En todo conflicto armado, sea internacional o no internacional, los actores armados y la población civil están protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) —los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales todos estos ratificados por el Perú en 1956 y 1989 respectivamente—. Esto significa, ante todo, proteger la dignidad de las personas. Acciones como el desplazamiento forzado, el daño al patrimonio y la propiedad civil, o la desaparición forzada, constituyen violaciones del DIH que los Estados están obligados de perseguir.

El número de personas víctimas de desaparición forzada es indeterminado. Todavía es necesario completar un registro exhaustivo. Pero esta barrera de orden cuantitativo no imposibilita el abordaje ni análisis del problema (Reátegui et. Al. 2012: pg. 37)<sup>1</sup>. La CVR registró, con sus nombres y apellidos, a 22507 personas muertas y desaparecidas y un 4 644 sitios de entierro clandestino a nivel nacional. Hacia el año 2012, el Instituto de Medicina Legal registraba 16 731 personas desaparecidas en todo el país (Ministerio de Relaciones Exteriores 2012)<sup>2</sup>. De ese total se había recuperado un poco más de 2000 cuerpos, se había identificado aproximadamente 1000 de ellos y se había restituido cerca de 920 de los mismos a los familiares o deudos.

Reátegui y otros<sup>3</sup> refieren lo siguiente

Podemos calificar esta situación como una catástrofe humanitaria. Hay quienes señalan que el concepto de catástrofe humanitaria es en sí mismo contradictoria; pues, según la Real Academia Española, la catástrofe significa "suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas" y humanitario es aquellos "que mira o se refiere al bien del género humano". La contradicción radicaría en que al emplear la expresión catástrofe humanitaria estaríamos diciendo que un suceso infausto ha producido el bien al género humano. Pero hay otra acepción de humanitario que es la que nos interesa aquí: "que tiene como finalidad aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padece". Podríamos hablar entonces de acción humanitaria. Aquí vamos a entender por catástrofe humanitaria un suceso infausto que requiere de acción humanitaria. (pg. 39).

Nos encontramos ante una tragedia de graves repercusiones en la vida social peruana. Se debe tener presente que el problema de las personas desaparecidas no se limita a sus familiares o los involucrados sino que es un problema que genera obligaciones para el Estado peruano.

### Evaluación/pertinencia de marco legal e institucional. Identificación de rol del Estado

El Estado ha realizado algunos avances en la búsqueda de personas desaparecidas por medio del Ministerio Público y el Poder Judicial y con apoyo de organizaciones de la sociedad civil; no obstante, esta respuesta ha sido lenta y limitada. El proceso por el cual un familiar puede llegar a obtener la restitución del cuerpo implica una serie de pasos que demandan tiempo, esfuerzo y dinero; el Estado ha implementado mecanismo judiciales-penales de modo tal que la única forma por la cual una persona pueda recuperar el cuerpo de su familiar es a través de una denuncia ante el Ministerio Público. A esa limitación para el ejercicio de un derecho de alto valor humanitario se añade la carga simbólica que el proceso penal significa para las familias, testigos y demás involucrados. Existe, entonces, un desfase entre el enfoque penal y el humanitario: la búsqueda de un familiar desaparecido ha sido subsumida a la búsqueda de un culpable de la desaparición.

La respuesta del Estado se halla limitada también por la carencia de una política pública clara respecto al tema. Un claro ejemplo de esto son las distintas formas en las que se categoriza a una persona desaparecida desde el Instituto de Medicina Legal y el Registro Único de Víctima elaborado por el Consejo de Reparaciones<sup>4</sup>. Existen mandatos distintos sobre este problema, lo cual obstaculiza una acción eficiente y efectiva, mengua la imagen y la institucionalidad del proceso, no repara el daño y tiene efectos de "revictimización" originados en la dura experiencia del proceso judicial-penal.

La lentitud de los procesos penales es, por cierto, otro inconveniente por ser considerado junto con los costos monetarios y en esfuerzo que esto impone a las víctimas. Todo esto, enmarcado en una serie de expectativas de los familiares, fractura el proceso de reparación y agudiza los problemas de salud mental causados por la violencia: deterioro de la estructura familiar y proceso trunco del duelo son algunos de esos efectos.

<sup>4</sup> Reglamento de inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones: "Para efectos del presente reglamento, se entiende por "desaparición forzada" a la privación de libertad de una persona, cualquiera que fuere su forma, que pueda ser atribuible a miembros de organizaciones subversivas o a agentes del Estado, seguida por la falta de información o la negativa a reconocer la privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, de modo que tal ausencia de información o negativa impida el ejercicio de los recursos legales o mecanismos procesales pertinentes, siempre y cuando dicha condición persista en la actualidad. También están comprendidas dentro de esta definición las desapariciones forzadas respecto de las cuales, de una u otra forma, exista certeza de la muerte de la víctima, aunque no hayan sido encontrados o identificados sus restos." Así, personas cuya identidad no ha podido ser establecida con nombres y apellidos no son incluidas en esta categoría a pesar de que pueda existir presunción sobre su detención.

<sup>1</sup> REÁTEGUI, Félix, Rafael BARRANTES y PEÑA, Jesús (2012). Desaparición forzada y derechos de las víctimas: la respuesta humanitaria a las demandas de verdad, justicia y reparación en el Perú. Lima: IDEHPUCP y KAS.

<sup>2</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2012). Documento de trabajo sobre las medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución AG/RES (XLI-O/11). Lima: MRREE. Consultado: 24 de setiembre de 2015.

<sup>3</sup> REÁTEGUI, Félix et Al. *Ibidem*.

### Lineamientos de propuestas de políticas

Ante este panorama, es necesario pensar en una política integral. Se plantea una política pública integral con enfoque humanitario para la búsqueda de las personas desaparecidas que involucre a distintas entidades del Estado en múltiples niveles y con supervisión de una autoridad especializada. Existe un proyecto de ley de creación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Este se encuentra en manos del Poder Ejecutivo y está pendiente de ser enviado al Congreso de la República. El proyecto fue elaborado con la participación de agencias del Estado, organizaciones de víctimas, universidades y ONGs de derechos humanos. La propuesta trasciende el ámbito de la justicia penal para abordar un enfoque humanitario. Así:

- a. Se debe partir por reconocer que la desaparición forzada de personas es una violación de derechos humanos múltiple cuyo remedio implica una respuesta multivariable. La desaparición forzada es una violación de derechos humanos que, a diferencia de otras, requiere no solo justicia —entendida como un proceso judicial-penal— o reparación —en sus múltiples formas—, sino también verdad y acompañamiento a los que siguieron buscando.
- b. Se requiere un enfoque intercultural que permita analizar las necesidades de los familiares desde una perspectiva amplia para formular respuestas a cada una de ellas. La problemática de las personas desaparecidas plantean distintos patrones de relación con el pasado reciente, con el ser víctima y con el duelo; por ejemplo, la restitución de cuerpos es importante, pero no es el único mecanismo de satisfacción de las necesidades de los familiares.
- c. La política pública debe hacer dialogar a los tres poderes del Estado con los familiares y a las organizaciones de la sociedad civil. Partiendo de la magnitud del problema y la profunda violación a los derechos humanos que este implica, la búsqueda de las personas desaparecidas es una oportunidad para responder a las demandas sociales de la población.

# USO DE LA FUERZA PÚBLICA



Fuente: [todosobreelproyectoconga.wordpress.com](http://todosobreelproyectoconga.wordpress.com)

Según el Informe Anual 2014-2015 de la CNDDHH<sup>1</sup>, durante los tres últimos gobiernos se ha acumulado un total de 142 muertes vinculadas a conflictos sociales. En el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) hubo 17 muertes; en el segundo gobierno de Alan García (2006-2011) se produjeron 80 muertes, mientras que en el gobierno de Ollanta Humala (2011 a agosto de 2015) ha habido un total de 45 muertes.

Conforme a los reportes de la Defensoría del Pueblo<sup>2</sup>, a setiembre de 2015 se han registrado 214 conflictos sociales, siendo los departamentos con mayores índices los de Apurímac (22), Áncash (20) y Puno (19). Del total de conflictos sociales, 143 están relacionados con temas socioambientales. Entre estos sobresalen los relacionados con la minería (91), hidrocarburos (23) y energía (11).

Se trata de una situación de tensión que se acrecienta por los problemas socioambientales derivados de la inversión y actividad de las industrias extractivas y por la desconfianza en el control

estatal respecto de los nuevos proyectos de inversión privada. Esto y la falta de consulta, en el caso de comunidades indígenas y nativas, y de participación, en otros casos, motiva que los ciudadanos se expresen colectivamente en contra de tales intervenciones.

Esta situación genera la necesidad de que intervenga la Policía Nacional del Perú con el fin de restablecer y garantizar el orden interno, tal y como es su deber conforme al artículo 166° de la Constitución. Sin embargo, ello eleva las probabilidades de que se afecten diversos derechos fundamentales como la vida, salud, integridad personal, libertad personal y participación ciudadana de los manifestantes, sin perjuicio del negativo impacto económico, social y político que los conflictos sociales producen a nivel local, regional y nacional.

## LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA

Dos instrumentos internacionales plantean estándares legales para un uso de la fuerza legítimo: el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Ambos se

<sup>1</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual de Derechos Humanos 2014-2015. Disponible en: [http://derechoshumanos.pe/informe2014\\_15/Anexo1\\_2014\\_15.pdf](http://derechoshumanos.pe/informe2014_15/Anexo1_2014_15.pdf). Consulta: 19 de octubre de 2015.

<sup>2</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Infografía - Reporte de Conflictos Sociales N° 139 - setiembre 2015. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Infografia-Reporte-de-Conflictos-139-1.pdf>. Consulta: 19 de octubre de 2015.

encuentran circunscritos al sistema de las Naciones Unidas. Hay que añadir a esto instrumentos vinculantes para el Estado peruano como las obligaciones prescritas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el entendimiento que a partir de estas ha elaborado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia.

Resulta pertinente resaltar las siguientes disposiciones normativas del primero de esos instrumentos:

- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán actuar respetando siempre la dignidad humana y defendiendo los derechos humanos de todos y todas.
- Se deberá recurrir al uso de la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario en el ejercicio de sus tareas.
- Ningún funcionario podrá realizar actos de tortura ni tampoco instigarlos ni tolerarlos. No podrán ampararse en la orden de un superior para ejercer actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Los funcionarios se encuentran obligados a actuar con probidad y, por ende, prohibidos de realizar algún acto de corrupción.

Con respecto a los Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza, es importante recalcar los siguientes principios:

- La labor que prestan los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley es un servicio social de gran importancia.
- Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley emplearán medios no violentos. El uso de la fuerza y de armas de fuego será una medida a emplearse cuando otros medios sean ineficaces o no garanticen el logro del resultado.
- Los funcionarios que tengan a personas bajo su custodia o detenidas no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario.
- Cuando sea inevitable el uso de la fuerza, los funcionarios deberán actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones; prestarán asistencia y servicios médicos a la brevedad posible.

## MARCO JURÍDICO NACIONAL DE USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN CASO DE DISTURBIOS O CONFLICTOS SOCIALES

### Marco jurídico de la PNP

Antes de la emisión del Decreto Legislativo 1186, el 15 de agosto de 2015, la Policía Nacional del Perú no contaba con una norma de rango legal que regulara el uso de la fuerza por parte de sus miembros.

Agravando esa carencia, en enero de 2014 la cuestionable Ley N° 30151 modificó el inciso 11 del artículo 20 del Código Penal para eximir de responsabilidad penal a “el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte”. Esta modificación del Código Penal eliminó el término “en forma reglamentaria”. Así, la norma se prestaba para una interpretación extensiva de naturaleza inconstitucional. Y es que la redacción del inciso 11 del artículo 20 del Código Penal parecía que no solo eximía de responsabilidad penal a los efectivos policiales que utilizaran medios de defensa conforme a derecho, sino también a los policías que emplearan armas u otros medios de defensa en contra de las normas reglamentarias.

El Decreto Legislativo 1186 cambió adecuadamente dicho panorama. En este sentido, el artículo 1° de esta norma señala que su objeto es establecer el marco legal que regula el uso de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú. Esta norma estableció que el uso de la fuerza por parte de la policía debe respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, la policía solo podrá utilizar la fuerza cuando los medios empleados sean los necesarios para garantizar un objetivo legal y cuando se emplee un nivel de fuerza proporcional a la resistencia ofrecida y al peligro representado por la persona a intervenir.

Además, el citado Decreto Legislativo regula distintos niveles de uso de la fuerza personal. Estos niveles van desde la presencia policial, la comunicación oral y el uso de técnicas de comunicación, negociación y guía (niveles preventivos), hasta el control físico, las tácticas defensivas no letales y, finalmente y solo cuando exista un peligro real e inminente de muerte o lesiones graves, el uso de la fuerza letal. Como vemos, esta norma anula cualquier interpretación inconstitucional del artículo 20 del Código Penal además de limitar y restringir el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional con reglas claras y garantistas.

## Marco jurídico de las FFAA

Los casos en los que las fuerzas armadas pueden intervenir en el orden interno se encuentran enmarcados por el artículo 137° de la Constitución. Ahí se dispone que, de manera excepcional, estas puedan intervenir en el orden interno en los casos en que se haya declarado el Estado de Emergencia. Se debe precisar, sin embargo, que esto requiere una autorización especial del Presidente de la República. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha producido amplia jurisprudencia que señala que se debe evitar, incluso en estados de excepción, que las fuerzas armadas se encarguen del orden interno.

A pesar de ello, el Decreto Legislativo 1095 extiende la intervención de las fuerzas armadas en el orden interno al momento de señalar en su artículo 4.3 que la intervención de las fuerzas armadas se pueden realizar con la finalidad de “prestar apoyo a la Policía Nacional, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurra”.

Lamentablemente, el Tribunal Constitucional no ha declarado la inconstitucionalidad de esta norma. Sin embargo, el Tribunal señaló en la sentencia emitida en el Expediente 00022-2011-PI/TC que el artículo 4.3 del citado Decreto Legislativo debe entenderse en el sentido de que “los demás casos constitucionalmente justificados” son aquellos en donde se ponga en peligro la vida, integridad, salud y seguridad de las personas, de toda o una parte de la población. Además el Tribunal Constitucional ha exigido la reinterpretación de varias normas del Decreto Legislativo 1095 como, por ejemplo, la afirmación de que la categoría “grupo hostil” no puede comprender las manifestaciones sociales o disturbios generados por sectores ciudadanos como parte de sus exigencias socioambientales.

En nuestra consideración, la actuación de las fuerzas armadas en caso de mantenimiento del orden interno, sea que se trate de una situación de emergencia o sea que colabore con las policía en la persecución de los delitos antes indicados (a pesar de no compartir esta última potestad), deberían seguir los parámetros fijados en el Decreto Legislativos 1186 dispuesto para la Policía Nacional, salvo que se trate de una situación que configure un conflicto armado no internacional en cuyo caso las normas del Derecho Internacional Humanitario deberían ser aplicadas.

### Lineamientos de propuestas de políticas

- a. En nuestra consideración, los parámetros de actuación de las fuerzas armadas en caso de mantenimiento del orden interno, sea que se trate de una situación de emergencia o sea que coadyuven con las fuerzas policiales en la persecución de los delitos antes indicados (a pesar de no compartir esta última potestad), deberían seguir los mismos parámetros fijados en el Decreto Legislativos 1186 dispuesto para la Policía Nacional, salvo que se trate de una situación que configure un conflicto armado no internacional en cuyo caso las normas del Derecho Internacional Humanitario deberían ser aplicadas.
- b. Es necesario realizar capacitaciones a los miembros de la Policía Nacional del Perú en relación a los criterios establecidos en el Decreto Legislativo 1186 para el uso de la fuerza pública (legalidad, necesidad y proporcionalidad) y la correcta interpretación del artículo 20, inciso 11 del Código Penal. Las capacitaciones que se realice a los miembros de la Policía Nacional del Perú deben ofrecer un conjunto de estándares mínimos relacionados con los niveles de uso de la fuerza personal que pueden emplearse.
- c. Es indispensable que la normativa aplicable al uso de la fuerza pública sea conocida por los miembros de las fuerzas armadas que intervienen en zonas del país que han sido declaradas en estado de emergencia. Ello incluiría la información vinculada con los derechos que mantienen los ciudadanos en esta situación. Asimismo, la normativa aplicable al uso de la fuerza pública debe ser divulgada entre los ciudadanos de los territorios declarados en estado de emergencia. Dicha tarea podría realizarse a través de la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil organizada.

## TEMA 3

# POBLACIONES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD



Alumnos de la Diplomatura de Estudios en Gobernanza Indígena Amazónica, realizada por el IDEHPUCP. Fuente: Archivo IDEHPUCP

## MUJER

Las mujeres constituyen una población en situación de vulnerabilidad. Dicha situación se traduce en una vulneración de múltiples derechos. En especial, en el contexto peruano, consideramos necesario prestar atención a las situaciones de violencia de género, dentro de las que resaltamos los casos de acoso callejero, feminicidio, esterilizaciones forzadas y limitaciones a la participación política de las mujeres.

En primer lugar, respecto a la violencia de género, se puede identificar principalmente dos problemas. Por un lado, la alta incidencia del feminicidio; por ejemplo, en el período 2009-2014 se han recibido denuncias de 677 casos de feminicidio<sup>1</sup>. Por otro lado, la lucha contra la violencia de género en general.

En segundo lugar, respecto al acoso callejero<sup>2</sup>, un estudio del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú mostró que el 34.4% de mujeres afirman haber sido objeto de miradas persistentes e incómodas, 38.3% afirman haber recibido silbidos, 31.8% afirman que les hicieron ruidos de besos, 23.3% afirman que les hicieron gestos vulgares, 16% afirma que recibió comentarios o insinuaciones de tipo sexual y el 6% afirma que fue tocada sin su consentimiento. Si bien existe una norma contraria a esta forma de violencia –Ley de prevención, atención y sanción del acoso sexual en los espacios públicos (Ley N° 30314)—es preocupante la falta de aplicación e implementación de la misma.

En tercer lugar, respecto a las esterilizaciones forzadas<sup>3</sup>, la Defensoría del Pueblo identificó 272 028 casos de mujeres sometidas a esterilización quirúrgica durante el periodo 1996-2001. Actualmente, existen más de 2000 denuncias de esterilización

<sup>1</sup> Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. Estadísticas sobre feminicidio según las características de las víctimas y el presunto victimario.

<sup>2</sup> Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Boletín Acoso Sexual Callejero - IOP Marzo 2013. <http://es.scribd.com/doc/129336700/Boletin-Acoso-Sexual-Callejero-IOP-Marzo-2013-OK>.

<sup>3</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 69. Lima, 1999, p. 136.

forzada, pero hace falta determinar con más precisión lo sucedido en el universo de casos. El problema central es la falta de sanción de los responsables y la falta de reparación del vasto número de víctimas existentes.

En cuarto lugar, respecto al ejercicio del derecho de participación política de las mujeres, consideramos apropiado evidenciar dos problemas: por un lado, el acoso político<sup>4</sup> como un tipo de discriminación y violencia contra las mujeres que ejercen o postulan a cargos públicos; por otro lado, la alternancia en la postulación a cargos de autoridades políticas, debido a la relegación de las mujeres a los últimos lugares y a las limitaciones del mecanismo de cuota de género en el sistema político peruano.

En cuanto al acoso político, este ha sido reportado sistemáticamente por organizaciones de sociedad civil y del Estado. El reporte emitido por Flora Tristán, Calandria y Diakonía, sobre una muestra de 187 autoridades de todos los niveles de gobierno (regional, provincial y local), menciona que 73 mujeres autoridades fueron víctimas de acoso político en sus diferentes variantes tales como maltrato físico (5%), maltrato psicológico (57%), hostigamiento sexual (10%), coacción con mecanismos administrativos (48%) y otros<sup>5</sup>. De igual forma, el Jurado Nacional de Elecciones realizó una encuesta a 133 candidatas en las últimas elecciones subnacionales en la que se señala que el 45% de las agresiones o violencias hacia las candidatas procedían de miembros de otras organizaciones políticas, el 25% de miembros de su propia organización y el 23% de algún medio de comunicación<sup>6</sup>. Los resultados no solo brindan una imagen indignante de la clase política sino que demuestran cómo se mantiene una cultura política machista y violenta en el país. Más allá del acceso a los cargos de gobierno, las mujeres deben enfrentar diversos tipos de violencia como los evidenciados por estos informes.

Respecto de la alternancia política, se ha impulsado un proyecto de ley desde la sociedad civil y algunas entidades tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Este busca fortalecer el mecanismo de la cuota de género de tal forma que se permita avanzar en paridad e inclusión social. La evidencia empírica ha demostrado que las mujeres suelen ser ubicadas en las últimas

posiciones y su elección efectiva, a nivel subnacional, se concentra en cargos de legislativos. Las postulaciones de candidatas a lo largos de los últimos cuatro procesos electorales municipales y regionales -2002, 2006, 2010 y 2014- se concentran en los niveles inferiores de gobierno. Solo el 7.6% fueron candidatas a las presidencias regionales, el 8.1% fueron candidatas a las alcaldías provinciales y solo un 7.5% fueron candidatas a las alcaldías distritales. Además, parece confirmarse esta tendencia al ver que los porcentajes de postulación de las mujeres siguen elevándose en los casos de vicepresidencias regionales (21.40%), consejerías regionales (39.50%), regidurías provinciales (42.50%) y distritales (43.90%). Podemos afirmar que el proceso electoral municipal y regional ha mostrado mantener el patrón de concentración de postulaciones de las mujeres en los gobiernos locales, en particular en el ámbito distrital. Por otro lado, la Asociación Civil Transparencia ha señalado que en estas elecciones, de forma recurrente, se ha realizado un uso de la cuota como máximo en la composición de las listas y se ha incluido las candidaturas de mujeres en puestos no elegibles. Así, en el caso de Lima, el promedio de candidatas ha sido de 16 y solo en tres casos se ubicaron a las candidatas en el primer tercio de la lista, mientras que en 7 casos se ubicaron a estas en la primera mitad de la lista<sup>7</sup>.

### **Evaluación / pertinencia de marco legal e institucional. Identificación de rol del Estado**

Respecto a la violencia de género en septiembre se aprobó la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Esta norma ha sido publicada el 23 de noviembre de 2015. De otro lado, este año se promulgó la Ley que restringe la Patria Potestad por la Comisión de Graves Delitos (Ley N° 30323). Dicha ley modifica el Código Penal, el Código Civil y el Código de los niños y adolescentes e incluye al feminicidio como causal de restricción de la patria potestad. Esta ley se suma a la Ley contra el feminicidio (Ley N° 30068), promulgada en el 2013.

En segundo lugar, respecto al tema de acoso callejero, la Ley de prevención, atención y sanción del acoso sexual en los espacios públicos (Ley N° 30314) se promulgó el 26 de marzo de 2015. Dicha norma tiene por objetivo "prevenir y sancionar el acoso sexual producido en espacios públicos que afectan los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres" (artículo 1).

<sup>4</sup> Según las recomendaciones generales planteadas por el CEDAW N° 23, durante el 16° periodo de sesiones de las Naciones Unidas (1997, Doc. A/52/38), se define que el concepto de acoso político incluye todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a nivel local, regional, nacional e internacional. Ver: <https://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sgeneral23.htm>.

<sup>5</sup> Ver: <http://www.flora.org.pe/web2/images/stories/bonnie/PDF/EstudioAcoPolítico.pdf>

<sup>6</sup> Ver: <http://portal.jne.gob.pe/Anuncios/Reporte%20EAPCR%20-%20ERM2014.pdf>

<sup>7</sup> Para mayor información se puede revisar la presentación de la Asociación Civil Transparencia ver: <http://www.slideshare.net/ACTransparencia/presentacion-sre-2014-diana-chavez-transparencia>

En tercer lugar, respecto al tema de esterilizaciones forzadas, en mayo de este año, la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Lima decidió reabrir las investigaciones sobre las esterilizaciones forzadas ocurridas durante el gobierno de Alberto Fujimori<sup>8</sup>. La reapertura ocurrió luego de la presión de la sociedad civil, incluidas ONGs y un amicus curiae remitido por el IDEHPUCP<sup>9</sup>.

En cuarto lugar, respecto a los problemas de acoso político y alternancia política, si bien es cierto que los proyectos de ley de alternancia y acoso político fueron sustentados y promovidos a nivel del Poder Legislativo, ninguno de estos ha tenido, hasta

el momento, mayor acogida por parte de los congresistas. Esto puede ser interpretado como una falta de voluntad por incorporar en la agenda de reformas políticas el enfoque de género. Pese a que las mujeres son la mitad de la población peruana, siguen en una situación de subrepresentación política, problema que no parece retroceder a pesar de la implementación de la cuota de género. Es importante tomar en cuenta que la experiencia regional ha mostrado que el mandato de posición complementa de manera positiva la participación política de mujeres<sup>10</sup>.

### Lineamientos de propuestas de políticas

Se ha avanzado en la normativa, pero es necesario que el Estado tome medidas para asegurar su implementación y aplicación:

- a. En cuanto a la investigación penal por las esterilizaciones forzadas, se debe asegurar que la Segunda Fiscalía cuente con los recursos adecuados para realizar su actividad; incorporar el universo de víctimas identificado por la Defensoría del Pueblo (más de 270, 000), de las cuales solo 2,074 son consideradas como víctimas dentro del proceso de investigación<sup>1</sup>.
- b. Respecto a la ley contra el feminicidio y el problema de la violencia de género en general, se necesita promover a través de la emisión de directivas internas medidas de protección adecuadas para las mujeres que denuncien violencia contra ellas. La policía aún no aplica medidas de protección inmediata e, incluso cuando la fiscalía las ordena, estas no se ejecutan<sup>2</sup>. Es necesario que la policía, y también los jueces, entiendan la importancia del otorgamiento de estas medidas.
- c. Sobre la ley contra el acoso callejero, se debe monitorear el nivel de implementación de esta ley en las comisarías. El Estado debe capacitar en temas de género a los funcionarios encargados de hacer cumplir dicha norma, en especial aquellos encargados de recibir las denuncias. En esta línea, también se debe elaborar e implementar un protocolo de atención de los casos de acoso callejero.
- d. Respecto a los proyectos de ley de acoso político y alternancia política, se requiere de una serie de coaliciones internas en el poder legislativo, además de la promoción ciudadana que se viene realizando. En el caso del acoso político, el proyecto aún se encuentra en discusión entre los organismos electorales y la sociedad civil. Es necesario dar un mayor impulso a este proceso participativo y visibilizar la problemática recogiendo experiencias que permitan promover de manera adecuada el proyecto legislativo.

<sup>1</sup> Ver: <http://www.amnistia.org.pe/peru-luego-de-mas-de-18-anos-el-estado-tiene-una-cifra-exacta-sobre-la-cantidad-de-mujeres-esterilizadas-contra-su-voluntad/>

<sup>2</sup> Defensoría del Pueblo, Informe de Adjuntía N-003-2015-DP-ADM. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2015/Informe-de-Adjuntia-N-003-2015-DP-ADM.pdf>

<sup>8</sup> Ver: <http://diario16.pe/noticia/60031-se-hizo-justicia-ministerio-publico-reabre-caso-esterilizaciones-forzadas-durante-fujimorismo>. El caso versa sobre las esterilizaciones forzadas que se dieron en el marco Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar (1996-2000) y que ocasionaron la muerte y lesiones de miles de mujeres en el Perú, especialmente aquellas campesinas y de escasos recursos, durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori. Los acusados son Alberto Fujimori, el ex Marino Costa Bauer, Alejandro Aguinaga, Eduardo Yong, y los involucrados en el programa.

<sup>9</sup> Clínica Jurídica de Acciones de Interés Público de la Facultad de Derecho – Sección Penal, Informe en Derecho sobre la investigación de la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial en el caso de las esterilizaciones involuntarias realizadas en el Perú durante los años 1996 A 1995, 2015, <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2015/05/Informe-en-Derecho-Esterilizaciones-Forzadas.pdf>.

<sup>10</sup> Ver: <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/via-hacia-igualdad-marcela-huaita-noticia-1814113>.

## PERSONAS LGBTI

Las personas LGBTI se ven expuestas a situaciones de discriminación en el ejercicio de sus derechos fundamentales; en el acceso a servicios de salud, justicia, trabajo, educación, participación política, entre otros. La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, ha tramitado casos de discriminación por expulsión de personas del mismo sexo de locales públicos por manifestar muestras de afecto, por insultos y agravios de funcionarios municipales hacia personas por el hecho de ser LGBTI, por negación a recibir denuncias de violencia por parte de operadores policiales cuando la persona denunciante era LGBTI, entre otros<sup>1</sup>.

Un ejemplo de restricciones en el ejercicio de sus derechos también lo es el archivamiento este año, por el Congreso de la República, del proyecto de unión civil no matrimonial entre personas del mismo sexo, que significó la negación del derecho a los LGBTI de constituir una familia. También se encuentra la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, que declaró infundado el proceso de amparo que presentó P.E.M.M (persona trans) contra la RENIEC porque esta institución se negó a realizar el cambio de sexo en su DNI<sup>2</sup>. Así, esta persona vio negado el reconocimiento de su derecho a la identidad.

Además, la población LGBTI se enfrenta diariamente a situaciones de violencia que ponen en riesgo su vida e integridad. Sin embargo, la información al respecto únicamente se obtiene de informes realizados por instituciones de la sociedad civil y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pues no existen datos oficiales del Estado que la recopilen. Así, el Registro de Violencia contra las personas LGBT de la CIDH que abarca los períodos entre enero de 2013 y marzo de 2014 reconoce a veinticuatro personas peruanas afectadas en sus derechos a la vida o la integridad por su orientación sexual y/o identidad de género<sup>3</sup>. Por otro lado, el Informe Anual sobre Derechos Humanos de Personas Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales en el Perú 2014-2015 realizado por Promsex y la Red Peruana TLGB entre abril de 2014 y marzo de 2015 registra cuatro suicidios de personas LGBTI, trece asesinatos, trece actos de violencia (secuestros, ataques violentos) y trece casos de acoso<sup>4</sup>. Cabe señalar que esta información presenta un alto sub-registro, no solo por la ausencia de información oficial

del Estado, sino también porque la población LGBTI es renuente a denunciar estos hechos debido a la revictimización a la que se ve expuesta al hacerlo.

Es importante resaltar que la violencia es cometida tanto por agentes estatales como por privados, en los ámbitos público y privado. Entre la violencia cometida por funcionarios del Estado, predominan las acciones de policías y agentes de serenazgo que buscan combatir la homosexualidad considerándola como algo anormal y agreden a estas personas<sup>5</sup>. También se cuentan los desnudos forzados, golpes e injurias que cometen contra trabajadoras sexuales trans<sup>6</sup>. Respecto de la violencia cometida por privados, resalta la violencia que ocurre dentro de las familias. Los jóvenes LGBTI, por ejemplo, se enfrentan a un ambiente adverso en el cual no pueden revelar su identidad y/u orientación sexual. Cuando lo hacen, muchas veces los familiares reaccionan con intimidaciones, violentándolos, expulsándolos del hogar, efectuando las mal denominadas "violaciones correctivas", la obligatoriedad de la representación heterosexual, la sujeción a "terapias correctivas", entre otros. Ejemplo de esto es el joven de veintidós años de Loreto, que fue quemado vivo por su padre cuando este descubrió su orientación sexual<sup>7</sup>.

Las situaciones descritas de discriminación y violencia contra las personas LGBTI son percibidas por la población, como lo demuestra la Encuesta Nacional sobre Percepciones en Relación a los Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Según esta encuesta, los peligros a los que está más expuesta la población LGBTI son las amenazas, el maltrato verbal, la discriminación, el chantaje y el maltrato físico<sup>8</sup>.

### Evaluación/pertinencia de marco legal e institucional. Identificación de rol del Estado

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en diciembre del año 2008 la Declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género. Ahí reafirmó la necesidad de que el principio de no discriminación sea aplicado respecto de todas las personas sin importar su identidad de género u orientación sexual. En esa misma línea, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó una resolución en junio de 2011 en la que manifestó su preocupación por los actos de violencia y discriminación contra las personas LGBTI<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Carta No. 014-2015-DP/ADHPD de la Defensoría del Pueblo del 12 de marzo de 2015, en respuesta al pedido de acceso a la información que realizaron Promsex y la Red Peruana TLGB. En: CENTRO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS y RED PERUANA TLGB. Informe Anual sobre Derechos Humanos de Personas Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales en el Perú 2014-2015. Lima: 2015, p. 12.

<sup>2</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Sentencia No. 00139 2013-PA/TC. Lima: 18 de marzo de 2014.

<sup>3</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Registro de Violencia contra las Personas LGBT en América realizado por la Relatoría sobre los derechos de las personas LGBTI. Washington D.C.: diciembre de 2014.

<sup>4</sup> CENTRO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS y RED PERUANA TLGB. Óp. Cit., p. 139.

<sup>5</sup> MOVIMIENTO HOMOSEXUAL DE LIMA. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las lesbianas, gays, bisexuales y trans en el Perú (2006-2007). Lima: Ediciones Mhol, 2008 pp. 8-18.

<sup>6</sup> Ibídem, pp. 2-7.

<sup>7</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Óp. Cit. Registro No. 202.

<sup>8</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Encuesta para medir la percepción de la población peruana en relación a los derechos humanos. Lima: diciembre de 2013, p. 25.

<sup>9</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha aprobado desde el año 2008 cuatro resoluciones referidas a la protección de las personas LGBTI frente a tratos discriminatorios basados en su orientación sexual e identidad de género exigiendo a los Estados Parte la adopción de medidas concretas al respecto<sup>10</sup>. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el año 2012 que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>11</sup>.

Pese a lo señalado, en el Perú ni la Constitución ni prácticamente ninguna norma establece una prohibición específica de la discriminación por orientación sexual y/o identidad de género. Pese a que tal prohibición se deduce del artículo 3 de la Carta Magna, la ausencia de un señalamiento explícito dificulta la protección de los derechos de las personas LGBTI. Cabe destacar que el Código Procesal Constitucional sí establece en su artículo 37 la no discriminación por orientación sexual; además existen cinco ordenanzas -entre municipales y regionales- que prohíben la discriminación por orientación sexual y/o identidad de género.

Estas han sido dadas en Arequipa<sup>12</sup>, San Martín<sup>13</sup>, La Libertad<sup>14</sup>, Belén (Loreto)<sup>15</sup> y Miraflores (Lima)<sup>16</sup>.

Resulta preocupante, a su vez, que se hayan excluido los derechos de la población LGTBI del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 y que no se hayan incluido las categorías de discriminación por orientación sexual e identidad de género en el Plan Nacional de Educación y Deberes en Derechos Fundamentales al 2021. Asimismo, es una limitación para el ejercicio de los derechos de las personas LGBTI el hecho de que no existan normas específicas que establezcan lineamientos de prevención y actuación frente a la violencia contra ellas y que no se les tome en cuenta específicamente dentro de las ya existentes<sup>17</sup>. A su vez, es cuestionable la inexistencia de normas que fomenten la participación política de las personas LGBTI ni de protocolos de atención en salud para las mujeres lesbianas, bisexuales y trans.

### Lineamientos de propuestas de políticas

En respuesta a esta situación, se propone:

- Generar estadísticas e información desde el Estado que permitan sistematizar y contar con evidencia sobre violaciones a los derechos humanos a causa de orientación sexual e identidad de género.
- Organizar un registro de las víctimas de violencia por orientación sexual e identidad de género con información de comisarías, centros de emergencia mujer, fiscalías y poder judicial.
- Capacitar a los operadores públicos para evitar la discriminación y la acción bajo estereotipos cuando atienden las denuncias de las personas LGTB. Asimismo, se debe capacitar en el ámbito municipal y regional a funcionarios, personal de serenazgo y a operadores de salud para una adecuada atención mujeres lesbianas, bisexuales y trans. También se precisa emitir protocolos de atención de denuncias y de atención en salud con un enfoque respetuoso de los derechos de las personas LGBTI.
- Aprobar en los distintos niveles de gobierno normas que prohíban la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Además, se debería incorporar los derechos de las personas LGBTI en el Plan Nacional de Derechos Humanos y en el Plan Nacional de Educación y Deberes en Derechos Fundamentales al 2021.
- Abrir el debate respecto de una norma que reconozca jurídicamente a las parejas del mismo sexo que busquen unirse, así como una norma que reconozca la identidad de género.

respecto a derechos humanos, orientación sexual e identidad de género: A/HR-C/17/L.9/Rev.1. 15 de junio de 2011.

<sup>10</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resoluciones: AG/RES. 2653 (XLI-O/11), AG/RES. 2600 (XL-O/10), AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09) y AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08).

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Atala Ríffo y niñas Vs. Chile. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de febrero de 2012, párrafo 91.

<sup>12</sup> Ordenanza regional No. 265-2014-GR-A.

<sup>13</sup> Ordenanza regional No. 009-2014-GR-SM/CR.

<sup>14</sup> Ordenanza regional No. 006-2014-GR-LL/CR.

<sup>15</sup> Ordenanza distrital No. 007-2015-CM-MDB.

<sup>16</sup> Ordenanza distrital No. 437-2015-MM.

<sup>17</sup> Confrontar: COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. Observaciones Finales sobre el Quinto Informe Periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107 Período de Sesiones (del 11 al 28 de marzo del 2013). 29 de abril del 2013.

## PUEBLOS INDÍGENAS

Los temas relacionados a pueblos indígenas están presentes cada vez más en la agenda del Estado. Somos testigos de un incremento en las actividades de los distintos niveles de gobierno de la temática indígena como elemento clave de planificación. Esta situación transforma las bases del Estado peruano. En primer lugar, representa el sostén de una nueva manera de relación entre el Estado y una ciudadanía multicultural. En segundo lugar, orienta a reinterpretar la estructura, los procedimientos y los marcos normativos del Estado desde una mirada intercultural revisando dichas bases para la adecuación progresiva de estas hacia armazones que no excluyan a la diversidad. Finalmente, exige pasar del discurso a la práctica, dar el salto desde las ideas interculturales hacia planos concretos de acción que logren cambios efectivos y palpables. La idea es transformar un Estado monocultural en un Estado con una mirada multicultural y con capacidad de dialogar con la diversidad de culturas con las que se relaciona.

Sin embargo, hay algo que resaltar: contar con una autoridad estatal en materia de pueblos indígenas resulta un factor clave para que se den tales avances y cambios a favor de estos pueblos en el aparato del Estado. Por el contrario, la ausencia de un ente especializado significaría limitaciones para realizar reformas políticas articuladas y capaces de incorporar el tema indígena de forma transversal y no solo a través de acciones que pueden ser consideradas positivas, pero aisladas. Una política institucional con una rectoría especializada y clara desde el Poder Ejecutivo debe permitir al resto del aparato del Estado orientar sus acciones sin afectar las condiciones de vida de estos pueblos<sup>1</sup>. Se debe contar con una entidad especializada en materia de pueblos indígenas que permita evitar visiones folcloristas, asimilacionistas o que reduzcan lo indígena a la producción de artesanías.

### Evaluación/pertinencia de marco legal e institucional. Identificación de rol del Estado

Una entidad con responsabilidad específica sobre asuntos indígenas con alto nivel jerárquico y presencia constante en el aparato del Estado permitiría contar con un enfoque técnico y especializado que sirva para elaborar políticas públicas interculturales y ser el eje director al resto de sectores en esta materia. La entidad encargada del tema de pueblos indígenas en el Perú es el Ministerio de Cultura y específicamente, el Viceministerio de Interculturalidad, entidades que ya han cumplido cinco años de existencia. Lo destacable es que desde hace años en el Perú no contábamos con una entidad

<sup>1</sup> Cabe resaltar que de acuerdo con los resultados del último censo nacional del año 2007, la población indígena suma más de seis millones de personas, de las cuales 83,11% son quechuas, 10,92% son aymaras, 1,6% son ashaninkas, y 4,31% de otros grupos; el 66% de los pueblos indígenas se encuentran asentados en la zona rural, mientras que el 34% en zona urbana; que la incidencia de pobreza total de la población indígena fue el doble (55%) de la población que solo tiene como idioma materno el castellano; que en el caso de los pueblos indígenas amazónicos, el 81% vive en situación de pobreza, y el 41% en pobreza extrema; el 32% de niños y niñas indígenas entre 3 y 5 años, y el 36% de entre 6 y 12 años asistió a una institución educativa con profesores bilingües (Censo Escolar del 2008); que el 96% de alumnos y alumnas indígenas evaluados en nivel primario no logró los aprendizajes esperados en comprensión de textos escritos en su propia lengua; de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el 99% de comunidades nativas no cuenta con sistemas de agua potable y desagüe, y que el 30% de las comunidades visitadas por este órgano no fueron visitadas por las brigadas de salud.

estatal que haya durado tanto tiempo viendo estos temas, y con el nivel jerárquico suficiente para poder plantear políticas y normas. Desde esta entidad además se han venido elaborando instrumentos de gestión pública intercultural sostenidos en criterios técnicos, donde las visiones más folclóricas se dejan de lado.

Esta entidad estatal viene avanzando en comparación de sus predecesoras. Luego del regreso a la democracia en el año 2000, a pesar de que existían entidades encargadas del tema, estas tenían una alta debilidad institucional para proponer políticas. Lo anterior respondía a la escasa capacidad técnica y política y constantes procesos de debilitamiento institucional. Así, sin entidades con capacidad de acción, los asuntos indígenas terminan siendo olvidados o invisibilizados.

### Lineamientos de propuestas de políticas

En la línea de proponer acciones coordinadas y sistemáticas para avanzar en el reconocimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas, se plantea algunas cuestiones pendientes que deben ser abordadas con miradas técnicas:

- Concluir los procesos de titulación de propiedades de comunidades campesinas y nativas. Según el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, solo en la Amazonía habría 500 comunidades que aún no tienen títulos de propiedad. Sin embargo, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDSEP calcula que se trata de 1,300 comunidades. Por otro lado, el Instituto del Bien Común (IBC) indica que están pendientes de titulación 666 comunidades nativas y 3,303 comunidades campesinas.
- Concluir con los procesos de adecuación de las reservas territoriales a reservas indígenas para pueblos en situación de aislamiento.
- Avanzar en la implementación de los procesos de consulta previa, estableciendo mayor claridad respecto a aquellos procesos vinculados a actividades mineras y de hidrocarburos. Una opción es plantear un reglamento específico y especializado para realizar consultas en el caso de actividades extractivas, donde se refuercen los mecanismos de participación ciudadana, y se puedan realizar las consultas antes de la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- Fortalecer la autoridad nacional en pueblos indígenas, a través de mejoras presupuestarias, contratación de personal especializado, dándole capacidades de fiscalización por ejemplo frente a ingresos no autorizados a las Reservas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI), entre las principales. Nuestro objetivo es hacer que este sector sea cada vez más fuerte y con la capacidad de estar a la altura de otras entidades a nivel de la región latinoamericana.

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las personas con discapacidad, en su condición de minoría invisibilizada, viven diariamente la violación sistemática de sus derechos por una sociedad que no ha sido diseñada de ninguna manera para que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con el resto. En el Perú, de acuerdo con la Encuesta Nacional Especializada en Discapacidad por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012), viven más de un millón y medio de personas con discapacidad que representan el 5.2% de la población nacional. Diariamente, la sociedad las discrimina en los ámbitos arquitectónico, comunicacional, actitudinal y jurídico.

### **Evaluación/pertinencia de marco legal e institucional. Identificación de rol del Estado**

La injusta situación de las personas con discapacidad alrededor del mundo ha llevado a que los Estados acuerden un tratado específico para sus derechos: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Perú, en el marco de las obligaciones contraídas al ratificar dicho convenio, ha promulgado,

a finales del 2012, la Ley 29973 – Ley General de la Persona con Discapacidad. En este instrumento jurídico, ambicioso en su planteamiento, ha reconocido una serie de derechos en favor de las personas con discapacidad. En tal sentido, dado que la discapacidad exige un abordaje multidisciplinario, la ley señala que son varios los órganos estatales los que deben tomar medidas al respecto. Adicionalmente, le otorga al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) la rectoría en materia de discapacidad.

Las propuestas de la ley exigen un trabajo multisectorial que no ha sido cumplido cabalmente por las instituciones estatales responsables. Hacen falta medidas normativas y de política pública de parte de diversas entidades para la implementación de la ley así como una efectiva labor de CONADIS en la fiscalización de dichas obligaciones.

### **Lineamientos de propuestas de políticas**

La construcción de una sociedad inclusiva con las personas con discapacidad requiere un esfuerzo mayúsculo de parte de todos y todas y exige un papel protagónico del Estado. No obstante, gran parte de los problemas de las personas con discapacidad provienen de la falta de acción estatal en la regulación de sus procedimientos o en la poca fiscalización sobre las actividades de los privados.

- a. Implementación efectiva de la cuota laboral. Son pocas las instituciones públicas que han adoptado medidas para que el 5% de los trabajadores sean personas con discapacidad. Peor aún, ni la Autoridad Nacional del Servicio Civil ha tomado medidas para adaptar los procesos de incorporación ni el CONADIS ha establecido parámetros claros de fiscalización. En el ámbito privado, se está a la espera de los resultados de la fiscalización que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA) realizará a inicio del 2016. Para lograr eficacia, es necesario que el MINTRA vigile su cumplimiento y, a la vez, expanda las políticas públicas destinadas a capacitar laboralmente a las personas con discapacidad.
- b. Por más que la Ley 29973 ha señalado que no se puede discriminar por motivos de discapacidad en centros educativos, son varios los colegios privados que se niegan a admitir estudiantes con discapacidad. Por otra parte, si bien la educación debe cumplir estándares de adaptabilidad, es mínimo lo que el Estado peruano destina a la modificación del entorno escolar para que los estudiantes con discapacidad puedan estudiar de manera óptima, por lo que corresponde elevar el presupuesto en este rubro. Asimismo, a falta de materiales en Braille, la nula capacitación de docentes en inclusión escolar y el poco presupuesto de los Servicios de Atención y Asesoramiento a las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE) terminan minando una política de inclusión educativa que aún no protege adecuadamente los derechos de los niños con discapacidad, por lo que corresponde también un incremento de presupuesto. Cabe mencionar que el panorama en la educación superior no es más alentador a pesar de la emisión de la Nueva Ley Universitaria. Acá también corresponde que la Superintendencia Nacional de Educación vigile el cumplimiento de las normas de discapacidad en las instituciones superiores
- c. Plan Nacional de Accesibilidad, es urgente formular y aprobar un nuevo plan. Esto es particularmente grave porque el actual Reglamento Nacional de Edificaciones solamente toma en cuenta las necesidades de adultos usuarios de sillas de ruedas, excluyendo a colectividades con otras discapacidades así como a niños con discapacidad. También se requiere que el MINTRA tome medidas urgentes para que los medios de comunicación masiva brinden información en formatos accesibles.
- d. Fiscalización y regulación de las empresas de seguros que brindan servicios de salud por parte de la Superintendencia de Banca y Seguros para evitar la discriminación de la que son objeto las personas con discapacidad actualmente.

## TRATA DE PERSONAS

En la actualidad, el Perú carece de una falta de atención con enfoque de derechos humanos a la situación migratoria de nacionales y extranjeros que ingresan al país o emigran en busca de un mejor futuro. A fin de tener un panorama general de la situación es importante indicar que entre los años 1990 y 2011 más de 2 millones de peruanos emigraron al extranjero<sup>1</sup> a consecuencia, en parte, de la situación de inflación y conflicto armado interno que existió a inicios de la década de los noventa y más tarde por motivos de índole económica o de turismo<sup>2</sup>. A este patrón migratorio se ha sumado, a partir del año 2000, un flujo inverso de peruanos retornantes que alcanzó su punto más alto entre el 2008 y 2012 con el regreso de más de 140 000 personas desde Chile, Estados Unidos, Argentina y España, principalmente<sup>3</sup>. Cabe también considerarse la cantidad de extranjeros que han migrado hacia el Perú en los últimos años. Solo en el 2012 se ha registrado la entrada a territorio nacional de más de 12 000 personas, existiendo a la fecha 89 320 inmigrantes extranjeros residiendo en el país. Todos estos datos pertenecen a las cifras oficiales proporcionadas por el INEI y la DIGEMIN; sin embargo, existe una cifra oculta mucho mayor de extranjeros en situación irregular frente a la que el Estado no plantea una respuesta integral de prevención y protección.

Este escenario de movilidad humana esconde, muchas veces, situaciones de graves violaciones a los derechos humanos como es el caso de la trata de personas. Según las cifras proporcionadas por el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, entre el 2009 y el 2014 se registró 2241 casos de trata de personas con un total de 3911 víctimas. Solo en el 2014, el Ministerio Público registró 782 víctimas, de las cuales un 75% fueron mujeres. En relación al perfil de las víctimas, según datos oficiales la mayor parte son mujeres entre los 13 y 17 años de edad captadas mediante anuncios de puestos trabajo para ser, finalmente, explotadas sexualmente. En cuanto al perfil de los tratantes, en el último reporte del Ministerio Público correspondiente a las denuncias registradas durante el 2013, se señala que el 42% de los imputados son mujeres de nacionalidad peruana mientras que el 40% de los imputados son varones. En total, solo durante el 2013 se denunciaron a 687 sujetos por el delito de trata de personas. A pesar de estas cifras, existe un alto nivel de impunidad a nivel de Poder Judicial. Así, “[...] de las aproximadamente 2700 personas procesadas entre el 2009 y 2013 por trata de personas, solamente 52 de ellas fueron

sentenciadas”<sup>4</sup>. Finalmente, cabe señalar que aunque estos datos provienen de cifras oficiales recogidas por la PNP y el Ministerio Público, no representan la realidad completa del delito en nuestro país. Las estimaciones de las organizaciones internacionales plantean la existencia de miles de víctimas de trata de personas en el Perú, especialmente en campamentos mineros ilegales y fábricas clandestinas o relacionadas con el tráfico ilícito de drogas.

### Evaluación/pertinencia de marco legal e institucional. Identificación de rol del Estado

A nivel nacional existe un marco normativo general que regula el fenómeno y atribuye competencias a las distintas entidades públicas. La Ley N° 28950 y su reglamento implementan el tipo penal de trata de personas a nivel interno y determinan las responsabilidades estatales en materia de prevención, persecución y protección. También se cuenta con un Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas en el Perú 2011 – 2016 y una Política Nacional contra la Trata de Personas y sus Formas de Explotación (aprobada en el 2015). En ambos instrumentos se desarrollan obligaciones de prevención, persecución y protección y se asignan competencias a los distintos Ministerios y a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de que cada uno de estos actores se involucre activamente en la lucha contra estos delitos. Finalmente, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1236 que reemplaza a la actual Ley de Extranjería, se ha creado una visa humanitaria a la que pueden acceder las víctimas de este delito nacionales de terceros países.

<sup>1</sup> INEI. Perú. Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990 – 2011. Lima: INEI/OIM/DIGEMIN, 2012, p. 15.

<sup>2</sup> En este caso, cabe indicar que si bien el INEI registra que el 79% de peruanos indicaron que la salida del país se debía a cuestiones de turismo, ello parecería encubrir otras formas de residencia posterior en el lugar de destino toda vez que las cifras de retorno son sumamente inferiores a las cifras de salida (INEI, ídem., p. 18).

<sup>3</sup> Ídem., p. 45.

<sup>4</sup> CHS Alternativo. Tercer Informe Alternativo. Balance desde la Sociedad Civil sobre la situación de la Trata de Personas en el Perú 2014-2015. Lima: CHS Alternativo/USAID/KAS, 2015, p. 25.

## Lineamientos de propuestas de políticas

- a. Es necesario un nuevo Plan Nacional contra la Trata de Personas que responda a la realidad de la trata de personas en el Perú. Para ello, un primer paso es la realización de un estudio actualizado sobre la realidad de este delito en todo el territorio nacional, lo que debe incluir: perfil de víctimas, perfil de tratantes, rutas específicas, respuesta estatal, problemáticas de coordinación y presupuesto. Este estudio no debe limitarse a compilar la información ya existente en el Estado y en ONGs; se precisa una asignación presupuestal suficiente para levantar información que conduzca a un análisis actualizado y exhaustivo. Además, se debe realizar una evaluación del Plan Nacional 2011-2016 y del cumplimiento (y la pertinencia) de sus indicadores. Con ambos insumos se debe iniciar la preparación, validación y aprobación del nuevo Plan Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, el cual deberá recoger la situación actual del delito, las metas nacionales en la materia y la creación de indicadores de cumplimiento pasibles de medición.
- b. Reglamentación de la nueva Ley de Extranjería y supervisión de la DIGEMIN. Es necesario impulsar la reglamentación del Decreto Legislativo N° 1236. Este Reglamento debe respetar los estándares de derechos humanos aplicables y no repetir los errores u omisiones de los procedimientos actuales ante la DIGEMIN. Para ello, es necesario considerar los principios del procedimiento administrativo, especialmente aquellos relacionados con la celeridad, impulso de oficio y la informalidad. Asimismo, reforzar las capacidades de la DIGEMIN, mediante su profesionalización desde un enfoque de derechos humanos y plantear nuevos mecanismos de lucha contra la corrupción al interior de la oficina o desde una supervisión externa. Actualmente, este órgano ha recibido un informe desfavorable por parte del Comité de Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas, así como una serie de críticas públicas por la falta de aplicación de sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada.
- c. Actualmente, diversos programas buscan brindar a los diversos agentes estatales las competencias y habilidades necesarias para hacer frente al delito. Sin embargo, estas capacitaciones no son integrales ni constantes, y muchas de ellas no incluyen una evaluación posterior que permita conocer sus aportes al trabajo diario del profesional capacitado. Se requiere un impulso al fortalecimiento de las capacidades estatales de aquellas instituciones relacionadas con la persecución del delito, incluyendo PNP, Ministerio Público y Poder Judicial. Se debe priorizar programas de formación interdisciplinarios y constantes.
- d. Un grave problema es la falta de asistencia a las víctimas de este delito. Si bien la normativa vigente establece responsabilidades vinculadas con la atención médica, psicológica y legal, así como la prestación de alojamiento y reinserción social y laboral, ello apenas se cumple. Se requiere efectuar una evaluación del cumplimiento de las diversas obligaciones e impulsar una política de asistencia a las víctimas real y efectiva. El nuevo gobierno se debe comprometer, como mínimo, a:
- Establecer convenios con los gobiernos regionales y locales para la creación de centros de acogida para víctimas incluyendo a adultos y varones;
  - Crear un sistema de atención en salud especializada para las víctimas de trata de personas;
  - Establecer un sistema de reintegración educativa para las víctimas niños, niñas y/o adolescente, incluyendo el acompañamiento necesario para su reinserción en las escuelas;
  - Crear un sistema de capacitación laboral y reinserción en el mercado laboral que permita a las víctimas de trata de personas continuar con su proyecto de vida luego de ser rescatadas.
- e. Finalmente, uno de los mayores problemas en la aplicación del Plan Nacional contra la Trata de Personas vigente ha sido la falta de una asignación de presupuesto en las diversas instituciones estatales. Los fondos destinados a la lucha contra la trata de personas en el 2014 representan solo el 0.0025% del total del presupuesto de la Nación<sup>1</sup>, lo que claramente impide un adecuado cumplimiento de cualquiera de las responsabilidades estatales asignadas por la normativa. Es necesario que el nuevo gobierno establezca como prioridad la asignación de fondos específicamente dirigidos al cumplimiento de los deberes de prevención, persecución y protección. De igual manera, se deberá encontrar consensos a efecto de que los gobiernos regionales y locales hagan lo mismo en sus propias partidas presupuestarias.

<sup>1</sup> Ídem., p. 6.