



Informe Alternativo a los informes periódicos 22° y 23° del Perú para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)¹

-5 de octubre de 2016-

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP) es una unidad académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú y fue fundado en el 2004. Su presidente es Salomón Lerner Febres, rector emérito de la PUCP y ex presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú. Su objetivo está orientado al fortalecimiento de la democracia y a la vigencia de los derechos humanos en el Perú mediante la formación académica y la capacitación profesional, la investigación aplicada, la generación de espacios de diálogo y debate, y la promoción de políticas públicas en la sociedad civil y el Estado.

El IDEHPUCP desarrolla su labor en alianza con diversos organismos nacionales e internacionales, gobiernos regionales y locales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, y ciudadanos comprometidos con la cultura democrática del país. De esta manera, el IDEHPUCP es una institución con amplia experiencia en el área de los derechos humanos tanto desde una perspectiva académica, como en la incidencia directa en la sociedad.

¹ El presente informe fue supervisado por Cristina Blanco Vizarreta, coordinadora del Área Académica y de Investigación; y elaborado de manera conjunta por Cécile Blouin, investigadora principal; Carmela García Ganoza, asistente de investigación; Lorena Vilchez Marcos, asistente de investigación; y Tania Gómez Perochena, asistente de Investigación. Gustavo Zambrano Chávez, investigador principal en temas de pueblos indígenas, brindó asesoría para elaborar el documento.

I. INTRODUCCIÓN

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, CERD) es un órgano de expertos independientes creado por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (en adelante, la Convención) con el objetivo de supervisar su aplicación por los Estados partes². El Estado peruano ratificó la Convención el 22 de setiembre de 1971, en virtud de lo dispuesto por el Decreto Ley N°18969. La Convención entró en vigor para el Perú el 29 de octubre de 1971.

En virtud del artículo 9 de la Convención, los Estados Partes tienen la obligación de presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la misma. De esta manera, corresponde que el Estado peruano presente sus informes periódicos N° 22 y N° 23, a más tardar el 29 de octubre de 2016³.

En el contexto de la evaluación que realiza el CERD, el IDEHPUCP ha elaborado el presente Informe Alternativo con el objetivo de presentar un análisis sobre la discriminación racial que sufren los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, así como los solicitantes de asilo y refugiados en el país. Para ello, la metodología utilizada incluyó la revisión de la normativa vigente, documentos producidos por la sociedad civil, así como la realización de solicitudes de acceso a la información pública a fin de obtener y examinar estadísticas, data y políticas públicas adoptadas en relación a los grupos antes mencionados.

El presente informe se estructura en torno a cuatro temas, los cuales han sido evaluados a partir de las recomendaciones efectuadas por el CERD en sus Observaciones finales del año 2014. De esta manera, en primer lugar, se presentará la situación de la población afroperuana e indígena. En segundo lugar, se analizará la normativa peruana que regula el uso de la fuerza en conflictos sociales, abordándose aquellos puntos que requieren modificaciones legislativas. Posteriormente, se analiza la situación de las reparaciones post-conflicto en el Perú, indicando las principales limitaciones del Plan Integral de Reparaciones de las víctimas del conflicto armado, así como recomendaciones o sugerencias. En cuarto lugar, se analiza la situación de los refugiados y solicitantes de asilo, con particular atención a las dificultades de acceso a salud, empleo y educación. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones elaboradas a partir del análisis de los temas antes referidos.

² Fuente: sitio web < <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CERD/Pages/CERDIndex.aspx>>. Consulta: 03 de agosto de 2016.

³ CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° del Perú (CERD/C/PER/CO/18-21). 25 de setiembre de 2014, párrafo 31.

II. SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN AFROPERUANA E INDÍGENA

2.1. Información estadística sobre población afroperuana e indígena

Aunque la visibilidad en el sistema estadístico nacional es un medio para lograr el desarrollo de políticas de inclusión y desarrollo de la población afroperuana e indígena, el Estado peruano se ha retrasado en la incorporación de estadísticas étnicas en los censos nacionales. De esta manera, no se tienen datos estadísticos consolidados ni actualizados.

La invisibilidad estadística de la población afroperuana sido reconocida por el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana 2016-2020, aprobado el 15 de julio del 2016 mediante Decreto Supremo N° 003-2016-MC. Este plan tiene cuatro objetivos estratégicos. El primero de ellos se refiere precisamente a la importancia de garantizar la visibilidad estadística de la población afroperuana respetando su derecho a la identidad étnica. En esta lógica, se reconoce la existencia de limitada información estadística sobre la situación de la población afroperuana.

Ciertamente, existe información oficial sobre la población afroperuana a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHU), la Encuesta Nacional Continua (ENCO) y la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. Sin embargo, debido a que el último Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007 no incluyó preguntas de autoidentificación, todavía no se cuenta con un registro exacto del total de habitantes que se identifican como afroperuanos.

En el 2013, mediante la Resolución jefatural 167-2013-INEI del 25 de junio de 2013, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) creó el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE) con la finalidad de elaborar una propuesta metodológica que permita identificar a la población indígena y afroperuana para la construcción de un Sistema de Estadísticas de Etnicidad. Su Secretaría Técnica está a cargo de la Dirección Nacional de Censos y Encuestas del INEI. Cabe resaltar que en el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2017, se incluirá una pregunta de auto identificación étnica⁴. No obstante, aún está pendiente fortalecer el trabajo del Comité en la concientización de la importancia de la autoidentificación étnica, la generación de estadísticas y la realización de programas formativos sobre el tema.

En el año 2014, el Ministerio de Cultura y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) elaboraron el Estudio Especializado sobre Población Afroperuana⁵ (EEPA) que contiene información desagregada y específica sobre sus condiciones de vida, empleo, salud, educación, experiencia de discriminación y violencia, cultura e identidad. Aunque este documento constituye una base importante para visibilizar la situación socioeconómica y los problemas que enfrentan los afroperuanos, no tenía como objetivo proporcionar una estadística sobre el número total de habitantes.

⁴ El IDEH-PUCP presentó una solicitud de acceso a la información pública el 11 de julio de 2016 recaída en el Expediente N° 2016-15754, en la que se solicitó información respecto al estado del proceso para determinar indicadores y variables en lo relativo a pueblos indígenas y afrodescendientes del Censo Nacional 2017, y sobre el nivel de participación de la población afroperuana e indígena en la elaboración de la metodología. Sin embargo, a la fecha, no se ha cumplido con remitir la información correspondiente.

⁵ El Estudio se encuentra disponible en: <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBRO_EEPA_mincugrade.pdf>. Consulta: 03 de octubre de 2016.

El recojo de información se realizó entre los meses de enero y febrero de 2014, y estuvo compuesto por una muestra de un total de 3,101 hogares. Además, se desarrolló en siete regiones de la costa del país, siendo Ica, Lima y Piura las que mayor porcentaje de la muestra concentraron, teniendo el 27.0 %, 40.2% y 19.6 % de la población afroperuana encuestada⁶. Entre los principales hallazgos se encuentran los siguientes:

- a) En el 2014, el 8 % de la población afroperuana ocupaba viviendas inadecuadas.
- b) Más de la tercera parte de esta población (37%) percibiría ingresos por debajo del salario mínimo vital (S/. 750.00), tratándose en la mayoría de casos de mujeres afroperuanas.
- c) Entre el 2004 y 2014, el 33,1 % de las y los jóvenes afroperuanos entre 18 y 26 años accedían a la educación superior; sin embargo, la tasa de acceso sigue siendo menor al promedio nacional de 43,4 %.
- d) El 39 % de jóvenes se dedica exclusivamente a trabajar, el 17, 85 % estudia y trabaja y el 15,24 % solo estudia. La mayoría de jóvenes que trabajan son hombres.
- e) El 43,3 % de los y las encuestados ha presenciado algún tipo de situación de discriminación o maltrato hacia personas afroperuanas, siendo la raza o el color de piel el principal motivo en el 31,1 % de los casos. Este porcentaje se eleva especialmente en Lima y en zonas urbanas.
- f) El 24,1 % de mujeres afroperuanas ha sufrido violencia psicológicas, el 23,7 % violencia física; y el 4,7 % violencia sexual. Existe una relación entre la historia de violencia familiar de las mujeres y la probabilidad de sufrirla. De esta manera, el 36,7 % de mujeres afroperuanas que fueron agredidas tienen madres que experimentaron lo mismo; mientras que, entre las mujeres cuyas madres no fueron agredidas el 18,1 % fue violentada⁷.
- g) La mayoría de entrevistados se identificaron como “negros, morenos, zambos y afroperuanos” de acuerdo a sus costumbres y antepasados (87.7 %). Por otro lado, en cuanto a la auto identificación múltiple con opciones múltiples de respuesta, el 79,2 % de la muestra de población afroperuana se autoidentifica como “negro, zambo o moreno”, mientras que un menor porcentaje se autoidentifica como afrodescendiente (40,3%) o afroperuano (44.2 %) ⁸.

La información de la población afroperuana debe encontrarse desglosada por sexo, edad y discapacidad. Este estudio incluye datos importantes referidos a la población económica activa por género y por edad, los ingresos divididos según el género del/la jefe de hogar, el nivel educativo del jefe de hogar por sexo, la asistencia a centros educativos por edad, la discriminación hacia el jefe o jefa de hogar, la violencia contra la mujer, entre otros. De este modo, se evidencia una recopilación de datos e indicadores desglosados por sexo y edad, mas no por discapacidad. Todo ello a pesar de que sí existe información oficial actualizada al 2013 sobre el número total de personas con discapacidad en el país.

En el caso de los pueblos indígenas, la información oficial ha resultado ser insuficiente también. El Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007 no ofreció un registro certero sobre el número de población indígena, pues tiene como base una única pregunta sobre la lengua materna. Ello no permitió incluir a la población indígena que ha dejado de practicar su lengua originaria. A pesar de ello, sí ha habido esfuerzos gubernamentales importantes como la creación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios que muestra los 55 pueblos indígenas u originarios identificados a la fecha por el Viceministerio de Interculturalidad. La Base de Datos incluye la relación de pueblos

⁶ Benavides, Martin y otros. Estudio Especializado sobre Población Afroperuana. Lima: Ministerio de Cultura/ GRADE, 2014, p. 10.

⁷ *Ibid.* pp. 7-8.

⁸ *Ibid.* p. 96.

indígenas u originarios, sus denominaciones y autodenominaciones, su información étnica y cultural, sus referencias geográficas, sus instituciones y organizaciones de representación y su participación en procesos de consulta previa.

2.2. Consulta previa y explotación de recursos naturales

El Estado ha regulado el derecho a la consulta previa por medio de la Ley N° 29785 – Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicada el 7 de diciembre de 2011, y el Decreto Supremo N° 001-2012-MC – Reglamento de la Ley de Consulta Previa, publicado el 3 de abril de 2012. A partir de ello, se han registrado 23 casos de procesos de consulta previa. En este aspecto, lo importante será que se logren cumplir con los acuerdos asumidos y garantizar que los procesos de consulta no supongan un mero trámite, sino un espacio de verdadero diálogo intercultural.

Asimismo, es importante retomar la discusión respecto a la propuesta de modificación del Reglamento del Congreso para la incorporación del proceso de consulta previa en materia legislativa, en el caso de normas que afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En el 2014, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Legislativo aprobó un dictamen para modificar el Reglamento del Congreso de la República, por medio del cual se alcanzó un consenso mínimo con los representantes de organizaciones de pueblos indígenas. Sin embargo, desconociendo algunos puntos esenciales de este acuerdo previo, se elaboró un nuevo predictamen que fue debatido por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 8 de setiembre de 2015.

De otro lado, se debe fortalecer la confianza entre el Estado y los pueblos indígenas en el marco de un proceso de diálogo, de manera que se puedan recoger otras demandas referidas a necesidades básicas de la población que vayan mucho más allá de lo que se le consulta. Además, es necesario fortalecer y mantener el Viceministerio de Interculturalidad como una entidad con una responsabilidad específica sobre asuntos indígenas con alto nivel jerárquico y presencia constante en el aparato del Estado para elaborar políticas públicas interculturales y ser el eje director al resto de sectores en esta materia.

2.3. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en situación de contacto inicial

El Perú es el segundo país con mayor número de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en situación de contacto inicial de la región. Mediante el DS-001-2014-MC, publicado el 4 de abril de 2014, se reconoció la existencia de seis pueblos indígenas en situación de aislamiento - Isconahua, Mashco Piro, Machiguenga (Nanti), Mastanahua, Murunahua y Chitonahua - y de tres pueblos indígenas en situación de contacto inicial - Yora (Nahua), Machiguenga (Nanti y Kirineri) y Amahuaca. Actualmente, existen cinco Reservas Territoriales – Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, Isconahua, Madre de Dios y Murunahua - que se encuentran en proceso de adecuación para constituirse como Reservas Indígenas⁹.

Han habido algunos avances en el marco de protección de derechos de los pueblos, como por ejemplo, la publicación del el Decreto Supremo N° 007-2016-MC de 24 de julio de 2016, en el que

⁹ Ministerio de Cultura. Los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en la Amazonía peruana: mecanismos para la protección de sus derechos. Lima: Ministerio de Cultura, 2016, p. 63.

se recategoriza las Reservas Territoriales Isconahua, Mashco Piro y Murunahua como Reservas Indígenas. Sin embargo, también se han registrado ciertos retrocesos como las modificaciones realizadas al Reglamento de la Ley N° 28736 – Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial por medio del Decreto Supremo N° 008-2016-MC. A partir de esta modificación, las opiniones técnicas del Viceministerio de Interculturalidad para la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental no tienen carácter previo ni vinculante, en los casos en que se plantee la exploración y explotación de recursos naturales sobre una reserva indígena. De la misma manera, se ha modificado el artículo 7 del Reglamento y se ha establecido el carácter previo y vinculante de las Opiniones Técnicas solamente cuando se refiera al componente social de los estudios ambientales, y no respecto a todo el instrumento.

Además, se encuentra pendiente el fortalecimiento de las labores de fiscalización de ingresos no autorizados a las Reservas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, pues estas situaciones podrían conllevar a la vulneración de la integridad física, cultural y psicológica de estos pueblos. Así también, como se mencionó anteriormente, es necesario concluir con los procesos de adecuación de las reservas territoriales a reservas indígenas.

Cabe resaltar que la explotación del lote petrolero 88 se superpone a las $\frac{3}{4}$ partes de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti. El día 25 de julio del presente año la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) denunció que los miembros del pueblo Nahua se encuentran en un grave estado de salud. Así, indicó que presentan enfermedades como infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas, hepatitis B y tuberculosis y que la mayoría de la población sufre de desnutrición crónica y está contaminada con altas concentraciones de mercurio en la sangre. Además, resaltó que el Estado peruano ha retrasado la publicación del informe de Análisis de la Situación de Salud (ASIS) del Pueblo Nahua debido a pretextos burocráticos¹⁰.

2.4. Lucha contra el racismo y la discriminación racial

La Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD) fue creada mediante el Decreto Supremo N° 015-2013-JUS, publicado el 6 de diciembre de 2013. En el marco de sus funciones, en julio de 2015 se lanzó la “Plataforma contra la discriminación” como una herramienta vía web que permite recibir denuncias por actos de discriminación, derivarlos a los órganos encargados y darles seguimiento. Pese a que la [página web](#) sigue habilitada, no se ha recibido mayor información sobre su funcionamiento y resultados¹¹. Un aspecto positivo del trabajo de la CONACOD que debemos resaltar es la organización del Segundo Concurso Nacional de Ensayos en Derechos Fundamentales que consiste en la presentación de un trabajo académico sobre el derecho a la igualdad y no discriminación por parte de estudiantes o egresados de las facultades de Derecho del país.

¹⁰ AIDSESP. Pronunciamiento: Yoras/Nahuas de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti continúan muriendo por enfermedades y el Estado oculta informes sobre su situación. Lima: AIDSESP, 2016. Disponible en: <<http://www.aidesepe.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/Pronunciamiento-AIDSESP-ASIS-Nahua-Julio-2016.pdf>>. Consulta: 01 de agosto de 2016.

¹¹ El 11 de julio de 2016 el IDEHPUCP presentó una solicitud de acceso a la información pública al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la que se solicitó información respecto a la implementación y estado actual de funcionamiento de la Plataforma contra la Discriminación, así como el número de denuncias recibidas y el resultado del seguimiento de casos. Sin embargo, a la fecha, no se ha cumplido con remitir la información correspondiente.

III. USO DE LA FUERZA EN CONFLICTOS SOCIALES

Durante el período de 2011 a agosto de 2015 se han producido un total de 45 muertes vinculadas a conflictos sociales¹². Asimismo, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, 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 socio ambientales. Entre estos sobresalen los relacionados con la minería (91), hidrocarburos (23) y energía (11)¹³.

3.1. Regulación del uso de la fuerza

La expedición del Decreto Legislativo 1186 – Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, el 16 de agosto de 2015 constituye un avance en la materia. Esta norma incorpora en su artículo 4 los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Complementariamente, esta norma establece distintos niveles de uso de la fuerza, desde la presencia policial, la negociación y guía hasta el control físico, las tácticas defensivas no letales y, finalmente, el uso de la fuerza letal. Asimismo, el artículo 5 incorpora entre los criterios de interpretación al Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y las decisiones de organismos supranacionales, como son los estándares recogidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Adicionalmente, el 27 de julio de 2016 se publicó el Decreto Supremo N° 0125-2016-IN, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1186. Este Reglamento incorpora en su artículo 3 la definición de uso arbitrario de la fuerza como “todo uso de la fuerza no justificado, con incumplimiento de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y que afecta derechos fundamentales”. Además, el artículo 6 busca desarrollar el contenido de los principios comprendidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1186. En relación a las acciones posteriores al uso de la fuerza, el artículo 12 del Reglamento detalla el contenido del informe que deberá presentarse cada vez que se haga uso de la fuerza y el artículo 13 establece el procedimiento a seguir en caso el uso de la fuerza tenga como resultado heridos o muertos.

No obstante, aún se encuentra pendiente la adecuación de las normas que regulan el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas. El Decreto Legislativo 1095 – Decreto Legislativo que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional, publicado el 1 de setiembre de 2010, prevé en sus artículos 4.2 y 4.3 la intervención de las fuerzas armadas a fin de hacer uso de la fuerza pública, en apoyo a la Policía Nacional. Sin embargo, resulta necesario realizar las siguientes reformas a esta norma:

- a) Reformar el artículo 3 a fin de revisar la definición de “grupo hostil”, de manera que no se incluya en esta categoría las manifestaciones sociales o disturbios generados a partir de exigencias socio ambientales de pueblos indígenas.

¹² Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual de Derechos Humanos 2014-2015. Disponible en: <<http://derechoshumanos.pe/2015/08/informe-anual-2014-2015/>>. Consulta: 01 de agosto de 2016.

¹³ Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Elecciones 2016. La agenda de Derechos Humanos. Lima, 2015, p. 8. Disponible en: <<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2015/12/VERSI%C3%93N-15-dic-2015.pdf>>. Consulta: 01 de agosto de 2016.

- b) Enmendar el artículo 4.3 con el objeto de delimitar el elemento “demás casos constitucionalmente justificados”, de manera que se interprete como aquellos casos en donde se ponga en peligro la vida, integridad, salud y seguridad de las personas.
- c) Modificar el artículo 27 que otorga competencia al Fuero Militar Policial para examinar las conductas ilícitas realizadas por el personal militar bajo el amparo del Decreto Legislativo.

3.2. Responsabilidad penal

El Código Penal peruano dispone en el artículo 20, inciso 11– introducido a través de la Ley 30151 – una exención a la responsabilidad penal del personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. La existencia de esta norma es preocupante en un contexto en el que se registra un alto número de víctimas producto del uso de la fuerza en protestas sociales. Así, desde el 2006 al 2015 se ha registrado la muerte de 125 personas¹⁴. Solo en los últimos cinco años se han producido un total de 50 muertes y 750 heridos¹⁵. A ello, se suma un clima de impunidad, ya que desde el 2002 hasta el 2015 no se había condenado a ningún responsable¹⁶.

Es urgente impulsar la derogación del artículo 20, inciso 11 del Código Penal para asegurar el acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares, especialmente, los miembros de pueblos indígenas afectados por el uso excesivo de la fuerza.

IV. SITUACIÓN DE LAS REPARACIONES POST - CONFLICTO EN EL PERÚ

El Plan Integral de Reparaciones (PIR) para las víctimas del conflicto armado interno (1980-2000) fue creado el 6 de julio de 2006 por medio de la Ley N°28592 y bajo la dirección de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN). Este plan incluye los siguientes programas de reparación: a) Programa de restitución de derechos ciudadanos b) Programa de reparaciones en educación c) Programa de reparaciones en salud d) Programa de reparaciones colectivas e) Programa de reparaciones simbólicas f) Programa de promoción y facilitación al acceso habitacional g) Otros programas que la Comisión Multisectorial de Alto Nivel apruebe¹⁷.

Identificamos tres limitaciones que deben tomarse en cuenta para una mejor implementación del Plan en relación con las necesidades de las víctimas:

4.1. Problemas con la implementación en concreto

Entre los problemas de la implementación del PIR, se encuentran los siguientes:

- a) Existe una primacía de la lógica administrativa y burocrática de la implementación del PIR junto a la ausencia de un discurso reparador que le adhiere un contenido simbólico de ciudadanía y

¹⁴ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Ob. cit.

¹⁵ SERVINDI. 50 muertos y 750 heridos en conflictos sociales en 5 años. 14 de julio de 2016. Disponible en: <<https://www.servindi.org/actualidad-noticias/14/07/2016/50-muertos-en-conflictos-sociales-deja-el-gobierno-de-humala>>. Consulta: 3 de octubre de 2016.

¹⁶ Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Ob. cit.

¹⁷ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Reglamento de la Ley N° 28592, ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR. 6 de Julio del 2016.

restauración de derechos vulnerados a las víctimas por parte del Estado¹⁸ que causa una insatisfacción del acceso a la justicia por parte de las víctimas¹⁹. Por ejemplo, la reparación en salud se ha realizado por medio del Seguro Integral de Salud (SIS) que sirve para responder a situaciones de pobreza. Tampoco hay abordaje de reparaciones múltiples, aun cuando 11,273 casos de afectación de múltiples derechos²⁰. De esta forma no se incluyen medidas especializadas en relación al impacto y naturaleza de la afectación de la violencia.

- b) El cierre de la lista de beneficiarios a reparaciones dado por el Decreto Supremo N° 051-2011, fue una decisión unilateral que no involucró a las organizaciones de víctimas en su elaboración y que no permite ampliar el alcance del programa, que solo ha alcanzado a 1/3 de las víctimas.
- c) El monto de 10,000 soles de reparaciones resulta insuficiente, ya que suele ser repartido entre los familiares del afectado, recibiendo individualmente en promedio solo entre mil y 5 mil nuevos soles. Se indica que no hay una correspondencia entre el agravio sufrido y el monto reparatorio²¹ ya que esta cantidad no permite recuperar las condiciones, recursos, capacidades, oportunidades y calidad de vida perdida por efectos de la violencia²².
- d) No existe una implementación concreta del enfoque de género en los siete ámbitos del PIR. Resalta el hecho de que la violación sexual (siendo el 97% de las víctimas mujeres) no sea incluida como factor para poder ser inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV), lo cual lleva a que no ha habido ni una reparación por violación sexual. Cabe indicar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ordenado que el Estado peruano desarrolle protocolos de investigación para casos de tortura, violación sexual y otras formas de violencia sexual, conforme a los estándares internacionales²³, así como que implemente “un mecanismo que permita a todas las mujeres víctimas de la práctica generalizada de la violación sexual y otras formas de violencia sexual durante el conflicto peruano [...] tener acceso gratuito a una rehabilitación especializada de carácter médico, psicológico y/o psiquiátrico dirigido a reparar este tipo de violaciones”²⁴.

Es importante recalcar que el 8 de septiembre de 2016 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por medio del Decreto Supremo N°012-2016-JU, reestableció el proceso de determinación e identificación de los beneficiarios civiles, militares y policías del programa de reparaciones económicas para poder cumplir con las más de 2,000 víctimas que quedaron fuera en

¹⁸ Veasé Chavez, Carmela. Política y reparación en el postconflicto peruano. Reflexiones sociológicas desde las luchas por el reconocimiento. Ponencia presentada en el marco del VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política – ALACIP. Lima, 2015.

¹⁹ Estas inquietudes y reclamos ante la insuficiencia de la justicia recibida ha sido expresada en diversos espacios de la sociedad civil por parte de las organizaciones de familiares, como en el Foro Público “Avances en la implementación de la Política de Estado N° 30: Balance de la Implementación del PIR, a 10 años de la ley N° 28592” en 2015.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Audiencia pública del 157 periodo de Sesiones de la CIDH. Plan Nacional de reparaciones en Perú. 2016 Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=MukmvZ0Ale0>>. Consulta: 01 de agosto de 2016.

²¹ *Ibíd.*

²² Chávez, Carmela. Ob. cit., p.7.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Espinoza González vs. Perú. Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Puntos resolutivos, párr. 13.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 15.

el cierre del RUV en el 2011²⁵. Además, se recalca el planeamiento para cumplir con el pago de doble afectación a las víctimas y los programas de salud, vivienda, becas y seguridad²⁶.

En suma, podemos determinar que a pesar de los anuncios recientes para mejorar la política estatal de reparaciones, se puede determinar que el Estado peruano no ha cumplido con todos los criterios dictados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para las reparaciones: restitución de derechos, indemnización por daños materiales y morales, petición de disculpas públicas, restitución del honor, reconocimiento de responsabilidad, garantía de investigación y sanción de los crímenes, entre otros²⁷.

4.2. Participación de pueblos indígenas en la elaboración e implementación de los programas de reparación

Es crucial recalcar que el 75% de las víctimas fatales y desaparecidos reportados por la CVR tenían como idioma materno a una “lengua nativa”²⁸, lo que hace a los pueblos indígenas un beneficiario central de las reparaciones. En cuanto a la implementación de las reparaciones colectivas, que incluyen a las comunidades campesinas e indígenas como beneficiarias, se encuentra un alcance insuficiente: 37,03% hasta el 2015 según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). Asimismo, existen problemas como la falta de información sobre los trámites del PIR hacia estas comunidades y falta de apoyo técnico para llevar a cabo los proyectos²⁹ que dificultan su participación efectiva en el proceso de reparación colectiva.

Asimismo, existen aspectos que revelan una falta de énfasis en las necesidades concretas de esta población: no se incluye a los desplazados como acreedores de las reparaciones colectivas, a pesar de que una cantidad importante de comunidades amazónicas sufrieron esta afectación a sus derechos. Otro ejemplo es la reparación en acceso habitacional que solo están previstas para las áreas urbanas, no tomando en cuenta las diferencias en el acceso a saneamiento físico y legal de las comunidades alejadas.

En conclusión, a pesar de ser beneficiarios centrales del PIR, la implementación de las reparaciones colectivas aún tiene grandes retos pendientes: ampliar su alcance; impulsar la información sobre los trámites y el apoyo técnico y enfatizar en las necesidades de esta población desde un enfoque intercultural.

²⁵ Decreto Supremo N° 012-2016-JU del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <<http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/09/08/1425978-6.html>>. Consulta: 03 de octubre del 2016.

²⁶ Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social. Registro Único de Víctimas será reabierto. 04 de setiembre de 2016. Disponible en: <<http://lum.cultura.pe/noticias/registro-%C3%BAnico-de-v%C3%ADctimas-de-la-violencia-ser%C3%A1-reabierto>>. Consulta: 03 de octubre de 2016.

²⁷ Villasante, Mariella. Primer congreso nacional de organizaciones regionales de Víctimas de la violencia. A 12 años de la búsqueda de la verdad, justicia y reparaciones dignas. Opinión en IDEHPUCP. 2015. Disponible en: <<http://idehpucp.pucp.edu.pe/comunicaciones/opinion/primer-congreso-nacional-de-organizaciones-regionales-de-victimas-de-la-violencia-a-12-anos-de-busqueda-de-la-verdad-justicia-y-reparaciones-dignas/>>. Consulta: 01 de agosto de 2016.

²⁸ Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final. Capítulo 3: Rostros y perfiles de la violencia. Lima, 2003, p. 160.

²⁹ *Ibid.*

4.3. Estado de víctimas de esterilización forzosa

El 27 de julio de 2016, la Fiscalía archivó la denuncia de 2,074 mujeres³⁰ contra el ex presidente Alberto Fujimori y los ex ministros de Salud, Eduardo Yong Motta, Marino Costa Bauer y Alejandro Aguinaga por el caso de las esterilizaciones forzadas ocurridas entre 1996 y el 2000. Se indica que aunque las esterilizaciones respondieron a una política de Estado, no se encuentran pruebas para calificarlas como crímenes de lesa humanidad, ya que no tenían como objetivo la eliminación de un determinado grupo social o étnico. No obstante, se constatan casos aislados de violaciones de derechos humanos dentro del programa, para lo cual se abrirán investigaciones a los doctores y especialistas de la salud involucrados.

La imposibilidad de estos casos de llegar al Poder Judicial se ha mantenido desde 1997 hasta la fecha. Estos hechos han causado la indignación de diferentes espacios de la organización civil (como por ejemplo, la Asociación de mujeres de la provincia de Huancabamba, organización de más de 300 mujeres afectadas) o el Instituto de Defensa Legal y DEMUS, que han presentado una queja de hecho ante la Fiscalía Superior³¹ argumentando que solo 3,000 pudieron ofrecer su testimonio a la Fiscalía y solamente siete se indicaron como casos de violación de derechos humanos, a pesar de las múltiples pruebas con las que se cuentan³². Podríamos calificar esta situación como un caso de impunidad y falta de voluntad desde las instituciones judiciales para hacer efectivos los derechos de uno de los sectores más vulnerables de nuestro país: las mujeres campesinas quechua hablantes.

V. SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO

En diciembre de 2014, el Perú, junto con otros países latinoamericanos, adoptó la Declaración y Plan de Acción de Brasil, con ocasión del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. La Declaración y su Plan de Acción ponen énfasis en la protección e integración de los refugiados y solicitantes de asilo en la región. Lamentablemente, son pocos los avances que se han dado en el proceso de implementación del Plan de Acción en el Perú.

5.1. Insuficiente acceso de los solicitantes de asilo a servicios básicos

Si bien la normativa peruana reconoce los derechos de los solicitantes de asilo, en la práctica el Estado no ha tomado las medidas legislativas necesarias para garantizar que los mismos puedan gozar de acceso a la educación, empleo y salud.

En el Perú no existe un sistema de salud pública integral, por lo contrario, existen varios tipos de servicios de salud públicos y el acceso a estos servicios está sometido a criterios tales como ser trabajador formal (es el caso del seguro EESALUD) o por nivel de ingresos (el caso del Seguro Integral de Salud que está dirigido a la población más vulnerable del país). La documentación provisoria otorgada a los solicitantes de asilo no les permite acceder a servicios básicos como el de

³⁰ Se han registrado 1,700 casos de mujeres inscritas en el Registro de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas (REVIESFO) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

³¹ Diario Uno. Apelan archivamiento de esterilizaciones forzadas. 29 de Julio del 2016. Disponible en: <<http://diariouno.pe/2016/07/29/apelan-archivamiento-de-esterilizaciones-forzadas/>>. Consulta: 12 de agosto de 2016.

³² Derechos sin fronteras. Afectadas por esterilizaciones forzadas, exigen que valoren las evidencias y testimonios. 5 de Agosto del 2016. Disponible en: <<http://derechosinfronteras.pe/noticias/afectadas-por-esterilizaciones-forzadas-exigen-que-valoren-las-evidencias-y-testimonios/>>. Consulta: 12 de agosto de 2016.

salud. Así, para formar parte del sistema integral de salud (SIS), la normativa requiere la presentación del documento nacional de identidad o del carné de extranjería³³. Cabe mencionar que en el 2013 se emitió el Decreto Legislativo N° 1164 - Decreto Legislativo que establece disposiciones para la extensión de la cobertura poblacional del Seguro Integral de Salud en materia de afiliación al régimen de financiamiento subsidiado – que permite la afiliación temporal para algunas personas, pero no se especifica a las personas solicitantes de la condición de refugiado como beneficiarios de esta medida.

Asimismo, una de las principales dificultades que enfrentan los solicitantes de refugio se presenta en el acceso al trabajo. De acuerdo al artículo 41 del Decreto Supremo N° 119-2003-RE, Reglamento de la Ley de Refugiados, los solicitantes de la condición de refugiado están autorizados a trabajar. Sin embargo, existen dificultades prácticas en el acceso debido a que: (i) las autoridades solo reconocen dos documentos de identidad para personas extranjeras, el carné de extranjería o el pasaporte, por lo que no es suficiente la presentación del carné de solicitante de asilo emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores; y (ii) los trámites para el acceso al trabajo son comunes a todas las personas extranjeras, es decir, no existen diferencias entre personas solicitantes de la condición de refugiado y personas migrantes, por lo que se exigen requisitos cuyo cumplimiento acarrea un alto grado de dificultad para este grupo, tal como la presentación de un título universitario o un certificado de constancia de trabajo (en caso de las profesiones técnicas). Por estos motivos, los solicitantes de asilo deben recurrir a trabajos informales para subsistir.

5.2. La falta de integración de los refugiados en el Perú, y dificultades de acceso a la salud y trabajo

De acuerdo al ACNUR, hasta diciembre del 2015 había 1,488 refugiados y 379 solicitantes de asilo en el Perú³⁴. No obstante, no existe una agenda política de integración real de los refugiados en el país. En particular, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no ha desarrollado políticas específicas a fin de velar por los refugiados en tanto se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Además, los refugiados y solicitantes de asilo enfrentan situaciones de discriminación por parte de la población peruana debido a su origen o su color de piel.

En setiembre del 2015, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1236 – Ley de Migraciones, que reemplaza la Ley de Extranjería. Esta norma incorpora la figura de la visa humanitaria; no obstante, aún se encuentra pendiente la emisión del reglamento que establezca los alcances de esta figura. Además, esta nueva ley introduce la figura del “Residente Permanente” a la cual tienen acceso aquellos que tienen dos años de residencia provisional excepto los refugiados y asilados. Por ello, la única solución para cambiar la calidad migratoria de los refugiados y solicitantes de asilo es la obtención de la nacionalidad, lo que dificulta su integración y acceso a servicios básicos.

En lo relativo a la salud, si bien los refugiados en el Perú cuentan con el carné de extranjería, en la práctica existen otros requisitos para la afiliación al SIS que establecen barreras. Una primera barrera constituye la presentación de un documento que acredite el domicilio (sea un recibo de agua o electricidad, o una declaración jurada del arrendatario), debido a que la mayoría de

³³ Véase artículo 26 de la Ley 29344 – Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud y artículos 76 y 143 del Decreto Supremo N° 008-2010-SA que Reglamenta dicha Ley.

³⁴ ACNUR. UNHCR Statistics: The World in Numbers. Disponible en: <<http://popstats.unhcr.org/en/overview>>. Consulta: 03 de octubre de 2016.

refugiados vive en departamentos o cuartos alquilados, y los arrendatarios no se encuentran dispuestos a brindarles la documentación requerida. Una segunda barrera se presenta en el acceso al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que constituye una condición previa para participar de programas sociales del Estado como el SIS, pues en la práctica los refugiados son calificados como “no pobres” por su condición de extranjeros³⁵.

Una situación particular se presenta en el caso de los niños y niñas refugiados. De conformidad con el artículo 4 del Decreto Legislativo 1164, se incorpora al régimen del SIS gratuito a los niños entre cero y cinco años que no cuentan con otro seguro de salud; sin embargo, dicha disposición solo se aplica a nacionales³⁶. De esta manera, se agrava la situación de vulnerabilidad de los niños y niñas refugiados en el país.

En cuanto al acceso al trabajo, a pesar de que los refugiados cuentan con el carné de extranjería, en la práctica no existe garantía de que se encuentre un trabajo a pesar de realizar todos los procesos de acreditación de una profesión, en tanto la labor del Estado se limita a otorgar los documentos. Por ello, los refugiados se ven obligados a realizar trabajos informales. Es necesario que el Estado fomente “proyectos de generación de ingresos o medios de vida, así como programas de capacitación profesional y vocacional, y la participación activa del sector público y privado en la generación de empleo”³⁷.

En relación al acceso a la educación, las instituciones educativas suelen solicitar a los niños y niñas refugiados en el país la presentación de documentos originales y apostillados para la matrícula, cuya obtención es sumamente difícil debido a su condición de refugiados. En este sentido, es necesario que el Estado establezca procedimientos claros y capacite a las instituciones sobre los mismos³⁸.

Como puede observarse, si bien la ley otorga determinados derechos básicos al solicitante de refugio, en la práctica no se garantizan. El Estado debe establecer mecanismos adecuados de supervisión de su cumplimiento.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En cuanto a la **información estadística sobre población afroperuana o indígena**, no se tienen datos actualizados que permitan determinar el número exacto de personas que se autoidentifican como parte de estos grupos. Al respecto, será importante la inclusión de indicadores y variables en lo relativo a pueblos indígenas y población afroperuana en el Censo Nacional 2017 y sobre todo asegurar su nivel de participación en la elaboración de la metodología.

En relación a la **Ley del Derecho a la Consulta Previa**, el Estado deberá impulsar el debate sobre la posibilidad de modificar el Reglamento del Congreso de la República y admitir la incorporación del

³⁵ Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad (agencia socia del ACNUR en Perú). La condición de refugiado y el derecho a la salud en el Perú. 22 de agosto de 2016.

³⁶ Así fue señalado por los representantes del SIS en la reunión de trabajo sobre “La Situación actual de la Población Refugiada y el Derecho a la Salud en el Perú” llevada a cabo el 22 de agosto de 2016 y organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

³⁷ Reunión de las organizaciones de la sociedad civil en el marco de la implementación y seguimiento del Plan de acción de Brasil (PAB). Informe Final. Lima, 30 de marzo de 2016, p. 4.

³⁸ *Ibid.*, p. 2.

proceso de consulta previa en materia legislativa. En relación a los pueblos indígenas y la explotación de recursos naturales, se debe fortalecer la confianza en el Estado y el Viceministerio de Interculturalidad como ente rector de la materia.

En cuanto a los **pueblos en situación de aislamiento o contacto inicial**, el Estado deberá continuar con los procesos de recategorización de reservas territoriales como reservas indígenas, fiscalizar adecuadamente los ingresos no autorizados a las tierras de dichos pueblos y tomar las medidas adecuadas para proteger y garantizar los derechos de los miembros de los pueblos que se encuentran en la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti.

En lo relativo a la **política nacional de lucha contra el racismo y la discriminación racial**, la creación de la Comisión Nacional contra la Discriminación fue un primer paso para consolidar una política integral de lucha contra la discriminación. No obstante, queda pendiente el fortalecimiento y la regulación adecuada de sus objetivos y funciones, así como la posibilidad de dar a conocer las actividades y resultados obtenidos a partir del lanzamiento de la “Plataforma contra la Discriminación”.

En cuanto al **uso de la fuerza en los conflictos sociales** en torno a proyectos de explotación de recursos naturales, se han identificado una serie de avances en la regulación del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú. No obstante, en lo relativo al uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, el Estado deberá modificar el Decreto Legislativo 1095 – Decreto Legislativo que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en el territorio nacional, en la siguiente línea: (i) reformar la definición de “grupo hostil” para excluir de esta categoría las manifestaciones sociales o disturbios generados a partir de exigencias socioambientales de pueblos indígenas; (ii) delimitar el elemento “demás casos constitucionalmente justificados” a casos en donde se ponga en peligro la vida, integridad, salud y seguridad de las personas; y (iii) modificar el artículo 27 que otorga competencia al Fuero Militar Policial para examinar las conductas ilícitas realizadas por el personal militar bajo el amparo del Decreto Legislativo. Asimismo, resulta sumamente urgente que se derogue el artículo 20, inciso 11, del Código Penal que exime de responsabilidad penal al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

En relación al **Plan Integral de Reparaciones de las víctimas del conflicto armado**, se identifica tendencia reciente a mejorar la política estatal de reparaciones. Sin embargo, el Estado no se ha adaptado a los estándares internacionales en materia de reparación integral. Así, hace falta implementar una perspectiva de género en los siete ámbitos del Plan y, en cuanto a las indemnizaciones otorgadas, debe tomarse en cuenta que la cantidad no permite recuperar las condiciones, recursos capacidades, oportunidades y calidad de vida perdidas. Otra preocupación radica en la implementación de las reparaciones colectivas a favor de los pueblos indígenas, pues se mantienen los retos de: ampliar su alcance; impulsar la información sobre los trámites; brindar apoyo técnico; y enfatizar en las necesidades de esta población desde un enfoque intercultural. Finalmente, en el 2016 se ha presentado un grave retroceso en la investigación de los casos de esterilizaciones forzadas como consecuencia del archivamiento de la denuncia de 2,074 mujeres, lo que genera una situación de impunidad y refleja la falta de voluntad de las instituciones judiciales para hacer efectivos los derechos de las mujeres campesinas quechua hablantes.

En relación a la **integración de los refugiados y solicitantes de asilo**, se han identificado una serie de barreras en el acceso a la educación, empleo y salud. Por ello, el Estado deberá revisar la normativa

que regula el acceso a los servicios de aseguramiento universal y los trámites para el acceso a trabajo, a fin de que los solicitantes de asilo y los refugiados puedan efectivamente gozar de su derecho a la salud y al trabajo. Además, el Estado debe establecer programas de generación de ingresos y empleo a favor de la población refugiada. En cuanto al derecho a la educación, se debe regular claramente el procedimiento y documentación necesaria para la matrícula de los niños y niñas refugiados y solicitantes de asilo.

Área Académica y de Investigaciones
Instituto de Democracia y Derechos Humanos
Pontificia Universidad Católica del Perú