

Planes de gobierno y Derechos Humanos

Más allá de las menciones

No es fácil que los temas vinculados a derechos humanos se encuentren en el ojo público. Tradicionalmente, esta materia no ingresa a los debates sobre las propuestas de los candidatos o, en caso lo hagan, se debe a dos motivos: alguna declaración altisonante de algún postulante presidencial en torno a este tópico o el recuerdo de una trayectoria bastante complicada en esta materia, las mismas que son aprovechadas por sus rivales políticos de turno.

Por esta razón, el IDEHPUCP presentó a las organizaciones políticas y al público en general la Agenda de Derechos Humanos, un documento que contiene un breve diagnóstico y un conjunto de propuestas sobre derechos fundamentales prioritario para el próximo quinquenio.

En esa medida, presentados ya los planes de gobierno, resulta indispensable analizar cuáles son los contenidos priorizados por los partidos políticos en esta materia. Si bien es cierto que dos agrupaciones han recogido parcialmente el contenido de la Agenda de Derechos Humanos – Peruanos Por el Cambio y Todos Por el Perú –, es importante que los ciudadanos puedan conocer el alcance de las ofertas en estos tópicos y el interés mostrado por los mismos por parte de los candidatos presidenciales.

Antes de entrar al detalle de las propuestas, un comentario general. Se observa que las medidas planteadas en los planes de gobierno se limitan a enunciar los compromisos de los partidos en materia de derechos humanos. Existe muy poco énfasis en cómo se concretarán dichas ofertas. Si bien este fenómeno se observa en la mayor parte de secciones de estos documentos, en el caso del punto que nos corresponde analizar resulta aún más clamoroso.

Sin más preámbulo, veamos lo desarrollado en los temas planteados por nuestra Agenda de Derechos Humanos.

Justicia transicional

Son dos medidas las que más se repiten en torno a esta materia. De un lado, completar el proceso de reparaciones a las víctimas del periodo de violencia. Esta medida es enunciada en los planes de gobierno de Frente Amplio, Fuerza Popular, Partido Humanista Peruano, Partido Nacionalista Peruano, Perú Libertario y Peruanos Por el Cambio.

En el caso de Fuerza Popular, se hace un especial énfasis en la reparación a las víctimas militares y policiales del conflicto. Sin embargo, como bien ha precisado el Consejo de Reparaciones hace algunas semanas, ellos ya están comprendidos dentro del Plan Integral de Reparaciones, por lo que su plan ha sido criticado en este punto. Mientras que Peruanos Por el Cambio menciona que otras demandas de las víctimas: la reapertura del Registro Único, una mayor incidencia en salud mental y permitir que los familiares no directos puedan acceder a una reparación. Las demás agrupaciones solo hacen una mención genérica a este punto.

De otro lado, tanto FP como PPK inciden en la necesidad de implementar un programa de recuperación de restos de los

desaparecidos durante el periodo de violencia, sin hacer mayores precisiones sobre la forma cómo se llevará a cabo.

Llama la atención que doce partidos políticos no se pronuncien sobre el tema. Las ausencias más notorias corresponden a la Alianza Popular y Acción Popular, partidos que gobernaron durante la década de 1980, es decir, durante el periodo más álgido del conflicto. En el caso de Acción Popular, sin embargo, debe acotarse que el candidato Alfredo Barnechea se ha mostrado a favor de completar las reparaciones e implementar un programa de búsqueda de desaparecidos. Asimismo, también llama la atención que Perú Posible, durante cuyo gobierno la Comisión de la Verdad y Reconciliación hizo la mayor parte de su trabajo, también haya omitido este punto, que sí fue incluido en el plan de gobierno 2011.

A estas ausencias se suman las de Alianza Para el Progreso y Todos Por el Perú, cuyos candidatos tienen buena opción de arribar a una posible segunda vuelta. En el primer caso, lleva a un exmiembro de la CVR en su fórmula parlamentaria. En el segundo, el candidato presidencial Julio Guzmán se ha pronunciado a favor del trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Cabe señalar, además, que ninguno de los planes contempla medidas sobre la institucionalidad vinculada al cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el aumento de los montos de reparación, el destino del Lugar de la Memoria y educación en derechos humanos.

Uso de la fuerza

Esta materia es apenas tocada en tres de los planes de gobierno presentados ante el Jurado Nacional de Elecciones. El Frente Amplio mencionó la necesidad de incorporar a la formación de las Fuerzas Armadas y Policiales contenidos vinculados a género y a derechos humanos. Fuerza Popular señaló la necesidad de “implementar la capacitación y reentrenamiento constante de todo el personal policial en el uso adecuado de la fuerza letal y no letal”.

Peruanos Por el Cambio incidió también en este componente formativo, con un mayor nivel de precisión, al señalar que “implica formar en el uso controlado de las acciones de fuerza a los integrantes de la Dirección Ejecutiva de Fuerzas Especiales de la Policía Nacional, en particular de las direcciones de Operaciones Especiales y de Control de Disturbios. Los cursos serán impartidos por instructores policiales especialistas en derechos humanos aplicados a la función policial, formados en el marco del convenio de cooperación suscrito entre la Policía y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y tendrán como referencia los alcances del Decreto Legislativo 1186”.

Mujer

Solo dos agrupaciones políticas reportan interés en el tema de las víctimas de las esterilizaciones forzadas durante el gobierno de Alberto Fujimori. Peruanos Por el Cambio apuesta por el registro de víctimas de este grave crimen, así como por

asegurar recursos al Ministerio Público para proseguir con las investigaciones en este caso. Mientras que el Partido Humanista Peruano se compromete a cumplir con las reparaciones a quienes sufrieron esta conducta vejatoria.

Respecto del feminicidio y la violencia de género, las propuestas son diversas. APP propone la incorporación de contenidos sobre esta materia en el currículo educativo, al igual que el Frente Amplio y el Partido Humanista Peruano. El FA señala la necesidad de compromisos intersectoriales para su erradicación – al igual que Fuerza Popular - y la formación en género para magistrados. Orden plantea la creación de una sección policial especial para temas de género, medida también contemplada por Peruanos Por el Cambio. Esta última agrupación también indica la necesidad de hacer efectivas las medidas de protección de las mujeres que han sido víctimas de cualquier forma de violencia y de explotación. El Partido Nacionalista Peruano incide en una estrategia focalizada en zonas rurales. Perú Posible enfatiza, sobre todo, en los aspectos judiciales. Todos Por el Perú apuesta por la capacitación policial, normar que toda municipalidad tenga un centro de acogida para mujeres víctimas de violencia y dar facilidades tributarias a las empresas que empleen a víctimas de violencia contra la mujer. Agrupaciones como TPP y Alianza Popular, plantean la descentralización de los Centros de Emergencia Mujer en todo el país.

Los temas de acoso callejero y acoso político solo son tocados por Peruanos Por el Cambio. En el primer caso, denuncia la necesidad de una política, mientras que en el segundo punto habla de políticas de prevención, sobre todo a nivel regional y local, así como el impulso de la ley sobre esta materia.

Asimismo, el Frente Amplio, Peruanos Por el Cambio y Perú Patria Segura contemplan medidas con miras a reducir la desigualdad laboral – tanto en acceso al empleo como en salario – entre hombres y mujeres.

Respecto de la alternancia, Solidaridad Nacional propone fortalecer la Ley de Cuotas y el Frente Amplio una Ley de Alternancia.

Agenda LGTBI

Si bien los problemas de este sector de la sociedad se han hecho más visibles durante los últimos años, once de las diecinueve agrupaciones políticas que presentan candidatos presidenciales no incluyen ninguna medida a favor de este grupo de ciudadanos. Pareciera primar en estos postulantes la búsqueda de votos en los sectores más conservadores de la sociedad peruana antes que el combate a la discriminación y la violencia que sufren estas personas.

Cuatro planes de gobierno comprenden medidas legales para el reconocimiento jurídico de las parejas del mismo sexo que buscan unirse. El Frente Amplio plantea tanto el matrimonio igualitario y la unión de hecho, mientras que Peruanos Por el Cambio, Partido Humanista Peruano y Todos Por el Perú plantean la unión civil. Perú Patria Segura apuesta por el matrimonio igualitario. Si bien los candidatos de Acción Popular y Alianza Popular se han mostrado a favor de esta última forma de reconocimiento civil, no incluyeron esta medida en sus planes de gobierno.

Tanto TPP como PPK plantean la creación e implementación de un registro de violencia familiar y sexual para las personas LGTBI, así como desarrollar protocolos de recepción de es-

tas denuncias y capacitar a los funcionarios estatales en esta materia. Ambos planes, así como el del Frente Amplio, también contemplan la promulgación de una Ley de Crímenes de Odio que, entre otros supuestos, contemple la motivación por orientación sexual y la inclusión de los derechos de los peruanos LGTBI en los Planes Nacionales de Derechos Humanos y de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales. Estas agrupaciones, además, contemplan medidas legislativas contra la discriminación por orientación sexual.

El Frente Amplio contempla en su plan medidas de carácter simbólico, como la creación de días nacionales de reconocimiento y memoria de la comunidad LGTBI, promoción de la memoria histórica para visibilizar sus aportes en la construcción de la nación y la emisión de disculpas públicas por parte del Estado contra las víctimas de crímenes de odio y a la población LGTBI por los años de negligencia y abandono. También se contempla la creación de un Consejo Nacional para la Ciudadanía LGTBI.

Otros partidos contemplan medidas genéricas contra la discriminación, comprendiendo la orientación sexual. Se trata de Solidaridad Nacional, Partido Humanista Peruano y Partido Nacionalista Peruano.

Personas con discapacidad

Democracia Directa enfatiza en los aspectos estrictamente económicos, pues plantea generar mecanismos de emprendimiento empresarial para las personas con discapacidad. Mientras que el Frente Amplio indica que se debe “dar prioridad a un plano de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, con énfasis en el presupuesto y la importancia política de este tema.

En el caso de Fuerza Popular, se propone hacer efectiva la Ley General de la Persona con Discapacidad, promoviendo su reglamentación. Cabe indicar que esta norma ya cuenta con un reglamento expedido en 2015. Asimismo, señala que se debe potenciar los mecanismos de fiscalización para las cuotas laborales a favor de este sector de ciudadanos, así como otorgar una pensión de invalidez para las personas con discapacidad total o severa en situación de pobreza. Sin embargo, esta última medida ya es contemplada desde 2015 por el gobierno central. También busca fortalecer el liderazgo del CONADIS y promover un acuerdo nacional con las organizaciones civiles de discapacidad.

La propuesta de Orden tiene tres componentes fuertes: educación – en particular, educación especial -, priorización de la atención a las personas con discapacidad en áreas sociales y accesibilidad, así como en salud y práctica deportiva. Sin embargo, cae en el error de llamar discapacitados a las personas con discapacidad.

Perú Patria Segura señala dos medidas: el establecimiento de cuotas de empleabilidad, que ya se encuentran en la Ley General de la Persona con Discapacidad, así como una nueva autoridad sobre la materia: un viceministerio de la Persona con Discapacidad como parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Perú Posible menciona que se debe supervisar el cumplimiento de la normativa sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como promover la capacitación para mejorar su capacidad de empleo.

Peruanos Por el Cambio presenta una propuesta completa en esta materia, desde una mirada que acoge el modelo social sobre la discapacidad. Comprende el desarrollo de un modelo de inclusión educativa, que comprende atender a los estudiantes con necesidades educativas especiales estén o no asociadas a discapacidad. También contempla la expansión de los programas de capacitación laboral y de apoyo a los emprendimientos productivos para las mujeres en situación de discapacidad. Buscará reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, reformando el Código Civil para que sean reconocidas como sujeto de derecho. Además, se buscará garantizar el derecho a un empleo libremente aceptado, con remuneración similar a las demás personas por el mismo trabajo y en condiciones laborales que sean justas.

Otras medidas concretas que acoge el plan de PPK es la implementación de un nuevo Plan Nacional de Accesibilidad, la fiscalización desde la SBS a las compañías de seguros para evitar discriminación y asegurar la atención inclusiva en todas las dependencias públicas. Estas propuestas también son acogidas por Todos Por el Perú.

Además, el partido liderado por Julio Guzmán contempla la creación de una Oficina de Desarrollo Tecnológico en Salud para el desarrollo de prótesis de bajo costo. En esa línea, los héroes de las Fuerzas Armadas y Policiales que tengan alguna discapacidad física por cumplimiento de su deber, tendrán una prótesis 3D. Además, se contempla el incentivo para la creación de propuestas nuevas en salud para las personas con discapacidad.

Cabe señalar que ni APP, ni Alianza Popular ni Acción Popular han comprendido medidas para personas con discapacidad en sus planes de gobierno.

Pueblos indígenas

Los tres partidos que han sido gobierno en los últimos 15 años – Perú Posible, el APRA (a través de la Alianza Popular) y el Partido Nacionalista Peruano – no hacen ninguna alusión a la consulta previa en sus planes de gobierno. En el caso del último de los nombrados, esto llama a sorpresa, dado que ha sido durante este gobierno que la norma sobre este derecho fue promulgada y reglamentada, así como puesta en práctica.

Los partidos que son más enfáticos en esta materia son Acción Popular (“garantizar la aplicación de la consulta previa”), Alianza Para el Progreso (“la consulta previa será una regla de oro, pero también lo será el respeto absoluto de su veredicto”), Democracia Directa (“defensa del derecho a la consulta previa”), el Frente Amplio (“pleno ejercicio del derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas, mejorando su implementación en coordinación con las instancias involucradas”), Peruanos por el Cambio (“continuar implementando”) y Solidaridad Nacional (“aplicación efectiva”). Orden también hace una mención a este derecho. Perú Libertario va más allá en los alcances del Convenio 169 y propone que la consulta previa implique un derecho a veto.

Por su parte, Fuerza Popular indica que este derecho procedimental se implementará “en los casos que corresponda”, lo que denota cierta ambigüedad en su redacción. Mientras que Todos Por el Perú identificará los procesos de consulta que se encuentran “trabados” con miras a su viabilidad. Cabe indicar que el candidato de este último partido ha tenido declaraciones contradictorias e imprecisiones sobre el ejercicio de este derecho.

Además, Perú Patria Segura anuncia la creación del Viceministerio de Consulta Previa, dentro del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Con ello, se cerraría el Viceministerio de Interculturalidad, actual ente rector sobre la materia. Mientras que el FA indica que creará una autoridad sobre pueblos indígenas que, de preferencia, estará adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, sin indicar el destino de la entidad que actualmente está encargada de la consulta previa y las políticas sobre pueblos indígenas.

Más allá de la consulta previa, existen otras iniciativas. Alianza Popular propone el denominado “canon comunal”, que implica destinar parte de lo recaudado por el canon minero y petrolero directamente a las comunidades campesinas y nativas. Aún se requiere que se expliciten los alcances técnicos de la propuesta. También se contempla incorporar a los líderes nativos a las redes de líderes del agua.

Acción Popular incide básicamente en los siguientes temas: acceso a los servicios del Estado en lenguas nativas, educación intercultural bilingüe, adaptación de la legislación nacional a las necesidades de las comunidades nativas y la formación de jueces e intérpretes en lenguas originarias. Mientras que Alianza Para el Progreso enfatiza en el empleo de métodos tradicionales en salud. En el caso de Democracia Directa, se incide en la defensa y promoción de la biodiversidad, la revaloración de la producción familiar campesina y de la agricultura familiar.

Fuerza Popular señala como medida culminar con la titulación de comunidades campesinas y nativas. La misma medida es propuesta por Peruanos Por el Cambio, el Frente Amplio y Todos Por el Perú. Ninguna de estas agrupaciones indica cómo va a llevar a cabo este proceso que implica altos costos y una fuerte institucionalidad.

El Frente Amplio postula el respeto y la promoción de los planes de vida de las comunidades en consonancia con las propuestas de desarrollo nacionales. También propone distritos electorales indígenas, un Instituto Peruano de Lenguas Indígenas dentro del Ministerio de Cultura, un Programa Nacional de Recuperación e Investigación de Tecnologías Indígenas y Conocimientos Originarios, el uso de lenguas originarias como idiomas de aprendizaje y brindar servicios públicos en lenguas originarias.

El Partido Humanista propone un plan nacional de titulación de bosques comunales, la revisión de la ley de concesiones forestales y la participación de las comunidades indígenas en la gestión y aprovechamiento de las mismas. Mientras que el actual partido de gobierno incide en la educación intercultural bilingüe, la titulación de tierras en zonas rurales y la promoción de la salud de la mujer joven en comunidades indígenas.

Perú Nación indica que se debe concluir con la demarcación territorial de las comunidades campesinas y nativas, respetando el hábitat de las etnias originales, así como la participación de las comunidades en los beneficios de la explotación de sus recursos. Por su parte, Perú Posible habla de la creación de la entidad que represente a los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos – a pesar de la existencia del Viceministerio de Interculturalidad –; la realización de un censo indígena; menciones a políticas de educación y salud intercultural; el reconoci-

miento de idiomas originarios aún no reconocidos; la implementación de mecanismos para dar beneficios directos a las comunidades indígenas de las actividades extractivas; agilizar la titulación de tierras y proteger a los pueblos indígenas en aislamiento.

Peruanos Por el Cambio y Todos Por el Perú coinciden en proponer la titulación de las comunidades campesinas y nativas, finalizar la adecuación de las reservas territoriales a reservas indígenas para pueblos en situación de aislamiento y fortalecer la autoridad nacional en pueblos indígenas. Estas medidas se colocan en forma general, sin hacer muchas especificaciones sobre cómo las llevarán a la práctica. PPK también propone un relanzamiento de la educación intercultural e incluir la variable étnica en el Censo 2017. TPP también busca impulsar la interculturalidad a través del uso de medios de comunicación del Estado, así como la creación de una instancia de coordinación interministerial y descentralizada que haga un plan de trabajo sobre la situación de los pueblos indígenas.

Solidaridad Nacional coloca en su plan de gobierno como medidas para los pueblos indígenas: el derecho a ser juzgado en el propio idioma, la reformulación de la ley de concesiones forestales, el impulso de programas de riego tecnificado para mejorar los emprendimientos rurales de jóvenes de comunidades campesinas y la promoción de la titulación de los bosques comunales.

Finalmente, tres partidos anuncian medidas para los pueblos afroperuanos: Perú Posible, Perú Patria Segura y Todos Por el Perú.

Trata de personas

Únicamente Peruanos Por el Cambio plantea un nuevo Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas. Específicamente indica "Diseñar e implementar con los recursos necesarios un nuevo Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas para el período 2016-2021, en el marco de la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus diversas Formas de Explotación, las leyes nacionales e internacionales vigentes y, bajo una perspectiva de prevención y protección de los derechos humanos de las víctimas y sobrevivientes de este delito".

Fuerza Popular anuncia tener una instancia para el cumplimiento de este plan. Mientras que el Frente Amplio señala la regulación de la trata de personas como medida y Perú Posible anuncia que tendrá un rol más activo contra la trata de personas.

Un balance final

Preocupa, en términos generales, las omisiones al tema de derechos humanos en varios planes de gobierno. En particular, por sus posibilidades de llegar al gobierno o al Congreso de la República, los documentos presentados por Alianza Para el Progreso del Perú y Alianza Popular no presentan políticas sobre las materias arriba planteadas. El conglomerado de partidos que postula a César Acuña solo hace alusiones al cumplimiento estricto de la consulta previa y algunas medidas en el tema de violencia contra la mujer, mientras que la coalición que presenta como candidato presidencial a Alan García solo cuenta con algunas medidas vinculadas a políticas de género, en lo que se refiere a acelerar los procesos de filiación y alimentos, así como en torno a la violencia familiar y contra la mujer. Lo mismo se puede decir de dos partidos que han tenido res-

ponsabilidades de gobierno. Perú Posible, en cuyo gobierno trabajó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, apenas tiene algunas medidas sobre pueblos indígenas. Acción Popular, que postula a un académico con credenciales democráticas como Alfredo Barnechea, tampoco cuenta con un capítulo especial dedicado a esta materia, a pesar de mostrarse a favor de algunos temas señalados en la Agenda de Derechos Humanos.

Además, si bien sus opciones de llegar a la presidencia son reducidas, preocupa que el Partido Nacionalista Peruano, actualmente en el gobierno, tenga pocas propuestas sobre las materias arriba planteadas y que las mismas sean bastante genéricas en su planteamiento.

Fuerza Popular ha intentado colocar algunos temas de derechos humanos en su plan de gobierno, en un intento de respuesta a sus críticos y como parte de su estrategia electoral para intentar disminuir el voto en contra de quienes se opusieron al gobierno de la década de 1990. Más allá de estas motivaciones, existen defectos en la inclusión de algunas propuestas, dado que algunas cuestiones planteadas en su plan de gobierno ya vienen siendo implementadas en este gobierno.

Se puede concluir que el Frente Amplio, Peruanos Por el Cambio y Todos Por el Perú son los partidos que han incorporado más contenidos sobre derechos humanos en sus planes de gobierno. Resulta importante que estos tres partidos hayan hecho estas menciones, pero se requerirá que, durante la campaña, hagan mayores precisiones sobre la materia.

Finalmente, se puede señalar que, más allá de la presencia de estos temas en los planes de gobierno, se requiere que, una vez que sean elegidas las nuevas autoridades, cumplan con sus compromisos en forma estricta. Y sobre todo, que estos contenidos puedan ser incorporados en políticas públicas realmente consistentes.

José Alejandro Godoy
Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP