

# Perú

## **Informe alternativo de la sociedad civil peruana sobre la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Respuestas a la Lista de Cuestiones - CCPR/C/PER/Q/5)**

### **Nombres de las ONGs participantes:**

**COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
(coordinador)**

**APRODEH**

**COMISEDH**

**DEMUS**

**PAZ Y ESPERANZA**

**Instituto de Defensa Legal (IDL)**

**FEDEPAZ**

**Grupo de Iniciativa por los derechos del Niño (GIN - Perú)**

**Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)**

**Instituto del Bien Común**

**Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”**

**REDRESS (Para el tema Tortura)**

**Fundación Terre des hommes – Lausanne (Tdh-L)**

**Centro para los Derechos Civiles y Políticos**

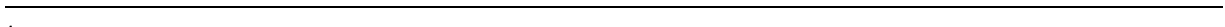
*Lima-Ginebra, 15 febrero 2013*

---

Supervisado por el Centro de Derechos Civiles y Políticos

**COMENTARIOS DE ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL PERUANA**  
**A LA LISTA DE CUESTIONES**

**Revisión del Quinto informe periódico del Perú  
(CCPR/C/PER/Q/5)  
Sesión 107 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas  
Ginebra – Marzo 2013**



## MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO EN EL QUE EL PACTO ES APLICADO. DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO (ARTÍCULO 2)

1. Sírvanse informar sobre la medida en la cual los tribunales nacionales invocan y aplican las disposiciones del Pacto. Sírvanse describir el procedimiento vigente para implementar los dictámenes adoptados por el Comité en aplicación del Protocolo Facultativo. Favor indicar qué medidas han sido adoptadas para cumplir con los dictámenes en los cuales el Comité ha identificado una violación del Pacto por el Estado parte.

1. Consideramos que, si bien algunos tribunales nacionales invocan las disposiciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), estas invocaciones se realizan sólo con una función interpretativa y no de aplicación directa del Pacto ante una situación de vulneración de un derecho contenido en éste.
2. Existe un desconocimiento real sobre la aplicación de estándares internacionales en materia de derechos humanos por parte de fiscales y jueces. Ello es debido, por un lado, a la ausencia de incorporación directa en la legislación de estándares internacionales y por el otro, a la falta de una currícula en materia de derechos humanos en los planes de capacitación que la Escuela del Ministerio Público publica anualmente para el conocimiento de todos<sup>1</sup>.
3. Mediante el Decreto Legislativo N° 1068, de 28 de diciembre de 2008, se estableció el Sistema de Defensa Jurídica del Estado y se creó la Procuraduría Especializada Supranacional, cuya función es la defensa del Estado en instancias supranacionales<sup>2</sup>, sean o no jurisdiccionales<sup>3</sup>. En tal sentido, desde el 2008, dicha instancia ha venido encargándose del cumplimiento a nivel nacional de decisiones de instancias supranacionales. Sin embargo, la labor de la Procuraduría Especializada Supranacional ha sido en muchas ocasiones ineficaz para cumplir dichas decisiones, incluso tratándose de sentencias de instancias jurisdiccionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
4. Se requiere una instancia con capacidad política para dar cumplimiento a las sentencias y resoluciones de organismos supranacionales. Esta debiera ser una de las funciones del Vice Ministerio de Derechos Humanos por su función de ente coordinador, ejecutor y supervisor de la política en materia de derechos humanos a nivel nacional.

### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Incluir en el programa de formación de fiscales y jueces los Tratados de Derechos Humanos ratificados por Perú y la jurisprudencia que emana de los órganos de Tratados;**
  - b.) **Encargar al Viceministerio de Derechos Humanos la labor de supervisar y dar seguimiento eficaz al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones de sistemas supranacionales de protección de derechos humanos, de acuerdo con sus funciones para incidir en dicho cumplimiento frente a otros órganos estatales.**

2. Favor informar sobre las funciones del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia creado mediante la Ley 29809 de 2011, así como sobre la articulación de dichas funciones con las del existente Consejo Nacional de Derechos Humanos.

5. Las funciones del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia han sido establecidas en el artículo 12 de la Ley 29809, señalando entre sus principales funciones el

<sup>1</sup> Ver Plan Operativo 2012 de la Escuela del Ministerio Público del 2012 en:

([http://www.mpfh.gob.pe/escuela/contenido/plan\\_operativo/PLAN\\_2012.pdf](http://www.mpfh.gob.pe/escuela/contenido/plan_operativo/PLAN_2012.pdf)), así como el Plan Operativo 2011 de la Escuela del Ministerio Público en: ([http://www.mpfh.gob.pe/escuela/contenido/plan\\_operativo/PLAN\\_2011.pdf](http://www.mpfh.gob.pe/escuela/contenido/plan_operativo/PLAN_2011.pdf)) y el Plan Operativo 2010 de la Escuela del Ministerio Público en: ([http://www.mpfh.gob.pe/escuela/contenido/plan\\_operativo/PLAN\\_2010.pdf](http://www.mpfh.gob.pe/escuela/contenido/plan_operativo/PLAN_2010.pdf)).

<sup>2</sup> Artículo 20 del DL 1068 <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01068.pdf>

<sup>3</sup> Artículo 120 del D.S. N° 011-2012-JUS que aprueba el reglamento de organizaciones y funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

<[http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/demo/coleccion00000.htm/tomo00036.htm/sumilla00037.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD\\_modifica24586](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/demo/coleccion00000.htm/tomo00036.htm/sumilla00037.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_modifica24586)>

formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política en materia de derechos humanos y acceso a la justicia de conformidad con la política nacional.

6. La creación del Vice Ministerio de Derechos Humanos, fue una medida que fue reconocida por la sociedad civil como un avance en la atención de los temas de derechos humanos desde el Ejecutivo.
7. Dicho viceministerio ha venido encaminando sus esfuerzos a su función relacionada con brindar acceso a la justicia, traducida en asistencia legal gratuita para las personas que no cuentan con recursos económicos.
8. Sin embargo, la labor fundamental y transversal a todo el trabajo del Estado peruano a través de sus instancias ejecutivas, que es, a nuestro criterio, la formulación, ejecución, coordinación y supervisión de la política nacional en materia de derechos humanos, ha sido dejada en un segundo plano.
9. El Consejo de Derechos Humanos, ha ampliado la representación de la sociedad civil al incluir a un miembro de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y a Ministerios como el de Inclusión social. Sin embargo, otros sectores sociales como las organizaciones indígenas y laborales todavía no están representadas.
10. Una de las tareas importantes que se venían ejecutando con la anterior estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDEH) es la evaluación y reformulación del Plan Nacional de Derechos Humanos. Este instrumento debería superar el anterior Plan 2005 – 2011<sup>4</sup>. Luego de más de dos años de trabajo, aún no existe un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos, y desde el 01 de Enero del 2012 hasta la fecha el Perú no cuenta con este importante instrumento.

#### **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Priorizar la adopción del nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos; dentro de los marcos internacionales de derechos humanos; Impulsar de manera integral las políticas públicas en materia de derechos humanos a través de su Viceministerio de Derechos Humanos.**
  - b.) **Asegurar que el Consejo de Derechos Humanos incluya a sectores vulnerables de la sociedad civil y a asociaciones laborales.**

#### **PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN, IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES, Y VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (ARTÍCULOS 2(1), 3 Y 26)**

3. Sírvanse proporcionar información sobre las medidas legislativas y de otra índole que haya adoptado el Estado parte para combatir la discriminación racial existente hacia los pueblos indígenas y comunidades afroperuanas, especialmente en los medios de comunicación y por parte de oficiales de la administración pública. Favor también informar sobre las medidas adoptadas para combatir la discriminación de las personas en razón de su orientación sexual

11. No existe, por el momento, ninguna ley integral nacional o política para enfrentar la problemática de discriminación de ninguna índole, menos aún los casos de discriminación racial hacia los pueblos indígenas y la población afroperuana.
12. El proyecto de Ley N. 39871 de prevención de la violencia racista y xenofobia contra comunidades étnicas, religiosas, culturales, minorías nacionales, y de lucha contra el nazismo y otros movimientos neonazis, presentado en el año 2009 por el grupo político Alianza Parlamentaria y que cita el Estado en el párrafo 297 de su informe, ha quedado archivado, por no haberse aprobado durante el período legislativo 2006-2011<sup>5</sup>.
13. Ninguna institución estatal (Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Poder Judicial, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, etc.) han llevado a cabo campañas o procesos para detectar actitudes y prácticas discriminatorias o racistas y sancionarlas. Las instituciones peruanas

<sup>4</sup> Plan Nacional de Derechos Humanos: DS No 017 – 2005, entro en vigencia el 10 de Diciembre del 2005, hasta el 31 de Diciembre del 2010, fue prorrogado por un año hasta el 31 de Diciembre del 2011.

<sup>5</sup> Quinto Informe del Estado peruano al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/PER/5, (23 junio n2011), párr. 297.

parten de la premisa que sus integrantes no son racistas y esto genera que no haya políticas públicas al respecto.

14. La Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Cultura, a través del Vice Ministerio de Interculturalidad, realizan campañas de sensibilización sobre el racismo, pero éstas no han llevado a que se produzca ninguna medida correctiva en las instituciones estatales.
15. La Ley 28867 introdujo la modificación del artículo 323 del Código Penal, que sanciona los actos discriminatorios, pero hasta el momento solamente se han producido dos sanciones, en ambos casos debido a situaciones de discriminación por discapacidad.
16. Por ahora, solamente existen normas locales contra la discriminación racial en aproximadamente 54 municipalidades (de 1,838) y 9 gobiernos regionales (de 25).
17. La discriminación es presentada por los medios de comunicación como casos aislados y no como situaciones permanentes. Los estereotipos racistas aparecen todos los días en la publicidad, que asocia belleza, felicidad familiar y éxito económico a los rasgos blancos europeos, mientras que la pobreza, los problemas sociales y la violencia son asociados a rasgos andinos o afroperuanos.
18. Perú tiene un comportamiento conservador frente al reconocimiento y protección de los derechos de las personas y comunidades lesbianas, gays, bisexuales y personas transexuales y transgéneros (LGBT). Resulta paradójico que mientras vota a favor de las resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el reconocimiento y protección de los derechos de las personas LGBT, no implementa ninguno de los compromisos adquiridos ante este u otros organismos supranacionales. Tampoco ha ratificado tratados internacionales de protección de derechos humanos explícitos sobre la protección a las personas LGBT ni ha suscrito las declaraciones de Naciones Unidas sobre violencia por orientación sexual e identidad de género (2008 y 2011) ni la resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2011).
19. El 30 de mayo del 2011, las ONG Movimiento Homosexual de Lima (MHOL) y el Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTAN interpusieron una queja contra el Grupo RPP SA. ante la Sociedad Nacional de Radio y Televisión (Comité de Solución de Quejas), instancia que vela por el cumplimiento del Código de Ética de dicho organismo, por discriminación contra la comunidad LGBT. Este Comité resolvió en primera instancia y declaró infundada la queja presentada. Ante la apelación de parte de las organizaciones MHOL y CMP FLORA TRISTAN, el Tribunal de Ética de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión resolvió en última instancia aceptar la queja presentada y en consecuencia dispuso en calidad de mandato de difusión que la Radio implicada exprese disculpas por las expresiones vertidas por uno de sus periodistas además de amonestar a la emisora (Resolución S/N de fecha 07 de noviembre del 2011 del Tribunal de Ética de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión).
20. La postura conservadora frente al reconocimiento y protección de los derechos de las personas y comunidades LGBT se expresa en el ámbito nacional en el poder central (ejecutivo y legislativo, en particular). Desde el año 2008, el Congreso nacional no ha aprobado ninguna iniciativa a favor de las personas y comunidades LGBT. Sistemáticamente ha eliminado los conceptos de orientación sexual y/o identidad de género en todas las iniciativas legislativas donde estos conceptos fueron inicialmente incluidos. Y aprobó la Ley 29356 del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, con la inclusión de un artículo que sanciona las relaciones homosexuales en dicha institución estatal.
21. En el Perú no existe legislación en la que se reconozcan los derechos de la comunidad LGBT.<sup>6</sup> Actualmente, el Código Procesal Constitucional es la única norma con rango legal de alcance nacional que menciona de manera expresa la discriminación por orientación sexual, pero omite toda referencia a la discriminación por identidad de género. Así, la normativa constitucional no menciona la identidad de género entre los motivos de discriminación expresamente prohibidos, y, aunque proscribe la discriminación fundada en cualquier motivo, la ausencia de una referencia explícita a la identidad de género ha dado pie a interpretaciones restrictivas sobre el alcance de la norma constitucional que se reflejan en la ausencia de legislación interna de alcance nacional que reconozca derechos a las personas transgénero y que las proteja contra la discriminación.

---

<sup>6</sup> Información tomada del resumen ejecutivo "informe alternativo al séptimo y octavo informe combinado del Estado peruano al Comité de la CEDAW" (informe de las organizaciones de la sociedad civil, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan, Lima, abril 2012).

22. A la fecha, sólo existen algunas ordenanzas regionales y locales contra la discriminación (denominadas “ordenanzas integrales”) que en algunos casos incluyen la discriminación por identidad de género. A diciembre de 2010, de los 25 gobiernos regionales que existen, solamente nueve habían emitido una ordenanza contra la discriminación por orientación sexual, y de 195 gobiernos provinciales sólo 12 lo habían hecho. De otro lado, de los 43 distritos que comprende Lima Metropolitana sólo cuatro tienen ordenanzas de este tipo.<sup>7</sup>
23. En la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, la orientación sexual y la identidad de género fueron excluidas del listado de categorías protegidas, dejando claramente establecida la arraigada concepción heteronormativa del derecho a la igualdad y a la no discriminación.
24. Cabe señalar, además, que el plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017 (PLANIG), que el Estado peruano menciona como “**un avance** en materia de promoción de los derechos de las mujeres y hombres con orientación e identidad de género percibida como diferente”<sup>8</sup> está redactado de manera genérica y ambigua, haciendo escasa referencia a la identidad sexual e identidad de género en sí.
25. El contenido del Objetivo 6 del PLANIG, evidencia la permanencia de enfoques conservadores; pues no se coloca a las mujeres como sujetas de derechos en sí; ya que se plantea reducir la violencia principalmente en mujeres agredidas en los entornos familiares, de pareja y en edad reproductiva, únicamente.
26. Efectivamente, el resultado 6.1 del PLANIG, plantea la disminución de la “violencia física severa”, por parte de la pareja. Es decir, la preocupación no se centra en erradicar la violencia contra las mujeres como práctica discriminatoria; sino en atender los casos “más severos”, lo cual plantea una dimensión subjetiva y desatiende a las mujeres que fueron agredidas pero no se acercaron a un centro de salud. De igual manera, en el resultado 6.2 el enfoque es reduccionista, pues la preocupación se concentra en mujeres víctimas de violencia sexual en edad fértil, con pareja o alguna vez unidas; lo que evidencia una falta de perspectiva para abordar la violencia como expresión de la desigualdad de género, lo cual pone en riesgo a todas las mujeres.
27. De otro lado, el problema de la trata de personas, se aborda de forma generalizada y desarticulada en el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2011 – 2016. En el mismo sentido, preocupa que no se plantee un resultado específico para garantizar la articulación de este PLANIG con el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009 – 2015.
28. Finalmente el PLANIG incluye de manera deficiente la implementación de Campañas preventivas masivas sostenidas desde el Estado que contribuyan a cambiar los roles y estereotipos de género. En este sentido, incrementar sólo en un 10% las campañas, sin un límite de fecha, es insuficiente.
29. El Plan Nacional contra la Violencia Hacia la Mujer 2009-2015 incluyó la homofobia como una forma o manifestación de la violencia que se ejerce contra las mujeres, y se la define como la “aversión a las personas homosexuales”; en este caso, la que se tiene y expresa hacia las mujeres lesbianas que “son discriminadas por su orientación sexual debido a que no tienen o no evidencian una sexualidad aceptada socialmente”<sup>9</sup>. Si bien es cierto que esto representa un avance, toda vez que se reconoce la violencia que se ejerce contra las mujeres lesbianas, en los planes de acción no se han contemplado resultados ni actividades concretas, lo que evidencia la falta de voluntad política para implementar medidas al respecto.
30. No hay políticas educativas dirigidas a atender la situación de las estudiantes lesbianas ni estrategias o medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la discriminación por orientación sexual en el sistema educativo. Términos como “homosexualidad”, “lesbianismo”, “bisexualidad”, “transexualidad” u “homofobia” no han sido mencionados ni una sola vez en ellos.
31. En el Perú, no existen estudios ni diagnósticos oficiales sobre la problemática de la discriminación y la violencia en las instituciones educativas que tenga como sustrato y

---

<sup>7</sup> Centro de Promoción y Defensa de los Derechos y Reproductivos (Promsex) y Red Peruana de Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales (Red Peruana LGBT), Informe Anual sobre Derechos Humanos de personas trans, lesbianas, gays y bisexuales en el Perú 2010, Lima, junio de 2010, pp. 11 y 12 y 211-213. En: <http://www.promsex.org/publicaciones/2209-informe-anual-sobre-derechos-humanos-de-personas-trans-lesbianas-gays-y-bisexuales-en-el-peru-2010>

<sup>8</sup> Respuestas del Estado peruano a la Lista de Cuestiones, párr. 39, nota 44.

<sup>9</sup> Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015, pp. 5 y 14.

motivación la orientación sexual, y tampoco existen políticas, mecanismos ni medidas para atenderla, de tal manera que la discriminación y la violencia que se ejerce contra las estudiantes lesbianas permanece invisible ante la complacencia y el desinterés de las autoridades del sector de la educación.

32. El único dispositivo con rango legal que existe para tratar el tema de la violencia en las instituciones educativas es la denominada “Ley Antibullying”, aprobada mediante Ley N° 29719 en junio de 2011. Cabe precisar que se trata de una norma genérica, dado que no aborda problemáticas específicas como la de la violencia o el hostigamiento motivados en la orientación sexual.
33. El estado de riesgo y el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran las mujeres lesbianas es una constante que está presente a lo largo de sus vidas. El escaso número de casos de violencia que son denunciados ante la autoridad policial o que son tramitados en el sistema de justicia, guarda estrecha relación con el maltrato que suelen recibir por parte de los operadores de los servicios a causa de su orientación sexual.
34. La discriminación por identidad de género fue evidenciada en el Informe Anual 2008 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>10</sup>. En este informe, se señala que la violencia que se ejerce contra ciudadanos y ciudadanas de la comunidad LGBT continúa produciéndose en todo el país ante la indiferencia estatal y social. Asimismo, destaca como un problema el hecho de que la violencia perpetrada contra miembros de la comunidad LGBT no se pueda valorar en su verdadera magnitud debido a que no existen registros estadísticos oficiales, lo que a su vez impide realizar un diagnóstico en profundidad que permita plantear políticas y medidas adecuadas para prevenir, investigar, perseguir y sancionar la violencia. De otro lado, resulta frecuente que los hechos de violencia no sean sancionados, toda vez que sus perpetradores son a menudo los propios agentes estatales (policías y miembros de los cuerpos municipales de seguridad). Se señala, además, que la población más vulnerable está constituida por las mujeres transgénero en situación de prostitución, quienes están más expuestas a la agresión, al chantaje, a robos y a detenciones arbitrarias por parte de los serenos municipales<sup>11</sup> y de los agentes policiales, siendo importante advertir que es precisamente la población transgénero la que recibe la mayor cantidad de agresiones.
35. No existen estrategias de apoyo académico y socio afectivo para estudiantes en condición de transgeneridad; tampoco están consideradas en los lineamientos educativos y orientaciones pedagógicas para la educación sexual integral. La comunidad educativa margina, se burla y acosa a los y las estudiantes transgénero, propiciando la deserción escolar y originando, progresivamente, una baja autoestima que repercutirá en el desarrollo de su vida.
36. El mercado de trabajo es un ámbito en extremo restringido para las mujeres transgénero, y, en el mejor de los casos, relegado a actividades estereotipadas como costura, limpieza, cocina y belleza. Según la información recogida por el Instituto Runa en la ciudad de Lima, de 119 personas transgénero que fueron contactadas, el trabajo en salones de belleza y en imprentas representaban, respectivamente, el 3% y el 1% del total, mientras que la ocupación mayoritaria era el comercio sexual, que alcanzó el 94%<sup>12</sup>. El estigma que pesa sobre una persona dedicada al comercio sexual es aún más fuerte tratándose de una persona transgénero, cuya movilidad social está restringida a causa de la discriminación y la marginación debido a su identidad de género<sup>13</sup>. La considerable presencia de mujeres transgénero en el comercio sexual se configura, entre otros factores, por las pautas discriminatorias que se establecen para acceder al empleo y las condiciones laborales desventajosas que se les ofrece. En este sentido, las oportunidades de obtener un empleo se reducen por la condición identitaria asumida, frente a la cual se accionan los mecanismos sociales de discriminación y exclusión.
37. Desde otra perspectiva se advierte que la atención en salud no responde a las necesidades y particularidades de las mujeres transgénero, ya que está diseñada para un paciente tipo. Además, el enfoque médico sólo está orientado a la prevención y control del VIH.
38. Los programas contra la violencia hacia la mujer no incluyen a las mujeres transgénero en la

---

<sup>10</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Informe Anual 2008: El difícil camino hacia la ciudadanía, Lima, marzo 2009, pp. 87-90.

<sup>11</sup> Cuerpo de seguridad ciudadana de los municipios.

<sup>12</sup> Debe tenerse en cuenta que la información fue básicamente levantada en las zonas donde se desarrolla el comercio sexual, por lo que debe tomarse sólo como referencial.

<sup>13</sup> Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género, p. 5.

figura de violencia familiar y sexual. Se ha podido constatar que algunas de las formas de agresión, como los insultos y las humillaciones, son generalmente percibidas por las mujeres transgénero como inevitables, en tanto que son asociadas a la identidad de género asumida, o como parte de su cotidianidad, de manera que al “naturalizarlas” no ven la necesidad de expresarlas. Sólo reportan casos que revisten gravedad, como golpes que causan daños de consideración o agresiones que resultan en heridas.

39. Los perpetradores de la violencia y el abuso contra las mujeres transgénero no son exclusivamente agentes estatales. Existen numerosos casos de violencia familiar como consecuencia del proceso que implica mudar a otro género. Los relatos registrados dan cuenta de golpes propinados por hermanos o primos e incluso por los padres. Cada semana muere asesinada una persona LGBT en Perú<sup>14</sup> (). Estos crímenes son la forma más extrema y exacerbada (desde la intimidación, el acoso, la agresión física o sexual, hasta el asesinato) motivados en la orientación sexual o identidad de género real o percibido de la víctima, constituyendo un mensaje de odio y rechazo hacia la comunidad a la que pertenece. El ensañamiento es su principal característica. Estos crímenes suelen quedar impunes y silenciados<sup>15</sup>.

#### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**
  - a) **Adoptar una Ley integral contra la discriminación, que incluya la discriminación por orientación sexual y por identidad de género;**
  - b) **Crear un Instituto contra la discriminación, para atender los casos de discriminación y aconsejar en la elaboración de políticas sobre este tema;**
  - c) **Fomentar la rápida adopción de las nuevas políticas relacionadas con la eliminación del racismo y la discriminación étnico racial de los pueblos indígenas y afroperuanos<sup>16</sup>, que contengan indicadores y recopilación de datos estadísticos que permitan evaluar el progreso en materia de prevención y sanción de actos de discriminación, así como de campañas nacionales contra la discriminación en los medios de comunicación públicos y privados<sup>17</sup> y en los centros educativos;**
  - d) **Promover la adopción de un código de deontología de los medios de comunicación<sup>18</sup>;**
  - e) **Realizar una campaña explícita contra los estereotipos racistas que existen en la Policía Nacional y dentro del Serenazgo (personal municipal que también presta servicios de seguridad);**
  - f) **Eliminar de manera urgente en la legislación interna aquellas disposiciones discriminatorias que son contrarias a los Tratados de Derechos Humanos ratificados por el Estado, como el artículo que sanciona las relaciones homosexuales en el seno de la Policía en la Ley 29356 del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú;**
  - g) **Adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la discriminación por orientación sexual en el sistema educativo.**

4. Favor especificar los resultados de las medidas que fueron adoptadas a favor del principio de igualdad de acceso a la función pública para hombres y mujeres; de la presencia de mujeres en puestos de responsabilidad en el sector privado y en el sector público; y en materia de la igualdad de derechos laborales, reflejando la evolución de la situación en los pasados cinco años.

41. En los últimos años, las políticas nacionales de igualdad de oportunidades entre mujeres y

<sup>14</sup> Construyendo la Respuesta Social al VIH. Desafíos y propuestas desde las comunidades de trans, gays y bisexuales. Giovanni Romero Infantes – MHOL, Lima, 13 de noviembre 2011 ([www.iessdeh.org.../giovanny%20romero%20](http://www.iessdeh.org.../giovanny%20romero%20)).

<sup>15</sup> ANALISIS DE NOTICIAS PUBLICADAS EN DIVERSOS PERIODICOS. No hay datos estadísticos desagregados por identidad de género y/o orientación sexual

<sup>16</sup> Comité contra la Discriminación Racial, Observaciones Finales sobre Perú, (septiembre 2009), § 10. Ver también la recomendación 116.27 aceptada por Perú en el segundo ciclo del Examen Periódico Universal de Perú (noviembre 2012).

<sup>17</sup> *Ibid.* § 19.

<sup>18</sup> *Ibid.*



hombres en materia de participación política han sido recogidas por los gobiernos regionales. A la fecha, 17 de 25 gobiernos regionales cuentan con planes regionales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y en todos se incluye un eje referido a la promoción de la participación política de las mujeres<sup>19</sup>. Sin embargo, como lo señala la Defensoría del Pueblo<sup>20</sup>, la implementación de las políticas regionales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres enfrenta una serie de dificultades, como la alta movilidad del personal y la falta de presupuesto. La voluntad política, expresada en la aprobación de los planes, no se traduce en asignaciones presupuestales específicas ni suficientes, de tal manera que su ejecución termina siendo, en el mejor de los casos, parcial. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2010, sólo 4 gobiernos regionales aprobaron presupuesto para ejecutar sus planes de igualdad de oportunidades<sup>21</sup>. Ello demuestra que, si bien existen avances en la planificación regional, aún son pocos los gobiernos regionales que se comprometen efectivamente con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, por cuanto no garantizan los recursos necesarios para la implementación de su política regional.

42. En 1997, se incorporó en la legislación electoral del Perú la cuota de género, que se aplica a la confección de las listas electorales pero no asegura que las mujeres accedan a los cargos de representación política a los que postulan. Hoy, esta cuota, equivale al 30% de las listas electorales para la postulación al Congreso de la República<sup>22</sup>, al Parlamento Andino<sup>23</sup>, a los consejos regionales<sup>24</sup> de los gobiernos regionales y a los concejos municipales<sup>25</sup> de los gobiernos locales (provinciales y distritales). También se ha establecido para las elecciones internas que deben realizar las organizaciones políticas para la selección de los/as candidatos/as que las representarán en los procesos electorales, así como de quienes se desempeñarán en cargos de dirección al interior de ellas<sup>26</sup>.
43. El nuevo Congreso de la República, elegido en abril de 2011, cuenta con 130 representantes en Cámara Única. En la nueva representación parlamentaria solamente hay 28 mujeres, lo que representa el 21.53% del total de congresistas electos. Si se toman los resultados de las elecciones de los dos congresos anteriores, se puede apreciar que la representación congresal femenina no logra superar la barrera del 30%. En efecto, en los períodos gubernamentales de 2001-2006 y de 2006-2011, las mujeres representaron, respectivamente, el 18% y el 29% del total de congresistas electos.
44. Actualmente, con ocasión de cada proceso electoral se expiden normas para la aplicación de la cuota electoral de género, lo que no garantiza que los criterios ya adoptados para procesos electorales anteriores se mantengan a lo largo del tiempo. En agosto del año 2010 se conformó un grupo de trabajo<sup>27</sup> que elaboró una propuesta de ley integral para regular la aplicación de la cuota electoral de género. La propuesta recoge y consolida en una norma de mayor jerarquía los criterios ya establecidos por la autoridad electoral con ocasión de cada proceso eleccionario e incluye la alternancia para la ubicación en las listas electorales. Esta propuesta, presentada por la Defensoría del Pueblo, todavía no ha sido debatida por el Congreso de la República. Igualmente las demás iniciativas tampoco han sido debatidas y menos aprobadas.
45. El criterio aplicado por los jurados electorales especiales –conformados para cada proceso electoral– en la inscripción de las listas de candidato/as no es uniforme, a pesar de que el incumplimiento de la cuota de género es un impedimento para su inscripción. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en las elecciones regionales y municipales del año 2006, de las 225 listas presentadas en las elecciones regionales, 45 (20%) no cumplieron con el requisito y, sin embargo, fueron inscritas, con el agravante de que 12 de ellas llegaron a colocar candidatos en los consejos regionales<sup>28</sup>. En el caso de las elecciones municipales, 127 listas provinciales

---

<sup>19</sup> Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Lima, dic. 2011. Informe Alternativo al séptimo y Octavo Informe Combinado del Estado Peruano al Comité de la CEDAW. Dic. 2011. Participación Política de las Mujeres. Cecilia Olea (CMP Flora Tristán) y Lisbeth Guillen (Movimiento Manuela Ramos).

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo, Cuarto Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades (2010). Supervisión de los presupuestos de los gobiernos regionales, Serie Informes de Adjuntía - Informe de Adjuntía N° 001-2011/DP-ADM, Lima, 2011, p. 94

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859.

<sup>23</sup> Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, Ley N° 28360.

<sup>24</sup> Ley de Elecciones Regionales, N° 27683, modificada por Ley N° 29470.

<sup>25</sup> Ley de Elecciones Municipales, N° 26864 y modificatorias.

<sup>26</sup> Ley de Partidos Políticos, N° 28094 y modificatorias. 2011, parra. 50.

<sup>27</sup> A propósito de un caso presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de la cuota de género en las elecciones al Parlamento en el año 2001.

<sup>28</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 122" La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y

(7.7%) fueron inscritas pese a haber sido presentadas incumpliendo la cuota de género y 22 de ellas colocaron regidores/as en el concejo municipal<sup>29</sup>. Este fenómeno se volvió a repetir en las elecciones regionales y municipales del año 2010.<sup>30</sup>

46. Parte del problema radica en la formulación normativa. A diferencia de la legislación comparada, donde se menciona exclusivamente a las mujeres, en el Perú se adoptó la fórmula de género, entendiendo “género” como equivalente a “sexo”. Esta redacción llevó al Jurado Nacional de Elecciones, pese a reconocer que la cuota electoral de género tiene la naturaleza de una acción afirmativa, a considerar que ésta se cumple incluyendo mujeres u hombres<sup>31</sup>. Sin embargo, para las elecciones regionales y municipales del año 2010 el Jurado Nacional de Elecciones varió de criterio<sup>32</sup>, por lo que se hace necesario concordar y consolidar todos los criterios en una norma con rango de ley.
47. Resulta importante considerar que el documento de identificación nacional es un requisito fundamental para el ejercicio del derecho a la participación política. En el Plan Nacional de Atención a la Problemática de la Indocumentación 2011-2015 se señala que, a 30 de abril del año 2010, el mayor porcentaje de personas indocumentadas mayores de edad correspondía a las mujeres (56.6%).
48. A pesar de las Políticas nacionales de empleo, adoptadas por el Estado en el 2011, las mujeres que tienen empleo generalmente están ubicadas en los sectores menos productivos de la economía, tal y como reconoce el Estado en su informe estatal<sup>33</sup>. Conforme a los datos aportados, el 77,5% de las trabajadoras mujeres en el Perú se ubica, primero, en el sector de agricultura, ganadería y pesca; segundo, en servicios; tercero, en comercio al por menor.

#### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**
- **a) Adoptar un plan estratégico de medidas que apunten a aumentar el número de mujeres que ocupan cargos de responsabilidad en el sector público y privado<sup>34</sup>, así como a eliminar la discriminación salarial<sup>35</sup>, y a fomentar la participación de la mujer en sectores que no estén socialmente asociados a funciones femeninas, con plazos y objetivos definidos.**
- **b) Elaborar campañas de concienciación sobre la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones.<sup>36</sup>**

5. Sírvanse informar sobre los resultados del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (PNCVHM) 2002-2007 y 2009-2010. También describir las actividades de prevención, información y sensibilización de la población en su conjunto sobre la violencia doméstica y otras formas de violencia de género.

49. Las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres han sido desarrolladas en el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015. El avance en el cumplimiento de las acciones previstas en el Plan sigue siendo parcial y desigual. Al igual que en experiencias previas (Planes 2002-2007/2009-2010), existen grandes problemas de orden presupuestal que dificultan el cumplimiento de las metas programadas. En la medida que el Plan no tiene asignado un presupuesto específico, el financiamiento de las actividades que allí se contemplan depende de las asignaciones que los sectores y organismos involucrados en su ejecución realicen con cargo a sus propios recursos.

---

Municipales Provinciales 2006”, Lima, 2007, pp. 86 y 99.

<sup>29</sup> Ibid., pp. 90 y 103.

<sup>30</sup> Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan. Lima, dic. 2011. Informe Alternativo al Comité de la CEDAW., op.cit.

<sup>31</sup> Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 503-2009-JNE (7.8.2009): “artículo 1.- Las cuotas constituyen medidas positivas para acelerar la inclusión de las mujeres, los jóvenes y los nativos, quienes, históricamente, siempre han estado excluidos de la participación en dicho campo”; “Artículo 4.- La cuota de género establece que no menos del treinta por ciento (30%) de la lista de candidatos a regidores debe estar integrado por hombres o mujeres”.

<sup>32</sup> Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 247-2010-JNE (20.4.2010): “Definiciones: d. Cuotas electorales: Porcentajes establecidos en la ley para asegurar la participación de colectivos históricamente excluidos de los procesos electorales...”.

<sup>33</sup> Quinto informe periódico estatal de Perú, CCPR/C/PER/5, 23 junio 2011.

<sup>34</sup> Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre Perú, (febrero 2007), §16-17.

<sup>35</sup> Recomendación 116.75 aceptada por Perú en el segundo ciclo del Examen Periódico Universal de Perú (noviembre 2012).

<sup>36</sup> Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer, op.cit.

50. Al tema presupuestal, se suma un problema adicional: las dificultades para ejecutar el Plan de manera articulada. A su vez, es importante advertir que a pesar de que en el Plan se prevé la conformación de espacios para asegurar una adecuada coordinación, como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (nivel político), el Grupo de Trabajo Nacional (nivel técnico) y las mesas interinstitucionales; no se ha logrado superar el problema. En todo caso, la falta de voluntad política conlleva a que no se logre el propósito de estos espacios de coordinación.
51. A pesar que diferentes instituciones públicas han aprobado manuales y protocolos orientados a pautar procedimientos para la atención de los casos de violencia contra las mujeres, se observan omisiones en relación a la atención de determinadas poblaciones como las indígenas o nativas, así como la persistencia de estereotipos de género. En distintas evaluaciones se destaca además la insuficiencia de servicios y su limitada capacidad para atender integral e interdisciplinariamente a las mujeres víctimas de violencia. A nivel nacional, los datos oficiales publicados por la policía de Perú indican que sólo se han instalado 27 Comisaría de la Mujer que funcionan principalmente en el ámbito urbano. En el caso de los Centros de Emergencia Mujer - CEM, el Informe Defensorial N° 144<sup>37</sup> llamó la atención sobre el hecho de que hayan sido creados básicamente tomando en cuenta la densidad poblacional y se haya omitido tomar en consideración el índice de incidencia de la violencia contra la mujer- Este criterio sigue primando a la fecha y se cuenta con 170 CEM, según los datos públicos oficiales.<sup>38</sup>
52. De otro lado, los operadores/as de justicia no cuentan con una especialización en género, derechos humanos de las mujeres e interculturalidad con un nivel tal que logre transformar los prejuicios y estereotipos de género en una comprensión de la problemática sobre la que tienen que resolver. Según el estudio sobre el acceso a la justicia de las mujeres en Perú, el sistema judicial y las autoridades que lo gestionan están fuertemente influenciados por una misma concepción familista que obstaculiza conductas guiadas por una lógica de derechos, de tal manera que por encima del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia prevalecen actitudes y prácticas que buscan preservar la unión familiar y perpetúan los estereotipos de género<sup>39</sup>.
53. Un avance importante que saludamos es la tipificación del delito de feminicidio en nuestro Código Penal, que sanciona con una pena de entre 15 y 25 años de cárcel a esposos, novios, convivientes, enamorados y amantes que asesinen a su pareja. Sin embargo, no se encuentran tipificado como delitos autónomos la violencia doméstica, el hostigamiento sexual ni el incesto en el Código Penal Peruano. La primera se tramita como delito de "lesiones" y en el caso del incesto éste constituye un agravante en caso del delito de violación sexual a menores de edad.
54. Según datos del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público<sup>40</sup>, entre el 2009 y 2011 se registraron 369 víctimas de feminicidio en el país. El 25.2% de ellas tenía entre 25 y 34 años, el 24.7% entre 18 y 24 años, el 16.5% entre 35 y 44 años, el 9.2% entre 45 y 54 años, y el 6% era mayor de 55 años. Sobre el particular, preocupa que, de acuerdo con los casos analizados por la Defensoría del Pueblo sobre homicidios de mujeres cometidos por sus parejas o ex parejas (feminicidio íntimo), se haya identificado que durante la investigación no se toman en cuenta los hechos de violencia, ni las denuncias previas interpuestas por la víctima<sup>41</sup>, elementos que podrían constituir indicios razonables de la responsabilidad del denunciado. Ello se debe, entre otras razones, a la falta de un registro único de víctimas de violencia. En el Perú cada uno de los diversos organismos del Estado que están facultados para recibir las denuncias en caso de violencia tienen (y en algunos casos no) un registro diferente. Así los Centros de Emergencia Mujer (CEM) tienen un registro, la Policía Nacional del Perú tiene otro registro y el Ministerio Público también tiene un registro. Sin embargo la información de cada uno no es sistematizada, y cada caso se tramita sin tener en consideración si antes ya hubo o no otra denuncia en alguna de las otras dependencias. Por lo tanto, una mujer que ha sido agraviada con

<sup>37</sup> Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 144. Centros de Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual, julio de 2009.

<sup>38</sup> El Estado indica en sus Respuestas a la Lista de Cuestiones, párr. 52, que, a diciembre de 2012, el PNCVFS cuenta con 174 CEM. Sin embargo, el programa Nacional contra la violencia familiar y sexual/estadísticas, accesible en <[http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1405&Itemid=431](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1405&Itemid=431)>, indica que a fecha noviembre 2012 existen 170.

<sup>39</sup> Macassi, Ivonne, et. al., Entre luces y sombras, caminos para acceder a la justicia. Estudio de la Comisaría de Mujeres de Villa El Salvador, CMP Flora Tristán y Manuela Ramos, Lima, 2010, p. 116.

<sup>40</sup> Ver en

[http://www.rpp.com.pe/2012-01-02-mas-de-360-victimas-de-feminicidio-se-registraron-entre-2009-y-2011-noticia\\_436770.html](http://www.rpp.com.pe/2012-01-02-mas-de-360-victimas-de-feminicidio-se-registraron-entre-2009-y-2011-noticia_436770.html)

<sup>41</sup> Informe de Adjuntía N° 004-2010-DP/ADM "Feminicidio en el Perú: Un estudio de casos judiciales". Lima: 2010, pp. 160 y 161.

anterioridad por su pareja tiene que iniciar completamente el mismo trámite como si se tratara de la primera vez. En consecuencia, estos hechos no son tomados en cuenta al momento de resolver los tribunales estos antecedentes.

55. Los delitos contra la libertad sexual cometidos en agravio de mujeres son, también, una problemática evidente en nuestro país. El 93% de las denuncias por violación sexual recibidas por la Policía Nacional entre el 2000 y el 2009 corresponden a víctimas mujeres (58,874 denunciantes); mientras que solo el 7% de víctimas son varones (4,661 denunciantes). Estas cifras revelan una mayor gravedad al momento de evidenciar que las denuncias se concentran en víctimas en un rango de edad menor a los 18 años<sup>42</sup>.
56. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha señalado en un estudio reciente<sup>43</sup> que no se dictan las medidas de protección a favor de la agraviada, establecidas en el numeral 2º del artículo 248 del Nuevo Código Procesal Penal, con excepción de la medida de reserva de identidad. Esta situación resulta aún más preocupante si se considera que el estudio reporta que la mayoría de medidas de coerción dictadas contra los procesados consisten en la “comparecencia”, lo que implica que el denunciado sea juzgado en libertad y, por lo tanto, pueda amenazar o presionar de cualquier otro modo a la víctima con la finalidad de que se debilite la denuncia en su contra.

### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Incluir la violencia doméstica y otras formas de violencia sexual como delitos en el Código Penal<sup>44</sup>,**
  - b.) **Establecer un mecanismo de vigilancia para prevenir todas las formas de violencia doméstica<sup>45</sup>,**
  - c.) **Crear un sistema unificado y sistematizado para registrar los casos de violencia<sup>46</sup>,**
  - d.) **Incrementar la capacitación en género, derechos humanos de las mujeres e interculturalidad de los operadores/as de justicia y de salud<sup>47</sup>.**

6. Sírvanse indicar las medidas adoptadas para dar seguimiento a las recomendaciones del Comité y otros órganos de tratado en materia de aborto, de tal manera que se prevean y se implementen de manera efectiva excepciones adicionales a la prohibición y penalización del aborto en los casos tales como los embarazos por violación o incesto. Informar sobre los protocolos adoptados para regularizar la implementación del aborto terapéutico a nivel nacional. Sírvanse indicar qué medidas se han tomado para informar adecuadamente a todas las mujeres y adolescentes sobre los métodos de contracepción y para evitar los embarazos no deseados, así como para promover la educación sobre la salud sexual y reproductiva de los adolescentes de ambos sexos en los planes de estudios. Sírvanse informar sobre las medidas adoptadas para evitar que el aumento de 14 a 18 años de la edad a partir de la cual es válido el consentimiento para tener relaciones sexuales, por la Ley N.º 28704 de 2006, no tenga impactos negativos sobre la disposición de las niñas a acudir a los servicios de planeación familiar y de maternidad.

### *Regularización del aborto terapéutico*

57. El aborto terapéutico no está penalizado en el Perú desde el año 1924. Sin embargo, el Estado peruano no ha tomado las medidas necesarias para garantizar que las mujeres accedan a éste, generando una situación injusta y discriminatoria para ellas.
58. Uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al aborto terapéutico, consiste en la ausencia de una norma técnica de alcance nacional que protocolice su atención

<sup>42</sup> Ver Informe: Violaciones Sexuales en el Perú 2000-2009. Un Informe sobre el estado de la situación. Elaborado por Jaris Mujica. Promsex. Lima, noviembre 2011. Páginas 75 a 79.

<sup>43</sup> Ver informe en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/boletin-adm-2012.pdf>

<sup>44</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones Finales sobre Perú, (noviembre 2012), §14

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer, op. Cit. §19.

en los servicios de salud. Como resultado de ello, los cuadros clínicos o de enfermedades que ameritan un aborto terapéutico, el procedimiento a seguir por las mujeres para acceder a éste, el procedimiento a aplicar por los operadores de los servicios para el manejo de los casos y, finalmente, la decisión de atender o no la interrupción del embarazo, quedan librados a la absoluta discrecionalidad de los servicios de salud.

59. Ante la necesidad de contar con un marco para la atención del aborto terapéutico, algunos hospitales aprobaron protocolos internos para el manejo de los casos. Hasta el año 2010, catorce hospitales –cuatro de ellos ubicados en Lima<sup>48</sup>– habían desarrollado y adoptado estos protocolos<sup>49</sup>. En marzo del año 2007, el Instituto Nacional Materno Perinatal aprobó un protocolo para el manejo integral de la interrupción terapéutica de la gestación menor de 22 semanas<sup>50</sup> pero el Ministro de Salud lo dejó sin efecto<sup>51</sup>, anunciando la conformación de una comisión multisectorial que estudiaría el tema y adoptaría una decisión por consenso: "Siendo un tema tan discutible, porque hay posiciones que están a favor y en contra, es importante que se reúnan y discutan hasta agotar el tema y finalmente se tomará una decisión por consenso"<sup>52</sup>. Asimismo, anunció que se investigaría si en los hospitales se estaban realizando abortos terapéuticos<sup>53</sup>. Esto trajo como consecuencia que aquellos servicios que contaban con una norma interna para atender el aborto terapéutico dejaron de realizarlo o que, en el mejor de los casos, dejaron de reportarlos. Por ejemplo, el Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé reportó 10 abortos terapéuticos en el período 2005-2006, y en el año 2007 no reportó ninguno<sup>54</sup>. Por otro lado, en el año 2008 sólo se tuvo noticia de un caso de aborto terapéutico, aunque se reportaron 12 casos de fetos anencefálicos<sup>55</sup>. Igualmente, la Gerencia Regional de Salud del Gobierno Regional de Arequipa que, en el año 2007, había aprobado un protocolo para la práctica del aborto terapéutico en los servicios de salud de su jurisdicción<sup>56</sup>, suspendió temporalmente su aplicación<sup>57</sup> amparándose en el informe emitido por la Presidencia del Consejo de Ministros. En la Resolución que suspendió su aplicación se reconocía que el protocolo era un documento legal en su concepción y técnicamente solvente, pero señalaba que debido a los debates originados era necesario someterlo a la consulta de dos instituciones involucradas en el tema: la Defensoría del Pueblo y la Organización Panamericana de Salud. Esta decisión cobró la vida de la ciudadana Benedicta Choque<sup>58</sup>. La importancia de la protocolización ha sido puesta de manifiesto tanto en el dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expedido en el caso *KL vs. Perú* en octubre de 2005, como en el emitido por el Comité CEDAW en el caso *LC vs. Perú* en octubre de 2011. *KL* era una adolescente de 17 años a la que se le negó el servicio de aborto terapéutico pese a que su embarazo –al ser de un feto anencefálico<sup>59</sup>– implicaba un grave riesgo para su salud física y mental. Por su parte, *LC* es una niña de 13 años a la que también se le negó el acceso al aborto terapéutico que requería para la realización de un procedimiento quirúrgico a la columna, prescrito con el fin de evitar la consolidación de los daños sufridos a raíz de un intento de suicidio. *LC* tenía como diagnóstico "traumatismo vertebromedular cervical, luxación cervical y sección medular completa", con "riesgo de discapacidad permanente" y "riesgo de deterioro de la integridad cutánea resultante de la inmovilidad física". En ambos dictámenes, el Estado

<sup>48</sup> El Instituto Materno Perinatal (ex Maternidad de Lima) y los hospitales María Auxiliadora, Hipólito Unanue y San Bartolomé. Ver en: <http://peru21.pe/noticia/714513/abortos-terapeuticos-no-tienen-protocolos>.

<sup>49</sup> Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan. Lima, dic. 2011. Informe Alternativo al Comité de la CEDAW, op. Cit.

<sup>50</sup> "Manejo integral de la interrupción terapéutica de la gestación menor de 22 semanas en el Instituto Nacional Materno Perinatal".

<sup>51</sup> Pese a ello, en las "Guías Clínicas y de Procedimiento en Obstetricia y Perinatología" que el Instituto Nacional Materno Perinatal aprueba en el año 2010, por Resolución Directoral N° 152-DG-INMP-10, se incluye un procedimiento para la atención del aborto terapéutico.

<sup>52</sup> Tomado de:

<http://www.terra.com.pe/mujer/noticias/hof54346/comision-multisectorial-analizara-tema-aborto-terapeutico-anuncia-ministro-salud.html>

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan. Lima, dic. 2011. Informe Alternativo al Comité de la CEDAW, op. Cit.

<sup>55</sup> Llaja Villena, Jeannette, *Informes al Comité de Derechos Humanos en el caso KL vs. Perú*, DEMUS, 2009.

<sup>56</sup> "Protocolo para el Manejo de Casos de Interrupción Legal del Embarazo", aprobado por Resolución de la Gerencia Regional de Salud N° 751-2007-GR/GOB/GR.D6 el 26 de diciembre de 2007.

<sup>57</sup> Resolución de la Gerencia Regional de Salud N° 109-2008-GR/GRS/GR-OAJ, del 21 de febrero de 2008.

<sup>58</sup> A Benedicta, de 36 años de edad, los médicos del Hospital Honorio Delgado de Arequipa le detectaron una afección cardíaca que ponía en riesgo su vida en el caso de que continuara con su embarazo. Pese a ello, no le practicaron un aborto terapéutico y Benedicta murió el 7 de abril de 2008. Tomado de:

[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/sigue-debate-por-el-aborto-terapeutico\\_63254.html#](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/actualidad/sigue-debate-por-el-aborto-terapeutico_63254.html#)

<sup>59</sup> El feto anencefálico carece de hemisferios cerebrales y bóveda craneana y muere durante el embarazo, el parto o al poco tiempo de nacer, además de colocar en grave riesgo su salud física y mental.



peruano fue encontrado responsable por la violación de derechos humanos derivada de su negativa a brindar el servicio de aborto terapéutico. En el primer caso, el Comité de Derechos Humanos exhorta al Estado a adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro<sup>60</sup>; y en el segundo, el Comité CEDAW le recomienda revisar su normatividad con el objeto de establecer un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico, revisar la interpretación restringida que hace con respecto al aborto terapéutico, adoptar directrices o protocolos que garanticen la disponibilidad de servicios de salud y el acceso a los mismos así como adoptar medidas para que los derechos reproductivos sean conocidos y respetados en todos los centros sanitarios<sup>61</sup>. Con ocasión de la revisión del Sexto Informe periódico del Perú, el Comité CEDAW señaló en sus observaciones y recomendaciones finales al Estado peruano lo siguiente: "...El Comité observa con preocupación que el aborto ilegal sigue siendo una de las principales causas de la elevada tasa de mortalidad materna y que la interpretación restringida que hace el Estado Parte del aborto terapéutico, que es legal, puede inducir a las mujeres a hacer que se practiquen abortos ilegales en condiciones de riesgo. Al Comité le preocupa además que el Estado Parte no aplicó las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos formuladas en relación con el caso KL contra el Perú..."<sup>62</sup>. Si el Estado peruano hubiera cumplido con adoptar las medidas recomendadas por el Comité de Derechos Humanos y el Comité CEDAW para asegurar el acceso al aborto legal, el dictamen en el caso LC no se habría producido y las 121 mujeres que, según cifras del Ministerio de Salud, tuvieron embarazos de fetos anencefálicos entre los años 2005 y 2008 no habrían sido forzadas a pasar por una situación similar a la de KL<sup>63</sup>.

60. A pesar de existir una propuesta desde el año 2006, que en su oportunidad fue revisada por las instancias competentes del Ministerio de Salud y consultada con el Colegio Médico, ésta no ha sido aún aprobada. La negativa a adoptar el protocolo tiene su explicación más mediata en la presión ejercida por la jerarquía de la Iglesia Católica y los grupos conservadores representados en las instancias de gobierno.

#### *Excepciones adicionales a la prohibición y penalización del aborto*

61. La legislación peruana establece que las mujeres que abortan voluntariamente deben ser sancionadas penalmente, salvo que la interrupción del embarazo se realice para salvar su vida o evitarle un mal grave y permanente en su salud. Existe una pena atenuada<sup>64</sup> para el "aborto eugenésico" y el mal llamado "aborto sentimental"<sup>65</sup>, aunque en el último de estos supuestos se prescribe un tratamiento discriminatorio para las mujeres casadas, quienes reciben mayor sanción que las que no lo están.

62. La penalización del aborto no ha tenido un impacto verificable en la disminución del número de abortos que se practican en el Perú y no existen investigaciones oficiales sobre su prevalencia. Las cifras oficiales se construyen a partir de los casos notificados por los servicios de salud a nivel nacional. Existe, por lo tanto, un alto nivel de subregistro, ya que como consecuencia de su penalización el aborto se realiza en condiciones de clandestinidad. Por ello, si bien el Estado reconoce que el aborto es la tercera causa directa de la muerte materna<sup>66</sup>, es probable que su impacto sea significativamente mayor, ya que muchas de las muertes maternas registradas como "hemorragias" e "infecciones" se deberían a complicaciones –aborto incompleto y sepsis post-aborto– resultantes del aborto ilegal.

63. Desde la sociedad civil se han hecho algunas investigaciones que permiten tener una

---

<sup>60</sup> Se puede acceder al texto del dictamen del Comité de Derechos Humanos de la ONU en <http://reproductiverights.org/sites/crr.civicactions.net/files/documents/KL%20HRC%20final%20decision.pdf>

<sup>61</sup> Comunicación 22/2009.

<sup>62</sup> Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Sexto Informe periódico del Perú (CEDAW/C/PER/CO/6, párrafo 24).

<sup>63</sup> Se estima, en además, que anualmente se produce el nacimiento de aproximadamente 945 niños y niñas con malformaciones graves incompatibles con la vida. Ver: Chávez Alvarado, Susana (editora), *Apuntes para la acción: El derecho de las mujeres a un aborto legal*, PROMSEX, Lima, 2007, p. 49.

<sup>64</sup> Pena privativa de la libertad no mayor a tres meses.

<sup>65</sup> Aborto por violación.

<sup>66</sup> Las direcciones regionales de salud reportaron en el año 2009 que en los últimos cinco años las hemorragias y la hipertensión inducida por el embarazo fueron las dos primeras causas de muerte materna (41% y 19%, respectivamente), seguidas por el aborto y las infecciones (6% en ambos casos). En: Dirección General de Salud de las Personas - Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Plan Estratégico Nacional para La Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015, Ministerio de Salud, Lima, 2009, p. 27.

aproximación sobre la magnitud del aborto en el país. La más reciente –del año 2006– indica que en el Perú abortan anualmente aproximadamente 371,420 mujeres<sup>67</sup>.

64. Desde el año 2002, se han instalado en el Congreso de la República tres comisiones especiales para revisar el Código Penal de 1991. En el anteproyecto de nuevo Código Penal aprobado por la tercera comisión revisora, se contempla la despenalización del aborto en dos supuestos, además del aborto terapéutico: (i) el aborto que se realice cuando el embarazo sea consecuencia de violación sexual fuera de matrimonio o de inseminación artificial no consentida, y (ii) el aborto practicado cuando es probable que el ser en formación conlleve al momento de su nacimiento graves taras físicas o psíquicas<sup>68</sup>. Sin embargo, la propuesta de nuevo Código Penal no ha sido aún discutida en el Pleno del Congreso.

*Información sobre métodos de contracepción y para evitar los embarazos no deseados, así como para promover la educación sobre la salud sexual y reproductiva de los adolescentes de ambos sexos en los planes de estudios*

65. La Defensoría del Pueblo ha reportado, en más de una oportunidad<sup>69</sup>, dos problemas recurrentes en los servicios de planificación familiar: el desabastecimiento de anticonceptivos<sup>70</sup>, y los cobros indebidos<sup>71</sup>.
66. En los últimos diez años, se advierte un aumento progresivo del uso de métodos tradicionales<sup>72</sup>, lo que tiene su explicación principal en los problemas de desabastecimiento recurrente de métodos modernos en los servicios de salud. En este mismo período, se aprecia, además, que si bien los servicios públicos de salud, junto con los servicios de la seguridad social (ESSALUD), continúan siendo las principales fuentes de suministro de métodos modernos, la participación del sector público se ha ido reduciendo paulatinamente<sup>73</sup>, mientras que el porcentaje de mujeres que se abastece en las farmacias se ha triplicado<sup>74</sup>.
67. También se registra un retraso en la modernización de la oferta pública de anticonceptivos. La gama de métodos que se ofrecen en los servicios de salud del Estado es limitada, si se la compara con la oferta disponible en las farmacias y en los servicios de salud privados.
68. La distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud del Estado se encuentra actualmente prohibida por mandato de una sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 16 de octubre de 2009<sup>75</sup>. En ésta, se ordenó al Ministerio de Salud que se abstuviese de desarrollar como política la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud, y se dispuso que los laboratorios incluyeran en la posología la advertencia de que dicho producto podría inhibir la implantación del óvulo fecundado. Sin embargo, en un proceso constitucional previo<sup>76</sup>, el propio Tribunal había reconocido que los efectos de la anticoncepción oral de emergencia eran anticonceptivos y no abortivos. La sentencia emitida en el año 2009 no explica el cambio de criterio y la supuesta incertidumbre científica con respecto a los efectos de la anticoncepción oral de emergencia en la que se sustentó la sentencia, que se sostuvo al margen de la opinión especializada de organismos como la Organización Panamericana de la Salud, el Colegio Médico del Perú y la Academia Peruana de la Salud.
69. El impacto negativo de esta medida puede avizorarse si se consideran los altos índices de violencia sexual que existen en el país, que la falla del método no es infrecuente<sup>77</sup>, que el

<sup>67</sup> Ferrando, Delicia, Aborto Clandestino en el Perú. Revisión, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, 2006, p. 29.

<sup>68</sup> En el año 1990, en el marco de la reforma del Código Penal de 1924, el Congreso de la República también había aprobado la despenalización del aborto por violación y el aborto eugenésico. En esa oportunidad, el Presidente de la República decidió no promulgar la ley.

<sup>69</sup> Ver los informes de supervisión a los servicios de planificación familiar: Informe Defensorial N° 90 (2005), Informe Defensorial N° 111 (2007) e Informe de Adjuntía N° 001-2009-DP/ADDM (2009).

<sup>70</sup> En especial: el inyectable y las píldoras.

<sup>71</sup> La normatividad vigente estipula la gratuidad de los servicios, incluyendo la administración de métodos.

<sup>72</sup> De 11.4% en el año 2000 a 15.4% en el año 2010. Ver: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000, Lima, 2001, p. 63; e, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES Continua 2010. Informe Principal, Lima, 2011, p. 104.

<sup>73</sup> Desde 79.8% en el año 2000 hasta el 66% en el período 2010. Ver los resultados de la ENDES 2000 (p. 69) y de la ENDES Continua 2010 (p. 113).

<sup>74</sup> De 8.1% en el año 2000 a 27.8% en el año 2010. Ver los resultados de la ENDES 2000 (p. 69) y de la ENDES Continua 2010 (p. 113).

<sup>75</sup> Sentencia expedida en el Expediente N° 02005-2009-PA/TC, de fecha 16 de octubre de 2009.

<sup>76</sup> Sentencia expedida en el Expediente N° 7435-2006-PC/TC, de fecha 13 de noviembre de 2006.

<sup>77</sup> Por ejemplo, según la ENDES Continua 2010, la falla del condón masculino ocurre dentro de los 12 meses siguientes de haber empezado a usarlo con una frecuencia de 5.6%. De otro lado, en los cinco años anteriores a la encuesta la discontinuación del uso

embarazo no deseado da lugar a su interrupción clandestina en condiciones de alto riesgo para la vida y la salud de las mujeres, y que los servicios de salud del Estado son los principales proveedores de métodos anticonceptivos para las mujeres de escasos recursos.

70. En los últimos diez años, no se aprecian cambios significativos en la fecundidad adolescente. La proporción de mujeres entre los 15 y los 19 años de edad que registran embarazos ha tendido a mantenerse en niveles cercanos o superiores al 13%. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010 (ENDES Continua), el 13.5% de las mujeres de 15 a 19 años de edad estuvo alguna vez embarazada: el 10.7% ya era madre y el 2.7% estaba gestando por primera vez<sup>78</sup>.
71. Pese a que la iniciación sexual se produce a edad temprana, sólo el 12.7% de las adolescentes mujeres usa algún método anticonceptivo<sup>79</sup>. Entre las adolescentes unidas (adolescentes que conviven con sus parejas) y entre las sexualmente activas, el 36.4% y el 12.3%, respectivamente, no usa ningún método<sup>80</sup>. Existe, además, un 13.5% de adolescentes unidas de 15 a 19 años de edad con necesidades insatisfechas de planificación familiar<sup>81</sup>.
72. La proporción de adolescentes mujeres que ha padecido alguna infección de transmisión sexual (ITS) ha aumentado ligeramente con respecto al nivel registrado hace poco más de una década<sup>82</sup>. De acuerdo con la ENDES Continua 2010, el 0.5% de las adolescentes de 15 a 19 años de edad reportó haber tenido alguna ITS<sup>83</sup>.
73. Las complicaciones del embarazo y el aborto figuran entre las cinco causas principales de muerte entre las mujeres de 15 a 19 años<sup>84</sup>. En abril de 2006 entró en vigencia la Ley N° 28704, que modificaba el artículo 173 del Código Penal, referido a la violación sexual contra menores de edad. Esta norma ha tenido un impacto negativo en el acceso de las/los adolescentes a los servicios de salud sexual y reproductiva, pues al tipificar como delito toda relación sexual sostenida con o entre adolescentes, sea consentida o no, la política y los servicios dispuestos para atender la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes se tornaron inoperantes.
74. Una reciente sentencia del tribunal constitucional ha declarado esta Ley (28704) inconstitucional, exhortando al Congreso que legisle de “forma sistemática y con la gravedad de la pena que corresponda todos los casos que comprometan derechos fundamentales de los menores de edad”, en línea con la obligación del Estado de **proteger la integridad del niño y del adolescente**. El tribunal también reconoce como titulares del derecho a la libertad sexual a los/as menores entre 14 y 18 años, tomando como base elementos normativos y fácticos del ordenamiento jurídico del Perú.
75. El Ministerio de Salud cuenta con normas sectoriales que regulan una atención diferenciada para las y los adolescentes, tanto en materia de planificación familiar como en lo que respecta al VIH/SIDA. La Ley General de Salud, establece que para cualquier tratamiento médico o quirúrgico y para la aplicación de cualquier método anticonceptivo se requiere el consentimiento previo del/la paciente; de acuerdo al Código Civil peruano (artículo 44º) son relativamente incapaces “los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad”. En este sentido una interpretación restrictiva de esta norma trae como consecuencia que se requiera la autorización de los padres para brindar atención en salud sexual y reproductiva a los/as adolescentes.

## Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **adoptar de manera urgente la propuesta nacional que protocoliza el aborto terapéutico;**
  - b.) **Adoptar urgentemente el anteproyecto de nuevo Código Penal, particularmente en lo referente a la despenalización del aborto en los supuestos de aborto**

---

condón masculino por “haber quedado embarazada mientras lo usaba” tiene una frecuencia de 11.5%.

<sup>78</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, op. cit., p. 98.

<sup>79</sup> Ibid., p. 104.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Ibid., p. 151-152.

<sup>82</sup> Según la ENDES 2000, la proporción de adolescentes que habían padecido alguna infección de transmisión sexual ascendía al 0.3%.

En: Instituto Nacional de Estadística e Informática, ob. cit., p. 199.

<sup>83</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, op.cit., p. 295.

<sup>84</sup> Ibid., p. 47.



**eugenésico y aborto como resultado de violación sexual y brindar servicios de atención especializada a mujeres que recurran a los servicios de salud a raíz de complicaciones del aborto;**

**c.) Asegurar la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia<sup>85</sup>;**

**d.) Fomentar las políticas destinadas a reducir el número de adolescentes con embarazos indeseados a través de la educación sexual y la planificación familiar.**

7. Sírvanse describir las medidas adicionales adoptadas para reducir la mortalidad materna en el área rural.

76. De acuerdo con los compromisos internacionales asumidos por el Perú, al año 2015 la muerte materna no deberá ser superior a 66 por cada 100 mil nacidos vivos<sup>86</sup>. Para el año 2010, el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha estimado 93 muertes maternas por cada 100,000 nacimientos para los siete años anteriores<sup>87</sup>. Según la información de la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud, la mayor parte de las muertes maternas ocurre en los departamentos de alta ruralidad y exclusión social<sup>88</sup>.

77. En el 2011 en el departamento de Puno (con población predominantemente Aymara y Quechua) se incrementó la mortalidad materna en un 47% (DIRESA). Igualmente en el Plan General de la Estrategia Sanitaria Nacional Salud de los Pueblos Indígenas 2009-2011 (MINSA 2009 pag. 10) se puede observar que casi todos los departamentos con población indígena amazónica excepto Ucayali y San Martín, se encuentran por encima del promedio nacional.

78. En el año 2009, se reportaron como principales causas de muerte en los últimos cinco años: hemorragias (41%), hipertensión inducida por el embarazo (19%), aborto (6%) e infecciones (6%); la mayoría de muertes ocurren durante el trabajo de parto (retención de placenta) y post parto (atonía uterina)<sup>89</sup>. A éstas, que son causas directas de la muerte materna, se suman las causas indirectas, que en el año 2009 explicaron el 29% de las muertes maternas<sup>90</sup>. Las causas indirectas se relacionan estrechamente con la falta de acceso al aborto terapéutico que, como se explicó antes, pese a ser legal, es de acceso restringido.

79. El Ministerio de Salud, como parte de su compromiso de reducir la muerte materna, ha desarrollado el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015. Se trata, sin embargo, de un plan marco que requiere ser aterrizado a través de planes multisectoriales y planes regionales y locales debidamente financiados.

80. El reporte del Proyecto "Promoción del Desarrollo Humano sostenible en el Río Santiago"<sup>91</sup> donde se ubica población Wampis y Awajun, refiere que aumentó de 49% a 60% las madres que acuden al control prenatal (CPN), y que el resto no lo hace principalmente por barreras culturales, geográficas y económicas. Pese a este porcentaje de CPN, sólo el 39% de gestantes dan a luz en un establecimiento de salud, el 61% de los partos fueron domiciliarios<sup>92</sup>. Este incremento de atención en establecimientos de salud ha sido atribuido principalmente a la implementación de las casas de espera, capacitación intercultural del personal de salud, coordinación y capacitación con las parteras, entre otras estrategias<sup>93</sup>. El mismo reporte menciona que la mayoría de establecimientos no cuenta con recursos básicos para atención de parto, ni con los profesionales que exige la normativa actual para ofrecer este servicio a la población. Esto último también implica que, de darse el parto domiciliario, no habría reconocimiento de la prestación por parte del Seguro Integral de Salud.

81. La creación del Programa Estratégico de Salud Materno Neonatal en el año 2008 (Ley N° 29142) también constituye un avance. Sin embargo, aún existen problemas que limitan el logro

<sup>85</sup> Comité contra la Tortura, op. Cit. Parra. 15.

<sup>86</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: Evolución de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2008, Lima, 2009, pp. 183-186.

<sup>87</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, ob. cit., p. 178.

<sup>88</sup> Dirección General de Salud de las Personas - Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Plan Estratégico Nacional para La Reducción de la Mortalidad Materna y Perinatal 2009-2015, Ministerio de Salud, Lima, 2009, p. 26.

<sup>89</sup> Ibid., p. 27.

<sup>90</sup> Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, Situación de la mortalidad materna [diapositivas], Ministerio de Salud.

<sup>91</sup> UNICEF (2009), Promoción al desarrollo humano sostenible en el Río Santiago. Capítulo Perú (2002 – 2009)

<sup>92</sup> Informe y recomendaciones sobre los Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas en el marco de la CEDAW. Cecilia Olea.- Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan, julio 2012)Pag. 41-42

<sup>93</sup> Ibid.

de las metas de reducción de la mortalidad materna: i) acceso desigual y limitado a la planificación familiar (servicios e insumos); ii) la falta de acceso a atención obstétrica de calidad y oportuna para el embarazo y el parto, lo que tiene un impacto más severo en la población más pobre; iii) el embarazo en niñas y adolescentes que tiene más riesgo de complicaciones; y, iv) la penalización del aborto que lleva a las mujeres a interrumpir el embarazo en condiciones inseguras que pueden resultar en hemorragias e infecciones (la primera y la tercera causa directa de la muerte materna).

#### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Reforzar los planes existentes para hacer frente a la elevada tasa de mortalidad materna e impedir que las mujeres tengan que recurrir a abortos en condiciones de riesgo, reforzando la capacidad de las instituciones de atención de la salud con adecuación intercultural, sobretudo en la zona rural del país, y la aplicación de los programas y las políticas destinados a proporcionar a la mujer un acceso efectivo a la información y a los servicios de atención de la salud, en particular por lo que se refiere a la salud reproductiva y a unos métodos anticonceptivos asequibles;**

8. Sírvanse describir las restricciones que el Estado parte ha puesto a los derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad, en particular al derecho de voto, y al derecho de casarse, el objetivo perseguido por estas restricciones y la manera como dichas restricciones son compatibles con el Pacto.

82. La propuesta de Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPD) fue una iniciativa legislativa ciudadana que contó con más de 55 mil firmas válidas de ciudadanos que promovieron la iniciativa en el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 2, inciso 17 de la Constitución Política del Estado. El proyecto fue discutido y aprobado por el Congreso de la República el 14 de junio de 2012, siendo luego remitido a la Presidencia de la República para su promulgación. Sin embargo, el 8 de agosto del mismo año, el Poder Ejecutivo modificó el proyecto de ley en 14 puntos, siendo por tanto devuelto al Congreso<sup>94</sup>, decisión que generó el rechazo de organismos de la sociedad civil.<sup>95</sup> El Congreso acogió ocho observaciones e insistió en la formulación original del texto del proyecto respecto a las otras 6 observaciones, así como en la aprobación de la norma<sup>96</sup>, la que fue sometida a votación y aprobada el 6 de diciembre de 2012, siendo promulgada directamente por el Congreso, de acuerdo al artículo 108 de la Constitución política del Estado<sup>97</sup>.
83. La aprobación de la Ley 29973 LGPD, y la Resolución Jefatural No. 508-2011-INAC/RENIEC, son un avance legal, sin embargo, en la práctica aún se mantienen las restricciones para el ejercicio de derechos civiles y políticos.
84. El principal problema está vinculado al ejercicio de la capacidad jurídica. Como ha reconocido el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Código Civil peruano admite la posibilidad de privar a una persona de su capacidad jurídica (capacidad para obrar) sobre la base de su discapacidad. Esa privación, por práctica judicial, afecta el ejercicio de todos sus derechos fundamentales, incluyendo el derecho al voto y a casarse. Los procesos de interdicción, además, son estimulados por un sistema de seguridad social que, en muchos casos, solicita a las personas con discapacidad (en particular, psicosocial e intelectual) contar con un representante para poder acceder a dichos beneficios (la curatela). Así se establece un modelo de sustitución en la toma de decisiones en lugar de un modelo de apoyo o asistencia en esa toma de decisiones. Ello no sólo incentiva el inicio de estos procesos sino también la búsqueda de una calificación de la discapacidad como 'severa' (que facilite el proceso ante la

<sup>94</sup>[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01\\_2011.nsf/0/66f777b26cc3f5bd05257a4d007f664e/\\$FILE/AUOB00377010812.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/66f777b26cc3f5bd05257a4d007f664e/$FILE/AUOB00377010812.pdf)

<sup>95</sup> <http://www.larepublica.pe/03-08-2012/personas-con-discapacidad-siguen-la-espera-de-la-aprobacion-de-su-ley>

<sup>96</sup>[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01\\_2011.nsf/0/6d45b5c2ea30b9d905257ab5005f89b2/\\$FILE/00377DC13MAY131112.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/6d45b5c2ea30b9d905257ab5005f89b2/$FILE/00377DC13MAY131112.PDF)

<sup>97</sup>[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01\\_2011.nsf/0/97b227700c9a300705257ad40018c0be/\\$FILE/AU00377131212.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/97b227700c9a300705257ad40018c0be/$FILE/AU00377131212.pdf)

seguridad social), lo cual impacta directamente en el alcance de la curatela. Adicionalmente, los prejuicios y la desinformación de los funcionarios y servidores públicos, incluyendo jueces y fiscales, generan que aún personas que no han sido privadas judicialmente de su capacidad para obrar sean consideradas como incapaces. Además hay una falta de recursos y garantías jurídicas sobre las decisiones de curatela, como la realización de exámenes independientes y el derecho a recurrir, para revocar la imposición de esas medidas.<sup>98</sup>

85. En relación con el derecho al voto, habría que notar que se desconoce cuántas personas con discapacidad siguen "excluidas" del padrón electoral, pues la Resolución Jefatural No. 508-2011-INAC/RENIEC disponía su incorporación una vez culminado el proceso de renovación del documento nacional de identidad. Debe tenerse presente que el hecho de no votar puede conllevar a la imposibilidad de realizar determinados actos jurídicos, con lo cual se estaría logrando, en la práctica, una "interdicción administrativa".

#### **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **asegurar la pronta implementación de la Ley 29773 LGPD, y su reglamentación, destinando los recursos pertinentes para tal fin.**
  - b.) **Crear la Comisión Revisora del Código Civil, ordenada por la LGPD, para que presente un Anteproyecto de Ley de Reforma del Código Civil, a fin de que éste se ajuste a lo establecido en la LGPD, y que cree el marco legal que limite el ejercicio del derecho al voto de las personas con discapacidad que cuentan con sentencia judicial de interdicción;**
  - c.) **Asegurar la incorporación de las personas con discapacidad que fueron excluidas del padrón electoral;**
  - d.) **Implementar medidas de accesibilidad y apoyos para la participación de las personas con discapacidad en los procesos electorales, incluyendo información accesible sobre los programas y propuestas de los distintos candidatos;**
  - e.) **Promover programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta a las personas con discapacidad y los derechos de estas personas entre funcionarios y servidores públicos, incluyendo al sistema de justicia.**
  - f.) **poner en marcha de inmediato programas para expedir documentos de identidad a las personas con discapacidad y recopilar datos completos y precisos sobre las personas con discapacidad que se encuentran en instituciones y que carecen en la actualidad de documentos de identidad;<sup>99</sup>**
  - g.) **Adoptar medidas para cambiar el modelo de sustitución en la toma de decisiones por uno de apoyo o asistencia a las personas con discapacidad en la toma de decisiones que respete su autonomía, voluntad y preferencias.<sup>100</sup>**

#### **ESTADO DE EXCEPCIÓN (ARTÍCULO 4)**

9. Sírvase indicar qué medidas se han tomado para garantizar la conformidad de los estados de excepción que han sido decretados con las disposiciones del Pacto, tanto en términos de los motivos como de la amplitud de la suspensiones adoptadas

86. En el marco de la lucha contra los remanentes de Sendero Luminoso y el narcotráfico en el Valle del Rio Ene y Apurímac, varias provincias del país llevan más de seis años consecutivos en estado de emergencia. En este contexto los pobladores locales vienen denunciando detenciones arbitrarias, torturas, devastación de cultivos de autoabastecimiento, muerte de animales, y acciones de uso

<sup>98</sup> Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, Observaciones finales sobre Perú, (abril 2012) §§ 22-31, 34-35, 44-45.

<sup>99</sup> Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, op. Cit.

<sup>100</sup> *Ibid.*

abusivo de la fuerza que ha generado inclusive la muerte de varios niños<sup>101</sup>. Las organizaciones de derechos humanos no cuestionamos la necesidad de la lucha contrasubversiva, pero consideramos que ésta debería llevarse a cabo garantizando el respeto de los derechos de la población que reside en estas zonas y las garantías procesales de los presuntos autores.

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

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

89. A pesar de que las declaraciones de emergencia han respetado el procedimiento legalmente establecido, y han mantenido la posibilidad de utilizar el recurso de hábeas corpus, en estos escenarios se ha reiterado las muertes y atentados a la integridad de civiles, las detenciones arbitrarias y las torturas de defensores de derechos humanos, dirigentes sociales y periodistas. Como ejemplo de ello podemos mencionar la detención arbitraria del defensor Marco Antonio Arana Zegarra, ocurrida en Cajamarca en julio del 2012. El defensor, quien además es beneficiario de medidas cautelares concedidas por la CIDH en el 2007, se encontraba sentado en la plaza de armas de Cajamarca con un cartel en el que se leía “vida si, oro no”, cuando fue abordado por un grupo de 30 policías, quienes lo golpearon brutalmente y lo detuvieron<sup>102</sup>. Ya en la comisaría de Cajamarca continuaron las torturas, hasta el punto de que le llegaron a fracturar la mandíbula. Al día siguiente lo liberaron. También en el contexto de la oposición al proyecto minero la comisionada de la defensoría del Pueblo Genoveva Gómez y la abogada de derechos humanos Amparo Abanto fueron brutalmente golpeadas en la comisaría de Cajamarca cuando se apersonaron para verificar la situación de un grupo de detenidos en esta dependencia, ya que se escuchaban gritos desde la calle porque la policía los estaba golpeando. Los hechos fueron tan graves que motivaron la emisión de un comunicado de prensa por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>103</sup>.

90. Hechos similares se registraron en Espinar en mayo del 2012, cuando los defensores Romualdo Tito y Jaime Borda fueron detenidos y torturados por la policía cuando acompañaban al fiscal y a dos abogados de derechos humanos que estaban dando asistencia a un grupo de personas detenidas por la policía en las instalaciones del campamento de la empresa minera Xstrata Tintaya<sup>104</sup>. Frente a esta arbitraria detención se interpuso un hábeas corpus que fue rechazado<sup>105</sup>.

91. Además, bajo la cobertura del estado de emergencia se han trasladado los procesos relacionados con estos hechos a jurisdicciones sumamente distantes que obstaculizan el acceso a la justicia de quienes han resultado afectados por el accionar de las fuerzas del orden, y el ejercicio del derecho a la defensa por los integrantes de la sociedad civil a quienes se les incoan procesos abusivos. Tal es el caso, por ejemplo, del alcalde de la Municipalidad de Espinar, contra quien se sigue proceso en la ciudad de Ica, a más de 900 kilómetros de distancia.

92. Resulta preocupante la habilitación mediante el Decreto legislativo 1095 para que las Fuerzas

---

<sup>101</sup> Al respecto ver por ejemplo SOBERÓN, RICARDO : EL «CONTROL» DE DROGAS EN EL PERÚ EN ÉPOCA DE DEMOCRACIA en **Hablan los diablos. Amazonía, Coca y Narcotráfico en el Perú, disponible en** <http://democraciaglobal.com/facipub/upload/publicaciones/1/164/files/Hablan%20los%20diablos.pdf>

<sup>102</sup> Los momentos de la violenta y arbitraria detención fueron registrados. Ver [http://www.youtube.com/watch?v=8spwndB\\_M2M](http://www.youtube.com/watch?v=8spwndB_M2M)

<sup>103</sup> Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/080.asp>

<sup>104</sup> Ver acción urgente emitida por Front Line en <http://www.frontlinedefenders.org/es/node/18507> .

<sup>105</sup> Las diferentes instancias del poder judicial alegaron que no procedía el hábeas corpus por que los defensores ya habían sido liberados, omitiendo pronunciarse sobre la arbitrariedad de las detenciones, ni de ordenar medidas correctivas para que estas situaciones no se repitan en el futuro, tal y como deberían haber hecho de acuerdo al Código de procedimientos constitucionales (hábeas corpus instructivo), como sí lo hicieron en el caso del defensor Marco Arana. Para mayor información ver amicus curiae presentado por la CNDDHH en <http://derechoshumanos.pe/2012/11/cnndhh-presenta-amicus-curiae-en-caso-espinar/> y pronunciamiento de la CNDDHH ante la improcedencia del hábeas corpus en <http://derechoshumanos.pe/2012/12/la-cnndhh-objeta-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-que-desprotege-los-derechos-de-los-defensores-de-derechos-humanos/> .

Armadas puedan intervenir en el control del orden interno, dado que su entrenamiento y armamento no son adecuados para garantizar el respeto de los derechos humanos en estas situaciones. Además la mencionada norma permite el uso de la fuerza letal para el “logro de un objetivo militar”,

#### **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Llevar a cabo una investigación exhaustiva de las violaciones de derechos humanos de civiles en manos de las fuerzas del orden en los estados de excepción y asegurar que los culpables sean llevados ante la justicia;**
  - b.) **Asegurar que las víctimas de violaciones durante los estados de excepción tenga derecho a reparaciones por los derechos violados.**

#### **DERECHO A LA VIDA, PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD (ARTS. 2, 6 Y 7)**

10. Favor informar sobre las acciones tomadas para implementar el Decálogo de las Fuerzas del Orden, el Manual de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos y el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales de las personas en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público. Sírvanse informar sobre los avances en las investigaciones en relación con casos de uso excesivo de la fuerza por la policía y fuerzas armadas.

93. La capacitación en derechos humanos ha sido una de las medidas adoptadas para garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales de las personas en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público. De esta manera, se ha procedido a la capacitación de cerca de 300 instructores policiales en derechos humanos, siendo posible gracias al convenio suscrito con el Comité Internacional de la Cruz Roja. Asimismo, se han realizado más de 20 talleres descentralizados de capacitación a nivel nacional y se ha aprobado la “Directiva y Cartilla para el Personal Policial que participa en Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público” mediante la resolución Viceministerial N. 033-2009-IN/0103.
94. No obstante, debe notarse por un lado que se sabe poco sobre de los alcances de esta capacitación. Igualmente, incluso con la creación del “Registro de Observadores Policiales en Misiones de Paz de Naciones Unidas e Instructores Policiales en Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicados a la Función Policial”, cuya finalidad sería la de contar con información actualizada de instructores policiales en las mencionadas ramas, no se sabe nada sobre su implementación, uso, ni la manera en que está funcionando. Por otro lado, es importante enfatizar que a pesar de las directivas y capacitaciones, la Policía Nacional del Perú sigue siendo la entidad con mayor número de casos de tortura. Según los registros de COMISEDH, un 71.87% de los autores son miembros de la Policía Nacional del Perú, 15.62% de las Fuerzas Armadas y 12.51% funcionarios municipales (serenos).
95. Con respecto a abuso de la fuerza en las intervenciones policiales es importante indicar que, como resultado de la intervención de las fuerzas del orden en situaciones de protesta social, 24 civiles han perdido la vida durante el actual gobierno<sup>106</sup>. Los afectados en muchos casos eran personas ajenas a las protestas, incluyendo a dos menores de edad. La utilización de armas de guerra como ametralladoras AKM resulta una práctica recurrente en situaciones de protesta social.
96. Desde el gobierno de Alejandro Toledo a la fecha, 157 personas perdieron la vida como resultado de la intervención de las fuerzas del orden en situaciones de protesta social. Todos los casos permanecen en la impunidad, y ninguno de los agraviados ha recibido una reparación<sup>107</sup>. Esta situación se ha visto agravada por el desarrollo de un marco normativo que

<sup>106</sup> Ver en anexo relación de civiles fallecidos como resultado de la actuación de las fuerzas del orden durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso.

<sup>107</sup> Fuente: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Para mayor información ver informes anuales de dicha entidad en

favorece la impunidad de los abusos policiales, por ejemplo: autorizando que policías y militares se encarguen del levantamiento de los cadáveres de civiles sin la participación del Ministerio Público<sup>108</sup>

97. Resulta preocupante la habilitación mediante el Decreto legislativo 1095 para que las Fuerzas Armadas puedan intervenir en el control del orden interno, dado que su entrenamiento y armamento no son adecuados para garantizar el respeto de los derechos humanos en estas situaciones. Además la mencionada norma permite el uso de la fuerza letal para el “logro de un objetivo militar”, vulnerando por lo tanto los estándares internacionales en la materia, y favorece la impunidad de los abusos cometidos, al señalar que en estos casos es competente la jurisdicción militar. Frente a esta norma se interpuso una acción de inconstitucionalidad en el año 2011, pero mantiene su vigencia hasta el momento. Todo ello ha sido motivo expreso de preocupación por parte del Comité contra la Tortura<sup>109</sup>.
98. Cabe destacar la ausencia total de datos por parte del Estado en sus respuestas a la Lista de Cuestiones con respecto a los avances en las investigaciones en relación con casos de uso excesivo de la fuerza por la Policía y las Fuerzas Armadas.<sup>110</sup>

### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**

a.) **ampliar y perfeccionar la capacitación de los agentes estatales de seguridad (policías, miembros de las Fuerzas Armadas, servidores penitenciarios y personal de serenazgo municipal) en materia de derechos humanos, con especial incidencia en la prohibición de la tortura.**

b.) **Informar sobre los alcances de la formación a personal policial: qué funciones están cumpliendo los instructores policiales y qué logros se han obtenido respecto a las capacitaciones.**

c.) **Acelerar la investigación y el enjuiciamiento de los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía en los incidentes ocurridos en Bagua, Celendín y Bambamarca y sancionar a los funcionarios y personas, declaradas culpables de esos delitos con penas adecuadas<sup>111</sup>;**

d.) **Publicar datos estadísticos sobre las investigaciones en relación con casos de uso excesivo de la fuerza, desglosando la información con respecto al tipo de delito cometido (tortura, uso excesivo de la fuerza), e indicando el número de casos ingresados, resultado de las investigaciones policiales y del Ministerio Público, casos judicializados y tipo de penas penales y disciplinarias impuestas en cada caso.**

e.) **Restringir la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno, particularmente en las funciones antidisturbios que deberían ser relegadas exclusivamente a la policía nacional.**

f.) **Modificar la ley 29986, para que el levantamiento de cadáveres de civiles se realice siempre con la presencia del Ministerio fiscal.**

11. Sírvanse indicar las medidas que han sido adoptadas para prevenir la tortura y los tratos inhumanos y degradantes; para garantizar que toda la población tenga acceso a mecanismos de denuncia rápidos, confidenciales y seguros; y para garantizar a las víctimas recursos y reparaciones efectivos. También informar las reparaciones otorgadas a las víctimas en los casos de tortura referidos en el informe del Estado parte. Favor describir los avances que se han dado para crear el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, y para dotar a la Institución encargada con los recursos humanos y materiales necesarios al desempeño adecuado de sus funciones.

<http://derechoshumanos.pe/documentos/informe-anual/> .

<sup>108</sup> Esta posibilidad ha sido introducida por la ley 29986, cuyo texto puede consultarse en

<http://www.mpfm.gob.pe/fema/files/Pub/2013011812031713585285978427173.pdf>

<sup>109</sup> Comité contra la Tortura, op. Cit. parra. 13, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.PER.CO.doc>

<sup>110</sup> Respuestas del Estado a la Lista de Cuestiones, op.cit., párrafos 92-93 y anexos 9 y 10.

<sup>111</sup> Comité contra la Tortura, op.cit. §12.



## Mecanismos de denuncia de la tortura e investigaciones

99. La tortura fue reconocido como un delito autónomo en el Código penal peruano Penal (artículo 321) en 1998. Sin embargo, quince años después, ha habido pocos procesos por tortura, lo que resultó en un bajo número de condenas. Los informes de la Defensoría del Pueblo han indicado que a partir de 2003-2011 se recibieron 764 denuncias de presuntas torturas y malos tratos, y de enero a junio del 2012, 18 quejas por presuntas torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>112</sup>.
100. Dado el número de casos denunciados ante la Oficina del Defensor del Pueblo (y teniendo en cuenta el importante subregistro de los casos) está claro que el número de procesamientos por tortura no refleja la realidad de su prevalencia en Perú. Evaluar los progresos realizados por las autoridades para responder a la tortura y los malos tratos es difícil, ya que no existe un registro oficial de denuncias de tortura o malos tratos. De hecho, la Oficina del Ministerio Público de Antecedentes Penales, que es un espacio virtual que contiene toda la información sobre los delitos cometidos en el ámbito nacional, no contiene ninguna información sobre el delito de tortura. Este hecho es reconocido por el Estado en sus respuestas a la Lista de Cuestiones,<sup>113</sup> al indicar que la recopilación de datos estadísticos por delito está todavía en proceso de ser elaborado.
101. Hay otros registros mantenidos por el Ministerio Público, como el Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal (FIAFT), el Observatorio de la criminalidad, el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena privativa de la Libertad Efectiva (RENADESPPLE), así como el Sistema de Información Defensorial (SID) de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, estos registros, o bien no contienen información específica sobre los casos de tortura, o, en el caso del registro de la Defensoría del Pueblo, no proporciona un registro completo de los casos y no contienen datos desglosados sobre la identidad o las circunstancias concretas del caso.
102. De acuerdo a la información proporcionada por la Sala Penal Nacional de Perú, el tribunal competente en caso de violaciones de derechos humanos, desde septiembre 2004 hasta febrero de 2011 hubo 37 juicios por tortura, de los cuales sólo 17 resultaron en condenas<sup>114</sup>.
103. Un factor importante que contribuye a la escasez de procesamientos y condenas por tortura es la tipificación del delito por parte de los fiscales quienes, en lugar de presentar cargos por tortura presentan cargos por delitos menores. Esto se debe a varios factores, incluyendo la falta de conciencia sobre la criminalización de la tortura en el código penal y una tendencia a favor de los cargos que llevan penas mínimas para los autores de estos crímenes.
104. Además, en la práctica los jueces y magistrados en muchos casos no han logrado declarar a los presuntos autores como culpables de tortura debido a la interpretación restrictiva que hacen del artículo 321, indicando para ello que el sufrimiento y las lesiones sufridas por las víctimas deben ser lo suficientemente graves, es decir, que requieren 30 días de atención médica, a fin de calificarlas como tortura, o que es necesario un contexto de "conflicto político" para que los actos se constituyan en tortura. Como resultado de estas interpretaciones restrictivas, que reducen *de facto* la definición de la tortura al vincular el nivel de gravedad a la duración del tratamiento médico de las víctimas o a ciertas situaciones contextuales, los fiscales y los jueces frecuentemente califican los actos que constituyen tortura o malos tratos en virtud del derecho internacional como un delito de asalto, abuso de poder o violencia sexual. Además, la definición de la tortura en el Código Penal no incluye los motivos de discriminación de ningún tipo como elemento del delito de tortura, creando un serio obstáculo para las víctimas de tortura por motivos de género u orientación sexual para acceder a la justicia. Ya en años anteriores, la Defensoría del Pueblo había venido recibiendo quejas sobre tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes: de 1998 hasta el 2010
105. Además de la falta de un registro nacional centralizado de las denuncias de tortura,

<sup>112</sup> Nota de Prensa No 167/DP/OCII/2012, Carta N° 016-2012 del 20 de junio de 2012.. Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2012/NP-167-12.pdf>

<sup>113</sup> Respuestas de Estado peruano a la Lista de Cuestiones, op.cit. parra. 96.

<sup>114</sup> Información compilada por Redress.

también hay un grave problema de falta de denuncias de los actos de tortura y malos tratos. Esto ha sido en gran parte atribuido a la intimidación y el acoso que sufren las víctimas por parte de los autores, lo que resulta en la falta de voluntad de las víctimas de presentar denuncias formales, la falta de confianza en el sistema y el temor a la discriminación y el estigma.<sup>115</sup>

106. Si bien se ha puesto en marcha el Programa Integral de Protección de testigos, peritos, agraviados o colaboradores inmersos en investigaciones y procesos penales a través del Decreto Supremo N° 003-2010-JUS, no se ha dispuesto ninguna medida en especial en ese programa para delitos como el de tortura u otros tipos de graves violaciones de los derechos humanos. En efecto, las medidas desarrolladas en el reglamento son de carácter general y se dan para cualquier tipo de delito penal. De esta manera se produce la paradoja de que el personal que brindaría seguridad a las víctimas de tortura que se acojan al programa de protección pertenecería al mismo cuerpo que los autores de los hechos, puesto que el mayor número de casos de tortura son cometidos por personal policial.
107. Cuando las denuncias se presentan, en muchos, si no la mayoría de los casos, las investigaciones sobre las denuncias de tortura o malos tratos no cumplen las normas internacionales de independencia e imparcialidad. En virtud del artículo 9 de la Ley Orgánica del Ministerio Público y el artículo 159 (4) de la Constitución Política del Perú, las investigaciones preliminares de las denuncias de tortura son competencia del Ministerio Público, con la asistencia de la policía del Ministerio Público. Por lo tanto, cuando una queja es presentada ante el Ministerio Público, se envía a la policía del Ministerio Público para su investigación. Sin embargo, el hecho de que en la mayoría de los casos, los presuntos responsables son los mismos miembros de la Policía Nacional plantea serias dudas sobre la independencia e imparcialidad de las investigaciones. Se han recibido quejas acerca de funcionarios de policía que han destruido pruebas que implican a los presuntos autores, que son sus colegas.<sup>116</sup>
108. Las investigaciones sobre la tortura también se ven obstaculizadas por su ineficacia. Esto es debido en parte a la falta de aplicación de las normas internacionales para la documentación de las pruebas físicas y psicológicas de la tortura, que constituye un requisito previo fundamental para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de tortura. . En algunos casos, los médicos que llevaron a cabo los exámenes médicos de las víctimas de la tortura indicaron expresamente en sus conclusiones que las lesiones sufridas no constituían tortura, a pesar de haber registrado signos físicos de lesiones producidas por golpes (tales como edema subcutáneo o efusiones de sangre causada por golpes, etc.) Esto se basó en el argumento de que, dada la falta de señales de ahorcamiento, el uso de cargas eléctricas en los genitales, ahogamiento u otras técnicas similares, era imposible determinar que se hubiera cometido tortura. Estos hallazgos y los razonamientos revelan un error fundamental del concepto de tortura y la falta de familiaridad con las normas internacionalmente reconocidas sobre la documentación de la tortura, que figuran en el Protocolo de Estambul.<sup>117</sup>

#### *Reparaciones otorgadas a las víctimas en los casos de tortura*

109. Las víctimas tienen derecho a una reparación conforme a los artículos 92 y 93 del Código Penal del Perú. Sin embargo, estas disposiciones son contrarias a las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos, ya que la reparación ha sido interpretada por los tribunales como el derecho a una compensación monetaria exclusivamente, y las sumas otorgadas han sido insignificantes<sup>118</sup>. Sólo existen dos

---

<sup>115</sup> Por ejemplo, en 2011, 'Yanet', una persona transexual homosexual, fue objeto de extorsión por parte de funcionarios policiales que exigieron dinero a cambio de no denunciarlo por proxeneta. El no denunció el acto por miedo a represalias de los policías. Informe alternativo de Redress ante el Comité de la Tortura, 2012.

<sup>116</sup> Información recopilada por Redress de interlocutores en Perú.

<sup>117</sup> En el caso de Luis Ugaz Ismael Velásquez, que fue detenido y golpeado brutalmente por agentes de la Policía Nacional cuando se encontraba en la comisaría de Lambayeque en marzo 2012 preguntando sobre la confiscación de sus bienes por error, la psicóloga, al examinar a la víctima, determinó que no había tortura. Ésta señaló que no utilizó el Manual sobre el Examen del Daño Psicológico o el Protocolo de Estambul porque no tenía acceso a estos documentos. Este es uno de los varios casos que somos conscientes.

<sup>118</sup> Por ejemplo, Manuel Cruz Cavalcanti fue duramente golpeado por la policía para obtener su confesión durante el interrogatorio. Como consecuencia de los golpes, sufrió lesiones permanentes en sus pies que le produce un dolor constante y significativa dificultad para caminar. Esto a su vez le incapacitó para retomar su papel como el principal sostén de su familia a causa de estas lesiones. En este caso, el importe de la indemnización concedida fue de 10.000 nuevos soles, equivalente a aproximadamente 3.700\$. Esta decisión fue



casos de tortura en el que la Sala Penal Nacional incluyó la asistencia física y psicológica de las víctimas.

110. Otro problema sistémico es la falta de políticas o leyes para asegurar que las víctimas de tortura reciban reparaciones dentro de un plazo razonable. Las víctimas pueden solicitar reparación a través de acciones civiles, aunque éstas sólo permiten la concesión de una compensación monetaria. Aunque las acciones civiles por daños y perjuicios en los casos de tortura no dependen de los resultados de los procesos penales, en la práctica, estos casos son muy difíciles de ganar porque la carga de la prueba recae en la víctima, que en la mayoría de los casos se enfrenta a grandes obstáculos en la obtención de pruebas, debido a la prevalencia de las investigaciones ineficaces.
111. Como ha reconocido el Estado en su informe periódico al Comité contra la Tortura, Perú no tiene un programa que provee servicios médicos especializados y psicológicos a las víctimas, incluidos los servicios de rehabilitación. Por ello, las víctimas han tenido que depender de los servicios prestados por organizaciones no gubernamentales, como el Centro de Atención Psicosocial (CAPS) para recibir apoyo psicológico y otros servicios de rehabilitación fundamentales.
112. Por último, debe señalarse que el Estado no cuenta con un programa especializado en la atención médica, psicológica y de rehabilitación para las víctimas de tortura y otros tratos inhumanos y degradantes.

#### *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*

113. En cuanto a la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), se debe señalar que el Estado peruano es parte del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes desde el 2006, el cual establece la obligación de los Estados de constituir organismos nacionales para la prevención de la tortura. El Consejo Nacional de Derechos Humanos – que preside el Ministro de Justicia- acordó que la designación del MNPT recayese en la Defensoría del Pueblo, aprobando una propuesta de proyecto de ley el 1 de diciembre del 2010<sup>119</sup>, pero hasta ahora está pendiente la aprobación por el Consejo de Ministros y su remisión al Congreso de la República. Por tanto, el Estado peruano ha rebasado largamente el plazo que tenía para la adopción de dicho mecanismo,<sup>120</sup> que era el 14 de octubre del 2007. Más aún, la situación del Proyecto de Ley del MNPT se dificultó de tal manera que motivó que la Defensoría del Pueblo remitiera un oficio al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos indicando que, si no se asignan los recursos económicos necesarios, no asumiría dicho rol<sup>121</sup>.
114. Paralelamente, en el Congreso de la República una bancada parlamentaria promovió el Proyecto de Ley N° 1618/2012-CR sobre el MNPT el 19 de octubre del 2012, el cual si bien establece una valiosa regulación de dicho mecanismo con organizaciones de la sociedad civil, a través de un Comité Consultivo, no garantiza los recursos necesarios para un adecuado funcionamiento del MNPT<sup>122</sup>.

#### **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería:**

---

apelada y el Tribunal Supremo elevó el monto de la indemnización a 15, 000 soles (aproximadamente 5,692.60\$), una cantidad irrisoria teniendo en cuenta el dolor y el sufrimiento experimentado por la víctima. Por otra parte, los jueces no indicaron en su sentencias en qué criterios se basaron para fijar la cantidad de la indemnización concedida, por lo que la falta de transparencia da lugar a la percepción de arbitrariedad.

<sup>119</sup> El Grupo de Trabajo contra la Tortura de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos contribuyó con una propuesta normativa para estatuir el MNP. CAPS, CEAS, FEDEPAZ, REDINFA, IDL, Vicaría de Solidaridad de Sicuani y COMISEDH –institución que tiene a su cargo la coordinación del grupo

<sup>120</sup> Según lo señalado por el artículo 28° del Protocolo, dicho tratado entrará en vigor al trigésimo día de efectuado dicho depósito, por lo que en el Perú está vigente el Protocolo desde el 14 de octubre del 2006, teniendo el Estado peruano un plazo máximo de un año para establecer el mecanismo nacional de prevención (MNP), según el artículo 17° del Protocolo, sin embargo hasta el momento no ha sido constituido. En mayo del 2008, la delegación del Perú se comprometió ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas al establecimiento del MNPT, en el marco de sus compromisos voluntariamente asumidos bajo el sistema del Examen Periódico Universal, sin embargo hasta la fecha aún no se ha cumplido con dicho compromiso.

<sup>121</sup> Oficio N° 184-2012-DP del 7 de marzo del 2012 dirigido por la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Justicia sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

<sup>122</sup> Dicho proyecto se adjunta en anexo.

- a.) Adoptar con urgencia el MNPT<sup>123</sup> y asegurar que este mecanismo cuente con la independencia económica y los recursos suficientes para un adecuado funcionamiento;
- b.) Modificar el Código Penal para incluir la discriminación como elemento del delito de tortura e interpretar el elemento de gravedad necesario para que un acto constituya tortura conforme a la definición del crimen bajo las normas y obligaciones internacionales del Perú en virtud de tratados.
- c.) Establecer un sistema de registro completo e integral que contenga la información necesaria para identificar la dimensión del problema de la tortura y el seguimiento de las medidas adoptadas en respuesta a ella, y el resultado de las denuncias hechas por o en nombre de personas que aleguen haber sufrido tortura u otras formas de malos tratos, incluidos los casos judicializados y tipo de penas impuestas en cada caso. En particular, dicho registro debe incluir específicamente las categorías de identidad de género y orientación sexual, de modo que los casos de tortura y malos tratos contra las personas LGBT y otras formas de violencia de género y sexual, se pueden identificar y vigilar y evaluar sus resultados;
- d.) Garantizar la investigación rápida, completa, independiente e imparcial de todas las denuncias de tortura y maltrato, adoptando las reformas necesarias para garantizar la independencia e imparcialidad de la Fiscalía.
- e.) Garantizar que los fiscales sean conscientes de la definición de tortura tal como se reconoce en el derecho internacional, inclusive en el PIDCP, y que en los casos de tortura no se tratan como delitos menores tales como el abuso de poder o de asalto.;
- f.) Adoptar medidas eficaces dentro del programa de protección de testigos para que todas las personas que denuncien actos de tortura o maltrato, particularmente en manos de agentes policiales, estén protegidas contra actos intimidatorios así como contra posibles represalias por haber realizado esas denuncias. Asimismo, el Ministerio debe investigar de manera prioritaria todos los casos de intimidación de testigos denunciados;
- g.) Emitir directivas que señalen claramente que los actos de tolerancia de la práctica de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes son muy graves, y que incurre en causa de cese o de pase a retiro del funcionario o servidor público involucrado.
- h.) Adoptar las medidas necesarias para utilizar el Protocolo de Estambul como el manual para documentar casos de tortura o malos tratos, y asegurar una mayor formación de los funcionarios públicos en lo que constituye tortura y las múltiples formas que puede asumir. En particular, el Estado debería garantizar que los médicos limiten sus diagnósticos a aspectos técnicos, evitando opiniones legales en cuanto a la calificación jurídica de las lesiones. El impacto de las sesiones de formación deben evaluarse regularmente para identificar problemas, buenas prácticas, éxitos y fracasos;
- i.) Garantizar una reparación integral y proporcional para las víctimas de tortura y maltrato, asegurándose que el sistema judicial otorga reparaciones conforme a las normas internacionales sobre la reparación, tanto en la determinación de la cuantía de la indemnización, como en la determinación de otras formas de reparación, incluidas las medidas de satisfacción, la reparación simbólica, la restitución, la rehabilitación y la garantías de no repetición. Asimismo, deberá establecerse de manera obligatoria que el Estado sea comprendido como tercero civilmente responsable en los procesos por delito de tortura.
- j.) Desarrollar políticas públicas para la rehabilitación de las víctimas de tortura, incluidos los programas nacionales y locales que brindan a las víctimas una

---

<sup>123</sup> Ibid.

**asistencia médica y psicológica gratuita por personal especializado, así como otros servicios requeridos. El Estado Parte debería asignar suficientes fondos anuales para garantizar la aplicación adecuada de estos programas y la prestación de servicios a las víctimas de la tortura.**

12. Sírvanse describir las medidas adoptadas para garantizar la investigación y sanción de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado de 1980 a 2000, tras la creación de la Sala Penal Nacional y de las Fiscalías Especializadas y la Fiscalía Superior Penal Nacional. Especificar las medidas que han sido adoptadas para implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en términos de acceso de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, particularmente para los grupos vulnerables. Describir las medidas adoptadas para aplicar los programas de reparación, inclusive de reparación colectiva. En este contexto, especificar la manera como el Estado parte ha tomado en cuenta los aspectos de género y las necesidades de los grupos más vulnerables, en especial los miembros de los pueblos indígenas que han sufrido el mayor impacto de las violaciones

115. Existe un serio retroceso en materia de justicia y verdad, dado que la creación de un mecanismo específico -la Sala Penal Nacional de la Corte Superior, las Fiscalías Especializadas y la Fiscalía Superior Penal Nacional- para la judicialización de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado de 1980 a 2000 ha sido desvirtuado, como se explica más adelante.
116. Luego de verificar el alto costo de vidas humanas que nos dejó el conflicto armado interno (1980-2000), la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) recomendó la creación mediante ley del Congreso de un sistema especializado para procesar los graves crímenes ocurridos durante este período<sup>124</sup>.
117. En el período bajo análisis se ha podido constatar, a partir de las normas aprobadas y los actos y pronunciamientos de altos funcionarios del Estado<sup>125</sup>, la intención de cerrar el proceso de judicialización de estos crímenes, lo cual se reflejó muy bien con la aprobación del hoy derogado Decreto Legislativo 1097<sup>126</sup>, una suerte de amnistía encubierta. Asimismo, se verificó una permanente y sostenida desinformación y ataques a la labor desarrollada por la CVR, así como la intención de retirarse de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del sistema interamericano de protección de derechos humanos. En el presente gobierno también ha habido pronunciamientos en este sentido<sup>127</sup>. Todo esto ha sido una fuerte presión política y mediática para los órganos de administración de justicia (fiscales y jueces).

*El Ministerio Público: mínima formalización de denuncias y elevado número de archivamientos*

118. Las investigaciones a militares involucrados en graves violaciones a los derechos humanos han sido débiles y la gran mayoría termina archivándose. Según información oficial del Ministerio Público, hacia fines del 2009 su carga procesal total a nivel nacional ascendía a mil seiscientos veintiséis (1,626) casos. De ellos, 673 se encontraban en

<sup>124</sup> Finalmente se implementó, mediante decreto supremo y otras normas administrativas. Mediante Resolución Administrativa N° 170-2004-CE-PJ, se dispuso que la Sala Penal Nacional tuviese competencia para conocer delitos contra la humanidad, delitos comunes que constituyesen casos de violaciones a derechos humanos y delitos conexos. También se crearon los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima y el Primer Juzgado Penal Supraprovincial de Ayacucho – sobre la base de los juzgados penales especializados en delitos de terrorismo -, los cuales tienen la misma competencia que la Sala Penal Nacional. Las Resoluciones Administrativas Nros. 060-2005-CE-PJ y 075-2005-CE-PJ, precisaron que los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima tuviesen competencia para conocer los delitos antes mencionados en todo el territorio nacional.

<sup>125</sup> Pueden verse declaraciones al respecto del ex ministro de defensa, Rafael Rey en: <http://enlacenacional.com/2009/09/04/ministro-de-defensa-rafael-rey-reconoce-que-falta-trabajo-de-inteligencia-en-el-vrae/>. Ver también declaraciones del ex Ministro de Defensa, Daniel Mora, en: <http://ideeleradio.blogspot.com/2011/08/mora-sobre-juicio-militares-debemos.html> (página web visitada el 17 de enero de 2012)

<sup>126</sup> Decreto Legislativo N° 1097 denominado "Normas procesales para casos de violaciones de derechos humanos". Mediante dicho Decreto, actualmente derogado, se creaba una nueva causal para eximir de responsabilidad a procesados por violaciones de derechos humanos sobre la base del vencimiento del plazo formal, desnaturalizando la figura del sobreseimiento - aplicable sólo a temas probatorios - y vulnerando pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre obstáculos procesales.

<sup>127</sup> Ver el siguiente link <http://www.terra.com.pe/noticias/noticias/act2428624/peru-plantearretiro-parcial-corte-interamericana-derechos-humanos.htm>

investigación, en tanto que 953 formaban parte de lo que denominan “productividad” que, de acuerdo a lo que señala el propio Ministerio Público, son los casos en los que hubo formalización de denuncia penal o en los que se dispuso el archivamiento. Solo en 69 de ellos se formalizó denuncia penal<sup>128</sup>.

119. La información oficial del Ministerio Público, a marzo de 2011, mostraba que 743 es el número de investigaciones archivadas hasta esa fecha<sup>129</sup>. Sus cifras oficiales respecto de las investigaciones que derivan en un proceso judicial son alarmantes: ninguna denuncia formalizada por delitos contra la humanidad por las fiscalías supraprovinciales de Lima (cuatro en total) derivó en un proceso judicial desde enero de 2010 a marzo de 2011, de 29 casos que se señalan como “carga actual”<sup>130</sup>.
120. En Ayacucho, lugar más afectado por la violencia y con el mayor registro de víctimas a nivel nacional, de 162 investigaciones en trámite en la Primera Fiscalía Supraprovincial, y 96 que existen en la misma condición en la Segunda Fiscalía Supraprovincial, sólo se formalizaron dos denuncias en el mismo período. Se puede observar la misma tendencia en las otras fiscalías de las cuales se consigna información<sup>131</sup>.
121. Una de las principales razones para esta ausencia casi total de denuncias es la renuencia del Ministerio de Defensa de entregar o remitir a los fiscales que lo solicitan información sobre el personal del Ejército que estuvo destacado en las bases militares ubicadas en los lugares donde se produjeron violaciones de derechos humanos o que participó en determinadas acciones, así como de la documentación que así lo verifica (documentos relevantes como partes o manuales de operaciones, informes de inteligencia, entre otros). Esta negativa es una práctica sistemática que se ha convertido en el más grande escollo para el avance de las investigaciones.

#### *La actuación de los órganos jurisdiccionales*

122. Los órganos jurisdiccionales<sup>132</sup> que conocen de estos casos han venido emitiendo sentencias y resoluciones muy cuestionables. Esto es, en gran contradicción con relación a otras sentencias dictadas por esta mismas instancias, y los principios recogidos en la sentencia recaída en el proceso judicial seguido contra el ex presidente Alberto Fujimori por graves violaciones a los derechos humanos. Esta importante sentencia, enmarcada en el proceso de judicialización, aparece como una excepción y no ha logrado ser tomada como un precedente válido y de seguimiento por los tribunales peruanos.
123. La Sala Penal Nacional, que fue creada desde el 2006, ha ido ampliando su competencia para conocer procesos por delitos aduaneros, tributarios, contra la propiedad intelectual y narcotráfico, entre otros.
124. En los últimos tres años, las pocas sentencias que se han dictado por la Sala Penal Nacional en el proceso de judicialización de violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado de 1980 a 2000 han sido en su mayoría absolutorias y están construidas sobre la base de criterios alejados de los estándares internacionales.
125. La situación es agravada cuando las sentencias absolutorias emitidas en primera instancia por la Sala Penal Nacional sobre la base de elementos deleznable son confirmadas por la Corte Suprema, consolidando así criterios que están totalmente alejados de los estándares jurídicos consagrados en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la doctrina internacional de los Derechos Humanos, cuando se trata de la investigación y juzgamiento de crímenes de esta gravedad.
126. Si bien se ha creado un subsistema especializado en derechos humanos con competencia sobre delitos contra la humanidad y los delitos comunes que hayan constituido casos de violación de derechos humanos, esto sólo se cumple con respecto a la competencia de la Corte Superior y no de la Corte Suprema. Es así que cuando una sentencia es dictada por la Sala Penal Nacional de la Corte Superior y se eleva a la Corte

<sup>128</sup> Ministerio Público, Oficio N° 901-2009-FSPNC-MP-FN, de 10 de Noviembre de 2009.

<sup>129</sup> Ministerio Público, Oficio N° 77-2012-MC-SPN de fecha 06 de marzo de 2012

<sup>130</sup> *Ibíd.*

<sup>131</sup> *Ibidem.*

<sup>132</sup> La Sala Penal Nacional es el órgano jurisdiccional creado para el conocimiento de estos casos y los juzgados supraprovinciales. Ver *supra*.

Suprema, en ella se la deriva a una sala penal ordinaria. Esto ha hecho que en la realidad peruana de los últimos años se hayan generado situaciones de impunidad, tal como ha ocurrido en los casos La Cantuta y Barrios Altos, donde fueron asesinadas 15 personas y quedaron gravemente heridas otras cuatro por un comando militar denominado "Grupo Colina". La Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, en sentencia emitida el 20 de julio del 2012, calificó los hechos como de delito común y no de lesa humanidad, lo que condujo a la excarcelación de uno de los miembros del Grupo Colina (ejecutores directos de la matanza de Barrios Altos y la Cantuta), a la reducción de penas y a declarar prescritos algunos de los delitos imputados a los acusados –como el de asociación ilícita para delinquir<sup>133</sup>. Se declaró además que las víctimas no eran población civil, pues eran presuntamente terroristas. Debido a la presión mediática así como la ejercida por los organismos de derechos humanos, y la resolución de supervisión de sentencia emitida por la Corte Interamericana, esta resolución se logró anular y se continúa a la espera de una nueva.

127. Entre enero de 2005 y septiembre de 2012, el Poder Judicial ha culminado 89 expedientes con sentencia ante la Sala Penal Nacional, órgano encargado de resolver en primera instancia los delitos de competencia del Subsistema Especializado. De estos procesos, 58 personas han sido condenadas mientras que 195 han sido absueltas. Actualmente existen 27 procesos en trámite ante esta instancia<sup>134</sup>.
128. En 2005, la Ley N° 28592 aprobó el establecimiento del Plan Integral de Reparaciones y un Consejo de Reparaciones responsable del registro de las víctimas y las comunidades que fueron elegibles para la reparación. Si bien el Plan Integral de Reparaciones prevé la reparación individual y colectiva, en la práctica, el énfasis principal ha sido la reparación colectiva, entregada en forma de proyectos de infraestructura. Hasta la fecha, no ha habido ningún esfuerzo serio para poner en práctica las otras formas de reparación recomendadas por la CVR, incluida la educación centrada en la reparación, la reparación simbólica, y la restitución de los derechos y la vivienda. El Gobierno ha interpretado la reparación colectiva como el restablecimiento de los servicios básicos de la comunidad e iniciativas de desarrollo. Muchas víctimas no consideran estas medidas como reparación. La insuficiencia de estas medidas ha sido específicamente señalado por el Comité contra la Tortura, en su Observación general N° 3, que establece que "un Estado Parte no puede aplicar medidas de desarrollo o asistencia humanitaria como un sustituto de la reparación para las víctimas de tortura o malos tratos, tratamiento ...". Además, la Observación General aclara que la reparación por tortura debe ser víctima específica, señalando que "en la determinación de la reparación y reparadora medidas previstas o adjudicados a una víctima de tortura o malos tratos, las particularidades y circunstancias de cada caso. Hay que tener en cuenta que la compensación debe adaptarse a las necesidades particulares de la víctima y ser proporcional a la gravedad de las violaciones cometidos contra ellos." En el 2011, el gobierno peruano anunció el inicio del programa de reparación económica individual a través de la adopción del Decreto Supremo N° 051-2011-PCM. Este decreto establece la fecha del 31 de diciembre de 2011 como fecha límite para que las víctimas se registren en el Registro de la víctima Universal, a los efectos de obtener la reparación económica individual. Este plazo ha sido criticado por ser discriminatorio e injusto, ya que muchas de las víctimas no han podido registrarse debido a la inaccesibilidad geográfica, la falta de fondos, o la falta de conocimiento del Plan Integral de Reparaciones. El plazo ha tenido un impacto desproporcionado sobre las víctimas que son miembros de grupos indígenas que viven en zonas remotas del país, que en gran parte fueron más afectados por las violaciones cometidos durante el período en cuestión. Esto va en contra del principio de que la reparación debe ser no discriminatoria según lo establecido en los Principios y directrices básicos sobre el

---

<sup>133</sup> Esta controversial Ejecutoria Suprema motivó una reciente resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 7 de septiembre de 2012, de supervisión de cumplimiento de sentencia, en la que señala que la mencionada sentencia de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema es incompatible con los compromisos adquiridos por el Perú al ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos y que si esa situación no es subsanada se presentaría serios obstáculos para la consecución de la medida de reparación ordenada (por la Corte Interamericana) que atañe al deber de investigar los hechos del caso Barrios Altos, resolviendo que el Estado del Perú deberá presentar -a más tardar el 20 de enero del 2013- un informe que indique todas las medidas adoptadas para cumplir con las reparaciones ordenadas por dicha Corte.

<sup>134</sup> Respuestas del Estado a la Lista de Cuestiones, op. Cit. Parra. 101.

derecho a interponer recursos y obtener reparaciones para las víctimas de Violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y Violaciones graves del derecho internacional humanitario, y más recientemente por el Comité contra la Tortura en su Observación general N° 3. Por otra parte, el Decreto establece el monto de la indemnización que se concederá a las víctimas individuales en S./10, 000 (aproximadamente \$ 3.700), independientemente de la extensión o número de violaciones a las que fueron sometidos. Esta cantidad se distribuirá de la siguiente manera: "Cuando existe cónyuge sobreviviente o pareja de hecho de las víctimas desaparecidas o muertas, el 50% corresponderá a la cónyuge o pareja y el restante 50 por ciento será distribuido en partes iguales entre los familiares. "Además, cuando una víctima y sus herederos directos han fallecido, los herederos indirectos (como los nietos) no tienen derecho a recibir la reparación. La cantidad ha sido criticada por las víctimas y la sociedad civil por ser insignificante hasta el punto de ser degradante, en particular a la luz de cómo se va a distribuir entre las víctimas directas e indirectas.

129. Dentro del marco del Plan Integral de Reparaciones,<sup>135</sup> la falta de efectividad por parte del Estado en el cumplimiento del pago de las reparaciones económicas es latente. Esto queda demostrado con el caso "SCM", expediente N° 246-2007, sentencia de fecha de 6 de marzo de 2009,<sup>136</sup> de la Sala Penal Nacional de la Corte Superior de Lima.
130. Por otro lado, las víctimas de tortura sin secuela de discapacidad física o mental de carácter permanente, parcial o total (reconocida por la Comisión Nacional de Discapacidad-CONADIS), no se encuentran comprendidas entre los beneficiarios del programa de reparación económica de la Ley del Plan Integral de Reparaciones, conforme al artículo 38, literal c) de su reglamento.
131. En cuanto a las otras medidas de reparación<sup>137</sup>, la Defensoría del Pueblo ha advertido la problemática en relación con las reparaciones en salud, que otorgan la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS). Ello es debido a la cobertura mínima que ofrece este servicio y el desconocimiento del personal médico y técnico sobre las disposiciones en materia de reparaciones.<sup>138</sup>

## Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**

- a.) **Reforzar la labor de las Fiscalías Especializadas y la Fiscalía Superior Penal Nacional, permitiendo el acceso a documentación militar que permita apoyar los actos acusatorios;**

- b.) **Apoyar el sistema especializado de derechos humanos dentro del poder judicial, creando una sala especializada en el Supremo.**

- c.) **Vuelva a abrir el Registro de Víctimas para que todas las víctimas de la violencia y los abusos cometidos entre 1980 y 2000 puedan registrarse con el fin de ser elegible para la compensación económica individual en el marco del programa administrativo de reparaciones.**

- **Retire la cantidad fija de indemnización reparación administrativa que una víctima tiene derecho a recibir, a fin de garantizar que toda reparación tenga en cuenta las especificidades de cada caso individual, y refleje la intensidad del dolor y el sufrimiento causado y también tenga en cuenta las víctimas indirectas que también tienen derecho a recibir una reparación**

13. Favor describir las medidas adoptadas para garantizar la verdad, la justicia y la reparación para

<sup>135</sup> Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, de 6 de julio de 2006.

<sup>136</sup> En la sentencia del 6 de marzo de 2009, 'SCM', expediente 246-2007 emitida por la Sala Penal Nacional de la Corte Superior de Justicia, se impuso el pago de la reparación civil ascendente a la suma de 3000 nuevos soles que debe ser pagada por el sentenciado en forma solidaria con el Tercer Civil responsable (Ministerio del Interior - Ejército Peruano). A pesar de las múltiples resoluciones emitidas por el Tercer Juzgado Penal Supra- provincial de Lima en el que se requiere al Ministerio del Interior cumpla con el pago solidario así como de los constantes requerimientos hechos por los representantes del agraviado, el Estado ha hecho caso omiso a dicho mandato estando aún a la fecha pendiente el cumplimiento total de la reparación civil.

<sup>137</sup> Esto es, reparaciones en salud, educación, restitución de derechos ciudadanos y actos simbólicos de perdón y reconocimiento para las víctimas de tortura.

<sup>138</sup> [http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe\\_139.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_139.pdf)

las más de 2.000 mujeres sometidas a esterilización forzada durante el mandato del expresidente Alberto Fujimori.

132. En el gobierno de Alberto Fujimori, se promovió la aplicación del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar (1996-2000) bajo el discurso de disminuir la pobreza y reivindicar la autonomía de las mujeres. Sin embargo, miles de mujeres peruanas, sobre todo de zonas en situación de pobreza, periféricas urbanas, rurales andinas y amazónicas, fueron privadas de su derecho reproductivo al ser sometidas por el personal nacional de salud a operaciones de ligadura de trompas sin su consentimiento y en malas condiciones de salubridad. Este programa terminó siendo una política de estado violatoria de los derechos humanos de las mujeres y sus hechos configuran crimen de lesa humanidad.
133. El 10 de octubre del 2003, en el marco de la petición presentada por el caso María Mamérita Mestanza vs. Perú ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Estado peruano suscribió un Acuerdo de Solución Amistosa (ASA) en el que reconoce haber violado los derechos humanos de esta mujer y se compromete a brindar reparaciones a sus familiares, así como investigar y sancionar lo ocurrido por la implementación de dicha política en el Perú. En virtud de dicho acuerdo, se aperturó una investigación que fue archivada el 11 de diciembre de 2009. El 21 de octubre de 2011, el Ministerio Público resolvió ampliar la competencia territorial a nivel nacional de la Fiscalía Supraprovincial para avocarse a la reapertura de la investigación del caso denominado “María Mamérita Mestanza Chávez y las esterilizaciones forzadas”.
134. El 23 de noviembre de 2012, la Primera Fiscalía Supraprovincial de Lima dispuso reabrir la investigación preliminar sobre esterilizaciones forzadas en el Perú. Sin embargo, la fiscalía a cargo no cuenta con los recursos necesarios para realizar una investigación garantizando el debido proceso, más aún cuando estamos frente a un caso muy amplio por la complejidad del mismo y por el número elevado de agraviadas.
135. Asimismo, cabe señalar que las mujeres esterilizadas no han recibido reparaciones integrales por lo ocurrido; sólo se les ha reconocido su inscripción en el Sistema Integral de Salud<sup>139</sup>, el cual, a la fecha, es de desconocimiento de muchas de ellas.

#### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Poner a disposición los recursos económicos, humanos y técnicos, a fin de que las investigaciones sobre esterilizaciones forzadas sean efectivas;**<sup>140</sup>
  - b.) **Solicitar que se construya una política de reparaciones para todas las víctimas de esterilizaciones forzosas.**

#### ELIMINACIÓN DE LA ESCLAVITUD, LA SERVIDUMBRE Y LOS TRABAJOS FORZADOS Y LIBERTAD DE MOVIMIENTO (ART. 8)

15. Sírvanse describir las acciones llevadas a cabo y sus resultados para prevenir y sancionar el trabajo forzado y la servidumbre por deudas en sectores como la explotación maderera, la extracción de oro y los servicios domésticos.

136. El Perú no cuenta con una Ley General de Trabajo. Desde el año 2001, existe en el Congreso de la República un proyecto de Ley General del Trabajo que agrupa y reforma la legislación laboral. Sin embargo, este proyecto no ha sido aún sometido a discusión parlamentaria y permanece sin ser impulsado en el Congreso.<sup>141</sup> Cabe destacar, además, que si bien el artículo 168 del Código Penal señala que será sancionado *quien obligue a otro mediante violencia o amenaza a integrar o no un sindicato o prestar trabajo personal sin la correspondiente retribución*, no se tipifica la responsabilidad penal o administrativa

<sup>139</sup> Ministerio de Salud. Resolución ministerial 121-2006-TR. En concordancia con la Resolución Ministerial 591-2006/MINSA.

<sup>140</sup> Segundo ciclo del Examen Periódico Universal de Perú, op.cit. recomendación 116.56.

<sup>141</sup> Flores Mego, Karim, Los derechos humanos de las mujeres en el Perú 2010, DEMUS, Lima, 2011, p. 233.



por la explotación laboral en general, cuando no medie violencia o amenaza sino obligación moral o necesidad, por ejemplo, o cuando la explotación no esté relacionada con la retribución.

137. Por ello, la regulación laboral sigue desarrollándose al amparo de las normas que se dieron en el marco de las políticas de ajuste estructural y de desregulación de los mercados, propiciadas por los organismos multilaterales de crédito, así como de aquéllas que, en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo en el año 2008, facilitaron la tercerización de servicios y la figura de la Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Junto a estas normas subsisten otras<sup>142</sup> que establecen menores estándares laborales para las y los trabajadores que laboran en la agroindustria de exportación no tradicional, en el sector textil y en el servicio doméstico, que tienen una importante presencia femenina.
138. Las mujeres representan alrededor del 90% del servicio doméstico y del 65% de los trabajadores de la agroindustria de exportación. Los regímenes laborales especiales bajo los cuales están regulados ambos sectores, recortan y restringen sus derechos laborales. Por ejemplo, la normativa general sobre protección de la maternidad en el ámbito laboral no les alcanza en forma completa, cuentan con salarios que no llegan a alcanzar al salario mínimo y no poseen en forma efectiva seguridad social ni derecho a jubilación. Por tanto, se establece un trato legislativo diferenciado y discriminatorio en términos laborales.
139. El régimen legal que corresponde a las trabajadoras del hogar, que tiene un carácter especial, extrae del ámbito del régimen general de trabajo a este sector de trabajadoras. Al comparar ambos regímenes, se puede observar que los derechos reconocidos a las trabajadoras del hogar no alcanzan los estándares reconocidos para los trabajadores y trabajadoras en general, configurando para ellas un tratamiento discriminatorio tanto en la remuneración como en las gratificaciones, el régimen de vacaciones, entre otros. A su vez, las trabajadoras del hogar enfrentan una serie de obstáculos para demandar la tutela de sus derechos, algunos de los cuales se derivan del régimen legal al que están sujetas y otros de factores externos a éste.
140. Por otro lado, desde hace más de 20 años, la economía del país se sustenta –además de la exportación tradicional- en nuevos rubros de exportación no tradicional como la agro-exportación, los textiles y la joyería, entre otros<sup>143</sup>. Un aspecto relevante de la economía de la agro-exportación, es el empleo de mano de obra femenina, que alcanza a alrededor del 12.6% de la población económicamente activa (PEA) rural. La categoría ocupacional que más creció en términos relativos a nivel de la PEA femenina ocupada rural fue la asalariada, con un notable 54.3%, mientras que la PEA por cuenta propia lo hizo en un 31%<sup>144</sup>.
141. Cabe señalar, sin embargo, que en todos los sectores el número de mujeres pobres es proporcionalmente mayor que el de los hombres, lo cual sugiere que la retribución que reciben por el trabajo que realizan es, en la mayoría de casos, inferior a la de los varones.
142. La remuneración en el sector agrario no cubre la canasta básica familiar y por lo tanto no garantiza condiciones para asegurar una vida digna. Las condiciones de trabajo perjudican la salud y seguridad laboral. Existe un total desconocimiento de los derechos, en especial de las y los adolescentes y jóvenes que trabajan por temporadas, así como de los mecanismos para su exigibilidad. Desde el lado empresarial, se siguen negando

---

<sup>142</sup>Ley de Promoción del Sector Agrario N° 27360 del año 2000; Ley de Promoción de Exportación No Tradicional de 1978 (Decreto Legislativo N° 22342) y Ley para las Trabajadoras del Hogar N° 27986 del año 2003.

<sup>143</sup> Las exportaciones no tradicionales comprenden aquellos productos que tienen mayor valor agregado. Están constituidas por productos agropecuarios, pesqueros, textiles, maderas y papeles y sus manufacturas, químicos, minerales no metálicos, siderometalúrgicos y joyería, metal-mecánicos, pieles y cueros, artesanías y otras partidas arancelarias de menor significación económica que en total sumaron US\$ 7 543 millones al 2008, lo que representa un crecimiento de 663% con respecto al volumen registrado en 1990; crecimiento que se explica principalmente por las exportaciones agropecuarias y textiles, las cuales totalizaron US\$ 1,912 millones y US\$ 2,018 millones respectivamente. Estos dos sectores componen alrededor del 50% de las exportaciones no tradicionales. Ver: Asociación Aurora Vivar, La agroindustria de exportación no tradicional en el Perú frente a la crisis mundial: rentabilidad empresarial, responsabilidad social empresarial y derechos laborales, Lima, julio 2009. Ley de Promoción del Sector Agrario N° 27360 del año 2000; Ley de Promoción de Exportación No Tradicional de 1978 (Decreto Legislativo N° 22342) y Ley para las Trabajadoras del Hogar N° 27986 del año 2003.

<sup>144</sup>Eguren, Fernando, "Caso de Perú". En: Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina, Naciones Unidas, CEPAL, FAO y OIT, 2010, Capítulo VI, p. 311. Ver: <http://www.rlc.fao.org/es/pubs/pdf/politicas/>



derechos humanos en el centro de trabajo, como la protección de la maternidad o la libertad sindical. Esto sucede particularmente en las empresas que son líderes en términos de volumen de inversión, de superficie cosechada y de cantidad de trabajadoras/es empleadas/os. Conforme a fuentes internas, se conocen casos en los que se hostiliza a los dirigentes sindicales, se niega el pago de utilidades, se somete a los trabajadoras/es a largas jornadas de trabajo para que puedan alcanzar el mínimo nivel de producción requerido para merecer el jornal, se recurre frecuentemente a la tercerización de servicios para evadir el pago de beneficios sociales y se despiden a mujeres embarazadas.

143. La Ley N° 27360 estableció una serie de beneficios tributarios para las empresas que desarrollan actividades de cultivo o crianza y agroindustriales, e introdujo modificaciones a la condición laboral de las y los trabajadores agrarios, diferenciándola de la que corresponde a las y los trabajadores sujetos al régimen laboral general o común. Originalmente promulgada para que rija hasta diciembre del año 2010, su plazo de vigencia fue ampliado en el 2006 hasta fines del año 2021. La Ley ha sido objeto de preocupación entre las organizaciones defensoras de los derechos laborales<sup>145</sup>, pues trasgrede derechos adquiridos y reconocidos formalmente. En el año 2006, la Ley fue objeto de una acción de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Ica, por considerar que establece menores estándares de derechos para las trabajadoras y los trabajadores que laboran en el sector agro-exportador, y que es contraria a los principios de igualdad ante la ley y no discriminación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda planteada, argumentando que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de diferencias de las personas”, y que “el régimen laboral especial agrario, regulado por la Ley N° 27360, tiene plena validez y vigencia”. En consecuencia, para el Tribunal Constitucional el régimen laboral agrario no es discriminatorio ni vulnera el principio de igualdad entre las personas.<sup>146</sup>

#### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**

a.) **Adoptar la Ley General de Trabajo conforme a los estándares internacionales y modificar los regímenes laborales especiales, tales como la Ley de Trabajadores Domésticos, la Ley de Promoción del Sector Agrario y la Ley de Promoción de Exportación No Tradicional, de tal modo que ofrezcan al menos los mismo derechos laborales que el régimen general;**<sup>147</sup>

b.) **Tipificar como delito la responsabilidad por la explotación laboral**<sup>148</sup>; **Ratificar el Convenio de la OIT N° 189 sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos,**<sup>149</sup> **proporcionar protección, asistencia jurídica gratuita e indemnización a las víctimas del trabajo forzoso.**<sup>150</sup>

#### DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD (ART. 10)

16. Favor describir las medidas adoptadas en el sistema carcelario para reducir el hacinamiento, mejorar las condiciones de seguridad y de salubridad, particularmente en materia de higiene y de atención médica a las personas privadas de la libertad. Sírvanse informar sobre las medidas adoptadas para cerrar las cárceles de Challapalca y Yanamayo, así como fue recomendado por el Comité en sus previas observaciones finales (CCPR/CO/70/PER, párr. 14), y explicar la medida en qué la permanencia de estas cárceles es compatible con los artículos 7 y 10 el Pacto.

<sup>145</sup> Organizaciones no gubernamentales como la Asociación Aurora Vivar, PLADES, CEPES, RED G, FEPROMU ICA, CODEH ICA, entre otras, y organizaciones sindicales de los propios trabajadores y trabajadoras de Ica, La Libertad y Piura.

<sup>146</sup> Tomado de: <http://www.buenastareas.com/ensayos/Regimen-Laboral-Agrario/1298134.html>.

<sup>147</sup> Comité contra la Tortura, op.cit, parra.21.

<sup>148</sup> Segundo ciclo del Examen Periódico Universal de Perú, op.cit. recomendación 116.48, aceptada por Perú.

<sup>149</sup> *Ibid*, recomendación 116.1, aceptada por Perú.

<sup>150</sup> Comité contra la Tortura, op.cit, parra.21.

144. El Estado peruano ha adoptado medidas que, por el contrario, están ocasionando mayor hacinamiento, como la aprobación de normas penales, procesales y de ejecución penal que incrementan las penas y reducen los beneficios penitenciarios. Ello ha sido advertido por la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 154-2011/DP, “El Sistema Penitenciario: Componente clave de la seguridad y la política criminal”.
145. Los datos publicados por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE)<sup>151</sup> demuestran que, a abril del 2012, había una población total de 56,055 presos, con una capacidad de albergue de 28,257, lo que resulta en una sobrepoblación de 27,748 (98%).
146. Una investigación reciente de la Comisión Episcopal de Acción Social - CEAS informa que, a noviembre del 2012, la Población penal es de 60,993; la capacidad de albergue es de 28,911 y la sobrepoblación es de 32,082, lo que representa el 111%. El propio Estado reconoce en las Respuestas a la Lista de Cuestiones, que a 2013 existe un 113% de sobrepoblación.
147. Además, los datos del INPE revelan el insuficiente personal para la asistencia legal (1 abogado por 529 internos)<sup>152</sup> y médica (1 médico para 890 internos) de los internos.

#### *El acceso a la Salud de la Población Penitenciaria*

148. Los servicios penitenciarios de salud son insuficientes para atender a la población penitenciaria. Además se carece de políticas de salud penitenciaria. A pesar de la existencia de la norma del Seguro Integral de Salud, no toda la población penal ha sido afiliada, debido, entre otras causas, al desconocimiento del procedimiento y la falta de personal penitenciario que pueda realizarlo.
149. Sobre los servicios de salud, un interno testimonia: *“El servicio de salud es regular. El escaso presupuesto y la falta de equipamiento hacen que el poco personal de salud y las instalaciones no puedan cumplir con su cometido. La asistencia odontológica también presenta graves deficiencias. El trato y la atención de los profesionales son aceptables. Las enfermedades más comunes son gastrointestinales, respiratorias, dermatológicas e infecciones urinarias. Sólo hay medicamentos básicos, faltan medicamentos específicos. Es necesario implementar el servicio básico de hospitalización...”*
150. Una de las grandes dificultades para que una persona encarcelada sea evacuada a un centro hospitalario es el requisito indispensable de pasar por una junta médica. Sin embargo, en la mayoría de los establecimientos penitenciarios no existen los profesionales necesarios para realizar esta acción, retardando la evacuación y por consiguiente el agravamiento de la enfermedad o padecimiento del interno o interna.

#### *Cárceles Yanamayo y Challapalca*

151. Tenemos conocimiento de que el centro penitenciario de Yanamayo sigue en funcionamiento, tal y como lo señala también el Estado peruano en sus respuestas a la Lista de Cuestiones<sup>153</sup>. Cabe destacar el dato proporcionado por el Estado, que indica que el 34% de los internos de ese penal proceden de otros departamentos del país, lo cual muestra que una gran parte de la población carcelaria de este establecimiento estaría sometida a grandes dificultades para recibir visitas de sus familiares.
152. Asimismo, el centro penitenciario de Challapalca sigue en funcionamiento<sup>154</sup>. La cárcel de Challapalca está ubicada a más de 4,600 metros de altura, entre los departamentos de Tacna y Puno en la cordillera de los Andes, cerca de la frontera de Perú con Bolivia. Dadas las condiciones extremas de detención en ese centro penitenciario, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde el año 1998, luego de realizada su primera visita *in loco* al Perú y a esta cárcel en particular, recomendó al Estado peruano la inhabilitación de los penales de Challapalca y Yanamayo, como también hizo el Comité de Derechos Humanos en el 2000. Sin embargo, el Estado no ha tenido en cuenta los

<sup>151</sup> Instituto Nacional Penitenciario (INPE). Problemática Penitenciaria. Lima 13 de abril de 2012.

[http://www.inpe.gob.pe/pdf/inpe\\_resumido.pdf](http://www.inpe.gob.pe/pdf/inpe_resumido.pdf)

<sup>152</sup> Sólo existen 53 defensores públicos dedicados a esta tarea, según la información proporcionada por el Estado en su quinto informe, op.cit, parra. 175

<sup>153</sup> Respuestas del Estado a la Lista de Cuestiones, op.cit. parra. 139.

<sup>154</sup> *Ibid.*

informes y las recomendaciones tanto de la Comisión, el Comité como de la Defensoría del Pueblo y ambos penales continúan activos.

153. Las condiciones carcelarias extremas del penal de Challapalca, debidas en parte a la ubicación geográfica del penal, tal como lo señaló la Comisión, son un castigo adicional para los internos, sus familiares y el propio personal penitenciario que presta servicios en esta cárcel.
154. El clima extremadamente frío que llega a una temperatura de hasta 26°C bajo cero en invierno, genera una situación que afecta especialmente a personas acostumbradas a vivir en la costa, al nivel del mar. Por otro lado, su localización dificulta también el derecho de visita de la familias, por ser un lugar inhóspito de difícil acceso, ya sea por el costo que significa desplazarse hasta ahí así como por la exposición al daño a la salud.
155. El Instituto Nacional Penitenciario considera necesario mantener en funcionamiento la prisión de Challapalca como un penal de máxima seguridad para el internamiento de internos de difícil readaptación que requieren la aplicación de medidas disuasivas frente a acciones de indisciplina que ponen en riesgo la seguridad en centros penitenciarios de mínima y mediana seguridad. Sin embargo, dos hechos ocurridos el año 2012, han dejado en evidencia la falta de seguridad de este centro penitenciario. El primero, ocurrido el 19 de febrero 2012, corresponde a la fuga de 17 reos de alta peligrosidad, durante la cual se produjo la muerte de uno de los internos fugados. Se logró la recaptura de los otros 16 internos y se denunció al director del penal y dos servidores más por el delito de cohecho pasivo. Los internos recapturados fueron trasladados a la prisión de Juliaca. El segundo hecho tuvo lugar el 13 de noviembre 2012 y corresponde al motín de los internos albergados en esta cárcel. El motín se mantuvo durante 2 días con 14 trabajadores penitenciarios tomados como rehenes. Luego de controlarse la situación 30 internos fueron trasladados al establecimiento penitenciario de Juliaca.
156. Al término del primer semestre del año 2012, la cantidad de internos albergados en el establecimiento penitenciario de Challapalca sobrepasaba los 100, siendo su capacidad de albergue de 214, según consta en los informes estadísticos del Instituto Nacional Penitenciario.

#### Recomendaciones:

- **El Estado peruano debería:**

- a.) **Tomar medidas urgentes para reducir el hacinamiento en los lugares de detención, en particular mediante la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento<sup>155</sup> y mediante la eliminación de los obstáculos legales existentes que reducen los beneficios penitenciarios;**
- b.) **Asegurar que hay suficientes profesionales de la salud, incluidos los profesionales de salud mental y dental en los lugares de detención,<sup>156</sup> facilitar el traslado urgente a hospitales y el acceso a medicación especializada;**
- c.) **Adoptar marcos de tiempo razonables para la construcción de nuevas cárceles y la ampliación y renovación de los lugares de detención existentes;<sup>157</sup>**
- d.) **Cierre los centros penitenciarios de Challapalca y Yanamayo<sup>158</sup>**

17. Sírvanse informar sobre las medidas adoptadas para subsanar la sobrepoblación de los centros juveniles, y para garantizar la atención adecuada de los adolescentes detenidos.

157. En los últimos meses se ha notado una gran preocupación por la situación de los adolescentes en conflicto con la ley, debido a que bandas de delincuentes comunes los han venido utilizando para diversas actividades ligadas al narcotráfico y al sicariato. Producto de esta situación es que un sector de los medios de comunicación y algunos políticos han exigido un trato de adultos a los adolescentes en conflicto con la ley. De

<sup>155</sup> Comité contra la Tortura, op.cit, parra.10.

<sup>156</sup> Comité contra la Tortura, op.cit. parra. 10.

<sup>157</sup> Comité contra la Tortura, op.cit. parra. 10 b)

<sup>158</sup> Ibid.

hecho, existen varias propuestas legislativas que tienen como objetivo rebajar la edad de responsabilidad penal hasta los 16 años<sup>159</sup> o agravar las penas que se les pueden imponer<sup>160</sup>. Además esta situación condiciona las decisiones de los operadores de justicia (fiscales y jueces) hacia una mayor judicialización de los casos y un mayor uso de la medida de internamiento.

158. A junio del 2011, son en total 3208 adolescentes infractores a nivel nacional de los cuales 2223 (69.30%) en sistema cerrado y 985 (30.7%) en sistema abierto. Las cifras aportadas por el Estado en sus respuestas a la Lista de cuestiones (párrafo 114) indican que en el 2012 se constata un aumento de la población carcelaria adolescente, con un total de 4,483 adolescentes infractores atendidos, de los cuales 3,042 se encuentran en sistema cerrado y 1,441 en sistema abierto.

*Algunos avances que deben ser destacados.*

159. El 29 de julio del 2007 se promulgó el Decreto Legislativo N° 990 mediante el cual se elevó la edad de 12 a 14 años para la aplicación de medidas socio-educativas (art.184 del Código del Niño), en caso de una infracción leve (Art.194) y en caso de pertenencia a pandillaje pernicioso en condición de cabecilla (art. 196).
160. El Servicio de Orientación al Adolescente (SOA) en el medio abierto, al que asiste el adolescente al que se le ha impuesto una medida socio-educativa no privativa de la libertad (libertad asistida - libertad restringida - prestación de servicios a la comunidad) o los que tienen el beneficio de semi-libertad, es un programa educativo de carácter preventivo y promocional para los adolescentes infractores que funciona en Lima y se está tratando de implementar a nivel nacional. Las Respuestas del Estado a la Lista de Cuestiones, sin embargo, deja indicar que ya existe este servicio en todos los centros juveniles, sin embargo los SOA de los centros de provincias son bastante limitados y algunas ciudades carecen incluso de centros juveniles. Como no existen servicios para aplicar las medidas no privativas de libertad, los jueces prefieren aplicar el internamiento para casos que no son graves, y muchos de estos centros están sobre-poblados<sup>161</sup>.
161. Como se ha indicado con anterioridad, es preocupante la existencia de un **proyecto de ley N° 1113/2001/CR**, que pretende disminuir la edad de responsabilidad penal de los adolescentes infractores, proponiendo modificar el artículo 20 numeral 2) del Código Penal y en consecuencia, reducir la edad de imputabilidad de 18 a 16 años ante la comisión de ciertos delitos considerados graves (asesinato, lesiones graves, secuestro, trata de personas, robo agravado, extorsión, asociación ilícita, entre otros).
162. También genera controversia otro **proyecto de ley N° 1867-2012-PJ**, presentado por el Poder Judicial, que pretenden modificar el Código del Niño y del Adolescente de manera que, cuando el adolescente alcance la mayoría de edad en cumplimiento de su medida socio-educativa de internamiento o durante el proceso judicial, podrá ser trasladado a ambientes especiales de un establecimiento penitenciario ordinario para culminar el cumplimiento de la medida. Ambas propuestas vulneran la Convención de los Derechos del Niño suscrita por el Estado Peruano, que dispone que las personas menores de 18 años requieran un tratamiento diferenciado de los adultos, pues se encuentran en proceso de formación física y psicológica.
163. La apertura del Centro de Diagnóstico y Rehabilitación de Lima (conocido como "Maranga")- destinado a los adolescentes en conflicto con la ley penal considerados de alta peligrosidad- no presta las garantías adecuadas para su funcionamiento, ya que está super-poblado y no cuenta con un ambiente y programa especial para adolescentes que han cometido delitos graves y representan un peligro. El Poder Judicial ha habilitado provisionalmente un ambiente donde actualmente se encuentra Gringasho, en el local de la Sala Nacional Penal que tiene un área pequeña destinada a ser una carceleta de tránsito para la persona adulta detenida (antes de decretarse su libertad o detención a un centro penitenciario). Este lugar no es un centro preparado para albergar a adultos y

<sup>159</sup> Proyecto de Ley N° 1133/2011-CR (10/05/2012), Proyecto de Ley N° 1107/2011-CR (10/05/2012), Proyecto de Ley N° 1124/2011-CR (16/05/2012), Proyecto de Ley N° 1590/2012-CR (11/10/2012),

<sup>160</sup> Propuesta legislativa del Congresista Octavio Salazar que busca agravar las medidas. de Ley N° 01196/2012-CR.

<sup>161</sup> Terres des Hommes, Lausanne.

menos a adolescentes infractores de la ley penal de forma definitiva, lo que contraviene de forma clara la Convención Internacional de Derechos del Niño y las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).

#### **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería**
  - a.) **Recomendar a los jueces la aplicación del internamiento preventivo como última alternativa y por el período más reducido posible,<sup>162</sup> y mayor rigurosidad en la aplicación de medidas de internamiento (Resolución Administrativa N° 081-2011-P-PJ);**
  - b.) **Efectivizar la aplicación de los servicios de prestación a la comunidad, (Resolución Administrativa N° 085-2010-CE-PJ, 02 de marzo del 2010);**
  - c.) **Tomar medidas urgentes para reducir el hacinamiento en los lugares de detención, en particular: mediante la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento<sup>163</sup> y mediante la eliminación de los obstáculos legales existentes que reducen los beneficios penitenciarios;**
  - d.) **Creación de ambientes preparados para delincuentes adolescentes en las comisarias, separados de los adultos, que cuenten con personal especializado, emulando el módulo que se construyó en el Agustino y que después fue desactivado por el actual comisario;**
  - e.) **La aplicación inmediata del Servicio de Orientación al Adolescente (SOA) de atención en medio abierto en cada Corte Superior de Justicia a nivel nacional, lo cual permitirá no alejar al adolescente infractor de su seno familiar para traerlo a Lima. Los SOA deben estar dotados de personal debidamente capacitado;**
  - f.) **Adoptar urgentemente una política criminal contra la delincuencia juvenil;**
  - g.) **Preservar la confidencialidad de la identidad de menores de edad en los procesos;**
  - h.) **Fortalecer los Centros de Diagnóstico y Rehabilitación para adolescentes en conflicto con la ley considerados de alta peligrosidad en términos de seguridad y prevención contra la corrupción, posibilitando que estén a cargo de la Gerencia de los Centros Juveniles;**
  - i.) **Cerrar de inmediato el ambiente del Centro de Diagnóstico y Rehabilitación de Lima llamado Gringasho, en el local de la Sala Nacional Penal, y habilitar debidamente el centro de Maranga en donde se brinde un tratamiento especializado y de alta seguridad para los adolescentes involucrados;**
  - i.) **Revisar el Código de los Niños, Niñas y Adolescentes, para mejorar la regulación de la remisión fiscal y judicial y la medidas socio-educativas, reducir la duración máxima del internamiento (6 años); mantener en los centros juveniles a los jóvenes delincuentes que alcanzan la mayoría de edad**
  - j.) **Mantener la edad de responsabilidad penal genérica y no reducirla bajo la excusa de brindar mayor seguridad ciudadana;**
  - k.) **Incrementar el número de defensores públicos especializados para atender adolescentes infractores y víctimas.**
  - l.) **Desarrollar un servicio de mediación que descongestione el sistema de justicia, ayude a que las víctimas sean efectivamente reparadas, a que el adolescente tome responsabilidad, repare el daño y no vuelva a cometer otra infracción, y promueve la participación de la comunidad para apoyar estos procesos.**
  - m.) **Fortalecer el programa de Justicia Juvenil Restaurativa del Ministerio Público, para aplicar la remisión y los programas de orientación, a nivel**

<sup>162</sup> Comité de los derechos de los niños, Observaciones finales sobre Perú (marzo 2006) §72\_

<sup>163</sup> Comité contra la Tortura, op.cit, parra.10.

nacional<sup>164</sup>.

**n.) Hacer de la Justicia Juvenil Restaurativa una verdadera política pública, contando con recursos financieros, técnicos y humanos.**

#### **JUICIO JUSTO Y GARANTÍAS PROCESALES (ART. 14)**

18. Con referencia a la justicia penal militar, el Comité toma nota de la información proporcionada por el Estado parte (párrs. 254 a 256), según la cual la Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial (Ley N.º 29182) y el Código Penal Militar Policial han sido reformados por medio de la adopción de los Decretos Legislativos N.º 1096 y N.º 1094, respectivamente. Sírvanse indicar qué medidas se han adoptado para garantizar que la competencia del fuero militar se limite a los delitos de función cometidos por parte del personal militar. Favor informar cuántos casos están bajo conflicto de competencia entre la jurisdicción penal militar y la jurisdicción ordinaria, y por qué razones. Por favor suministren información sobre los avances de la reforma de la justicia penal militar para garantizar la vigencia de los estándares internacionales de derechos humanos.

164. El Decreto Legislativo N° 1094, promulgado en agosto de 2010, aprueba el Código Penal Militar Policial, y define el delito de función como “toda conducta ilícita cometida por un militar o un policía en situación de actividad, en acto del servicio o con ocasión de él, y que atenta contra bienes jurídicos vinculados con la existencia, organización, operatividad o funciones de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional.” El Estado, en el párrafo 152 de sus Respuestas a la Lista de Cuestiones, enfatiza que, según el presente decreto y la interpretación del Tribunal Constitucional (TC), “los actos violatorios de derechos humanos en ningún caso constituyen delitos de función” y que “por ende, su conocimiento es siempre competencia del Poder Judicial”. Sin embargo, existen delitos en el Código Penal Militar Policial que el TC señaló que deberían ser competencia del fuero común. Entre los tipos penales militares-policiales que el TC señaló que no encajaban en el concepto de delito de función y que la nueva legislación los ha vuelto a incorporar dentro de dicha categoría están los delitos de sedición, el motín, la rebelión del personal militar policial, derrotismo o falsa alarma, entre otros. Así, se ha interpuesto una acción de inconstitucionalidad (N° 22-2011-PI/TC) contra varios artículos del decreto, debido a que se ha vuelto a tipificar supuestos de delito de función que en el año 2006 fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. La incorporación de estos tipos penales viola el derecho al juez natural, porque con esta norma se autoriza la competencia de jueces militares que no tendrían por qué ejercer atribuciones, e incumple varias sentencias del Tribunal Constitucional, como las recaídas en el expediente N° 0012-2006-PI-TC<sup>165</sup>, expediente N° 02284-2007-HC/TC y expediente N° 0017-2003-AI/TC, en relación al concepto de delito de función.

#### **Recomendaciones:**

• **El Estado peruano debería:**

**a.) modificar el Decreto Legislativo N° 1094, respetando las sentencias del TC y asegurando que la competencia del fuero militar se limite a los delitos de función y en ningún caso los delitos contra el Derecho Internacional Humanitario<sup>166</sup>.**

#### **LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN (ART. 19)**

19. Favor especificar el sentido de la expresión “grupo hostil” tal y como está definida en el artículo 33 del Decreto No. 1094 y en el artículo 3 del Decreto N.º 1095. También describir las circunstancias en las cuales las fuerzas militares pueden intervenir en caso de conflicto o de protesta por un “grupo hostil” en aplicación de los decretos referidos. Sírvanse describir los

<sup>164</sup> En la actualidad se encuentran en Lima (El Agustino, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa el Salvador), Chimbote, Trujillo y Chiclayo. Han atendido desde el 2010 más de 1000 adolescentes, con un nivel de reincidencia bastante baja, menos del 3%.

<sup>165</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 15 de diciembre del 2006, Expediente N° 012-2006-PI/TC.

<sup>166</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia del 15 de diciembre del 2006, op.cit.

procedimientos disponibles para las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes de las fuerzas armadas, y las medidas adoptadas para garantizar la independencia y la imparcialidad de los mismos.

165. El Decreto Legislativo N° 1095 establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. Al respecto es necesario precisar que frente a dicho Decreto Legislativo N° 1095 se ha presentado una acción de inconstitucionalidad que está pendiente de ser resuelta por el Tribunal Constitucional<sup>167</sup>, ello debido a serios cuestionamientos sobre el contenido del mismo, ya que posibilita la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones no autorizadas por la Constitución Política del Perú. Además, la ambigüedad de conceptos como el de “grupo hostil”, que usa el referido Decreto Legislativo, pone en riesgo derechos como el de participación y libertad de reunión y trata a la protesta social como hechos criminales. El Art. 3, inciso f) del Decreto Legislativo N° 1095 define la expresión “grupo hostil” como una “Pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: a) están mínimamente organizados; b) tienen capacidad y decisión de enfrentar al Estado en forma prolongada por medio de armas de fuego, punzocortantes o contundentes en cantidad; y c) participan en las hostilidades o colaboran en su realización.” Sin embargo, no llega a definir qué significa el hecho de tener armas “contundentes en cantidad.” Los artículos 4.1 y 5.1 del D.L. N° 1095 establecen la finalidad y el marco jurídico de la ejecución de las operaciones militares contra los grupos hostiles, pero resulta desproporcionado que se conduzcan estas operaciones militares, si es que no se ha precisado que se entiende por “grupos hostiles”, y más específicamente que se entiende por objetos “contundentes en cantidad.”
166. El peligro de esta definición, es que es excesivamente amplia y podría aplicarse a cualquier organización social o grupo de individuos que participe en protestas inicialmente pacíficas, haciendo uso legítimo de su derecho constitucional de reunión y manifestación, en las que, de manera espontánea, se arrojen objetos a las fuerzas de seguridad, ya sea en defensa ante un uso indebido o excesivo de la fuerza por parte de estos agentes, o como resultado de una evolución inesperada de los acontecimientos. Cabe recordar que en estos casos las Fuerzas Armadas pueden intervenir en el control del orden interno, pese a que su entrenamiento y armamento no son adecuados para mantener el orden y garantizar el respeto de los derechos humanos en estas situaciones. Además, como se indicó anteriormente, el uso de la fuerza letal por las Fuerzas Armadas estaría permitido. Este Decreto tiene, por tanto, un efecto disuasivo en la protesta social, que puede restringir indebidamente el ejercicio de la libertad de expresión.

#### Recomendación:

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) Modificar el Decreto Legislativo N° 1095<sup>168</sup> en relación a las partes observadas sobre uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, definiendo claramente el concepto de “grupo hostil” y de “contundentes en cantidad,” con el fin de evitar la criminalización de la protesta social y proteger los derechos de participación y libertades de reunión y expresión;**
  - b.) Restringir la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno, particularmente en las funciones antidisturbios que deberían ser relegadas exclusivamente a la policía nacional.**

21. Sírvanse indicar el marco legal de protección de las actividades de los defensores de derechos humanos así como las medidas que han sido tomadas en la práctica para proteger su seguridad e integridad y el ejercicio de sus actividades. Informar al Comité sobre el resultado de las investigaciones judiciales realizadas en los casos de hostigamiento y amenazas contra defensores

<sup>167</sup> Véase la Resolución del Tribunal Constitucional del 3 de mayo del 2012 recaído en el expediente N° 00022-2011-PI/TC que admite a trámite la demanda de inconstitucionalidad contra los Decretos Legislativos 1094 y 1095.

<sup>168</sup> Comité contra la Tortura, op.cit. parra. 13.



de derechos humanos y los periodistas, y sobre las medidas tomadas para proteger la libertad de opinión y de expresión en el país.

167. En primer término queremos señalar que en el Perú no existe un marco legal de protección a los defensores de derechos humanos, a pesar que en los últimos años la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ha registrado un total 300 acciones contra defensores de DDHH (2007.2012)<sup>169</sup>
168. Si bien las Respuestas del Estado a la Lista de Cuestiones, en el párrafo 170, afirma que “en el Perú no existe una práctica de persecución del Estado en contra de periodistas o defensores de derechos humanos,” han habido varios casos de violencia contra los mismos.
169. Un primer ejemplo es la situación **en Espinar**, que se desarrolló en el contexto de actos de protesta de la población de dicha provincia, el 28 de mayo del 2012. Un equipo de la Vicaría de Solidaridad de Sicuani se desplazó al campamento minero Tintaya Marquiri y Antapacay, para constatar la existencia de detenidos en el interior de los campamentos, quienes posiblemente estaban siendo maltratados. Mientras una parte del equipo ingresó al campamento Tintaya Marquiri, fuera de las instalaciones un grupo de 30 policías de DINOES intervinieron la camioneta donde habían quedado los demás miembros de la Vicaría. En esas circunstancias, los policías los apuntaron con armas de fuego, los golpearon, insultaron y los obligaron a bajar de la camioneta e ingresar al interior del campamento minero<sup>170</sup>.
170. Un segundo ejemplo es lo sucedido **en Cajamarca** en donde el día 21 de junio del 2012, dos docenas de policías de la Primera Comisaría de Cajamarca golpearon a la abogada Amparo Abanto, de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y a la comisionada Genoveva Gómez, abogada de la Defensoría del Pueblo, causándoles contusiones y hematomas. La comisionada Genoveva Gómez Vargas, debidamente identificada con las credenciales de la Defensoría del Pueblo y vistiendo el chaleco distintivo de la institución junto con la abogada Amparo Abanto, ingresaron a Seguridad del Estado (Primera Comisaría) de Cajamarca, pues se tenía conocimiento de que se habían producido detenciones de personas quienes presuntamente estarían siendo golpeadas al interior del referido local policial.
171. En el lugar de detención, las abogadas pudieron observar a personas en el suelo y escuchar que detenidos eran golpeados en el interior del recinto. Gómez y Abanto, junto a un representante del Colegio de Abogados, intentaron evitar que la policía siguiese golpeándolos, por lo que la policía las arrastró de los cabellos, las golpearon, y vejaron, hasta que las echaron del local. Estos hechos han sido denunciados tanto por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>171</sup> como por la Defensoría del Pueblo.<sup>172</sup>
172. De igual manera, se presenta el caso de la **detención de Marco Arana Zegarra**, directivo de la ONG GRUFIDES, miembro de la Comisión de Derechos Humanos, líder ambientalista, quien el 4 de julio del 2012 fue víctima de una golpiza por parte de las fuerzas del orden en la ciudad de Cajamarca. Marco Arana se encontraba sentado en una banca de la Plaza de Armas, cuando un número de aproximadamente 40 efectivos de la Policía Nacional del Perú lo intervino violentamente, con golpes en diversas partes del cuerpo. Luego de ello lo condujeron a la comisaría, donde volvieron a golpearlo. Esta golpiza fue en presencia de su custodio policial, puesto que Arana tiene medidas cautelares a su favor por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se ha ejecutado las denuncias en los casos de Cajamarca, la primera ha sido archivada porque según el Fiscal no se pudieron individualizar a los autores de la golpiza contra las abogadas; en el caso de Arana Zegarra continúa en investigación.

## Recomendaciones:

---

<sup>169</sup> Fuente: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

<sup>170</sup> Información consolidada en base a informes brindados por la Vicaría de Solidaridad de Sicuani.

<sup>171</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Pronunciamiento del 01 de Julio de 2012.

<http://derechoshumanos.pe/2012/07/cnddhh-exige-investigacion-ante-golpiza-de-policias-a-abogadas-en-cajamarca/>

<sup>172</sup> Defensoría del Pueblo del Perú. Oficio N° 0632-2012-DP. Lima 22 de Junio de 2012.



- **El Estado peruano debería:**

a.) **Garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos contra amenazas y agresiones, la investigación inmediata y exhaustiva de todas las denuncias de esos actos, el enjuiciamiento y la sanción de los autores, y el acceso de las víctimas a la reparación.**

#### **PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ (ART. 24)**

22. Favor indicar en qué medida el Plan Nacional de Restitución de la Identidad 2005- 2009 y del Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) han promovido el registro de todas las personas nacidas en el sistema nacional de registro civil, especialmente las personas de las zonas rurales y las personas indígenas. Sírvanse describir las medidas adoptadas para asegurar el acceso de estas personas a la documentación sobre la inscripción de nacimientos y a los derechos y beneficios que la requieren

173. El resultado del último Censo Nacional (2007) muestra que la población de menores de 18 años sin documento nacional de identidad (DNI) es mucho más amplia respecto a la cantidad de mayores sin DNI, con promedio de 42,72 % y 0,68 % respectivamente. Aunque las emisiones de DNI hayan conocido un avance significativo, en el 2011, 8,4% de la población de niños, niñas y adolescentes aún no cuentan con él<sup>173</sup>. El problema de la indocumentación afecta más a los menores de edad en situación de vulnerabilidad (niños y niñas en la calle, sin padres, cuyos padres no tienen DNI).

174. El análisis por regiones revela que las circunscripciones con mayor densidad poblacional concentran los más altos índices de personas indocumentadas (Lima, Piura, Cusco, Cajamarca, La Libertad, Puno y Loreto). La selva concentra la carencia más importante de partidas de nacimiento y los más altos índices de indocumentación, respecto a su población total, superando el 54% en menores (Loreto, Amazonas, Ucayali).

#### **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería:**

a.) **Hacer un mapeo de los lugares donde las personas no tienen acceso a la inscripción o regularización de su documentación, investigando en concreto los espacios estratégicos (colegios, Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente-DEMUNAS, programas sociales o de salud) para detectar los casos de indocumentados y hacer un trabajo específico con las entidades educativas (directores, docentes, municipios escolares) para fortalecer la inscripción;**

b.) **Adoptar una política sectorial que permite a las personas indocumentadas en situación de extrema pobreza poder acceder a los programas sociales y al SIS;**

c.) **Promover un marco normativo que simplifique y facilite la obtención del DNI, facilitando los trámites de documentación y acortando el proceso de obtención;**

d.) **Implementar campañas de comunicación con enfoque de género, interculturalidad y derechos para crear conciencia, movilizar y orientar a la población y padres de familia, sobre el ciclo de documentación para niñas y niños.**

23. Sírvanse describir las medidas adoptadas para impedir que los niños estén expuestos a las peores formas de trabajo infantil y a la explotación económica, inclusive en las minas y con materiales tóxicos, y para ofrecerles una asistencia apropiada, incluyendo albergues debidamente dotados para garantizar su reinserción social. Favor también informar el Comité sobre los resultados de los planes y proyectos desarrollados en materia de prevención y sanción de la explotación de menores por la prostitución, la pornografía, la pedofilia y el turismo con fines

<sup>173</sup> Respuestas del Estado a la Lista de Cuestiones, op.cit, párr. 176

175. La evaluación realizada por los participantes en el Grupo de Trabajo sobre Trabajo Infantil, conformado por organizaciones de la sociedad civil, experto/as y/o investigadore/as y organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores, demuestra en general que la ausencia de información completa y fiable para constatar la situación del problema afecta a su vez la ineficiencia del Estado para planificar e implementar políticas o programas en su favor.
176. Como un primer diagnóstico de la situación actual, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2011 nos permite una caracterización general. En el Perú trabajan 1.65 millones de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, quienes representan el 23.4% de la población total en ese rango de edad. De ellos, cerca de la mitad (832 mil) tienen entre 6 y 13 años, es decir, están por debajo de la edad mínima de admisión al empleo. Por otro lado, el 32% de las y los adolescentes que trabajan (es decir, 305 mil) dedican más de 36 horas semanales a su actividad económica, por lo que entran en la categoría de trabajo peligroso (DS 003-2010 – Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES<sup>174</sup>). Asimismo, el 58% de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en el Perú reside en el área rural. Es importante anotar que el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de admisión al empleo es predominantemente rural, mientras el trabajo adolescente mantiene similares proporciones entre las zonas urbana y rural.
177. Por otro lado, los niños, niñas y adolescentes se encuentran expuestos a trabajos peligrosos y/o degradantes. El 87% de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en el área rural tiene como tarea principal ayudar en la chacra o en el pastoreo de animales, actividades que suelen realizarse en el entorno familiar. Le siguen en importancia la prestación de servicios como el lavado de autos y el lustrado de calzado (5%), la elaboración de productos (4%) y la ayuda en negocios familiares (4%). En el área urbana hay una mayor diversificación de actividades de los niños, niñas y adolescentes que trabajan. El 33% lo hace en un negocio familiar, 27% ayuda en la chacra o en el pastoreo de animales, 25% presta servicios como lavado de autos y lustrado de calzado; 7% elabora productos y 6% es vendedor ambulante de caramelos y dulces.
178. En segundo lugar, el trabajo infantil produce efectos negativos en la asistencia a la escuela y en la culminación oportuna de los estudios, y se relaciona también con la distorsión edad-grado, la reducción de la competencia lectora y la disminución de los logros de aprendizaje en general. Para el caso del Perú, algunos estudios encuentran que los niños, niñas y adolescentes que actualmente sólo trabajan muestran una proporción más alta de haber repetido de año en comparación con aquellos que sólo estudian y con los que estudian y trabajan. En este estudio, al analizar la relación entre trabajo infantil y educación por categoría de edad se muestra que, para el grupo de 6 a 13 años:
- 60 mil (34 mil niños y 26 mil niñas) se encuentran fuera del sistema educativo por dedicarse de manera exclusiva al trabajo;
  - 600 mil combinan estudio con trabajo, lo que finalmente incide en el rendimiento y calidad de acumulación del capital humano;
  - La asistencia escolar de quienes trabajan es menor (en 6 puntos porcentuales) en comparación con quienes no lo hacen;
  - El rezago escolar (medido en años de atraso) en quienes trabajan es casi el doble (0.48 años versus 0.25 años).
179. En el caso de adolescentes de 14 a 17 años:
- 244 mil se encuentran fuera del sistema educativo por dedicarse de manera exclusiva al trabajo;
  - Poco más de 400 mil combinan estudio con trabajo; la evidencia internacional muestra que en este grupo la deserción tiende a aumentar con la edad.
  - La asistencia escolar de quienes trabajan es 20 puntos porcentuales menos en

<sup>174</sup> Actualmente el nombre del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), ha sido cambiado por el de Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MINPV), trasladando algunos temas de él MINDES al Ministerio de Inclusión Social.

comparación al grupo que no lo hace: El trabajo obliga a los y las adolescentes a abandonar la escuela.

- El rezago escolar en quienes trabajan es mayor (0.77 años versus 0.53 años).
180. Es importante resaltar que la mayor parte de los niños, niñas y adolescentes que trabajan combinan hasta tres actividades al mismo tiempo: trabajo, estudio y tareas domésticas al interior del propio hogar. Esta situación es especialmente desventajosa para las niñas y adolescentes mujeres, que a medida que crecen asumen mayores responsabilidades domésticas (cuidado de hermanos, preparación de alimentos, etc.), lo que termina repercutiendo negativamente en su permanencia y rendimiento escolar.
  181. En tercer lugar, si bien existe una amplia producción normativa en relación a la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas, los dispositivos legales no han tenido éxito en su proceso de implementación. Los Convenios 138 y 182 de la OIT no se traducen a nivel nacional en procedimientos legales efectivos en caso de ser vulnerados; el Registro de Adolescentes trabajadores independientes (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (IMPV) a través de las DEMUNAS) y dependientes (Ministerio de Trabajo - MINTRA) no ha logrado incentivar que niños, niñas y adolescentes cumplan con el registro; el listado de actividades peligrosas para adolescentes DS 003-2010 MIMDES no tiene forma de ser supervisado ni existe un proceso establecido para hacerlo.
  182. Si bien ha habido avances significativos en los últimos años, especialmente normativos, es necesario que se monitoreen los avances y que los planes, políticas y estrategias puedan significar un cambio efectivo, eficaz y sostenible. Existe una falta de articulación entre el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (elaborado por el MIMPV) y el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (elaborado por el Consejo Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) que no permite trabajar entorno a metas comunes medibles. Además no existe un ente rector para el tema de niños, niñas y adolescentes con nivel de Viceministerio, para facilitar la elaboración de políticas públicas coherentes y desarrollar las capacidades en los funcionarios de los ministerios para la implementación de dichas políticas.
  183. Las políticas públicas sobre el trabajo infantil no se implementan de manera integral al nivel local, debido a las escasas capacidades de los gobiernos locales y la escasa transferencia de recursos del Gobierno central. Para que estas políticas sean eficientes y ejerzan cambios reales en la vida de los niños éstas deben, desde su formulación y posterior implementación, considerar la diversidad cultural del país y contemplar las particularidades de socialización infantil, especialmente en comunidades campesinas de la sierra y comunidades nativas de la selva.

#### **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Realizar un estudio del número de niños y niñas que trabajan, en particular como empleado/as de servicio doméstico y en el sector agrícola, y difundirlo mediante los canales estatales, con el fin de elaborar y aplicar estrategias y políticas amplias para impedir y reprimir la explotación económica. Promover la creación una red de investigadores que pueda promover y asegurar la generación de conocimientos.**
  - b.) **Velar por la plena aplicación de la legislación relativa al a la prevención de las peores formas de trabajo infantil, según lo dispuesto de conformidad con los Convenios de la OIT y la Convención de los Derechos de los Niños.**
  - c.) **Elevar a los 15 años, es decir, al término de la enseñanza obligatoria, la edad mínima de admisión al empleo; Garantizar asignaciones presupuestarias suficientes para la puesta en práctica de la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo**

**Infantil (ENPETI), y su articulación multisectorial. Desarrollar el enfoque integral, integrando un eje transversal de trabajo con las familias y articulándola con los temas de Educación, Salud, Participación y Protección para desarrollar un sistema de atención integral. Reestructurar el Consejo Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) para aumentar su eficiencia y su representatividad (reactivar la sub-comisión de las comunidades indígenas y permitir la participación de los colectivos organizados que trabajan los derechos de los niños, niñas y adolescentes); Realizar campañas de sensibilización para prevenir y combatir la explotación económica de los niños, dirigidas especialmente a las familias y las organizaciones de Niños, Niñas Adolescentes Trabajadores (NNATs), desarrollando una visión integral de la problemática y no reduciéndola solamente a un problema laboral; Seguir solicitando asistencia técnica de la cooperación internacional para la lucha contra el trabajo infantil.**

#### **DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (ART. 27)**

24. Sírvanse describir el proceso de consulta implementado por la Ley 29785 adoptada en agosto de 2011 sobre el “derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”. En particular, sírvanse describir los mecanismos de convocatoria aplicados, y el nivel de participación de los consultados y de la incorporación de los resultados de este proceso en el reglamento. También informar sobre los procesos de difusión y de capacitación a los funcionarios públicos sobre el contenido de la Ley y el Reglamento sobre consulta. Sírvanse también indicar qué medidas se han tomado para garantizar el consentimiento informado previo de los pueblos indígenas para el otorgamiento de licencias de explotación o de exploración en los territorios indígenas.

#### *Creación de una base de datos oficial*

184. La Ley de consulta previa prevee la creación de una **base de datos oficial** de pueblos indígenas originarios<sup>175</sup>, que está pendiente de publicación. Si bien no tiene carácter constitutivo de derechos, su **importancia** práctica es de índole mayor: los pueblos indígenas u originarios que no figuren en dicha base no serán consultados y muchas entidades públicas esperan su publicación para empezar los procesos de consulta<sup>176</sup>.
185. Las modalidades de **constitución** de esa base de datos son criticables por varias razones: (i) se agregaron los criterios objetivos de la lengua indígena y de las tierras comunales, para evidenciar la continuidad histórica, sin precisar si eran índices de la continuidad histórica o criterios de obligatorio cumplimiento. sin los cuales los pueblos originarios no pueden ser registrados; (ii) la norma de creación de la base de datos no fue consultada; y (iii) no se prevé la posibilidad para los pueblos de solicitar su registro o modificar su contenido.

#### *Garantía del consentimiento informado previo para el otorgamiento de licencias de explotación o de exploración en territorios indígenas.*

186. El Reglamento de la Ley de Consulta sólo contempla **dos casos** en los que se requiere el consentimiento previo de los pueblos indígenas: (i) el trasladado de las tierras que ocupan<sup>177</sup> y (ii) el almacenamiento o disposición final de materiales peligrosos en sus tierras<sup>178</sup>.

<sup>175</sup> Artículo 20 de la Ley. Véase Resolución Ministerial N° 202-2012-MC.

<sup>176</sup> Perupetro, la entidad pública encargada de llevar a cabo procesos de consulta en el sector hidrocarburos, ha anunciado que estaba a la espera de la finalización de la Base de Datos antes de iniciar los procesos de consulta.

<sup>177</sup> Séptima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento, leído en paralelo con la Ley sobre los Desplazamientos Internos, y su Reglamento aprobado por el D.S. N°004-2005-MIMDES (artículo 10, inciso, 1).

<sup>178</sup> Séptima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento. Las respuestas del Estado Peruano a la Lista de

187. En lo que atañe al otorgamiento de **licencias** de exploración o de explotación de recursos naturales, no se contempla la obligación de obtener el consentimiento previo y adecuadamente informado de los pueblos afectados, especialmente cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro de su territorio<sup>179</sup>. La normativa nacional, en cambio, dispone que se consulte a los pueblos indígenas “antes de aprobar la medida administrativa que faculte el inicio de la actividad de exploración o explotación” lo que crea una incertidumbre acerca del **momento** preciso que genera la obligación de consulta. De hecho, el proceso actual de consulta para **hidrocarburos**, es poco transparente y las autoridades cambiaron de opinión varias veces acerca del momento de la consulta<sup>180</sup>.
188. Cabe agregar que no se ha regulado el derecho a la **participación** de los pueblos indígenas acerca de las decisiones que los conciernen, derecho específico y más amplio que el derecho a la consulta<sup>181</sup>, que debería permitir el involucramiento de los pueblos a lo largo de la toma de decisiones así como extender la posibilidad de la consulta a lo largo del desarrollo de las actividades extractivas<sup>182</sup>.

*Comisión Multisectorial para la Elaboración del Reglamento de Ley de Consulta y cumplimiento obligatorio de acuerdos*

189. En los párrafos 197, 198 y 199 de las Respuestas a la Lista de Cuestiones, el gobierno peruano señala algunas imprecisiones sobre el proceso de elaboración de Reglamento de la Ley de consulta previa. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en su rol de observador oficial del proceso señaló en informes públicos lo siguiente<sup>183</sup>: *“Consideramos que en las etapas de publicidad, información y evaluación Interna, se realizó un proceso con serias deficiencias. Habiéndose distribuido la información de manera tardía, se redujo la etapa de información a la entrega de documentos a representantes de las organizaciones nacionales, y no se realizaron esfuerzos para dar a conocer el borrador del Reglamento con la debida anticipación y con el debido uso de procedimientos culturalmente adecuados, tal como está establecido en la Ley de Consulta Previa (Artículos 11, 12 y 13). Asimismo, durante la etapa de diálogo se evidenció el interés de los funcionarios del Estado por acelerar esta etapa, lo que vulneró el principio de flexibilidad y plazo razonable, situación que fue señalada en su momento por las organizaciones indígenas participantes. El proceso de consulta del Reglamento también tuvo debilidades con respecto a la representatividad de las organizaciones indígenas nacionales y regionales. Como se mencionó antes, sólo dos organizaciones nacionales participaron durante todo el proceso de consulta.*

---

Cuestiones (CCPR/C/PER/Q/5/Add.1) mencionan que la garantía a la propiedad de las tierras comunales tiene rango constitucional y, por tanto, cualquier acto de disposición sobre dichas tierras debe contar con el consentimiento de las comunidades propietarias (párr. 202). Ese caso no es mencionado ni por la Ley de Consulta Previa ni por su reglamento.

<sup>179</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Saramaka. Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172, párrs.134 y 137; y Pueblo Saramaka vs. Surinam, Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C No. 185, párr. 17. De acuerdo al ordenamiento jurídico nacional, esas sentencias son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas.

<sup>180</sup> En julio del 2012, se anuncia que se consultará antes de la convocatoria para la licitación

(<http://gestion.pe/2012/07/02/economia/perupetro-ya-inicio-proceso-consulta-previa-comunidades-2006446>). En agosto 2012, se anuncia que será “previo a la suscripción del contrato, después la licitación pública”, antes de la suscripción del contrato, <http://elcomercio.pe/actualidad/1462768/noticia-petroperu-confia-que-consulta-previa-prevendra-conflictos-amazonia>; enero 2013, en paralelo a la licitación y antes de la buena pro (selección del contratista) <http://www.larepublica.pe/12-01-2013/si-bien-los-precios-son-libres-en-el-mercado-del-gnv-no-puede-haber-abuso>.

<sup>181</sup> Artículo 18 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>182</sup> Convenio 169 – OIT. Artículo 15. 2 “los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.

<sup>183</sup> Informe sobre Análisis del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, Decreto Supremo N°001-2012-MC, Mayo 2012. Grupo de trabajo de Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

*“El texto final del Reglamento -publicado el día 3 de abril de 2012-, contiene cinco artículos en los que no se han respetado los acuerdos a los que llegaron el Estado y las organizaciones indígenas, en el proceso de consulta del reglamento. Esta situación es grave y refleja la ausencia de una voluntad sincera del Estado por respetar los compromisos asumidos con las organizaciones indígenas, además de incumplir la Ley de Consulta Previa. Estamos entonces, ante disposiciones ilegales e inconstitucionales”.*

#### *Sobre los cinco Planes sobre Consulta Previa en marcha*

190. En julio del 2012, el entonces presidente de Peru, Petro Aurelio Ochoa, reveló la aprobación por su directorio del diseño preliminar de nuevos lotes de explotación petrolera en lo que, sostuvo, marcaba el inicio del proceso de consulta previa a las comunidades que se requiere para las licitaciones. Inmediatamente, el viceministro de interculturalidad, Iván Lanegra, confirmó que el proceso de aplicación de la Ley de la Consulta Previa (LCP) se había iniciado en los sectores de Agricultura, Educación, de Energía y Minas y subrayó además que todos sectores contaban ya con una base de datos de las comunidades indígenas para llevar a cabo las etapas del proceso de consulta. Sin embargo, la información sobre el diseño y la nomenclatura de los lotes así como las comunidades que serán consultadas es desconocida por la sociedad civil y las solicitudes de acceso a esta información por parte de las ONGs defensoras de los derechos indígenas fue respondido negativamente, alegando que se trata de “actos de gobierno” sobre los que (conforme a la Ley de Transparencia) no existiría obligación de brindar información. En el mes de septiembre la prensa publicó, extraoficialmente, un mapa con los lotes, pero hasta la fecha no hay información oficial y formal.
191. El Gobierno peruano señala en el párrafo 200 de sus Respuestas a la Lista de Cuestiones que *“... hasta la fecha, las entidades responsables de elaborar planes de consulta previa han presentado cinco casos, incluyendo proyectos de salud intercultural y de explotación de yacimientos de petróleo, entre otros”*, sin embargo, estos no son conocidos por la sociedad civil. Además, aunque no está estipulado en la Ley, el Reglamento contempla la posibilidad de que estos planes de consulta sean informados a los pueblos indígenas en reuniones preparatorias antes de entregarlos formalmente a sus organizaciones representativas, sobre todo en caso de especial complejidad y cuando se requieran mayores precisiones que las contenidas en el Reglamento, pero este mecanismo tampoco habría sido empleado en estos casos. La sensación que se ha creado respecto de la consulta de los nuevos lotes de hidrocarburos es que se maneja en un ambiente de secretismo y poca transparencia.

#### *Derecho al Territorio*

192. En los párrafos 201 y 202 de las Respuestas a la Lista de Cuestiones, el gobierno peruano señala que el Estado reconoce el derecho a la propiedad de las tierras a las comunidades campesinas y nativas conforme lo establece la legislación vigente en nuestro país y que la garantía a la propiedad de las tierras comunales tiene rango constitucional y, por tanto, cualquier acto de disposición sobre dichas tierras debe contar con el consentimiento de las comunidades propietarias. Sin embargo, uno de los puntos más preocupantes en lo que respecta a la titulación de las tierras para pueblos indígenas es que, según datos de COFOPRI, entre 2006 y 2008, sólo se otorgaron ocho nuevos títulos a comunidades nativas, y ni uno solo entre 2009 y 2012. El caso es muy parecido para las comunidades campesinas, que solo recibieron cuatro títulos en 2010. En la actualidad falta titular más de 4000 comunidades a nivel nacional (959 comunidades campesinas, 663 comunidades nativas y casi 2500 comunidades ribereñas). Esta desatención a las comunidades rurales se ve reforzada con un gran número de normas legales que han sido promulgadas en las últimas décadas y que han ido debilitando el régimen de propiedad comunal y contrasta con el aumento de las concesiones de industrias extractivas que han sido promocionadas y entregadas por el Estado a lo largo de todo el país.
193. En ese contexto, el derecho a la propiedad de las tierras, en el marco del Reglamento de

la Ley de Consulta, subordina el derecho de los pueblos indígenas a la posesión de sus territorios ancestrales y de aquel territorio de uso tradicional<sup>184</sup>, por lo que no son de carácter consultable.

194. Tampoco se plantea una garantía a los derechos a la tierra y el uso de los recursos naturales de los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial, ni se establece el carácter de intangibilidad de sus territorios, fundamental para la supervivencia de estos pueblos, afectando a los derechos a la autodeterminación y a la vida.
195. A través de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, el Viceministerio de Interculturalidad tiene como función emitir Opinión Técnica Vinculante sobre los Estudios de Impacto Ambiental para el aprovechamiento de recursos naturales por necesidad pública en territorios de estos pueblos. De este modo, el Viceministerio de Interculturalidad ha emitido opiniones técnicas favorables para las ampliaciones de operaciones del Lote 88 (Proyecto Camisea) superpuesto a la “Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”<sup>185</sup>, vulnerando los derechos de sus habitantes, lo que produciría un impacto severo para estas poblaciones: contactos no deseados, reubicaciones forzadas y graves enfermedades.

### *Pueblos en Aislamiento Voluntario*

196. Es preciso notar que la Ley de Consulta Previa, Ley N° 29785<sup>186</sup>[1] no establece criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios en aislamiento o en contacto inicial, a pesar de que el Viceministerio de Interculturalidad es el ente rector en el Régimen Especial Transectorial de Protección de estos pueblos a través de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento del Decreto Supremo N° 001-2012-MC, Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.
197. Tampoco se plantea una garantía a los derechos a la tierra y el uso de los recursos naturales de estos pueblos, que les correspondería conforme a la Séptima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de Ley de Consulta, como pueblos indígenas originarios, ni se establece el carácter de intangibilidad de sus territorios, fundamental para la supervivencia de estos pueblos. Así, por ejemplo, desde sus inicios, el Proyecto de Gas de Camisea (Lote 88), liderado por Pluspetrol<sup>187</sup>[2] ha tenido un impacto severo en los habitantes de la Reserva Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, por estar superpuesto a ella, ocasionando contactos no deseados, reubicaciones forzadas y graves enfermedades para estos pueblos<sup>188</sup>.
198. Al respecto el Viceministerio de Interculturalidad, se ha mostrado pasivo y ha elaborado opiniones técnicas favorables respecto a las ampliaciones de operaciones en el Lote 88. En virtud de la Novena Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento

---

<sup>184</sup> Artículo 6 de Reglamento. El otorgamiento de derechos reales sobre territorios ancestrales de pueblos indígenas no genera una obligación de consulta, de acuerdo a las normas nacionales afectando los derechos estipulados en el Art.14 del Convenio 169 OIT.

<sup>185</sup> En 1990 se crea “La Reserva del Estado a favor de los grupos étnicos Kugapakori y Nahua” mediante Resolución Ministerial N° 0046-90-AG/DGRAAR, con una extensión de 443,887 has. Luego mediante Decreto Supremo N° 028-2003-AG se eleva su protección denominándola “Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”. En su artículo 3° indica que “queda prohibido el establecimiento de asentamientos humanos diferentes a los grupos étnicos mencionados en el artículo 2 [Kugapakori, Nahua, Nanti y otros], al interior de la reserva territorial así como el desarrollo de actividades económicas. Asimismo queda prohibido el otorgamiento de nuevos derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales”.

<sup>186</sup> Artículo 7 de la Ley.

<sup>187</sup> LA TORRE, Lily. Racimos de Ungurahui. “Solo queremos vivir en paz”. IWGIA, 1998. Lelis Rivera Chávez, El Área de Influencia del Proyecto Gas de Camisea. Territorio Indígena. Documento de Trabajo. Libreta de Campo, Lima, Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico, 1991. <http://www.ibcperu.org/doc/isis/9974.pdf>

<sup>188</sup> En el 2002 el Informe del Ministerio de Salud de Perú señaló que un brote de diarrea mató a varios Nanti en el corazón de la Reserva. Éste estaba relacionado directamente con un brote epidémico en uno de los campos de trabajo de Camisea. Oficina General de Epistemología (2003). *Pueblos en situación de extrema vulnerabilidad: El caso de los Nanti de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Río Camisea, Cusco*. Ministerio de Salud, Lima.



de La Ley de Consulta<sup>189</sup>, el Viceministerio de Interculturalidad emite una Opinión Técnica Vinculante sobre los Estudios de Impacto Ambiental en los proyectos de aprovechamiento de recursos naturales. Mediante esta medida, se intenta facilitar las actividades extractivas en territorios de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, cuando deberían ser intangibles, de acuerdo a la normativa internacional de protección de estos pueblos. Asimismo, el Viceministerio de Interculturalidad ha adoptado opiniones técnicas favorables en los últimos años para las ampliaciones del Lote 88, que pondrían en extremo peligro a las poblaciones en aislamiento y contacto inicial, por lo que no se encuentra ejerciendo un rol efectivo de protección a estas poblaciones vulnerables.

## **Recomendaciones:**

- **El Estado peruano debería:**
  - a.) **Usar los criterios de la Base de Datos sólo como indicadores y permitir a los pueblos indígenas solicitar su registro en la Base de Datos, o la corrección de la información publicada;**
  - b.) **Introducir en la normativa nacional la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas antes de autorizar planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro de su territorio;**
  - c.) **Precisar los momentos de consultas, de tal manera que se respete los derechos territoriales de los pueblos indígenas, su derecho a elegir sus prioridades acerca del desarrollo y que se les permiten influir verdaderamente en el proceso de toma de decisión;**
  - d.) **No adoptar decisiones que puedan afectar significativamente los derechos de los pueblos indígenas sin su consentimiento, cuando no se demuestre adecuadamente que los derechos de la comunidad afectada sean debidamente protegidos, o no se demuestre que los impactos negativos sustanciales sean debidamente mitigados.**
  - e.) **Fortalecer la institucionalidad indígena y que la autoridad competente ejerza un rol efectivo de protección.**
  - f.) **Asegurar la participación efectiva de las organizaciones indígenas en la protección de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial.**<sup>190</sup>
  - g.) **Implementar un marco normativo eficiente para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, que respete el principio de intangibilidad de sus territorios. Ello implicaría modificar el artículo 5 de la Ley N° 28736 del 2007, esto es, la Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial**<sup>191</sup>.
  - h.) **Mantener los estándares ya ganados en el D.S N° 028-2003-AG (Decreto mediante el que se eleva la protección de la “Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros”) o incluso incorporarlos en las demás reservas territoriales.**

---

<sup>189</sup> que modifica el artículo 35 del Decreto Supremo N° 008-2007-MINDES, Reglamento de la Ley Ley N° 208736 Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de Aislamiento y en situación de Contacto Inicial.

<sup>190</sup> Actualmente se viene dando un proceso de adecuación de Reservas Territoriales a Reservas Indígenas a través de una Comisión Multisectorial establecida en la Ley N° 28736, Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y su Reglamento. La organización indígena nacional AIDSESEP ha solicitado ser miembro con voz y voto de esta Comisión, a pesar de que hasta el momento se le ha negado esa posibilidad. Asimismo, en este proceso dirigido por el Viceministerio de Interculturalidad se deberían elevar los estándares de protección de las reservas para indígenas en aislamiento y en contacto inicial o integrar los estándares reconocidos en el D.S N° 028-2003-AG por el Viceministerio de Interculturalidad.

<sup>191</sup> Pues mediante este artículo se permite las actividades extractivas en territorios de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial mediante la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental respetivo y la declaración de interés nacional de la inversión. Esto pone en grave peligro a estas poblaciones, debido a que si situación es altamente vulnerable.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 24 – 1**

**Territorio, Participación y Consulta en Hidrocarburos Lote 192 (Ex 1AB) y Lote 8.**

### **Anexo 24-2**

**Situación de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros**

---