

Derechos Humanos y Gobernabilidad Democrática.  
Oportunidades para la Cooperación Canadiense en el Perú

Carmela Chávez Irigoyen  
Instituto para los Estudios para el Desarrollo Internacional - ISID  
McGill University



## PRESENTACIÓN

El presente estudio es el resultado del trabajo llevado a cabo por el Institute for the Study of International Development (ISID) de la Universidad de McGill en Montreal, por encargo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), quien de manera generosa programó la elaboración del mismo contando con consultores de los países receptores de fondos de cooperación. Consultores que hemos pasado una estancia de investigación en la Universidad de McGill y trabajando coordinadamente con ACDI con la finalidad de reforzar sus estrategias y debatir sobre el trabajo que viene realizando sobre terreno.

Recientemente, Canadá ha anunciado que el Perú se encuentra entre los 20 países en los cuales va a enfocar su ayuda al desarrollo. Se contará con mayores recursos financieros y humanos y se continuará trabajando para un mayor enfoque programático y geográfico orientándolo a lograr una mayor efectividad de la ayuda en respuesta a los principios de la Declaración de París. Así mismo ACDI ha priorizado un enfoque de derechos humanos en el campo de la gobernanza del sector de industrias extractivas y continuar con los programas de mejoramiento de la calidad en la educación formal, con énfasis en educación intercultural. Así mismo, continuará siendo un importante donante para el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo.

Justamente con el objetivo de afinar y fortalecer su intervención, la ACDI ha solicitado al ISID; dada su experiencia en el campo de la investigación, un refuerzo en la definición de sus estrategias. En esa dirección, este estudio se ha trazado dos objetivos centrales. El primero, ofrecer una panorámica de la situación de los derechos humanos en el país, y de las políticas públicas que los protegen y promueven. En especial, se ha atendido los escenarios relacionados al proceso de justicia transicional (en términos de los lineamientos del informe de la comisión de la verdad y reconciliación), el proceso de reformas institucionales y también se ha incorporado una revisión de las principales políticas públicas dirigidas a lograr una mayor inclusión social y la reducción de la pobreza. En segundo lugar, se ha intentado dar un panorama de la problemática de las industrias extractivas relacionadas a vulneraciones de los derechos humanos, en especial, en contextos de conflictos sociales, el mundo de la minería artesanal informal y los alcances del modelo de responsabilidad social empresarial.

Parte de la metodología de esta investigación ha sido tener entrevistas, conversaciones y reuniones de debates con algunos actores estratégicos en Perú y en Canadá. Así, se ha podido conversar con cerca de 40 personas, entre los que contamos funcionarios públicos, profesionales de ONG's, académicos y representantes de la ACDI tanto en Lima, en Ottawa y en Montreal. Queremos agradecer de manera especial a todos ellos por haber intercambiado ideas y preocupaciones a lo largo de la investigación, y esperamos que este producto sea relevante también para la forma en como ellos piensan e intervienen en el país.

## INTRODUCCIÓN

Luego de pasados 9 años de la transición democrática, y tras 20 años de conflicto armado interno y violencia política, el Perú se enfrenta hoy a los principales desafíos de su consolidación democrática. Muchos han sido los retos a afrontar: el crecimiento económico, la reforma del estado, el legado de graves violaciones de derechos humanos, el desarrollo social, la lucha contra la pobreza, etc. Sin embargo, los avances en materia de desarrollo social con equidad y de derechos humanos, vistos desde una perspectiva integral, son aún muy limitados. Así, aún siendo un país de índice de desarrollo humano medio, de haber reducido hasta en cuatro puntos los niveles de pobreza global y la modernización de ciertas instituciones del sector público; los niveles de inequidad y exclusión social siguen vigentes, mantenemos altos índices de conflictividad social y enfrentamos serias dificultades para la consolidación de garantías democráticas indispensables; eso sin mencionar la casi inexistente implementación de políticas públicas en derechos humanos.

Esto, a pesar de los importantes avances en materia de desarrollo normativo institucional como la formulación de leyes y planes en materia de derechos e inclusión social –como la Ley del Plan Integral de Reparaciones (para las víctimas del conflicto armado interno), la ley de partidos políticos, la ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, la ley 28867 de lucha contra la discriminación, Plan Nacional de Derechos Humanos; entre otros. Así, nos encontramos en un panorama con una paradoja: existen muchas instituciones dedicadas a la formulación y planificación de políticas públicas en derechos con una débil institucionalidad<sup>1</sup>.

En mucho, esta débil institucionalidad en derechos humanos está relacionada a una escasa y/o eficiente dotación de recursos (que son económicos pero también humanos y de apoyo político dentro de las propias instituciones el estado) así como la incapacidad de encontrar puntos de interlocución con diversas esferas de la sociedad civil. Situación que tiene como uno de sus resultados más visibles la insuficiente implementación de políticas públicas y la debilidad de los canales para una efectiva participación de la sociedad civil en temas de agenda pública.

En este sentido, este estudio busca desarrollar algunas hipótesis de trabajo respecto a la situación socio-política en la que se encuentra el Perú a finales del 2009, y sobre la cual actúa la cooperación internacional, y que se podrían resumir en:

1. Que el tipo de democracia surgido de la transición democrática tiene un carácter mayoritariamente formalista y procedimental y no ha afrontado los problemas sustantivos dejados por tanto por las secuelas del conflicto armado interno (rescatadas y sistematizadas por el informe final de la Comisión de la Verdad y

---

<sup>1</sup> Por institucionalidad hacemos referencia al resultado de contar, por un lado, con competencias reconocidas jurídica y socialmente, y que supone la dotación de recursos de parte del poder público; como por otro a la articulación interna y externa entre sociedad civil y estado.

Reconciliación) como por la agenda histórica de exclusión social que tiene como cara más visible, pero no única, la pobreza y los bajos niveles de desarrollo humano en varias regiones del país.

2. Que como resultado de la debilidad para cumplir las expectativas derivadas de la transición –basadas en que el crecimiento económico traería desarrollo social y que la nueva institucionalidad democrática traería modernización del estado, lucha contra la corrupción y derechos humanos- por un lado; y la percepción de que el crecimiento económico y los procesos de reforma del estado -como la descentralización- no “alcanzan” ni logran resolver las necesidades ni de todos los ciudadanos ni a todas las regiones del país; han terminado por generar altos niveles de conflictividad social. Situación que se nutre además de una cultura política autoritaria de parte de los principales actores políticos, en el gobierno y fuera de él, así como la fragilidad de la sociedad civil para impulsar y mantener espacios de concertación y diálogo social.
3. Que cualquier intervención para el desarrollo social, el fortalecimiento de la democracia y/o la defensa y promoción de los derechos humanos debe ser consciente de la complejidad y situarse en espacios intermedios que articulen las demandas desde estos tres campos. En una sociedad post conflicto como la peruana -lo que supone tener una democracia “nueva” en la que recién podremos discutir sobre el tipo de desarrollo social y humano al que aspiramos- se requiere que la cooperación internacional para el desarrollo juegue un rol de *facilitador de procesos* más que de ejecutor de una agenda delimitada.

Gran parte de los avances iniciales generados a raíz de la transición democrática de reformas claves en el estado han sido abandonados y muchos en los cuales se ha logrado alcanzar un consenso y sobre los que se han desarrollado instituciones públicas y programas de intervención, no muestran resultados de impacto en el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. En su mayoría de veces, por una combinación de incapacidad del propio estado para la implementación y gestión de políticas; y de la dificultad de la propia sociedad organizada para arribar a acuerdos (y mantenerlos).

Así, el panorama respecto a políticas públicas en derechos humanos es desalentador, siendo uno de los campos más abandonados de la administración pública, salvo por el compromiso de algunas instancias muy concretas en algunos sectores y con aún escasos compromisos a nivel en cualquiera de sus niveles (local, regional, nacional).

Siendo el Perú una democracia joven, con un pesado legado de exclusión y discriminación social estructural a los cuáles se suma las secuelas de graves violaciones de derechos humanos; es fundamental contar con compromisos claros de parte de las élites dirigentes, estén en el Estado o no, para la promoción e institucionalización de los derechos humanos como principio rector del desarrollo social y de las políticas de estado. En este sentido se hace urgente impulsar el proceso de reforma del estado pero

no desde consideraciones exclusivamente organizacionales sino sobre todo de institucionalizar políticas públicas capaces de responder tanto a las demandas ciudadanas para la defensa y desarrollo de sus derechos; como a las competencias constitucionales y los compromisos internacionales en la materia. Un buen manejo del gobierno se traduce así en políticas públicas de calidad, sostenibles y coherentes con el conjunto de acciones pública del Estado.

Un primer paso en este sentido tiene que ver con el sinceramiento del “estado de la cuestión” para poder priorizar orientaciones y políticas estratégicas para los próximos años. En este sentido es fundamental tomar en cuenta la coyuntura política por la que atraviesa el país, marcado por la prevalencia de sectores abiertamente promotores de la impunidad en la alta élite de gobierno así como de una alta dosis de conflictividad social y política ligada a las (también débiles) políticas de redistribución; elaborando una agenda básica y realista hasta la espera de coyunturas más favorables a la promoción de derechos humanos.

En este panorama, es importante que la cooperación internacional haga una apuesta para el fortalecimiento de la institucionalidad, revitalizando su carácter político, y no sólo técnico, para tener una intervención que no sólo apunten a la eficiencia de las instituciones sino también al control y participación ciudadana. Para ello es importante que los diversos programas se sitúen en ese proceso deliberativo y lo acompañe hasta en tres niveles: el nivel político, el de las políticas públicas y el de la gestión-administración pública. Fortaleciendo la sinergia entre ellos y sobre todo, empoderando a los actores para que sean parte activa del proceso. Así mismo, se hace deseable aprovechar los procesos de reforma ya en curso como la descentralización y la implementación de mecanismos de participación ciudadana, así como la modernización de determinados sectores de la gestión pública para repensar estrategias de intervención. Desafío mucho más grande cuando los principales conflictos latentes en el Perú están directamente relacionados a la situación de inequidad y la vulneración, potencial y/o sentida, de derechos; situaciones diversas que ponen también en evidencia la frágil gobernabilidad democrática. Principal reto de la cooperación internacional para el desarrollo y para Canadá de manera particular.

## I. EL DEBATE CONCEPTUAL

Esta sección intenta hacer una primera entrada al documento en su totalidad, tratando de explicitar algunos de los conceptos claves desde los cuáles parte esta investigación aplicada. Trataremos en especial de poder desarrollar algunos conceptos fundamentales como lo que entendemos por desarrollo, democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza; así como hacer algunas relaciones de índole teórico entre la gobernabilidad y derechos, la búsqueda del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, inclusión social y ciudadanía.

Dado que este estudio impulsado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) se sitúa en el horizonte de la gobernabilidad democrática entendemos que es importante hacer una primera definición operativa que nos acompañará a lo largo del documento. En este sentido, entenderemos por *gobernabilidad democrática* el *resultado de la relación* entre el ejercicio de la gobernanza y la demanda ciudadana en torno a temas públicos; siendo una variable que ayuda a medir tanto procesos como resultados. Así, la gobernabilidad nos permite fijarnos tanto en el desarrollo de determinados acontecimientos como en la disposición y *performance* de los actores. Entendemos entonces que hablamos de *niveles* de gobernabilidad democrática que a su vez nos permiten distinguir por un lado, la legitimidad de las acciones de gobernanza, la acción pública de la propia sociedad civil, los modos en los cuáles se crean y recrean las reglas de juego para la participación social; como la coherencia sustantiva de esas reglas respecto a los principios del estado de derecho (en su combinación de institucionalidad, derechos de participación e inclusión social).

En una segunda acepción la utilizaremos también como guía para la gobernanza, en el sentido en que constituye un horizonte al que se desea llegar por medio de prácticas que impulsan la participación ciudadana, en sentido amplio (acceso a la información, rendición de cuentas, procesos de diálogo, consultas, etc).

De allí también que el nivel de gobernabilidad democrática sea también un indicador de la calidad de los regímenes en tanto es un concepto que combina tanto la relación estado-sociedad (que tiene como principales indicadores el campo de la participación y el acceso a la justicia) como la manera en que opera el gobierno en relación a las políticas públicas (y cuyos principales indicadores nacen de la eficiencia, rendición de cuentas y la inclusión de agendas<sup>2</sup>). Así por ejemplo son elementos de la gobernabilidad democrática tanto las garantías para el ejercicio de libertades fundamentales como la participación equitativa de la riqueza y la inclusión en la vida social y pública de una comunidad.

---

<sup>2</sup> HYDEN, Goran, COURT, Julius and MEASE, Kenneth. *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from 16 Developing Countries*. Lynne Rienner Publishers. Boulder London. London. 2004. 280p.

A lo largo de esta investigación se sostendrá entonces la íntima relación que hay entre dos conceptos que tradicionalmente se han abordado, tanto desde el debate teórico como en sus efectos prácticos- de manera diferenciada: el de la democracia y el del desarrollo. El primero, ha sido entendido desde una perspectiva institucional, relacionada fuertemente a las estructuras del estado de derecho y con énfasis en los derechos de participación; y del otro lado, centrado en el desarrollo de capacidades y el acceso recursos y condiciones materiales de vida. Si bien nuestro interés principal es poder hacer un acercamiento en el campo de la intervención, nos parece importante hacer un enlace teórico entre estas dos disciplinas, diferenciar sus alcances y especificidades, así como identificar sus campos de concentración y *expertise* histórico.

## 1. Democracia y gobernabilidad

Tradicionalmente, los estudios acerca de la **democracia** han estado basados en un entendimiento sobre todo institucional de la forma como políticamente se ordenan las sociedades modernas. Como señala el politólogo Guillermo O´Donell, la pieza angular desde la cual se han desarrollado las teorías de la democracia es el concepto de régimen, concepto que está fuertemente relacionado *con los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos, los recursos con los que cuentan y las instituciones que procesan ese acceso*<sup>3</sup>. Sin embargo, señala el propio O´Donell, es importante entender la democracia también en relación al contexto social y a la configuración del estado en sus tres dimensiones: burocrático, como sistema legal y como foco de identidad colectiva. Así también la democracia estará ligada a la eficacia del estado para resolver y cumplir con sus responsabilidades tanto como efectividad de sus decisiones y a la credibilidad de sus lineamientos.

Desde una perspectiva contractualista del estado, y de la cual se nutre los fundamentos de la teoría de la democracia, son los asociados, en este caso los ciudadanos, quienes delegan el poder a una autoridad para tomar decisiones colectivas en funciones de los intereses públicos. Por ello la tradición más importante para su análisis sean los estudios sobre democracia representativa, interesados en abordar estos procesos de delegación de poder, voz y autoridad; y en cual se presume un ciudad-agente interesado en mantener ciertos marcos que garanticen no sólo que su visión sea tomada en cuenta sino que además que una vez el receptor del poder (llámese autoridad) goce de los atributos del mismo, tenga límites para su actuación. De allí la importancia que tienen para los

---

<sup>3</sup> O´DONELL, Guillermo. “Notas sobre la democracia en América Latina”. EN: *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires. 2004. (p. 13). En el mismo texto, O Donell define al régimen democrático como uno *en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con las excepción del poder judicial, las fuerzas armadas y eventualmente los bancos centrales) se determinan mediante elecciones... competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas*. (p.22)

estudios de la democracia los derechos fundamentales (en su versión más liberal, de civiles y políticos) en cuanto limitadores del poder público y garantes de la integridad y la libertad del agente-ciudadano derechos subjetivos que tienen desde esta postura su carácter más visible en el desarrollo de la ciudadanía política.

Los estudios sobre la democracia podrían agruparse en tres grandes campos. El primero está relacionado al ejercicio de la autoridad, basado en los derechos de participación ciudadana, y del equilibrio entre la voluntad de las mayorías y el respeto por los derechos de las minorías. El segundo, relacionado con las condiciones de acceso al poder, las condiciones para la competencia política para llegar a espacios de toma de decisión y representación. Y finalmente, el relacionado al plano institucional, que pone énfasis en su dimensión plebiscitaria de rendición de cuentas y transparencia, tanto en el uso de recursos, como en el acceso a la información pública. Lejos de ser un concepto estático, como nos puede llevar a pensar una perspectiva exclusivamente institucional, la democracia es más bien una suerte de aspiración en el tiempo, un horizonte integral al cual vamos llegando en varios niveles que se complementan y que podemos identificar como<sup>4</sup>:

1. La democracia como fuente de legitimidad del poder público. Perspectiva que tiene como base el ejercicio de los derechos de participación de los ciudadanos. En este nivel, el énfasis está puesto en los mecanismos de representación (elecciones, libertades para la formación de grupos políticos, condiciones para la competencia), los de participación directa (a través de mecanismos institucionalizados, iniciativas legislativas, etc.), y el uso de mecanismos de rendición de cuentas (referendums, plebiscitos, revocatorias, consultas, información pública, etc.).
2. La Democracia como conjunto de derechos y libertades que limitan al poder y generan un modelo institucional para su ejercicio. Aquí tenemos dos énfasis, el proveniente del paradigma liberal, centrado en los derechos civiles y políticos en el cual se prefiere una acción negativa del estado (no injerencia en la vida privada, y como garante de la propiedad privada y la seguridad individual) y el paradigma socialista con un fuerte énfasis en el papel promotor del estado en condiciones para la redistribución de recursos por medio de los derechos económicos, sociales, económicos y culturales.
3. La democracia como sistema de valores de la cultura política, regida bajo los principios de la justicia, la tolerancia, la búsqueda de consenso, el compromiso por la resolución pacífica de conflictos y la construcción de relaciones de confianza y fiabilidad.
4. La democracia como mecanismo de asignación de recursos, que aborda el dilema filosófico y político entre la equidad y la igualdad. Si bien ambos comparten el

---

<sup>4</sup> SODARO, Michael. *Política y Ciencia Política: una introducción*. Mc Graw Hill. Madrid. 2006. 356p.

punto de partida de reconocer que existen diferencias sociales y políticas entre los ciudadanos y trascienden la igualdad legal de la idea liberal del “contrato social”, el paradigma de la equidad hace referencia a mecanismos de igualdad de oportunidades que aseguren una *competencia justa* según mérito y esfuerzo. Su expresión más común es la implementación de cuotas de colectivos históricamente excluidos o vulnerables. Del otro lado, el paradigma de la igualdad es más exigente y supone políticas de *distribución igualitaria* de recursos con un fuerte rol del estado para, por ejemplo, la limitación de la propiedad privada en aras del bien común.

Pero tal vez el aspecto que más nos interese poder de manifiesto para poder enlazar la preocupación por la democracia o la del desarrollo la podamos encontrar en el principio filosófico de las propias teorías de la democracia que es el de concebir a la persona como agente capaz de intervenir y decidir en lo público; un ser social capaz de crear y recrear y responder por las condiciones en las cuáles desea y espera vivir, con una tendencia hacia la socialidad y portador de una moralidad. Esta noción de agencia tiene además consecuencias que van más allá de los planos morales y filosóficos en los cuáles no entraremos ahora, trayendo consigo un correlato de consecuencias jurídicas: *la presunción de agencia implicada por el régimen democrático constituye a cada individuo como un apersona legal, portadora de derechos subjetivos*<sup>5</sup>.

Históricamente, esta noción de derechos se basaba en el paradigma de *la potestad de cada individuo de comprometerse voluntaria y responsablemente a cumplir con las obligaciones que libremente asume y, correspondientemente, su derecho a demandar a las contrapartes el cumplimiento de las obligaciones por su lado contraídas*<sup>6</sup>; paradigma que fue mesurándose a raíz de la emergencia de los estudios de economía política y filosofía marxista que ponían en evidencia la necesidad de situar las condiciones reales para el ejercicio de tales derechos y ponía en cuestión “la libertad” de las transacciones entre sectores extremadamente desiguales (capitalistas y trabajadores, propietarios de la tierra y arrendatarios, etc.).

Este debate muy propio del siglo XIX y de principios del siglo XX sigue estando vigente y pone de manifiesto la necesidad de tener presente **el principio de equidad** que conlleva el debate sobre las libertades y los modelos institucionales para que éstas puedan consolidarse<sup>7</sup> y precisamente, poner sobre el debate la “verdadera libertad” para las transacciones sociales y políticas (en términos de delegaciones de poder).

---

<sup>5</sup> O´DONELL Op cit (p. 30). Acá habría que agregar la fundamentación desde la filosofía política, desarrollada por Jesús González Amuchástegui que señala que la fundamentación de la democracia es en primer lugar ética (agente racional moral) y luego política (interés público). GONZÁLEZ AMUCHASTEGUI, Jesús. *Autonomía, dignidad y ciudadanía. Una teoría de los derechos humanos*. Tirant lo Blanch, Valencia. 2004. 574 p.

<sup>6</sup> O´DONELL Op cit p. 31

<sup>7</sup> Cuestión que ha estado presente en los debates jurídicos sobre obligaciones legalmente establecidas. Preguntas sobre si todos los ciudadanos tienen la obligación de pagar impuestos, preservar los espacios públicos, brindar servicios profesionales a la comunidad o si finalmente, la legislación penal se aplica a

Justamente, el potencial democrático del estado se “traduce” en el campo de la formulación de políticas públicas, siendo en ellas en donde reside la posibilidad de tener un debate inclusivo sobre los objetivos colectivos a los que queremos alcanzar (modelos, metas, apuestas, resultados esperados, recursos asignados). Un ejercicio democrático de la gobernanza supondrá entonces el impulso de acción concertada que trascienda la mera transacción entre los agentes políticos. Acá vale la pena explicitar que por **gobernanza** (del inglés *governance*) estamos denominando el conjunto de acciones que se realizan desde el gobierno, utilizando los canales institucionales del estado y que están relacionados a la gestión burocrática y la capacidad de generar confianza de parte del ciudadano. Tiene como principal esfera de acción el campo de las políticas públicas, tanto en su fase de elaboración como de implementación y resultados. Para su estudio será necesario prestar atención a las reglas y al proceso de gestión de las directrices de gobierno<sup>8</sup>, que se ejecutan luego a través de la administración pública. Así mismo, por **políticas públicas** estamos entendiendo los  *cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y por la participación de la comunidad y el sector privado* y que incluye tanto orientaciones o contenidos, mecanismos de aplicación y previsión de resultados<sup>9</sup>. Su formulación y eficacia son también unidades de análisis del sector público en general, y del gobierno en particular, que permiten operativizar las intenciones u objetivos de la autoridad y de la sociedad misma.

Una política pública es así (o debería ser) el resultado de un proceso de debate amplio, que nace del debate político sobre la agenda pública y sobre aquellas acciones y temas que son socialmente priorizados. Pueden ser entendidos en ese sentido también como estructuras procesales para la inversión de *recursos públicos*. En éstas, y a diferencia de una política de gobierno, para que una política pública sea eficaz (y acá nos referimos a la sostenibilidad y legitimidad) debe ser asumida como válida y debe haber sido mínimamente concertada con los actores involucrados.

Así, la gobernanza coloca por un lado los límites y las oportunidades del juego político, poniendo de manifiesto el carácter democrático del gobierno; y por otro, estructura dentro de las instituciones el proceso político y la toma de decisiones acerca de cuáles temas de la agenda pública se terminarán convirtiendo en programas y luego en políticas públicas. Parte de los factores que influyen en su calidad están relacionados justamente con los cursos de acción y el flujo de información como insumo fundamental para la

---

todos por igual (recordemos la figura penal del delito culturalmente condicionado) siguen estando vigentes dentro de los debates de las teorías de la democracia y de los derechos fundamentales.

<sup>8</sup> Por gobierno entendemos al grupo a cargo de tomar las principales decisiones políticas, económicas, de seguridad y de crear bienestar para la población. Esta formado por los líderes elegidos y las altas esferas de la burocracia a su cargo y su actuar pone en cuestión el principio de autoridad. En el gobierno, juega un rol clave la burocracia ya que es a través de ellos, y de los servicios que brindan que la ciudadanía “conoce” al estado.

<sup>9</sup> LAHERA PARADA, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile. 2002.(p.16).

priorización de objetivos a alcanzar y de recursos disponibles. En ese sentido, se hace importante también tomar en cuenta los costos de transacción y negociación. Las políticas públicas se encuentran así en el ámbito intermedio entre la política y la economía, jerarquizando intervenciones específicas y cuantificables en cuanto a sus resultados. De allí que sea importante estar al cuidado de, por un lado, “hacerlas aterrizar” desde el discurso político y por otro, no hacerles perder su carácter político que trasciende (aunque necesita) de la tecnocracia y la gestión.

Finalmente mencionar la importancia del concepto de *ciudadanía* en los debates sobre la democracia. Entendemos la ciudadanía como aquella condición que nos hace miembros de una comunidad política y en mérito a esta membresía nos otorga atribuciones (derechos) exigibles frente al poder público así como nos impone ciertas responsabilidades para el mantenimiento y mejoramiento de la vida con colectividad. Siguiendo las definiciones del PNUD en su informe sobre democracia en América Latina, reconocemos además que la ciudadanía es un concepto multidimensional que supera largamente la definición de nacionalidad o mayoría de edad, en las cual podemos identificar tres campos: la política, la civil y la social<sup>10</sup>

Por ciudadanía política estamos entendiendo aquella dimensión ligada con los derechos políticos de participación sobre las decisiones públicas y que implica tanto lo relacionado a los indicadores tradicionales de la representación (derecho al voto, elecciones limpias, libres y secretas; y competencia para el acceso a cargos públicos electos) como las posibilidades de control ciudadano sobre la gestión de la administración pública, Esto último relacionado con las atribuciones constitucionales de los poderes del estado (ejecutivo, legislativo, judicial y electoral) como por la independencia de las agencias o instituciones especializadas de control de recursos (contralorías, sistemas de prevención y lucha de la corrupción) como el uso de mecanismos de democracia directa (plebiscitos, iniciativas legislativas, revocatorias de autoridades, etc) .

Por otro lado por ciudadanía civil estamos entendiendo el conjunto de atribuciones de los ciudadanos para garantizar el ejercicio de derechos fundamentales. Uno de sus primeros requisitos es el contar con la igualdad legal y con mecanismos de protección contra la discriminación, en especial de grupos especialmente vulnerables como los trabajadores, las mujeres, los niños, indígenas, etc. Así mismo, la ciudadanía civil da cuenta de los niveles de respeto y protección del derecho a la vida e integridad física (cuestión especialmente sensible en países que han pasado por periodos de violencia política, con un número alto de personas que continúan desaparecidas, por ejemplo) y de la seguridad personal (protección debida de las fuerzas de parte de las fuerzas del orden, por ejemplo. También está asociada a la vigencia de libertades públicas, pilares del estado de derecho, como lo es el acceso a la justicia (que incluye tanto el sistema de

---

<sup>10</sup> PNUD. *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004. (p. 73)

administración de justicia como la situación carcelaria de personas privadas de su libertad) y la libertad de prensa y del derecho a la información

Finalmente el concepto de ciudadanía social está relacionado a las condiciones para el ejercicio de las dimensiones anteriores en condiciones de igualdad; tendiendo como mayor indicador la promoción y la vigencia de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. Al tratarse de un grupo de derechos débilmente desarrollados jurisprudencialmente y con limitados mecanismos de garantía jurisdiccional, es importante tomar en cuenta no sólo el reconocimiento jurídico de los mismos sino también la calidad y la accesibilidad a los servicios básicos como educación, salud, seguridad social, vivienda, acceso a agua/aire/tierra de calidad, etc. La situación de pobreza, pobreza extrema y/o indigencia constituyen la consecuencia más visibles de bajos niveles de ciudadanía social.

En este sentido el debate sobre los niveles y la calidad sobre la ciudadanía así como su propio carácter inclusivo (respecto a la perspectiva de género y la diversidad cultural, por ejemplo); constituye una de los campos desde los cuáles podemos observar la eficiencia de las políticas públicas, la vigencia de los derechos fundamentales, la necesidad de ampliar el concepto de lo que entendemos por desarrollo; así como evaluar la sostenibilidad la eficacia de la democracia como modelo de ordenamiento social y político.

Como señala Beitz<sup>11</sup>, si asumimos que la democracia es la expresión del ideal del contrato social, sería importante que cada institución pública pudiera justificarse ante cada ciudadano tanto en su “razón de ser institucional” como en su rol de redistribuidor de riqueza y de protección de intereses. En especial este autor está preocupado por los requerimientos que se aplican a las instituciones que habilitan a los ciudadanos a participar en decisiones políticas que hacen una democracia (lo que él llama la *equidad política*) y que son finalmente los que permiten hablar de una ciudadanía no sólo integral sino también democrática. En este sentido se hace importante fijarse no sólo en el proceso de provisión (de servicios, recursos, atributos) sino también en la construcción misma de sus contenidos.

## **2. Consolidación democrática y democratización.**

Uno de los debates relevantes para pensar estrategias de intervención está relacionado al “momento” en el cual situamos esa intervención; cuestión que influirá no sólo los resultados de la misma sino también condicionará la agenda de temas urgentes a abordar. Así, vale reconocer que en el caso peruano, nos encontramos frente a un proceso de consolidación democrática que ha tenido como pilares el crecimiento económico -gracias a la liberalización de los mercados y la promoción de la inversión

---

<sup>11</sup> BEITZ, Charles. *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*. Princeton University Press. New Jersey. 1989.

privada- y la reforma institucional de algunos ámbitos estatales (sistema electoral, el proceso de descentralización, entre los más resaltantes). Sin embargo, y como se verá en el análisis más detallado sobre la situación de los derechos humanos más adelante, hay una agenda pendiente de reformas institucionales y de inclusión social (tanto por la ampliación de derechos de participación como por condiciones de pobreza y pobreza extrema) que afecta no sólo la gobernabilidad democrática sino que pone en cuestión el carácter mismo de la democracia surgida del proyecto de la transición a mediados del año 2000.

Para autores como Guillermo O´Donell, debemos entender la consolidación democrática como el estado en el cual la democracia es “el único juego posible” y que además tenga vistas a quedarse como pare del diseño institucional y de forma de acceso al poder. Otros autores como Joseph Tulchin<sup>12</sup> señalan la necesidad de ampliar el concepto y poner el énfasis en la coherencia de los propios estados (respecto a sus políticas de estado, políticas públicas compromisos internacionales, etc..) con un especial énfasis en la rendición de cuentas, la institucionalidad basada en el estado de derecho y la eficiencia del sector público.

De allí que para hablar de democracia no haya que fijarse exclusivamente en el estado del *régimen* (que tiene como base las reglas constitucionales para llegar al poder) sino que además sea fundamental observar la burocracia estatal –que incluye al sector judicial y militar, subordinados al poder civil; la autonomía de los actores económicos y en especial, la autonomía política de la sociedad civil; y la confianza de los ciudadanos en las condiciones legales como medidas de prevención de nuevos brotes autoritarios. Esta línea es también seguida por politólogos como Schedler<sup>13</sup> quien señala que tan importantes como los cambios estructurales, son las actitudes y acciones que toman los de los actores políticos, *--sin buenos jugadores no hay buen juego-* y las percepciones de continuidad de los ciudadanos. A esto, agrega, es importante hacer una correlación con las condiciones socioeconómicas en las cuáles éste transcurre pues si bien éstas no son condicionantes, si brindan limitaciones y oportunidades para la consolidación<sup>14</sup>.

Aunque esto no resuelve la tensión inevitable entre la gobernabilidad –que busca la maximización del consenso y eficiencia de las decisiones tomadas; y la democracia -cuyo ejercicio envuelve expresiones de múltiple interés y conflicto; el contar con una democracia estable brinda mejores garantías para proteger las instituciones *de la*

---

<sup>12</sup>HARTLYN, Jonathan. “Democracy and Consolidation in contemporary Latin America: current thinking and future challenges. EN: TULCHIN, Joseph S. and BROWN, Amelia. *Democratic Governance and Social Inequality*. Lynne Rienner Publishers. Colorado. 2002.

<sup>13</sup> SCHEDLER, Andreas. “Measuring democratic consolidation” EN: SAWARD, Michael (ed.) *Democracy. Critical Concepts in Political Science*. Routledge. NY. 2007.

<sup>14</sup> Op. Cit. p. 34. Nos propone además tres comportamiento antidemocrático frente a los cuáles estar alerta: el uso de la violencia, la negación de ir a elecciones y la transgresión de la autoridad investida por ley (es decir, dentro de los límites de la ley). Es la combinación, y no sólo la presencia, de estos tres factores lo que incrementa significativamente los niveles de estabilidad democrática.

*costumbre histórica de manipulación y abuso*<sup>15</sup>. Justamente parte de los dilemas de las sociedades que han pasado por proceso de transición democrática reside en lo que Carothers llama el *estadio gris* en el cual se han quedado muchas democracias en el proceso: se mantiene los atributos principales -espacio político a partidos de oposición, elecciones regulares y constituciones democráticas- pero sufren importantes déficits relacionados principalmente a bajos niveles de participación política, abuso o cambios legales (en ocasiones inconstitucionales) de parte del gobierno, elecciones con bajos niveles de legitimidad, poca confianza en las instituciones estatales, etc<sup>16</sup>. Por ejemplo es común que aquellas sociedades que han pasado por un proceso de transición no lleguen a consolidarse cuestiones fundamentales como un sistema de partidos, la participación plena de la sociedad civil, la reforma judicial, sistemas de rendición de cuentas y transparencia pública o la redistribución de servicios básicos; siendo lo más común una precaria institucionalización y la dispersión de medidas<sup>17</sup>.

Finalmente, la consolidación es el proceso intencionado en el cual las formas democráticas, ganadas en la transición, se transforma en la “sustancia democrática” a través de la reforma de las instituciones del estado, la regularización de las elecciones, el fortalecimiento de la sociedad civil y la habituación de la sociedad a la nuevas reglas de juego de la democracia<sup>18</sup>. La cuestión entonces no está tanto en determinar si un estado que ha salido de procesos de dictaduras o autoritarismo, ha consolidado una democracia o no (y en qué grado), como en el caso peruano, sino en *el tipo de democracia* que ha surgido de la transición. No se trata entonces de desechar ni a nivel conceptual ni práctico las tareas tradicionales de promoción de la democracia (como el apoyo a elecciones libres y transparentes o la reforma del sistema del sistema de registro civil, etc.,) sino de entrar en diálogo con otros campos que también juegan un papel protagónico para el fortalecimiento de la democracia como lo son los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la equidad. Y para ello se hace imperativo observar el proceso político. Como recuerda Andreas Schelder, consolidar la democracia es más que implementar sus reglas de juego, es darle estabilidad al sistema y construir instituciones

### **3. La profundización de la democracia en sociedades post conflicto.**

---

<sup>15</sup> HARTLYN p. 121 Para Hartlyn, en el reto para América Latina, es el consolidar estados democráticos de derecho que supone la lucha contra la corrupción y el incremento de la transparencia; así como la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de los derechos humanos.

<sup>16</sup> CAROTHERS, Thomas. “The End of the Transitional Paradigm”. EN: SAWARD, Michael (ed.) *Democracy. Critical Concepts in Political Science*. Routledge. NY. 2007. (p. 53). Señala también que uno de los síntomas de esta consolidación de “zona gris” es la presencia del *pluralismo irresponsables* caracterizado por la participación electoral sin rendición de cuentas, cuestión que trae grandes dosis de decepción frente a la política y frente a lo público en general.

<sup>17</sup>Op.Cit. (p. 59).

<sup>18</sup> CAROTHERS, Thomas. “The End of the Transitional Paradigm”. EN: SAWARD, Michael (ed.) *Democracy. Critical Concepts in Political Science*. Routledge. NY. 2007. (p. 51).

En muchos sentidos, pareciera que según la experiencia latinoamericana, es más sencillo construir estado que profundizar la democracia, lo que supone añadirle al necesario aumento de estándares de desarrollo humano, el necesario respeto al estado de derecho y de los propios derechos humanos. Cuestión sumamente sensible además en sociedades que han pasado por procesos de violencia política y que tiene pendiente la resolución de agendas de justicia transicional en medio de su propio proceso de consolidación democrática.

Vale mencionar acá brevemente lo que autores como Jeroen De Zeeuw<sup>19</sup> cuando señalan que la intervención en sociedades post conflictos supone redefinir y reorientar la relación de la ciudadanía con las autoridades políticas tanto como acortar las distancias sociales (étnicas, sociales, políticas, etc.) ya que si bien la ayuda al post conflicto no es sólo para paliar sus consecuencias sino sobre todo para construir de nuevo las instituciones que le dieron origen. En este sentido, estos autores señalan tres ámbitos de principal intervención: medidas de justicia transicional (o como pasar de la guerra a la paz); de transición económica y de transición política. No se trata entonces de brindar un apoyo técnico-institucional para la democratización y modernización de las sociedades post conflicto sino de acompañar el proceso mismo de consolidación democrática<sup>20</sup>. Así por ejemplo, constituyen con el mismo nivel de urgencia asegurar una dotación básica de servicios públicos (salud, alimentos o agua de calidad) como la reforma en el sector seguridad y el acceso a la justicia.

En esta misma línea, el filósofo Pablo De Grieff, Director de Investigaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional, señala que las secuelas de la violencia política no se limitan a los efectos en las víctimas y los actores involucrados, ni tampoco en lo que la violencia dejó de las instituciones democráticas. Éstas tienen también impactos en la cultura política, en los lazos de confianza con respecto a las instituciones y dentro de los diversos grupos sociales (incluso las no víctimas se preguntan si lo que les pasó a otros puede pasarle a ellas) y debilita la capacidad de agencia –el *act together*- de gran parte del tejido social<sup>21</sup>. Así, la permanencia e impunidad en la que quedan gran parte de los crímenes contra los derechos humanos, en general, bajo el argumento del necesario olvido para focalizarse en el “desarrollo del país”, no sólo vulneran el derecho a la justicia de sus víctimas sino que además de-muestra cómo se “desecha” el estado de

<sup>19</sup> DE ZEEUW, Jeroen y KUMAR Krishna (ed.). *Promoting Democracy in Postconflict Societies*. Lynne Rienner Publishers. London. 2006.

<sup>20</sup> Para lo cual nos plantea a su vez tres campos privilegiados para la cooperación bilateral y multilateral: la organización de programas de asistencia electoral, asistencia en vigencia y promoción de derechos humanos (en especial, de los crímenes ligados al pasado) y asistencia mediática a la prensa independiente. Para este autor, es fundamental que la cooperación, al intervenir en sociedades post conflicto aprenda y fortalezca la experiencia regional en instituciones supranacionales (como en el caso americano, el sistema de protección de derechos humanos de la OEA) que permita institucionalizar y acompañar procesos políticos con observancia internacional, acorde a estándares internacionales de derechos humanos y desarrollando capacidades a largo plazo.

<sup>21</sup> DE GREIFF, Pablo y DUTHIE, Roger (eds). *Transitional Justice and Development. Making Connections*. International Center for Transitional Justice. Social Research Council. New York. 2009 (p.44),

derecho, se reproduce e instala la impunidad y se pierden los mecanismos de control. A esto hay que añadirle, señala el autor, la pérdida de capital social y a nivel psicosocial, el impacto en la disminución de expectativas, que a su vez tiene efectos negativos en la actitud y los actos para el cambio.

Para De Grieff se hace necesario tener un diálogo entre el campo de la justicia transicional y el del desarrollo. Su apuesta es que, respetando sus especificidades y sus aprendizajes, puedan hacer sinergias que orienten tanto el debate a nivel conceptual como de intervención sobre terreno. Tradicionalmente, los trabajos en justicia transicional se ha encargado de promover el estado de derecho (rule of law) y la rendición de cuentas sobre crímenes del pasado; así como del mejoramiento de las condiciones de vida y la re distribución de recursos de los más desfavorecidos víctimas de la violencia. Víctimas que en muchos casos lo fueron justamente por pertenecer a los sectores más excluidos de la sociedad, sin acceso a la protección del estado, con altos déficits de justicia. Al mismo tiempo, los crímenes masivos traen pobreza, destruyen infraestructura, debilita la gobernanza, incrementa la inseguridad ciudadana, etc.

Para De Grieff, las medidas de justicia transicional puede ser vista como un set de herramientas para la promoción de la integración social y puede servir para los objetivos del desarrollo<sup>22</sup>. Así por ejemplo, los *procesos de Judicialización* fortalecen el estado de derecho (además de aportes puntuales como hacer el enlace entre crímenes contra los DDHH y corrupción, o rescatar fondos privados para reparación de víctimas o fondos públicos); *los mecanismos de verdad* evidencian las brechas sociales, culturales y económicas de las víctimas de la violencia; *los programas de reparación* a las víctimas ponen sobre el tapete la necesaria integralidad de los derechos humanos (trascendiendo el modelo de justicia retributiva); y las recomendaciones en cuanto a *reformas institucionales* dan orientaciones sobre reforma administrativas, lucha contra la corrupción, el concepto de seguridad humana, inclusión social, etc.

Todos estos campos tienen además un énfasis fundamental en el debate sobre el desarrollo y que está relacionado a un concepto amplio de justicia como fundamento de la legitimidad del poder, la implementación de mecanismos de integración social y sobre todo, del reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de derechos. En este sentido, y bajo la particularidad de promover los derechos de las víctimas en especial pero no exclusivamente, la justicia transicional aporta al debate sobre la inclusión y la equidad reforzando el principio de igualdad y la necesidad de contar con una institucionalidad democrática (estado de derecho) que limite al poder y lo ponga al servicio de los ciudadanos. De allí que también podamos pensar en los mecanismos de JT como mecanismos de desarrollo de ciudadanía en la medida en que limita al poder y promueve dinámicas de inclusión.

Sin embargo, y basados en la experiencia contemporánea de los países que hemos pasado por periodos de violencia política, es posible constatar el falso dilema entre

---

<sup>22</sup> Op cit p.33

invertir recursos respecto a las “tareas del pasado” (reparaciones a las víctimas de la violencia política, reforma del sistema judicial y las fuerzas de seguridad, judicialización de graves crímenes, programas de exhumación y búsqueda de desaparecidos, etc.) y “los retos del futuro” (fortalecimiento de los sistemas electorales, de provisión de educación y salud, de promoción del crecimiento económico, lucha contra la pobreza etc.). Discurso en la mayor parte de las veces no sólo auspiciado por grupos (conservadores) políticos y económicos en el poder –en ocasiones alentados subterráneamente por sectores ligados a los crímenes del pasado- sino también bajo la indirecta permisividad de la comunidad internacional ligada al campo del fortalecimiento democrático y/o el desarrollo humano que plantea como prioridades, y de manera casi exclusiva, las tareas “del futuro”<sup>23</sup>.

La apuesta de De Grieff entonces en el campo específico de la intervención en países post conflicto es hacer el cambio de paradigma de poblador-beneficiario a ciudadano-sujeto-derecho. La reconstrucción de la gobernabilidad democrática y su fortalecimiento se juegan entonces más en el seguimiento de los procesos que en la asistencia técnica *per se*. Son justamente los derechos humanos, en su sentido más integral, los vehículos legales y sociales, así como los estándares más consensuados a nivel global -en el seno del espacio universal de Naciones Unidas y/o de espacios regionales como la Organización de Estados Americanos- los puntos sobre los cuáles podemos basar la intervención para el fortalecimiento democrático y el desarrollo de la ciudadanía.

Para el politólogo Peter Uvin<sup>24</sup>, una muestra de este distanciamiento está relacionado a los fondos invertidos desde mediados de los años noventa: para el trabajo en “desarrollo” se ha invertido un aproximado de 50 billones al año, mientras que en el campo de los derechos humanos, se ha destinado menos del 1% de esta misma cantidad. Así, las políticas por y para el desarrollo, en especial aquellas que nacen del seno de la cooperación internacional, en sociedades post conflicto, deben ser capaces de hacer enlaces entre las estrategias de mantenimiento de la paz, el fortalecimiento del estado de derecho y la inclusión social; llevando al espacio doméstico los compromisos asumidos públicamente en esferas internacionales.

Una dimensión relevante en este campo, y como parte de las peculiaridades de los legados de la violencia política, está relacionado al tratamiento que se le da al conflicto social<sup>25</sup>; siendo el elemento esencial de los conflictos el elemento de ser públicos, tanto

---

<sup>23</sup> El caso peruano, en este sentido, representa una interesante paradoja de estudio y de reflexión acerca de las brechas de ciudadanía existentes, y persistentes, respecto no sólo a los extremos pobres de los últimos 30 años sino de las propias víctimas de conflicto armado interno. Pertenecientes en su 85% a los sectores de pobreza extrema rural y que a casi 10 años de concluido el conflicto, siguen sin recibir una reparación individual integral de parte del Estado. Valga recordar los mapas de pobreza y pobreza extrema, bajos niveles de ciudadanía y afectación por violencia política coinciden casi en su totalidad.

<sup>24</sup> UVIN, Peter. *Human Rights and Development*. Kumarian Press. 2004. Blommfield.

<sup>25</sup> Por conflicto social estamos entendiendo “la confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social (...) a saber: las normas, el ejercicio del gobierno y la autoridad, la definición e implementación de políticas públicas, la cultura”. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima. 2005. (p. 12).

en las demandas presentadas como en el escenario en el cual se desarrollan las acciones colectivas.

#### **4. El desarrollo y la inclusión: más allá de las condiciones de vida.**

Por su parte, el campo del “desarrollo” surge más que de una reflexión teórica, de la sistematización y aplicación de estrategias de intervención desde el ámbito de la cooperación internacional y de las políticas públicas, para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable, históricamente excluida y/o en condiciones de pobreza. Es desde la extensión de esta práctica por parte de los estados y las agencias bilaterales desde comienzos de los años ochenta –y en América Latina en especial acompañando procesos de democratización con la caída de las dictaduras militares– fuertemente impulsada por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico así como la propia Organización de Naciones Unidas a través de sus organismos (UNICEF, OIT, etc) y acompañada por el accionar de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo; que se consolida un campo de reflexión y acción sobre asuntos públicos. Es desde esta praxis que se han generado algunos campos de intervención que podríamos resumir en:

- La lucha contra la pobreza, que tiene como principal énfasis el mejorar los ingresos de las familias bajo ciertos estándares internacionales (por ejemplo, se considera extremo pobres a las personas que cuentan con menos de un dólar al día en sus ingresos) y para lo cual se han desarrollado una serie de estrategias de carácter básicamente productivo. Especialmente desarrollado a raíz de los planteamientos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- La satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, desarrollado fuertemente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y que vincula el desarrollo al acceso de las personas a servicios como vivienda, educación básica, ingresos mínimos y saneamiento básico. Trae como colación la inversión de fondos en apoyo técnico para el mejoramiento de infraestructura y acceso a servicios.
- La búsqueda del desarrollo humano, desarrollado básicamente a partir de los lineamientos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y que combina variables de esperanza al nacer, niveles de educación alcanzado y participación del Producto Bruto Interno per cápita. Este paradigma ha servido para el desarrollo de programas sociales dirigidos a los sectores más empobrecidos en los campos de la salud y la educación básicamente.
- El desarrollo de capacidades, paradigma que nace mayoritariamente de la propia experiencia de entidades de la sociedad civil que trabajan sobre terreno y que dan cuenta de la necesidad de implementar mecanismos para el fortalecimiento de las

propias capacidades de las personas en sus procesos de desarrollo. Así, no se tratará de tener “beneficiarios” de las estrategias de intervención sino de propiciar un proceso de empoderamiento que desarrolle el capital social de las propias comunidades y que los vuelva actores, decisores y co responsables de cualesquiera programa de acción social.

Sin embargo no ha sido sino hasta la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo<sup>26</sup> que “el desarrollo” empezó a dialogar con el lenguaje de los derechos que venía ya desarrollándose, en especial, en relación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Allí se entiende que el derecho al desarrollo consiste, más que en contar con condiciones materiales, en contar con garantías para *participar, contribuir y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político en los cuales todos los derechos humanos y libertades fundamentales puedan realizarse*<sup>27</sup> y que éste a su vez implica *la amplia realización del derecho de las personas a la autodeterminación* que incluye, todas las disposiciones contempladas en tratados internacionales de derechos humanos y la soberanía sobre la riqueza y los recursos disponibles, bajo los principios de equidad, no discriminación, y participación<sup>28</sup>.

Esta declaración tiene como mayor mérito plasmar en el seno de la comunidad internacional el debate sobre la correlación entre derechos, libertades, orden social e internacional, y la promoción del desarrollo; así como los compromisos que éstos suponen de parte de los estados. Y más aún, pone sobre el tapete la necesidad de un desarrollo equitativo de los estados. En este sentido se ha consolidado ya la idea de que el concepto de desarrollo supera la idea de los mínimos vitales en términos de condiciones de vida y que está relacionado con el derecho y la posibilidad de participar el proceso de formulación e implementación de las políticas para alcanzar esas condiciones.

Ha sido desde las políticas implementadas en el llamado Consenso de Washington a principio de los noventa, en el cual se le pidió a los países en vía de desarrollo una menor intervención en el campo de lo económico y liberalizar los mercados, que muchos de los estados de América Latina dejaron la tarea de la redistribución en manos del mercado, bajo la hipótesis de que sería él, gracias a la eficiencia nacida de la libre competencia, la que permitiría no sólo llevar al estado allí donde no estaba sino que además lo harían eficiente. De muchas maneras, el estado desapareció y se volvió un intermediador entre el mercado y la sociedad. Mas allá de las críticas políticas o ideológicas que se le puede hacer a éstas medidas aplicadas que nacieron del “Consenso”, lo cierto es que éstas han tenido un efecto perverso sobre sociedades como la peruana. Si bien es cierto se ha logrado alcanzar niveles de crecimiento económico similares a los de

---

<sup>26</sup> Resolución A/RES/41/128 de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada el 4 de diciembre de 1986 durante su 97 periodo de sesiones.,

<sup>27</sup> Declaración del Derecho al Desarrollo de Naciones Unidas (Art 1).

<sup>28</sup> Op cit (art 2)

los países industrializados (8% anual de manera sostenida entre el 2003 y el 2008) también es cierto que los niveles de desigualdad respecto a los grupos sociales se han agudizado.

Así mismo, si bien algunos sectores de la economía formal se han modernizado en términos institucionales, de infraestructura, organizacionales; un gran sector de la población se beneficia del “efecto chorreo” en condiciones de precariedad, inestabilidad e inequidad. Muestra de ellos son los niveles persistentes de sub empleo<sup>29</sup>, de acceso a servicios de salud, calidad educativa, acceso a la justicia y prevalencia de tasas de mortalidad materna-infantil y desnutrición infantil en la región latinoamericana, especialmente en áreas rurales

En este sentido, la experiencia histórica nos muestra que si bien la búsqueda y los esfuerzos del desarrollo requieren de ciertos niveles de crecimiento económico, éste no es consecuencia automática del mismo y más bien demanda medidas de redistribución, tanto de recursos, bienes como de acceso al poder. No es posible hablar entonces de condiciones para el desarrollo sino abordamos también una discusión política sobre las propias reglas de juego respecto al acceso a la riqueza y al bienestar

Aún en países que han logrado un *performance* positivo a nivel de los estándares colocados por la comunidad internacional (indicadores de desempeño económico, desarrollo humano, estabilidad democrática) como el peruano podemos observar la latencia de altos niveles de desigualdad que ponen en cuestión también nivel conceptual, y no sólo práctico, lo que estamos entendiendo por democracia. En esta línea, autores como Bolivar Lamounier<sup>30</sup> nos recuerdan que los dilemas de los estados contemporáneos no son los del mantenimiento de la paz y del crecimiento económico, como lo fue a mediados del siglo XX sino acerca de cómo mejorar la gobernabilidad y la calidad de vida de los ciudadanos. Es decir, de cómo preservar la cohesión social.

De allí que muchos de los reclamos por la ampliación de libertades civiles y políticas y por derechos de participación estén directamente vinculados con el incremento por el descontento económico. Así, el seguir manteniendo niveles de pobreza extrema por ejemplo<sup>31</sup> -que es una de las formas más visibles y perversas de la inequidad y la exclusión- tiene como uno de sus efectos globales (además del efecto que causa en las

---

<sup>29</sup> Que sólo en la ciudad de Lima alcanza casi el 40%, quedando la duda ante la falta de cifras oficiales sobre sus niveles a nivel nacional, en especial en la zonas rurales y amazónicas basados en economía de auto subsistencia. PROYECTA LAB. *Análisis de la Gobernabilidad Estratégica del Perú. Contexto y Oportunidades de Programación para ACDI*. Lima. 2009 (p.11)

<sup>30</sup> LAMOUNIER, Bolivar. “Introduction: Globalization, Social Inequality and Democracy”. EN: TULCHIN, Joseph S. and BROWN, Amelia (eds.). *Democratic Governance and Social Inequality*. Lynne Rienner Publishers. Colorado. 2002 (p.1)

<sup>31</sup> Pobreza extrema que en países como el Perú puede alcanzar al 40% de la población en distritos rurales. Por ejemplo, en el distrito de Cullhuas, provincia de Huancayo, en la región Junín, con un total de 81,7% en condición de pobreza según es el distrito más pobre del departamento de Junín con 81,7% de pobreza total). Cifras del INEI al 2009 <http://www.reportajeperu.com/noticia/7459/Cullhuas-es-distrito-mas-pobre-del-departamento-Junin/>

personas concretas que la padecen) el constituir en sí mismo un factor desestabilizador de la gobernabilidad democrática pues no sólo excluye a amplios sectores de la población sino que además crea condiciones para el retorno de actores políticos proclives al populismo, el asistencialismo social y el discurso autoritario. No es gratuito por ejemplo que sean justamente las zonas de extrema pobreza, urbanas y rurales, las más proclives al voto de tendencia autoritaria -en el caso peruano, favorable al fujimorismo bajo el argumento nada desdeñable de que el único que amplió los servicios públicos (obras de infraestructura básicamente) fue justamente Alberto Fujimori (condenado a 25 años de prisión por delitos contra los derechos humanos y a 7 por corrupción).

De allí que se haga necesario volver al debate del rol del Estado como agente redistribuidor de riqueza y dotador de recursos, en términos políticos<sup>32</sup>, es decir, de prioridades de gasto, de inversión pública, de promoción de políticas públicas. En este panorama, no podemos reducir la pobreza a la necesidad de dinero sino sobre todo a la expropiación de la capacidad de agencia de los sectores excluidos.

Por mucho tiempo, el trabajo en búsqueda del desarrollo ha estado alejada del debate sobre los derechos humanos y más aún, del debate de las teorías de la justicia en torno a la organización social y política de la sociedad. Disociación que se ha encontrado presente tanto en el manejo de instrumentos concretos de la intervención como dentro de su universo narrativo. Sin embargo, y gracias a la reflexión impulsada tanto por los propios actores locales (los tradicionalmente llamados beneficiarios de los proyectos de desarrollo) como por intelectuales y organizaciones de la sociedad civil (en este caso, las ONG's nacionales específicamente) se ha empezado a entender la necesidad de ligar conceptual y prácticamente los campos de la intervención en derechos humanos, democracia y desarrollo; que aunque cada uno tenga alcances específicos, hay tanto metas en común que deben tenerse en cuenta como co-dependencias.

En este sentido, tanto la intervención para el desarrollo de la ciudadanía –entendida en sus dos acepciones, como *un status reconocido* por la legalidad y el poder político y como *el conjunto de recursos necesarios* para el ejercicio de derechos- como para el ejercicio de la gobernanza democrática resultan estratégicas.

---

<sup>32</sup> FRIEDMAN, Steven “Democracy inequality and the reconstitution in politics”. EN: TULCHIN, Joseph S. and BROWN, Amelia (eds.). *Democratic Governance and Social Inequality*. Lynne Rienner Publishers. Colorado. 2002 (p. 21)

## II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS

Esta sección intenta dar una panorámica de la situación de los derechos humanos en el Perú visto desde el campo de las políticas públicas que los protegen y promocionan. Debido a la complejidad propia de los derechos humanos, se ha optado por presentar estas políticas públicas enmarcadas dentro de los tres grandes procesos sociopolíticos por lo que atraviesa el Perú: el de justicia transicional, el de reforma institucional y el de la profundización de la democracia y la lucha por la inclusión social.

Tal vez uno de los momentos que más ha pasado desapercibido por la opinión pública pero que nos da una buena mirada de introducción al tema sea la presentación que hizo el estado Peruano en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Mayo del 2008 con motivo del Examen Periódico Universal. Este mecanismo, de reciente implementación en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, constituye un interesante observatorio en el cual el investigador puede evaluar no sólo el informe que hacen los propios estados sobre sí mismos<sup>33</sup> sino los puntos de encuentros y desencuentros expresados por la sociedad civil en los llamados “informes sombra” y mas aún, los que expresan la propia comunidad internacional<sup>34</sup>.

El informe del estado Peruano, que abarca el periodo de transición política que se inicia a fines del 2000 hasta mayo del 2008 señala como uno de los principales logros de estos años la derrota de la violencia terrorista y el restablecimiento del régimen democrático basado en el estado de derecho, la separación de poderes e integrado en los sistemas internacionales de protección de derechos. En este sentido, resalta de manera especial la formación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo como órgano constitucional autónomo y la formación del Consejo Nacional de Derechos Humanos –entidad que tutela y supervisa el Plan Nacional de Derechos Humanos a cargo del Ministerio de Justicia- como instituciones que han reforzado este proceso. Así mismo, se menciona la formación de instituciones dentro de

---

<sup>33</sup> Justamente lo novedoso del Examen Periódico Universal (EPU) está relacionado justamente al hecho de que son los propios estados quienes por “turnos” (cada 4 años) se rinden cuenta mutuamente de los avances y retos que afrontan en derechos humanos –superando los informes en ocasiones poco equitativos en cuanto a turnos de la antigua Comisión de Derechos Humanos. Aunque se ha eliminado la figura del informe sombra de remisión directa a los relatores y especialistas de parte de la sociedad civil, también es cierto que hay la posibilidad de enviar los mismos a la Oficina de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos, siendo ella quien, junto a los otros estados, comunica las preocupaciones en materia de derechos humanos al estado y hace recomendaciones en vista al próximo EPU.

<sup>34</sup> Para poder revisar los informes oficiales presentados ante el Consejo de Derechos Humanos revisar <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/pesession2.aspx> y para el informe sombra presentado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (institución que representa a cerca de 67 organizaciones de derechos humanos a nivel nacional) revisar <http://www.dhperu.org/informes.php?op=verinforme&id=28>

cada sector, en especial los ligados al ejecutivo (en educación, salud, trabajo y desarrollo social) y al sistema de justicia (como la creación de un subsistema judicial especializado en violaciones a los derechos humanos). Finalmente se menciona que una clara muestra del compromiso del Estado Peruano en el sistema internacional es la firma y ratificación de casi todos los tratados en derechos humanos tanto a nivel universal, interamericano y de las principales organizaciones internacionales (como la OIT, por ejemplo). Sin embargo, el propio informe reconoce como una de sus mayores limitaciones *la ausencia de información centralizada y de estadísticas confiables sobre la situación de derechos humanos en el Perú*<sup>35</sup>.

Esta falta de información en términos de resultados de planes, programas y/o acciones sumada a la dificultad de intervención intersectorial constituyen una constante en todas las políticas que vamos a analizar a continuación. Situación que no sólo dificulta una evaluación en términos de eficiencia sino que además prolonga en el tiempo (con sus consecuencias en el aumento de la desconfianza ciudadana en las instituciones y el aumento de conflictos no resueltos, entre otras) reformas claves para mejorar la calidad de vida y gozar de garantías democráticas y libertades para el desarrollo de la ciudadanía.

## **I. REPARACIONES y JUSTICIA A 6 AÑOS DE ENTREGADO EL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. UNA MIRADA AL PROCESO DE DE JUSTICIA TRANSICIONAL:**

Tal como menciona el informe del Perú en el EPU<sup>36</sup>, la Comisión de la Verdad y Reconciliación<sup>37</sup> (CVR) recibió el encargo de esclarecer los hechos de violencia vividos entre mayo del 1980 y noviembre del 2000, periodo en el que sucedieron graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como hacer recomendaciones a la sociedad peruana en el horizonte de las garantías de no repetición. Como señala el informe, “la CVR asumió su labor en un proceso transparente y abierto que comprometió a la ciudadanía, realizando audiencias públicas para que las víctimas de graves crímenes y violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario tuvieran la oportunidad de expresar su versión de los hechos ante el país, contribuyendo a la reivindicación de sus derechos, lo cual se convirtió en un paso inicial hacia el proceso de reconciliación nacional (...) el Informe involucró un esfuerzo serio y responsable de reflexión colectiva sobre la violencia vivida en el Perú e implicó para el Estado la obligación moral de hacer prevalecer la verdad y la justicia así

---

<sup>35</sup> Párrafo 5 del informe nacional

<sup>36</sup> Informe identificado bajo el número del archivo de Naciones Unidas: A/HRC/WG.6/2/PER/1

<sup>37</sup> Mediante Decreto Supremo 065-2001-PCM promulgado el 04/06/2001.

como de tratar de cerrar las marcadas brechas sociales que contribuyeron al conflicto, con el objeto de que situaciones similares nunca se repitan en el futuro<sup>38</sup>”.

La CVR dio también como resultado de sus investigaciones un estimado de 69 280 víctimas fatales<sup>39</sup>, de las cuáles un 79% vivía en zonas rurales, un 75% tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno, un 68% no había culminado los estudios de educación básica y un 56% se ocupaba en actividades agropecuarias. Estas víctimas son tribuías al accionar de diversos actores siendo el principal responsable y causante del conflicto armado interno el Partido Comunistas del Perú – Sendero Luminoso (54% de las víctimas); cifra que a le sigue el accionar del Fuerzas del Orden, 34%; de los Comités de Autodefensa, 4%; del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, 1.5%; y otros sin actor responsable determinado.

En su informe, la CVR ofreció a la sociedad peruana 5 productos de vital importancia para entender los retos de la sociedad y del Estado para la transformación del pacto social y el trabajo por la reconciliación nacional. Para ello el informe ofrece 5 productos fundamentales:

1. La narración e investigación sobre los hechos.
2. Un paquete de reformas institucionales, agrupado en 4 ejes:
  - ✓ El fortalecimiento de la presencia de la autoridad democrática (mantenimiento del orden interno y acceso a la justicia, creación de oportunidades de desarrollo y el fortalecimiento de organizaciones políticas y sociales);
  - ✓ Afianzar la institucionalidad democrática;
  - ✓ Reformar el sistema de administración de justicia
  - ✓ Reformar el sistema educativo.
3. El Programa Integral de Reparaciones
4. El Plan Nacional Investigaciones Antropológico Forense
5. Sugerencias para la creación de mecanismos de seguimiento del proceso de reconciliación

Estos cinco productos deberían ayudar a la sociedad peruana a la transformación no sólo de las instituciones sino además de la cultura política y las relaciones interpersonales para el reconocimiento del otro como sujeto de derecho; y de los derechos humanos como límites para cualquier accionar colectivo, y mas aún, del poder público. Haremos una breve evaluación del proceso sobres los 4 ejes claves de todo proceso de justicia transicional: reparación, justicia, verdad y garantías de no repetición; para luego dar una visión de conjunto del proceso transicional, sus alcances y limitaciones.

---

<sup>38</sup> Op cit p. 7

<sup>39</sup> Entre muertos y desaparecidos, a un 95% de confianza.

## 1. La precariedad del proceso de reparaciones<sup>40</sup>.

A noviembre del 2009 podemos afirmar que los avances en el proceso de reparación son profundamente contradictorios.

Por el lado de **las reparaciones colectivas** –tarea principal en la que se ha enfocado la CMAN y que consiste en la entrega de 110 mil soles (un aproximado de 38mil dólares americanos) a centros poblados afectados por la violencia política- encontramos que casi el 48% de las obras de inversión pública priorizadas por la propia población de las zonas afectadas estarían culminadas y entregadas a los beneficiarios directos<sup>41</sup>. Según un informe presentado por su Secretario ejecutivo, Jesús Aliaga Baldeón, con motivo de la celebración de los seis años de la entrega del informe final de la CVR, se habría gastado un total de 87 millones 400 mil nuevos soles (unos 28 millones de dólares americanos), financiando unos 776 proyectos de reparación colectiva que beneficiarían a 475,000 personas, de los centros poblados y comunidades de la zona del Valle de los Ríos Apurímac-Ene (VRAE), y de las Regiones de Ayacucho, Cusco, Apurímac, Huánuco, Junín, Huancavelica, San Martín, Ucayali, Pasco y Puno.

Este programa no ha estado exento de críticas. Según el Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas<sup>42</sup> *casi los proyectos aprobados con mayor frecuencia en los centros poblados están referidos a construcción de Infraestructura de riego, locales comunales y otras actividades pecuarias (... ) que constituye el 98% de los proyectos aprobados en la Etapa II<sup>43</sup> (2008); no quedando claro el carácter reparador de los proyectos priorizados en las zonas de mayor afectación de la violencia.*

---

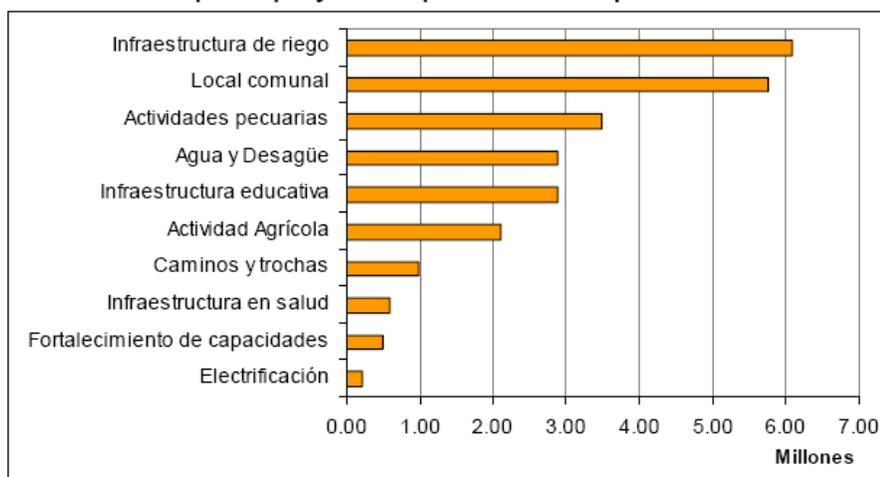
<sup>40</sup> El proceso de reparaciones tiene como principal marco legal la Ley Integral de Reparaciones –Ley 28592 promulgada el 28 de julio de 2005 cuyo reglamento aprobado en julio del 2006 mediante decreto supremo 015-2006-JUS- conocida como la ley PIR y que establece los mecanismos, modalidades y procedimientos para la reparación a las personas que fueran víctimas de: desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el período comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000 . Según el artículo 4, bajo esta ley no se considera víctimas de la violencia a los miembros de organizaciones subversivas. Ya en el 2004 se había creado la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación Nacional (CMAN) -creada por el Poder Ejecutivo en febrero de 2004 vía Decreto Supremo 003-2004-JUS- con la finalidad de tener un órgano asumir con las recomendaciones de la CVR. En la actualidad, la CMAN está concentrada en la implementación del Programa de Reparaciones Colectivas (PRC). Con la promulgación de la ley PIR, a esta instancia se sumó el Consejo de Reparaciones (CR) encargados de la elaboración del Registro Único de Víctimas y de la acreditación oficial de las mismas. Vale recordar que para el Estado existen dos sujetos susceptibles a ser reparados la persona víctima de violación de derechos (y en algunos casos los familiares) y el centro poblado que sufrió de manera colectiva los embates de la violencia.

<sup>41</sup>[http://www.planintegraldereparaciones.gob.pe/noticias/?codigo=NOT21451&Id=64&accion=ver\\_noticia](http://www.planintegraldereparaciones.gob.pe/noticias/?codigo=NOT21451&Id=64&accion=ver_noticia)

<sup>42</sup> APRODEH – ICTJ. *Sistema de vigilancia de reparaciones. Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas – Etapa II.* Lima. 2009.

<sup>43</sup> Op cit p. 52

### Tipo de proyectos aprobados – Etapa II PRC



Fuente: Resoluciones Ministeriales – El Peruano. Elaboración: APRODEH

Por ello y como parte de las recomendaciones de este informe, se sugiere que *los proyectos sociales elegidos por la comunidad deben ser identificados plenamente como reconocimiento estatal por la afectación recibida, independientemente del tipo que sean, deben contar un componente de desarrollo de capacidades. Esto mejorará las relaciones sociales y comunales quebrantadas por el conflicto y optimizará la relación entre la sociedad civil y el Estado*<sup>44</sup>.

Un segundo punto de preocupación constituye que sólo un 23% de los ciudadanos de los centros poblados receptores de las obras de inversión considera que éstas obras se realizan justamente por su condición de afectados; y sólo un 21% siente que ha participado de la elección de la misma<sup>45</sup>. En este sentido es importante involucrar a las víctimas y sus asociaciones en el proceso. Por otro lado observamos la ausencia de la perspectiva de género en las reparaciones ya que *no hay ningún proyecto que contenga elementos básicos que responda a la afectación de las mujeres en los centros poblados de manera preferencial; cuestión que no se agota con la inclusión de la cuota de género al interior de los comités de gestión, sino en mejorar las capacidades de información, gestión y decisión de las mujeres, a través de líneas transversales en cada proyecto o la elección de proyectos específicos para atender preferentemente a las mujeres víctimas del conflicto*<sup>46</sup>.

En este sentido, el programa de reparaciones colectivas ha logrado importantes avances para el resarcimiento de las víctimas del conflicto armado interno en especial en términos de la restitución de oportunidades para el desarrollo de las comunidades más afectadas.

<sup>44</sup> Op cit p. 53

<sup>45</sup> PAREDES Sonia, GUILLEROT Julie y CORREA, Cristian. *Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las reparaciones colectivas en el Perú*. Lima. APRODEH. 2008.

<sup>46</sup> Op cit p. 53

Sin embargo, la segunda dimensión del proceso de reparaciones que es el de las **reparaciones individuales**, proceso que está para noviembre del 2009 sumido en una **profunda crisis**, debido básicamente a la falta de voluntad política para la dotación de recursos. En específico, en lo referente a la consolidación del Registro Único de Víctimas (RUV), la acreditación de las víctimas individuales y la indemnización económica de las mismas<sup>47</sup> debido al virtual cierre del Consejo de Reparaciones, responsable del RUV debido a falta de recursos el 31 de octubre del 2009<sup>48</sup>; sólo un mes después de que entregara a la CMAN una primera relación de 30,051 beneficiarios del Programa de Reparaciones Económicas. Para el 30 de noviembre del 2009, el Consejo de Reparaciones habría inscrito a 65,735 víctimas en el Registro Único de Víctimas<sup>49</sup> y cerca de 5,409 comunidades en el Registro Único de Víctimas. Debido a ello, la institución atenderá con un personal mínimo que se ocupará exclusivamente a la entrega de certificados o recibir testimonios, más no podrá continuar con la labor de calificación de nuevas víctimas. Se estima que cerca de 30 mil solicitudes se quedarían sin calificar<sup>50</sup>.

Hay que tomar también en cuenta el impacto diferenciado que tuvo la violencia respecto de las mujeres, siendo la mayoría de ellas víctimas de violencia sexual. Si bien la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha registrado 532 en el RUV se han presentado 4950 solicitudes de inscripción<sup>51</sup>, que con el debilitamiento del Consejo podrían quedar sin ser estudiados. Según el perfil desarrollado por el informe de la CVR, las mujeres víctimas de violencia sexual fueron en su mayoría quechua hablantes (75%), de origen rural (83%), campesinas (33%) y en edad reproductiva.

El 83% de las violaciones fueron cometidas por agentes del Estado, mientras que el 11% fueron cometidos por los grupos subversivos. Esta situación pone en peligro el que estas mujeres puedan acceder a su derecho a la justicia y a una reparación integral, que supone además en este caso específico, la atención en materia de salud mental.

---

<sup>47</sup> Indemnización que según el artículo 42 le corresponde sólo a los familiares directos de víctimas de asesinato, ejecución arbitraria o extrajudicial o desaparición forzada.; los que como resultado de atentados, agresiones o torturas, tienen una discapacidad física o mental permanente; las víctimas de violación sexual y las que se dispongan por organismos jurisdiccionales internacionales

<sup>48</sup> Estos problemas de transferencia de fondos han afectado al CR desde el 2008. De un monto total solicitado de cerca de 7 millones de soles en el 2008, sólo recibió la tercera parte, monto que se incrementó gracias a una transferencia adicional de la PCM a un tercio más a finales del 2008. Situación que retrasó su programación en casi un 50% sólo en el 2008 y cuyo impacto en la institucionalidad y la propia efectividad del Consejo para sus tareas de Inscripción, consolidación de registros de víctimas anteriores, registro y acreditación está por verse. La misma situación se ha repetido el 2009 debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas no atendió su pedido de 800 mil nuevos soles (unos 260 mil dólares americanos) necesarios para alcanzar la meta de 90 mil inscritos en el RUV. entregó menos del 30% del monto. El 31 de octubre el CR cesó a 30 de sus 36 empleados.

<sup>49</sup> <http://lamula.pe/wp-content/themes/lamula/post.php?b=1554&p=1>

<sup>50</sup> [http://www.aprodeh.org.pe/aprodeh2009/index.php?option=com\\_content&view=article&id=132:consejo-reparaciones-presupuesto&catid=35:noticias&Itemid=41](http://www.aprodeh.org.pe/aprodeh2009/index.php?option=com_content&view=article&id=132:consejo-reparaciones-presupuesto&catid=35:noticias&Itemid=41)

<sup>51</sup> [http://cnr.org.pe/nueva\\_web/nota.shtml?x=1343](http://cnr.org.pe/nueva_web/nota.shtml?x=1343)

Así mismo, y a pesar del anuncio del ejecutivo para iniciar el proceso de reparaciones económicas, el proyecto de presupuesto de la república del 2010 no incluye una partida con este fin. Una de las mayores preocupaciones entonces está en la continuidad misma del proceso de reparaciones así como en las garantías de seguridad sobre el acervo documentario que el propio Consejo de Reparaciones ha venido acopiando en estos años de trabajo. La propia ley PIR ha establecido que el Registro Único es un registro permanente, cuestión que viene siendo puesto en cuestión por el desinterés del gobierno. La crisis en la que se encuentra en Consejo de Reparaciones ha sido objeto de atención internacional como el Centro Internacional de la Justicia Transicional, organismo que asiste a países en todo el mundo en la materia, quien a ofrecido asesoría acerca de cómo consolidar el registro; así como de múltiples expresiones de rechazo y solicitud de continuidad desde la sociedad civil y las propias organizaciones de afectados<sup>52</sup>. También se produjo una conferencia de prensa de los mismos trabajadores del CR en cual daban cuenta del constante maltrato que viene sufriendo el Consejo de Reparaciones, y las víctimas del conflicto armado interno, por la falta de atención y prioridad de parte del Gobierno Central<sup>53</sup>. Así, se ha lanzado la campaña “Señor Presidente, reparar es urgente”<sup>54</sup> con la finalidad de que el Ejecutivo asegure una partida presupuestal para el inicio de las reparaciones económicas individuales.

Los limitados avances que se han dado en las reparaciones en salud están relacionadas con la inclusión de las víctimas en el sistema integral de salud (SIS) programa que debería incluir también atención en salud mental. Cabe señalar que en estricto éste no constituye un acto de reparación pues al momento de ser integrados al SIS, éste era un programa destinado a sectores en pobreza y pobreza extrema -sectores a los cuáles pertenecen el gran grueso de víctimas- y a noviembre del 2009 el SIS tiene ya una cobertura universal. Para el 30 de noviembre, el Consejo de Reparaciones a identificado a 39,452 beneficiarios del Programa de reparaciones en salud, incluyendo a todas las personas que padecen algún problema físico y/o mental, incluye a heridos y lesionados, personas con discapacidad permanente, y a aquellos que sufrieron tortura, violación sexual (incluyendo a hijos producto de este hecho), secuestro, reclutamiento forzado, así como a los familiares de personas que fallecieron o desaparecieron<sup>55</sup>.

En donde ha habido algunos avances es en la modificación del reglamento de la ley PIR en el cual se han incluido como beneficiarios de las reparaciones en educación los hijos de las víctimas) y no sólo las víctimas directas) con la posibilidad de retomar los estudios aquellos que los interrumpieron a causa de la violencia, sea porque fueron desplazadas, secuestradas, reclutadas forzosamente (por grupos subversivos o los propios Comités de autodefensa), detenidas arbitrariamente, hijos en edad escolar de personas muertas o desaparecidas e hijos de víctimas de violación sexual, aunque éstos no fueran producto

---

<sup>52</sup> [http://cnr.org.pe/nueva\\_web/nota.shtml?x=1103](http://cnr.org.pe/nueva_web/nota.shtml?x=1103)

<sup>53</sup> <http://blog.dhperu.org/?p=5305>

<sup>54</sup> <http://www.dhperu.org/campana.php?op=vercampana&id=19>

<sup>55</sup> <http://lamula.pe/wp-content/themes/lamula/post.php?b=1554&p=1>

directo de la violación. Al 30 de noviembre del 2009 el consejo de reparaciones ha identificado a 36,708 beneficiarios del Programa de reparaciones en educación<sup>56</sup>.

Está pendiente la implementación de los programas de restitución de derechos, en especial, en lo referido al saneamiento legal de personas indocumentadas desplazadas (especialmente los que nunca tuvieron un documento de identidad), con familiares desaparecidos, de registro de propiedades, etc. Esta situación se torna mucho más trágica cuando las víctimas son adultos mayores en condición de extrema pobreza y que vienen falleciendo sin haber recibido una reparación económica por parte del estado<sup>57</sup>.

## **2. La paradoja del acceso a la justicia: un juicio ejemplar y graves retrocesos en justicia**

Un caso que ha llamado particularmente la atención en el 2009 ha sido la sentencia del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori a 25 años de cárcel por violación a los derechos humanos. Hecho que no sólo mostró que es posible tener un juicio justo, con transparencia, ajustado al debido proceso y compromiso por los derechos humanos, sino que además causó un importante precedente en la región respecto a la teoría del derecho penal reconociendo la figura de la autoría mediata en aparatos organizados de poder. Así mismo se vieron importantes avances para la reparación de las víctimas por mandato de corte internacional (Corte Interamericana) a casos tan importante como la matanza de Barrios Altos.

Sin embargo, los niveles de acceso a la justicia respecto al proceso de violencia son aún muy limitados. Persiste una enorme dificultad para la culminación de los procesos. Tal vez la mejor fuente de información para esto sea la audiencia pública realizada en la Comisión Interamericana durante el 137 período de sesiones en noviembre del 2009. En ella, tanto representantes de la sociedad civil (la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos) como representantes del Estado (Presidente del Poder judicial, de la Corte Superior de Justicia y del Procuraduría del Ministerio de Justicia). En ella se expusieron varias preocupaciones respecto la proceso de judicialización que se pueden resumir en:

- ✓ La sobrecarga procesal del subsistema especializado de derechos humanos, que trabaja con escasos recursos y con personal poco capacitado para llevar investigaciones de este tipo.
- ✓ Debilidad en el Ministerio Público (MP) para el ejercicio de tutela de la acción penal. Situación que se hace visible tanto por el archivamiento de casos que pasan a sede judicial (cerca del 82% de los casos investigados) como por la dilación de

<sup>56</sup> <http://lamula.pe/wp-content/themes/lamula/post.php?b=1554&p=1>

<sup>57</sup> Según la información entregada a la CMAN, existen 2,043 beneficiarios que tienen más de 61 años, correspondientes a padres, esposas o convivientes de ejecutados o desaparecidos durante la violencia política. <http://blog.dhperu.org/?p=5166>

las investigaciones fiscales: un 93% se mantienen en sede fiscal, la inmensa mayoría en trámite.

- ✓ La lentitud del proceso una vez que los casos llegan a sede judicial. Desde el 2003 se ha logrado un avance del 7%, lo que señala que el horizonte temporal de acceso a la justicia de las víctimas sería de más de 70 años<sup>58</sup>. Una dificultad aún mayor afrontan los casos relacionados a violencia sexual durante el conflicto armado interno que además de estar sub representados debido a causas sociales (estigmatización de las víctimas, generación de conflictos en la vida familiar y con la pareja, discriminación comunal, temor a represalias, etc.); se enfrentan a una falta de definición del tipo penal (que sólo reconoce a víctimas de abuso y violación sexual) así como a la débil capacidad de los propios operadores de justicia para detectar y judicializar este tipo de casos. En la actualidad, de los ocho casos que siguen en investigación fiscal sólo uno ha pasado a la etapa judicial y ninguno de los casos de asesinatos de niños (caso Putis por ejemplo)
- ✓ La sistemática negativa del Ministerio de Defensa para dar información en los casos que involucran a las Fuerzas Armadas<sup>59</sup> y de la puesta a disposición de los militares acusados una vez formalizada la denuncia.. Según el representante de la Corte Superior, esto se debería a la movilidad de personal destacada en las zonas de emergencia (rotación de personal militar por razones de seguridad), cuestión que habría causado “desorden” en los registros de personal. Sin embargo, señaló el Presidente del Poder Judicial, que este “desorden” estaría en cuestión pues cuando se ha pedido información que remite a documentos precisos (con la numeración oficial) si se ha podido contar con los datos. En este sentido, expresó su compromiso público por dismantelar estos mecanismos de encubrimiento. Si bien no entraremos en este punto, es cada vez más visible el blindaje que sectores

---

<sup>58</sup> Al momento de la audiencia ante la Comisión interamericana, había 83 procesos en total que involucraban a 177 miembros de las FFAA. Situación que desmiente la narrativa de varios sectores en el gobierno acerca de que se estaría llevando a cabo una “cacería de bruja” de efectivos militares. En Lima, se tiene casos en fiscalías contra 49 del Ejército. 52 de la Policía Nacional, 22 de la Marina de Guerra y 11 de rondas campesinas. En los casos judicializados, se acusa a 6, 15, 2 y 7 respectivamente.

<sup>59</sup> Según los datos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, de los 1084 casos relacionados con violaciones de derechos humanos, y a 6 años de entregado el informe final, el 93% se mantiene en sede fiscal. Por su parte, la representante del MP señaló que de la carga total de 2229 casos entre el 2003 y el 2009, se han investigado 1626 casos, cifras de los cuáles 953 han sido resueltas con la formalización de denuncia o el archivo.

esde el ejecutivo hacen a miembros de las FFAA involucrados en estos crímenes<sup>60</sup> así como la alianza de éstos el partido fujimorista para el bloqueo del proceso<sup>61</sup>.

- ✓ La jurisprudencia que se está desarrollando en torno a los casos de desaparición forzada en los cuáles los magistrados están emitiendo sentencias bajo criterios contrarios a la normativa internacional. Tal es el caso de considerar que cuando el autor de un delito de desaparición forzada ha dejado de se ejercer función pública ya no se le puede aplicar el tipo penal (sentencia caso Cuartel Los Laureles<sup>62</sup>) o cuando se señala que la persona desaparecida debe estar primero en centro de reclusión cuando la gran mayoría de las víctimas fueron llevadas a centros clandestinos de reclusión (sentencia por el caso de la desaparición del Ing. Constantino Saavedra).

En este sentido es importante reconocer que si bien es un avance contar con un sistema especializado para la investigación y judicialización de este tipo de casos, sin una clara voluntad política y de apoyo de recursos no será posible que las víctimas encuentren justicia. De allí a que se haya recomendado no sólo el fortalecimiento del subsistema y sus capacidades sino además culminar con las reformas del sistema de justicia, en la línea planteada por el informe final de la CVR en la línea de reforzar la capacitación a los magistrados, adecuar la legislación penal a los estándares internacionales y vigilar la constitucionalidad de la justicia militar y los regímenes de excepción.

Si bien el juicio a Fujimori constituye un caso emblemático para la lucha por la justicia también es cierto que éste constituye más una excepción que una regla. Así por ejemplo, organizaciones de derechos humanos han denunciado<sup>63</sup> que de de los 1626 procesos judicializados por delitos a los derechos humanos, el Ministerio Público archivó 953 sin informar a las partes interesadas de esta decisión, a lo que se suma importantes actos de

<sup>60</sup> Al respecto se puede revisar:

<http://peru21.pe/impres/noticia/gobiernoblinda-ffaa/2009-10-01/257538>

<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20091001/3/pagina/15>

<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20091002/9/pagina/15>

<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20091005/6/node/222748/total/15/pagina>

<http://elcomercio.pe/impres/notas/presidente-garcia-hace-defensa-ferrea-fuerzas-armadas/20091004/350620>

<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20091006/7/node/222948/total/15/pagina>

<sup>61</sup> Cuestión que se ha hecho evidente con la posible contratación del abogado que defendió a Fujimori durante su juicio por derechos humanos y corrupción, César Nagasaki, para la defensa de los militares involucrados en procesos judiciales. Contrato que sería pagado con fondos públicos del Estado Peruano y bajo la personal anuencia del Ministro de Defensa.

<http://www.larepublica.pe/politica/05/12/2009/ministro-rafael-rey-contratara-nakazaki>

<sup>62</sup> [http://www.diariolaprimeraperu.com/online/informe-especial/retrocesos-en-derechos-humanos\\_48759.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/informe-especial/retrocesos-en-derechos-humanos_48759.html)

[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/protegen-al-criminal\\_48160.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/protegen-al-criminal_48160.html)

<http://www.ideeleradio.org.pe/look/portal/article.tpl?IdLanguage=13&IdPublication=7&NrIssue=68&NrSection=30&NrArticle=26077>

<http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20091012/6/node/224319/total/15/pagina>

<sup>63</sup> [http://cnr.org.pe/nueva\\_web/nota.shtml?x=2056](http://cnr.org.pe/nueva_web/nota.shtml?x=2056)

hostigamiento a fiscales probos que están llevando adelante investigaciones fiscales contra altos mandos políticos y militares involucrados en violaciones a los derechos humanos en los años ochenta. Un caso emblemático en este sentido es el de la Fiscal Olazábal quien desde su jurisdicción en Ayacucho ha llevado importantes investigaciones como las matanzas de Cayara, Accomarca y Los Cabitos, en los que estarían involucrados funcionarios del estado, llegando incluso a denunciar penalmente al actual presidente de la República, Alan García. La Fiscal Olazábal ha venido siendo sistemáticamente excluida del proceso de nombramiento como fiscal titular así como afronta en enero del 2010 una denuncia por prevaricato interpuesta por la misma Fiscal de la Nación. Vale mencionar que ha sido justamente esta fiscal quien investigó y formuló la denuncia contra Abimael Guzmán en el caso Lucanamarca -misma que terminó en una condena a cadena perpetua contra el líder senderista y buena parte de su cúpula político militar- y quien ha abierto las fosas de Putis y el cuartel Los Cabitos para su exhumación. Esta acción ha sido considerada por el movimiento de derechos humanos como una acción de *intromisión y persecución*, además de ser un *mensaje por parte del gobierno al resto de fiscales que están investigando denuncias sobre violaciones a derechos humanos*. Su caso ya ha sido notificado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al Relator de Independencia para Jueces y Abogados de las Naciones Unidas.

#### CASO EMBLEMÁTICO DE LAS DIFICULTADES DEL DERECHO A LA JUSTICIA LA MASACRE DE PUTIS<sup>64</sup>

La comunidad de Putis, ubicada en las alturas del distrito de Santillana, provincia de Huanta, departamento de Ayacucho, está conformada por ocho anexos: Cayramayo, Rodeo, Rumichaca, Parombambilla, Vizcatán Orccoahuasi, Pampahuasi, Sayhua Llamanniyuq y Putis. Durante los años 1981 y 1982 el único puesto de la Guardia Civil cercano a Putis y alrededores es dinamitado. Luego de ello el gobierno de Belaunde Terry retira el puesto, permitiendo así el libre accionar de los subversivos en la zona. En enero de 1983 un grupo de Sendero Luminoso ingresa a Putis y sus anexos, y asesina a sus autoridades. Cunde el temor entre la población, e intimidados por los propios terroristas, casi todos se desplazan hacia los cerros llevando consigo sus pertenencias. Es que a partir de ello que los militares empiezan a acusar a la población de ser terroristas. El drama que vive la población desde entonces se agudiza cada vez más, debiendo alejarse permanentemente de sus pueblos para evitar los abusos tanto de militares como de senderistas. (...)

Un año después, en 1984 se instaló una base militar en Putis. Cansados del abuso de Sendero Luminoso, y confiando en el ofrecimiento de los militares de brindarles protección, en diciembre del 1984 alrededor de doscientos comuneros llegaron a la base militar instalada en Putis para afincarse cerca de ella y así vivir tranquilos. Sin embargo el día 13 de diciembre ocurrió uno de los crímenes más terribles de estos años. La madrugada de ese día se separó a las mujeres de los varones para violarlas sexualmente, los militares ordenaron que los varones cavaran una fosa supuestamente para la construcción de una piscigranja, pero concluido el trabajo fueron matando a la gente sin importarles que entre ellos hubiera mujeres, ancianos y niños. Más de 100 personas fueron ejecutadas extrajudicialmente esa mañana de diciembre.

Luego de esa masacre la base militar siguió instalada en la zona, pero ya no había población civil en la zona. El resto de la gente había huido hasta la selva y las partes más altas de la zona andina de Huanta. De

<sup>64</sup> Extraído en su totalidad de <http://justiciaparaputis.org/>

aquella barbarie durante años sólo se escucharon rumores, los hechos fueron ocultados por el Ejército y por el silencio de testigos demasiado atemorizados para hablar. Solamente después del fin del conflicto armado interno en el año 2000, hubo la posibilidad de sacar los hechos a la luz. Fue el periodista Edmundo Cruz Vílchez, de La República, quien el 27 de Noviembre de 2001 publicaba en ese diario el reportaje que informaba al país y al mundo de la matanza en Putis de más de 100 comuneros provenientes de diversos anexos del distrito de San José de Santillana. (...)

Debido a la publicación de esa información, se inició formalmente la investigación de estos hechos (Nº 481-2001) el 03 de diciembre del mismo año en la Fiscalía Mixta de Huanta, que despachaba el Fiscal Jaime Coasaca Torres contra el Gral. EP (r) Adrián Huamán Centeno y el Comandante EP Edmundo Obregón Valverde. Durante los años 2001 y 2002 se realizaron algunas diligencias de declaraciones testimoniales indagatorias, así como la solicitud de información dirigidas por el Ministerio Público al general EP de Ayacucho, a las comandancias del Ejército Peruano de Lima y al Ministerio de Defensa – MINDEF, de la relación del personal de la Base Militar de Putis, el domicilio de los militares investigados, la relación completa del personal oficial y sub oficial y subalterno y la identificación de los militares que usaron los apelativos: “Lalo”, “Bareta”, y Comandante “Oscar”. Ante dicha solicitud la respuesta fue que no existía información del personal militar de Putis, que el Gral. EP Huamán se encontraba en situación de retiro y por ello se ha perdido jurisdicción, y respecto del Cdte. EP. Obregón informaban que había fallecido el 04 de agosto de 1992 pero sin adjuntar la partida de defunción respectiva. Basado en la información de Edmundo Cruz y otros testigos, la Comisión de la Verdad y Reconciliación realizó una investigación del caso luego de lo cual emitió un informe en el que se concluye que en diciembre de 1984, 123 hombres, mujeres y niños de la zona fueron ejecutados por militares bajo la presunción de que simpatizaban con las acciones subversivas.

En el mes de mayo del 2003 la investigación fue remitida a la Primera Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho y se le asignó el Nº 39-2003. También en esta Fiscalía se presentaron diez denuncias en ese año y una más en el 2005 sobre los hechos denunciados, y en diciembre esta Fiscalía recibió el encargo de la Fiscalía de la Nación por intermedio de su Decano para que investigue estos hechos. Para dicha investigación se alcanzó el informe del caso por parte de la CVR, el mismo que concluye que los apelativos de los principales responsables son: Teniente Lalo, Capitan Bareta y Comandante Oscar, pero no se sabe sus verdaderos nombres. Se incorporó dicho informe a la investigación- (...) En diciembre del 2008, la Fiscalía comprende como investigado al Gral. Wilfredo Mori Orzo y a seis integrantes de su Estado Mayor, disponiéndose sus declaraciones indagatorias y la remisión de su hoja de servicios. (...)

La principal dificultad para avanzar en la investigación de la matanza perpetrada en Putis, es la negativa del Ministerio de Defensa para proveer a los órganos jurisdiccionales correspondientes, información sobre el personal militar que desarrollaba sus actividades en aquél tiempo, en la zona.

En el mes de Noviembre del 2004 la Segunda Fiscalía Penal Supraprovincial de Ayacucho realizó el registro e inmovilización de las cinco fosas con el apoyo técnico de un arqueólogo, y en presencia del gobernador de San José de Santillana y algunos familiares de las víctimas y (...) con la actuación del Equipo Peruano de Antropología Forense - EPAF. (...) Los informes concluyen que se ha determinado el hallazgo de 92 cuerpos, de los cuales 23 son mujeres, 48 son de menores de edad (38 corresponde a niños menores de 10 años). El 44.5% murió por lesiones producidas por armas de fuego. La distribución anatómica de las lesiones por arma de fuego difieren totalmente a la encontrada en conflicto armados, sugiriéndose que éste es más bien típico en el ataque de un grupo armado contra un grupo desarmado. Se recuperaron 150 artefactos de origen balísticos, las piezas reconocibles eran en su mayoría casquillos de calibre 7.62 x 51 mm y en menor número de calibre 9 mm. Todos los casquillos hallados independientemente del calibre tenían la inscripción “FAME” (Fábrica de Armas y Municiones del Ejército). Aún se encuentra pendiente el resultado del examen de ADN de las muestras extraídas a 43 familiares de las víctimas, por parte del laboratorio *The Bode Technology Group* de los Estados Unidos.

Por otro lado, está pendiente la elaboración de un **Plan Nacional de Investigaciones Antropológica Forenses** que permitiría la exhumación de las cerca de tres mil fosas detectadas y que den cuenta del posible paradero de los cerca de 14 mil desaparecidos productos de la violencia política. En este sentido, y durante la audiencia ante la Comisión Interamericana del 3 de noviembre, la representante del Ministerio Público señaló que entre el 2003 y el 2009, se habrían recuperado 1180 individuos, habiéndose identificado a cerca de la mitad (580) y entregándose a sus familiares unos 408 restos<sup>65</sup>. Según las mismas declaraciones, se estaría preparando un plan para la exhumación de 1588 fosas, siendo la última de ellas la llevada a cabo en santo Tomás de Pata (provincia de Angaraes, región Huancavelica) en donde se lograron exhumar los restos de 105 personas fallecidas en masacres entre 1984 y 1989 (100 fueron asesinadas por Sendero Luminoso y 5 por las Fuerzas Armadas).

Resolver el paradero de los desaparecidos así como el de penalizar a los responsables de aquellas muertes y reparara a sus víctimas sigue siendo una enorme deuda pendiente del Estado Peruano respecto a los ciudadanos que más sufrieron la guerra y la violencia.

### **3. Dificultades de las políticas de la memoria.**

Uno de los más importantes centros para la preservación de la memoria histórica lo constituye el Centro de Información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, encargada de preservar y facilitar el acceso al acervo dejado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Este centro permite el acceso gratuito a todos los documentos de la CVR así como contar con un local para ello.

Por otro lado se cuenta con el monumento “Ojo que llora”, memorial situado en Lima y que sirve de recordatorio de las víctimas del conflicto armado interno. Así mismo, se han levantado iniciativas locales y regionales de museos y recordatorios de la memoria, entre los que resalta el Museo de la Memoria de la Asociación Nacional de Familiares de Detenidos, Secuestrados y Desaparecidos del Perú – ANFASEP en la ciudad de Ayacucho. La mayoría de estas iniciativas se mantiene gracias a las propias organizaciones de víctimas con apoyos puntuales de parte de los gobiernos locales.

Así mismo, luego de un debate público en el que incluso sectores del gobierno rechazaron de manera abierta la recepción de fondos del gobierno alemán, está en proyecto la construcción del Museo de la Memoria. Proyecto que tiene como presidente de la comisión organizadora a Mario Vargas Llosa y como miembros a importantes intelectuales<sup>66</sup>. A pesar del clima de hostilidad política, el proyecto sigue avanzando y se

---

<sup>65</sup> Durante el 2009, se habrían llegado a rescatar 337 restos, 134 identificado y 66 entregados a las familias.

<sup>66</sup> Monseñor Luis Bambarén, Enrique Bernal, Fernando de Szyszlo, Salomón Lerner, Frederick Cooper y Juan Manuel Ossio.

espera que para el 2010 pueda colocarse la primera piedra. El proyecto original busca colocar de manera estable la actual exposición fotográfica "Yuyanapaq" así como material recogido en múltiples iniciativas de memoria locales y regionales.

## **II. REFORMAS INSTITUCIONALES**

La Comisión de la Verdad y Reconciliación, como parte de su informe final, dejó una serie de recomendaciones a la sociedad peruana para la transformación de lo que llamó el *pacto social*, y que puede resumir en la transformación de sus instituciones democráticas así como la implementación de garantías de no repetición. Estas recomendaciones fueron agrupadas en 4 grupos y que a la vez que configuraron recomendaciones para las garantías de no repetición del conflicto armado (y/o de las condiciones que le dieron origen) constituyen importantes puntos de referencia para afianzar el propio proceso de democratización.

Las recomendaciones que se dieron fueron:

1. Fortalecer la presencia de la autoridad democrática. Con especial preocupación por:
  - El mantenimiento del orden interno y acceso a la justicia
  - Generar oportunidades de desarrollo
  - Fortalecimiento de Organizaciones políticas y sociales
2. Afianzar la institucionalidad democrática
3. Reformar el sistema de administración de justicia
4. Promover una reforma educativa

En este sentido, y a 6 años de entrega del informe final, es notable la paralización del proceso de reforma institucional que nació de la transición democrática. Esta debilidad se debe no sólo a una incapacidad de gestión y dotación de servicios básicos sino a una profunda falta de voluntad política desde las políticas de gobierno.

### **1. Fortalecer la presencia de la autoridad democrática.**

Entre las recomendaciones dadas en este acápite resaltaremos los relacionados a la seguridad ciudadana y a la generación de oportunidades de desarrollo por tratarse de temas más fuertemente vinculados con las preocupaciones de la presente investigación.

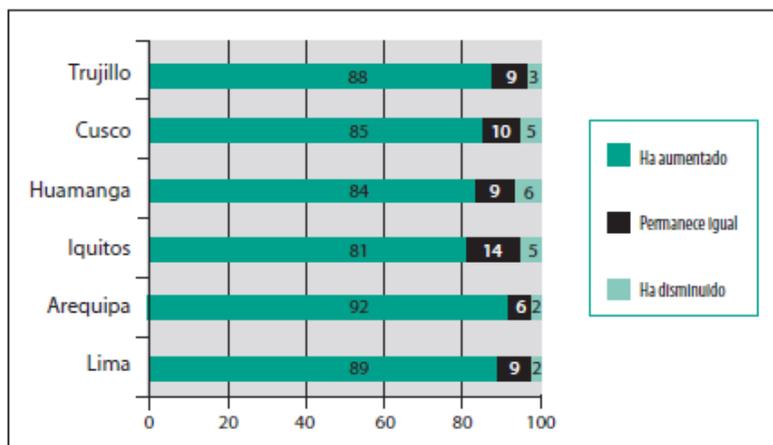
#### ***El mantenimiento del orden interno***

Una de las mayores dificultades para los avances en este sector es la paralización del proyecto de reforma policial que tenía como pilares fundamentales la modernización de la policía y su fortalecimiento como principal actor para el orden interno. Más que hacer

un análisis de la situación de seguridad interna y seguridad ciudadana en específico nos interesa resaltar las debilidades de los actores involucrados. Tener fuerzas del orden débilmente capacitadas y una institucionalidad que no permite ni la vigencia de las garantías fundamentales ni la imposición del principio de autoridad con eficiencia constituye una de las principales debilidades para la gobernabilidad. Una de los pocos instrumentos con los que se cuenta en el país para acercarse al tema es la “Encuesta de victimización” del Ministerio del Interior que permite el levantamiento de datos desagregados y relevantes. Sin embargo, señala el sociólogo Basombrío, *el proceso de recolección de datos no se realiza con la suficiente rigurosidad, los criterios y las definiciones cambian constantemente, y no existen mecanismos de supervisión adecuados. Esta situación sigue siendo un déficit de partida para el desarrollo de cualquier política pública exitosa, y tiene que ser revertida con urgencia por las autoridades*<sup>67</sup>.

En este sentido es interesante apreciar la percepción acerca del aumento de la inseguridad ciudadana en varias de las principales ciudades:

**Gráfico 3** ¿Considera usted que en los últimos años el delito en el Perú ha aumentado, ha disminuido o permanece igual? (%)



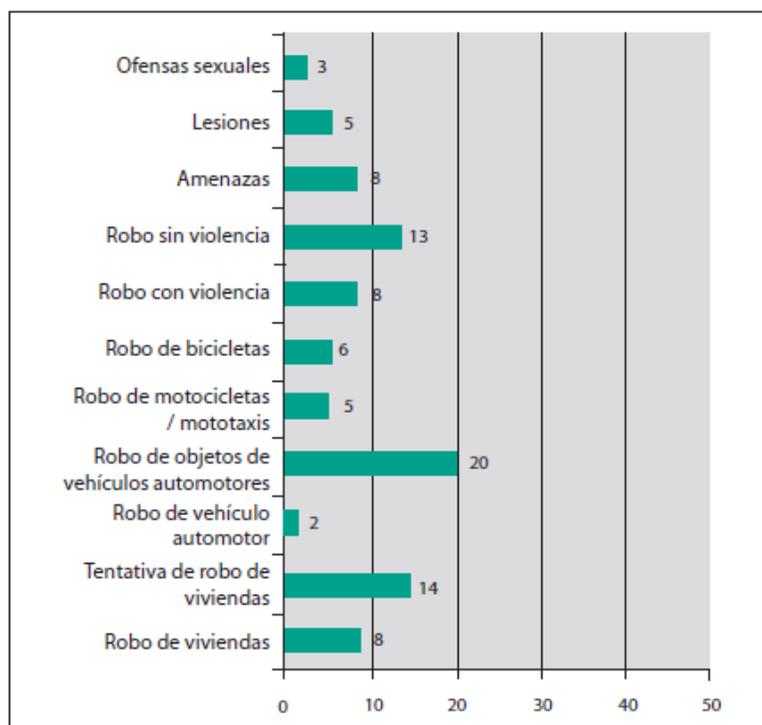
Fuente: Encuesta de victimización MININTER. Elaboración propia.

Citado en: BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007 (p.23)

Siendo el delito señalado más común los robos de diverso tipo.

<sup>67</sup> BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007. (p. 7).

**Gráfico 2** Victimización durante los últimos 12 meses  
**Encuesta de victimización 2005**  
**Datos para Lima Metropolitana y el Callao (%)**



Fuente: Encuesta de victimización MININTER. Elaboración propia.

Citado en: BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007 (p.37).

Si contrasta esto con la imagen de la policía en diversos sectores de la sociedad entramos a una situación crítica en el cual, en promedio, la evaluación es de regular a malo.

**Cuadro 2** ¿Calificaría la labor de la Policía Nacional como muy buena, buena, regular, mala o muy mala? (%)

|           | Total | Nivel socioeconómico |               |               |            | Zona         |            |          |           |        |
|-----------|-------|----------------------|---------------|---------------|------------|--------------|------------|----------|-----------|--------|
|           |       | Marginal             | Bajo inferior | Bajo superior | Medio/alto | Casco urbano | Cono Norte | Cono Sur | Cono Este | Callao |
| Muy buena | 0,8   |                      | 1,2           | 1,3           |            | 1,3          |            | 1,1      | 1,0       |        |
| Buena     | 14,0  | 16,0                 | 10,2          | 15,0          | 17,2       | 15,8         | 10,5       | 12,9     | 10,8      | 24,5   |
| Regular   | 66,0  | 67,0                 | 67,1          | 65,6          | 63,4       | 60,5         | 76,3       | 67,7     | 63,7      | 60,4   |
| Mala      | 14,6  | 12,8                 | 16,8          | 12,5          | 16,1       | 17,8         | 9,6        | 16,1     | 17,6      | 7,5    |
| Muy mala  | 4,1   | 2,1                  | 4,2           | 5,6           | 3,2        | 4,6          | 2,6        | 1,1      | 6,9       | 5,7    |

Fuente: Encuesta Imasen. Elaboración propia.

Nota: La diferencia para llegar a 100% está en "No sabe/no responde".

Citado en: BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007 (p.50).

Hay que tener en cuenta que la Policía Nacional del Perú no es el único actor involucrado en el campo de la seguridad habiendo también una unidad llamada “serenazgo” de jurisdicción municipal y que cumple las labores de baja policía. Así, paradójicamente, en *donde se concentra la clase media y hay mejores servicios de serenazgo, sólo 36,8% de la población aprueba a la Policía. En cambio en el Callao, en donde la delincuencia campea en la mayoría de los distritos y la PNP es la única opción disponible, la cifra se eleva a 60,4%*<sup>68</sup>. Así mismo, *las personas más preocupadas por el incremento de este fenómeno están en el Cono Sur, con 69,9%, y las menos preocupadas, en el Callao, con 50,9%. En todos los casos, las cifras de quienes perciben que ha habido un aumento están alrededor de 20% menos que en la Encuesta de Victimización del Ministerio del Interior de un año antes*<sup>69</sup>.

Un buen ejemplo de la situación de inseguridad constituye el temor a ser víctimas de la violencia de las pandillas juveniles (las llamadas gangs en inglés), nivel que llega a cerca del 70% en sectores populares, *y los que la consideran muy probable este hecho representan 25,5%. En cambio, en sectores medios y altos, los que lo consideran probable son sólo 28% y los que lo consideran muy probable, 9,7%. Entonces, la preocupación es bastante mayor en los conos de la ciudad que en el casco urbano. En el Cono Norte, las personas que piensan que es muy probable que sean agredidas por una pandilla llegan a 28,1%, mientras que en el casco urbano esta percepción baja a 14,5%*<sup>70</sup>. Frente a esta situación que mezcla una alta sensación de inseguridad con una baja

<sup>68</sup> BASOMBRÍO Op cit (p.49)

<sup>69</sup> Op cit p. 25

<sup>70</sup> Op cit p. 31

confianza en los actores que deberían brindarla la demanda principal es por la de transformar las situación de fragilidad social (falta de empleo por ejemplo) y el aumento de las penas.

**Gráfico 12 Frente a la delincuencia, ¿a qué tres aspectos les prestaría más atención? Lima (%)**

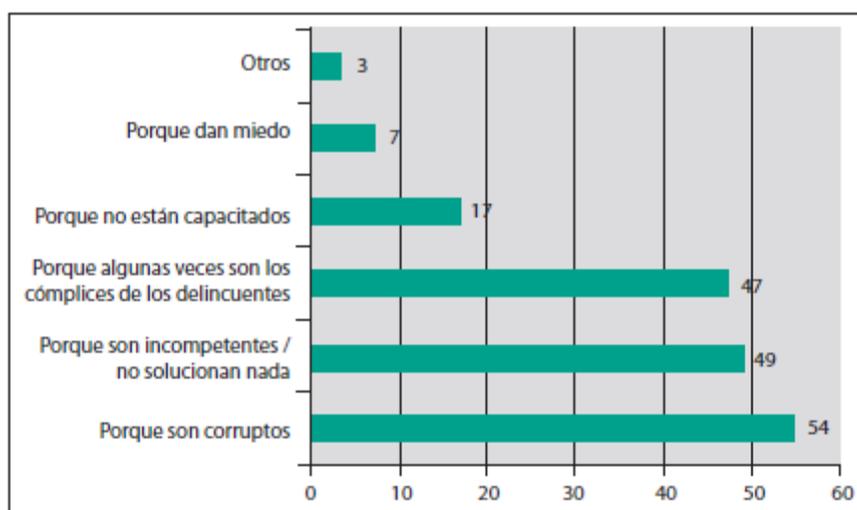


Fuente: Encuesta de victimización MININTER. Elaboración propia.

Citado en: BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007 (p.57).

En lo específicamente referido a la desconfianza en la Policía ésta se debe a la percepción generalizada de que son corruptos e ineficientes para mantener el orden interno.

**Gráfico 1 ¿Por qué no confía en la Policía Nacional? (%)**

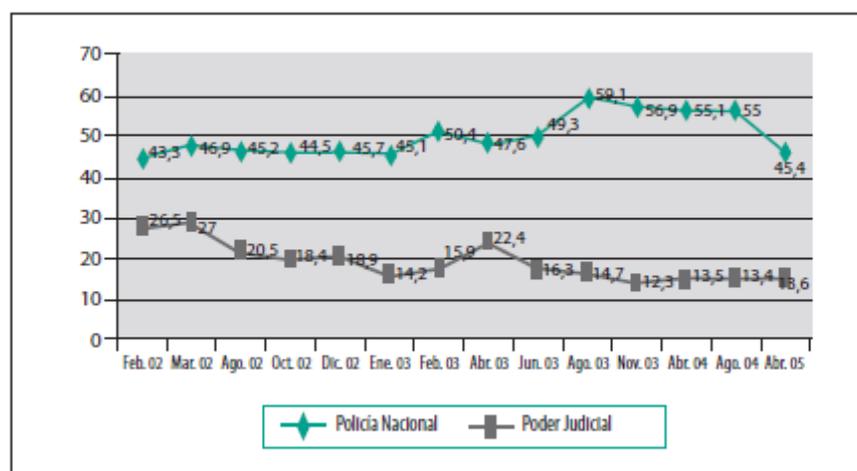


Fuente: Encuesta de victimización MININTER, noviembre del 2005. Elaboración propia.

Citado en: BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007 (p.74).

Es indudable que no contar con instituciones y personal que puedan garantizar niveles básicos de seguridad aumenta en los ciudadanos la desconfianza hacia el principio de autoridad y favorece el tener que arreglar muchos de los problemas fuera de los cauces establecidos por la ley. Tanto más cuando los niveles de aprobación del poder judicial se encuentran casi 30 puntos por debajo de las fuerzas del orden. Un caso especialmente sonado fue el de las amenazas a la Fiscal Rosa Vega Luján en la ciudad de Trujillo quien tuvo que abandonar la investigación sobre la formación de grupos para policiales en la región luego de que su familia y ella misma fura víctimas de actos de hostigamiento y amenazas. La Fiscal Luján había acusado al coronel PNP Elidio Espinoza y a sus subordinados de secuestro y asesinato de cuatro delincuentes que según versiones oficiales, habría muerto en un enfrentamiento a balazos. Sin embargo, familiares de las víctimas y testigos de los hechos denunciaron que no hubo dicho intercambio de fuego y que, por el contrario, fueron detenidos, secuestrados y luego ejecutados. Ante la falta de garantías y la denuncia pública, la fiscal decidió dejar el caso. Situaciones como ésta se reproducen a lo largo del país, habiendo un ambiente propicio para la corrupción y la impunidad y en los cuáles se pone en videncia la debilidad de las instituciones que conforman el sistema judicial.

**Gráfico 9 Aprobación del Poder Judicial y de la Policía Nacional (%)**



Fuente: Encuestas Imasen, Lima. Elaboración propia.

Citado en: BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007 (p.30).

Finalmente mencionar que la ausencia de una reforma profunda del sistema de seguridad interno continúa teniendo fuertes estragos en la institucionalidad democrática,

fortaleciendo el discurso autoritario en aras a la estabilidad así como desprotegiendo a la ciudadanía en el cuidado y soporte de sus garantías fundamentales<sup>71</sup>.

### *Generar oportunidades de desarrollo*

Tal vez el espacio más importante para el acuerdo de políticas de desarrollo sea el **Acuerdo Nacional**, suscrito el 22 de julio de 2002 por el Presidente Alejandro Toledo, entre organizaciones políticas, sociales y religiosas, con la intención de establecer un nuevo pacto social que orientara la marcha del Estado luego de las graves situaciones de violencia vividas en las décadas del 80 y 90<sup>72</sup>. En él se establecen 29 políticas de estado que fueron consensuadas y construidas entre el gobierno, las principales fuerzas políticas de la transición e importantes sectores de la sociedad civil.

Justamente el Grupo de Trabajo de Seguimiento al Acuerdo Nacional -conformado por algunas de las instituciones que integran el Foro del Acuerdo Nacional - ha elaborado un informe balance de avances y pendientes de lo avanzado entre julio del 2006 y julio del 2008<sup>73</sup> que desarrolla una serie de indicadores que propone al estado para operativizar los acuerdos así como poder medirlos en el tiempo. Se sugiere desarrollar medidas de protección social que prevean el impacto en este sentido. Esta preocupación se agrava cuando se comprueba las dificultades en los sistemas de información pública que suelen presentar los siguientes problemas<sup>74</sup>:

*a) Las entidades públicas tienen una marcada tendencia a organizar la información de acuerdo con los servicios que prestan y no con las condiciones de vida de la población.*

*b) La información disponible no considera suficientemente el criterio de etapas del ciclo vital ni las variables de sexo y territorio, de modo que es difícil encontrar la información específica para cada grupo etario.*

<sup>71</sup> Se hará más referencia a este punto en la sección de conflictos sociales.

<sup>72</sup> El Acuerdo Nacional plantea en sus Políticas Uno y Dos, una estrecha vinculación con los derechos humanos. La primera Política, denominada “Democracia y Estado de Derecho”, establece la necesidad de democratizar la vida política, afirmar la identidad nacional, erradicar la violencia, y descentralizar la política de manera que se contribuya a propiciar un desarrollo integral, armónico y sostenido en el Perú. La segunda Política, por su parte, se titula “Equidad y Justicia Social”, y se encuentra orientada a lograr la reducción de la pobreza, la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, así como el acceso universal a una educación, salud y seguridad alimentaria de calidad.

<sup>73</sup> La metodología para elaborar el informe consistió, en primer lugar, en la revisión de las matrices de las políticas de Estado, a fin de conocer a cabalidad los objetivos, políticas, indicadores y metas, e identificar a los sectores o instituciones del Estado a cargo de su cumplimiento y solicitarles información necesaria para el seguimiento. Asimismo, con miras a complementar la información obtenida, se invitó a representantes de instituciones y a expertos en los temas tratados. Finalmente, el informe incluye conclusiones y recomendaciones. Por las características de la información y las posibilidades del Grupo, el seguimiento mide resultados, es decir, es una evaluación del impacto de las políticas, y no busca determinar la relación costo-beneficio de su implementación, ni evaluar la gestión o los procesos llevados adelante.

<sup>74</sup> ACUERDO NACIONAL. *Informe de Seguimiento 2006 – 2008*. Lima. 2009. (Tomo 2: Equidad y Justicia social (p.38)

*c) Algunos ministerios que tienen la rectoría sobre determinadas políticas no disponen de sistemas de información que permitan dar cuenta del conjunto de datos relativos a esas políticas en los diferentes niveles de gobierno, y solo registran lo que hacen sus propias dependencias.*

*d) En muchos casos la información no está disponible en las páginas web o en los portales de transparencia de los sectores o, cuando lo están, no se puede acceder a sus bases de datos.*

El informe señala que se centraliza en el enfoque de desarrollo humano como enfoque estratégico para el desarrollo social, enfoque que *impulsa estrategias proactivas que ponen énfasis en la construcción de un piso común de ciudadanía para todas y todos los peruanos*<sup>75</sup> (...) y en el cual hay que asumir a la lucha contra la pobreza como *parte de una estrategia integral de desarrollo que contemple tanto el acceso universal a los servicios públicos (salud, educación, carreteras, agua, electrificación y seguridad) y su mejora, como la promoción de la inversión, el empleo digno y la gestión adecuada del ambiente*. Así mismo, y en detrimento de programas sociales focalizados en la asistencia social, las estrategias que nazcan de este enfoque *debe desarrollarse con la participación de todos los sectores de la sociedad en los procesos de toma de decisiones, especialmente de las organizaciones que representan a aquellos que viven en situación de extrema pobreza*.

Una de las principales preocupaciones expresados en el informe está relacionado al impacto que la crisis económica va a tener en el Perú y su repercusión en temas claves para el desarrollo como el recorte del gasto social en programas de lucha contra la pobreza, la atención de la salud pública, la desnutrición infantil y la generación de empleos. Para lo cual se pide implementar medidas de protección social de las personas vulnerables.

En cuanto a la evaluación propiamente dicha, de los 53 indicadores desarrollados para la **política de reducción de la pobreza** (política 10), solo 33 de ellos han podido ser utilizados para comparar avances entre el 2005 o 2006, y el el 2007. Lo otros constituyen indicadores nuevos que no han sido desarrollados aplicados en años anteriores, por lo que no es posible hacer la comparación de avances. De esos 33, 20 muestran avances respecto a los años anteriores, 8 han empeorado y 5 permaneces casi iguales. Los retrocesos se concentran en el campo de atención a niños y niñas (prevalencia de la densutrición infantil, porcentaje de niños menores de 5 años con controles de crecimiento y desarrollo (CRED), nivel educativo a menores de 15 años) y cobertura de seguridad social a trabajadores de micro y pequeña empresa (MYPES) en cuanto a pensiones y salud<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Op cit p.6.

<sup>76</sup> Mayores referencias en: Anexo “Indicadores seleccionados para la matriz de seguimiento al Objetivo II y Políticas específicas d ela política 10: reducción de la pobreza”. ACUERDO NACIONAL. *Informe de Seguimiento 2006 – 2008*. Lima. 2009. (Tomo II: Equidad y Justicia social 46).

## 2. Afianzar la institucionalidad democrática.

En este acápite de las recomendaciones de la CVR nos centraremos en lo relacionado a la reforma de las fuerzas armadas y la presencia democrática del estado por ser los temas con mayor relevancia para el campo de los derechos humanos.

### *La reforma de las Fuerzas Armadas.*

El informe de la CVR señaló que cerca del 37% de las víctimas fatales del conflicto armado interno peruano fueron producto del accionar de las fuerzas armadas, y que incluso en ciertos lugares y momentos se desarrollaron prácticas sistemáticas y generalizadas de graves violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, y una vez acabado el conflicto, no se han realizado las reformas necesarias para que el aparato de seguridad del estado, en sus tres armas, puedan ejercer la función constitucionales *de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República* (art. 165) o de asumir el control del orden interno en situaciones de emergencia (de conformidad con el artículo 137). Las principales recomendaciones en este sentido brindadas pro el informe fueron:

- √ Subordinación de las políticas de seguridad nacional a la autoridad civil, expresada en el Ministerio de Defensa y control civil democrático en servicios de inteligencia militar
- √ Regulación de estados de excepción y derogación de normas que brinden competencias a las FFAA en situaciones de orden interno.
- √ Profesionalización de la Policía Nacional en tanto institución civil no militarizada, subordinada al Ministerio del Interior.
- √ Incorporación de los derechos humanos dentro de todas las carreras de las fuerzas del orden.
- √ Crear la Defensoría del Militar

De todas ellas, ha habido avances en contar con un liderazgo civil en el sector Defensa y en la incorporación de cursos de derecho internacional humanitario (DIH) en el Centro de Altos Estudios Nacionales<sup>77</sup> (CAEN, ex Centro de Altos Estudios Militares) quien incluso cuenta con una maestría en derechos humanos, DIH y resolución de conflictos. Sin embargo, y tal como se ha visto en las secciones de acceso a la justicia y como se verá en lo relacionado con el comportamiento de las FFAA en conflictos sociales; la transparencia del sector así como su control constitucional siguen siendo retos para el futuro. No se tiene información más precisa al respecto.

---

<sup>77</sup> Según su página web, el CAEN es *la Institución Académica de más alto nivel del Sector Defensa, encargada de la capacitación y perfeccionamiento en Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional*. Mas información en <http://www.caen.edu.pe/>

### ***La presencia democrática del Estado en el territorio nacional: el proceso de descentralización***

El proceso de descentralización del Estado Peruano viene de una incipiente trayectoria que se inicia en el 2002 con las leyes de modernización<sup>78</sup> y de bases de descentralización que instauran los primeros arreglos organizacionales e institucionales para la reforma del Estado. Con la promulgación de la **Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783** (2002) se constituye formalmente el proceso de descentralización<sup>79</sup>, complementándose a nivel normativo la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158** (LOPE) y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforma<sup>80</sup>. La base institucional designada es el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) y la Ley de Organización y Funciones- LOF de los sectores<sup>81</sup>. Las competencias de los gobiernos regionales y locales se declaran en el año 2003 con la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 LOGR)<sup>82</sup> y su

<sup>78</sup> La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado – Ley 27658 declara al Estado Peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Y tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mayor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando los recursos públicos.

<sup>79</sup> En esta norma se desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

<sup>80</sup> Lamentablemente, la LOPE recién se promulga en diciembre de 2007 en un momento ya tardío de la delimitación de competencias dado que las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales habían ya establecido dichas funciones. En todo caso, la LOPE ratifica el rol rector de los Ministerios, la delimitación de las competencias exclusivas y compartidas del Estado, y los mecanismos de coordinación intergubernamental necesarios. El mandato constitucional es que los niveles de gobierno armonicen sus políticas.

<sup>81</sup> De acuerdo al artículo 4° de la LOPE, las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, entre otras son las de diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Asimismo, en el artículo 5°, en el ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales está regido por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de las Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios (LOF) y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda. Estas LOF deben acompañarse de matrices concertadas y validadas de distribución intergubernamental de competencias, procesos que vienen dándose en consulta desde el 2008 hasta la actualidad con serios retrasos dada la complejidad en la superposición de las normas y la poca disposición de efectivizar la transferencia real de las competencias, funciones y recursos a los niveles subnacionales.

<sup>82</sup> De acuerdo al artículo 5° de la LOGR, la misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región. En el artículo 47°, se indica que las funciones de los gobiernos regionales en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología y recreación, entre otras, es la de formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las

modificatoria N° 27902, y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)<sup>83</sup>. Para Enero del 2010 podemos afirmar que los principales retos que afronta el proceso de descentralización son básicamente tres. El primero, la implementación del Plan de Capacitación en Gestión Pública<sup>84</sup> a nivel regional, con la finalidad de mejorar su capacidad de gestión y acelerar el proceso ordenado de transferencias.

Seguido a esto sigue pendiente la implementación del Consejo de Coordinación Intergubernamental –formada según Decreto Supremo 079-2009. que constituye la instancia para el diseño concertado de políticas nacionales con todos los niveles de gobierno, y con consejos específicos para atención a los sectores, ya está aprobado para constituirse y su Reglamento definido. Su funcionamiento es urgente para poder iniciar el ejercicio de las competencias compartidas, definidas tanto en la LOPE y en las LOF de los Ministerios.

---

políticas regionales educativas y desarrollo de la cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación. De acuerdo con la LOGR los gobiernos regionales pueden elaborar planes de Desarrollo Concertado, y tiene a su cargo, junto con los gobiernos locales, la gestión de servicios educativos con criterios de interculturalidad, la salud pública, y la participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados. Asimismo, cuentan con una Gerencia de Desarrollo Social que se ocupa de los asuntos relacionados con educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción de empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades, todos ellos temas vinculados a la satisfacción de los derechos humanos. A través de las Direcciones Regionales, se ocupan de la titularidad de la prestación de los servicios, los mismos que por convenios de delegación de competencias pueden transferir a las municipalidades si acreditan capacidad técnica y administrativa para ello (ese es el sustento del Plan Piloto de Municipalización, por ejemplo). Además, los gobiernos regionales cuentan con una Gerencia de Recursos Naturales, Gestión y Medio Ambiente, encargada de formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático; y una Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, encargada de planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación del territorio regional, así como organizar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial; y **una Dirección regional de energía y minas, encargada de la fiscalización a las empresas mineras y aprobación de los estudios ambientales.**

<sup>83</sup> En el caso de los Gobiernos Locales, la Ley Orgánica de Municipalidades LOM dispone que el Concejo Municipal apruebe los planes de desarrollo municipal. Además, las Municipalidades Provinciales se encargan de las problemáticas de vivienda, agua, residuos (medio ambiente), saneamiento, salud, educación, desarrollo social, Defensorías Municipales de Niños y Adolescentes, programa de vaso de leche y participación ciudadana. Además, las municipalidades deben aprobar un Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial que identifique las áreas de conservación ambiental. Asimismo, las municipalidades provinciales tienen competencia para aprobar planes y políticas locales en materia ambiental y proponer la creación de áreas de conservación ambiental, mientras que las municipalidades distritales tienen competencia para fiscalizar y controlar las emisiones de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y del ambiente.

<sup>84</sup> En agosto de 2008 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública 2008-2011, con el objetivo de fortalecer o desarrollar un conjunto de competencias deseables en los gobiernos regionales y locales para la gestión pública en base a conocimientos, habilidades y actitudes para gerenciar el cambio en el ejercicio público ético y el buen gobierno. La elaboración de dicho plan ha significado la revisión, análisis y procesamiento de los organigramas de las diversas entidades gubernamentales a nivel regional, provincial y distrital, a efectos de priorizar los principales cargos y funciones que idealmente se deben crear y cumplir de acuerdo a la normativa existente, así como de los instrumentos de gestión revisados y las diversas leyes emitidas y comprendidas como marco normativo del funcionamiento de entidades ediles.

Finalmente, el fortalecer y consolidar la gobernabilidad local y regional, que incluye el desarrollo de competencias de los propios gobiernos regionales y locales para la concertación y la gobernanza, y que permita a los diversos actores sociales y políticos de la sociedad civil local y regional apropiarse del proceso de descentralización para el impulso de políticas de desarrollo social.

### **3. Reformar el sistema de administración de justicia**

En esta sección nos referiremos a los ámbitos de administración de justicia no vinculados a los procesos de graves violaciones a los derechos humanos de la época del conflicto armado, por haberse tratado en la sección de justicia transicional. El interés de esta sección es básicamente poner en evidencia la debilidad del sistema de administración de justicia no sólo para resolver de manera eficiente a los diversos conflictos legales en los que se involucran los ciudadanos, sino la práctica inexistencia de un sistema de lucha contra la corrupción que permita ejercer un control sobre la transparencia dentro de los recursos públicos.

Lamentablemente no hemos encontrado fuentes que den información sobre el estado de la cuestión de manera global, entre otros motivos, porque son pocas las instituciones dedicadas a seguir de cerca este sector. Tal vez el espacio más interesante para acercarnos a la reforma de justicia este relacionada a los avances del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia dejada por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia CERIAJUS<sup>85</sup>. Uno de los aspectos más interesantes del CERIAJUS es que además de la participación de los sectores directamente involucrados -como el Ministerio de Justicia, el poder judicial, la defensoría del Pueblo, La fiscalía de la Nación, el Consejo Nacional de la Magistratura y su Academia, el Tribunal Constitucional- el CERIAJUS está conformado por representantes de la sociedad civil como especialistas en la materia del Foro del Acuerdo Nacional, Colegio de Abogados de Lima y Decanos de Facultades de Derecho.

Este plan contiene seis líneas prioritarias de intervención más un plan estratégico que desarrolla cada una<sup>86</sup>:

---

<sup>85</sup> Creada por el Congreso de la República mediante Ley N° 28083 el 4 de octubre de 2003 con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Con fecha 24 de abril del 2004, la **CERIAJUS**, cumpliendo el encargo encomendado por su Ley de creación, concluyó con el mandato conferido e hizo entrega al Presidente de la República el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia, como propuesta integral y concertada de un acuerdo político institucional, logrado entre todas las entidades que conforman el sistema de justicia. Este documento contiene una serie de propuestas de carácter normativo, que van desde la reforma parcial de la Constitución hasta la reforma a las leyes orgánicas, códigos y normas conexas. A fin de impulsar, coordinar y orientar el proceso legislativo de reforma del Sistema de Justicia el Congreso de la República acordó crear una comisión especial de estudio del mencionado plan. Información extraída de la página web del CERIAJUS: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/presentacion.htm>

<sup>86</sup> A su vez manejaba 10 propuestas principales:

1. Acceso al ajusticia
2. Políticas anticorrupción, eticidad y transparencia
3. Modernización del despacho jurisprudencial
4. Recursos humanos
5. Gobierno, administración y presupuesto
6. Predictibilidad y jurisprudencia
7. Reforma del sistema penal
8. Adecuación normativa

A seis años de comenzado el proceso podemos señalar que éste, con excepción de algunas iniciativas, su implementación es insuficiente. Donde ha habido más avances ha sido en la formación de la Comisión de revisión del Código Procesal Penal (que tiene como mayores retos la adecuación de la normativa interna a los estándares penales acordados con el Estatuto de Roma en delitos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario) y la implementación del Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUSPER), quien viene realizando una interesante labor para el fortalecimiento de la justicia de paz y de la carrera judicial. Así mismo, cabe mencionar el aporte del Congreso a la reforma con la aprobación de la Ley de Carrera Judicial (Ley N°29277, del 7 de noviembre del 2008).

Sin embargo no se ha logrado uno de los principales objetivos, la implementación de un mecanismo de coordinación inter institucional y se ha formado una Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Justicia del Congreso (el 14/10/2004); es decir, casi volver a comenzar el diseño del instrumento. Así mismo podemos señalar como principales puntos de preocupación:

- ✓ El débil acceso a la información de las sentencias judiciales, en especial, las emitidas por la Corte Suprema<sup>87</sup>. Esto contribuirá significativamente no sólo a mejorar el acceso sino también a elevar los niveles de confianza en el sistema.

- 
- Reforma parcial de la Constitución de 1993
  - Establecimiento de una política de acceso a la justicia
  - Defensa de los intereses judiciales del Estado
  - Plan integral de prevención y sanción de actos de corrupción
  - Reformulación de los criterios de idoneidad de los magistrados
  - Plan de mejora de servicios judiciales
  - Plan de descarga procesal
  - Bases para la Ley de carrera judicial y fiscal
  - Mejora y difusión de la jurisprudencia
  - Reforma procesal penal. Recomendaciones de la CVR

<sup>87</sup> Mayores referencias en el Informe Defensorial 109 [Informe Defensorial N° 109](#)

“Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la Reforma de la Justicia en el Perú. Generando consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán”. Ya existe un sistema de publicidad de resoluciones de la Corte Suprema.

- ✓ Débil voluntad política en el Congreso para el debate de reforma constitucional en materia de administración de justicia.
- ✓ Estado de rebeldía de la justicia militar sobre el control constitucional, situación que ha sido declarada por el Tribunal Constitucional y observada en varias ocasiones por la Comisión Interamericana.
- ✓ Permanencia de márgenes de discrecionalidad en la selección de magistrados y consejeros. Reforzado porque el propio reglamento no considera los pesos de cada campo de evaluación.
- ✓ Debilidad del sistema anticorrupción. Muestra de ello ha sido el desmoramiento del órgano de control externo que constituía la Oficina nacional Anticorrupción – ONA a los pocos meses de formada en el 2007.

En este sentido vale recordar lo señalado por estudiosos del fenómeno de la corrupción en América Latina como Blake y Morris<sup>88</sup> quienes señalan que *la corrupción tiene fuertes efectos en la gobernabilidad democrática ya que está no está relacionada únicamente con el estado de derecho o la forma de acceso al poder sino además con el control sobre lo que las agencias de gobierno hacen para resolver ciertos conflictos colectivos*. Preocupa de especial manera que pese a que haya un interés de ciertos sectores de la sociedad civil, no exista una real vigilancia de los recursos públicos y que por el contrario, haya un sentimiento generalizado de indefensión e impunidad respecto al sistema de justicia.

Ya desde finales de los noventa, existía lo que se llamó el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del estado (Consucode) encargado de manejar y supervisar el sistema de compras públicas. Sin embargo esta entidad fue modificada a comienzos del 2008 (vía Decretos Legislativos 1017 y 1018) que desactivaban Consucode y formaban el Organismo Superior de Contrataciones del Estado (OSCE) y Perú Compras. El primero, encargado de llevar el registro Nacional de Proveedores y el segundo, de compras de gran volumen integrando necesidades de diversos sectores. Sin embargo el mismo decreto 1017 recortó las funciones OSCE quitándole competencia para revisar contratos menores a dos millones de soles (cerca de 700 mil dólares americanos). Monto que ahora queda a discreción de las propias instancias interesadas y sin ningún control centralizado. Parte de las nuevas disposiciones incluye que si un proveedor siente que el estado no ha cumplido sus compromisos, la única instancia con la que cuenta para la presentación de su queja es la propia instancia con la cual se llevó a cabo el acuerdo. Así no sólo queda un enorme parte del gasto público desregulado sino que se afecta el propio acceso a la justicia de los proveedores

Una de las principales limitaciones para la elaboración de una política pública contra la corrupción consistente es la ausencia de un diagnóstico adecuado del fenómeno. Para el Grupo de Trabajo contra la Corrupción<sup>89</sup> los escenarios de mayor corruptibilidad son: a)

<sup>88</sup> BLAKE, Charles H. y MORRIS, Stephen D. (eds.). *Corruption and Democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh. 2009. (p.60) (traducción nuestra)

<sup>89</sup> Red de Instituciones compuesto por organizaciones como Forum Solidaridad Perú, Consorcio Justicia Viva, Red Jubileo Perú, Instituto de Defensa Legal (IDL), Red Perú, Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), Movimiento Ciudadano Para

*las grandes concesiones de recursos naturales e infraestructura, b) la centralización de recursos públicos por encima de los procesos de descentralización y participación ciudadana, c) el manejo de los programas sociales, principalmente educación y salud por su alta repercusión social, y d) vulnerabilidad de los sectores de Defensa e Interior, debido a su elevado presupuesto y el secretismo de sus contrataciones*<sup>90</sup>. A esto se suma el que aún no se ha aprobado el Plan Nacional contra la corrupción que lleva en proceso de formulación y reformulación desde el 2006.

#### **4. Promover una reforma educativa**

Este es uno de los campos en los que ha habido más avances en materia de reforma institucional y que se ha implementado en el marco de la descentralización de competencias a los gobiernos locales y regionales. En el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales han iniciado desde hace algunos años propuestas innovadoras a favor de la calidad de la gestión educativa y la mejora de la calidad de los aprendizajes, que han exigido pensar nuevos modelos de gestión de la educación en base a la normativa y las políticas educativas.

Desde el nivel nacional, teniendo como base el marco normativo de la Ley General de Educación<sup>91</sup> y las normas de descentralización (Ley Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, así como la LOPE), la efectivización gradual de la transferencia de funciones en educación, el debate para la formulación de la Ley de Organización y Funciones, y las propuestas de modernización y de fortalecimiento de la gestión descentralizada impulsadas desde la PCM, resultan oportunidades de reforma institucional que el sector educación puede aprovechar para implementar cambios sustantivos en la calidad educativa. Un instrumento fundamental en materia de lineamientos educativos es el **Plan de Educación para Todos** como una política pública nacional elaborada para el logro de las metas de Dakar y los Objetivos del Milenio en materia de educación, en concordancia con el Acuerdo Nacional, el Plan

---

Que No Se Repita (PQNSR), CARE – Perú, Grupo Propuesta Ciudadana, Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), Centro Interamericano de Gobernabilidad, Instituto Bartolomé de las Casas, DESCO, Servicios Educativos Rurales y FOVIDA. Mayor información en: [http://www.corrupcionenlamira.org/portal/?page\\_id=2](http://www.corrupcionenlamira.org/portal/?page_id=2)

<sup>90</sup> Versión preliminar de documento de Lineamiento del Grupo de Trabajo contra la corrupción.

<sup>91</sup> Según la **Ley General de Educación – Ley 28044** (2003) los fines de la educación peruana son a) Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento; y b) Contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza e impulse el desarrollo sostenible del país y fomente la integración latinoamericana teniendo en cuenta los retos de un mundo globalizado.

de Acción por la Infancia y la Adolescencia, el Plan de Igualdad de Oportunidades, el Plan de Mediano Plazo del Ministerio de Educación (Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM), el Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación, entre otros instrumentos. Así por ejemplo, el Proyecto Educativo Nacional<sup>92</sup> (PEN) fue el proceso concertado de más amplio espectro que convocó al Estado, la sociedad civil y los sectores sociales en un esfuerzo por pensar la educación que el país requería para cumplir los compromisos nacionales e internacionales, y garantizar la mejora de los aprendizajes de los niños, niñas y adolescentes del país. El esfuerzo se iniciaba articulando las prioridades nacionales en materia de cobertura, equidad y calidad a las metas establecidas en el Plan EPT y en los Objetivos del Milenio (OdM). Conducido y supervisado por el Consejo Nacional de Educación, el PEN al 2021 titulado “La Educación que Queremos para el Perú” es un instrumento tanto para la formulación y ejecución de políticas públicas, como para la movilización ciudadana. Sus objetivos estratégicos han dado inicio a un proceso sistémico de planificación a nivel regional y local (Proyectos Educativos Regionales PER y Proyectos Educativos Locales PEL)<sup>93</sup>. Actualmente, los PER vienen siendo implementados por los Gobiernos Regionales en virtud de las funciones transferidas en educación en el 2006, y los PEL aún en proceso de planificación a nivel de las municipalidades provinciales y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

En esa misma línea, el Estado a través del Ministerio de Educación (MINEDU) plantea un Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007-2011 (PESEM) como instrumento de mediano plazo que a nivel programático plantee la acción intergubernamental en materia educativa. Fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0190-2007-ED del 09 de mayo de 2007. Tiene como objetivo canalizar las orientaciones y compromisos de los Acuerdos Internacionales y Nacionales, los objetivos estratégicos del PEN y las políticas del Gobierno Nacional que se ha trazado para el quinquenio, programando la inversión pública en educación<sup>94</sup>. Así mismo, y en alianza con el Ministerio de Economía y Finanzas, se inicia desde el 2008 el Programa de Presupuesto por Resultados en una

<sup>92</sup> Aprobado por Resolución Suprema N° 001-2007-ED del 06 de enero de 2007.

<sup>93</sup> En la visión del PEN figura que “*todos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades, y contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales*”. Tiene como objetivos estratégicos:

- √ O1: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.
- √ O2: Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad.
- √ O3: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
- √ O4: Una gestión descentralizada, democrática, que logra resultados y es financiada con equidad.
- √ O5: Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
- √ O6: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

<sup>94</sup> Sus lineamientos de política son los de lograr una educación con equidad y calidad, relevante para la vida; mejorar la gestión y el uso de los recursos públicos asignados al Sector Educación; y consolidar al Sector en el ámbito nacional.

lógica orientada a modernizar la gestión pública en el sector educación; afianzando la medida se inicia en el 2009, y con un énfasis piloto (incremento de recursos y mayor seguimiento por parte del MEF y del MED) en 3 regiones priorizadas (Ayacucho, Huancavelica, Apurímac), y desde el 2010 en todo el país el **Programa Presupuestal Estratégico Logros de Aprendizaje hasta el III ciclo de la Educación Básica Regular** que coloca más de 200 millones de nuevos soles en el nivel nacional y regional.

Desde el ámbito de las transferencias, establecidas anualmente en los **Planes Anuales de Transferencias a los Gobiernos Regionales y Locales** de la Presidencia del Consejo de Ministros (en el 2009, se promulgó a través del DS 047-2009), se evidencia una transferencia nominal de las funciones. Urge la transferencia de recursos para efectivizar las funciones relacionadas directamente a los aprendizajes de calidad, como diversificación curricular, materiales educativos y acompañamiento pedagógico al docente. La transferencia de recursos asociados a las demás funciones se deberá realizar gradualmente y en coordinación con las regiones. Es necesario dar cumplimiento a los convenios intergubernamentales para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica para el ejercicio de las funciones transferidas.

Desde el nivel regional, la formulación e implementación de los Proyectos Educativos Regionales (PER), la formulación y articulación de planes de largo y mediano plazo en educación, la identificación de fuentes de financiamiento alternativos al presupuesto regular a través de la inversión pública en desarrollo capacidades en educación y los recursos transferidos a las regiones en el Presupuesto 2010 han demostrado voluntad política y condiciones institucionales adecuadas para iniciar reformas educativas sustantivas desde el nivel de gobierno responsable de la prestación del servicio. Todas las regiones, salvo Tumbes y Callao, han elaborado sus PER e incluso algunas de ellas -San Martín, Ucayali y Junín- tienen Planes de Mediano Plazo en Educación.

Desde el nivel local, las iniciativas de gestión educativa local promovidas por las municipalidades en cumplimiento de la LOM han colocado a los gobiernos distritales como actores fortalecidos en la gestión de la educación, exigiéndoles nuevas funciones y nuevas formas de organizar la prestación de los servicios.

El Decreto Supremo 078-2006 – PCM dado el 31 de octubre estableció que desde el 1º de enero de 2007 se autorizaba al Ministerio de Educación llevar a cabo, a partir del 1 de enero de 2007, con la participación de las Municipalidades un **Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa** de niveles educativos Inicial y Primaria, para mejorar los servicios educativos”, con el objetivo de *“aplicar una nueva dinámica de gestión educativa con la participación de las municipalidades distritales, comunidad educativa e Instituciones Educativas Públicas de Educación Inicial y Primaria que permita mejorar la gestión del servicio educativo y el recojo de experiencias para retroalimentar y expandir el proceso.* De esta manera se aplicaría un nuevo modelo de gestión educativa con participación de la Municipalidad y la comunidad educativa local para lo cual se diseñó un Plan Piloto que sería aplicado en 56 distritos Piloto a nivel nacional para los niveles de educación Inicial y Primaria. El 13 de Febrero de 2007 se aprobó el

Plan de Municipalización de la Gestión Educativa<sup>95</sup> y el Plan Piloto 2007-2008, mediante la RM 0031-2007-ED del Ministerio de Educación.

El diseño de estos modelos ha exigido de los actores repensar los modelos de gestión descentralizada que se necesitan concertar e implementar para sostener estas propuestas de cambio. Estos cambios comparten la necesidad de plantear una reforma en la gestión educativa que esté centrada en los aprendizajes, que se institucionalice a través de capacidades desarrolladas y sistemas modernizados de la gestión pública, y nuevas maneras de relacionarse con los actores intergubernamentales; y supone claridad técnica, modificaciones institucionales, acompañamiento permanente (Gobierno Nacional y aliados en sociedad civil y Cooperación) y contundencia política para respaldar las propuestas.

### ***Balace del proceso de reforma educativa.***

Se dispone de información poco clara sobre el estado de transferencia de funciones más allá de lo normativo, que incluya la asignación efectiva de recursos asociados a las funciones en educación. Funcionarios del MINEDU y la PCM indican que queda un presupuesto mínimo a transferir e insisten que los sectores y los Gobiernos Regionales deben seguir identificando los recursos asociados a las funciones que pueden ser transferidos. El Gobierno Nacional viene ejecutando Programas Nacionales orientados a mejorar la calidad y equidad en el servicio educativo -Programa de Capacitación Docente (PRONAFCAP), Programa Nacional de Alfabetización (PRONAMA) y Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PROINIED)- que genera una superposición en

---

<sup>95</sup> El nuevo modelo plantea el establecimiento del Consejo Educativo Municipal -CEM- y la Secretaría Técnica -ST- como dos pilares fundamentales en la conducción y ejecución de políticas educativas para el distrito. El CEM sería presidido por el Alcalde y estaría conformado por un representante de los Consejos Educativos Institucionales -CONEI- de las Instituciones Educativas IE de la jurisdicción municipal. El CEM sería el órgano directivo y de ejecución de la gestión educativa, es decir, establecería los lineamientos de política educativa en el ámbito distrital. La Secretaría Técnica estaría encargada de implementar los acuerdos del CEM, es decir, operativizaría los lineamientos de política educativa del CEM, a través de la implementación de las acciones de gestión educativa en el ámbito distrital: gestión pedagógica, institucional y administrativa. Conformados esos pilares, se procedería a realizar la transferencia de los recursos de las IIEE a los gobiernos locales, proceso sin el cual no se estaría dando por finalizada la implementación del modelo, ni por en de la Municipalización en el marco de la descentralización, dado que uno de los requisitos para ésta es la transferencia de recursos. El modelo también plantea la existencia de un Fondo de Compensación para la Municipalización de la Gestión Educativa - FONCOMUGE, que estaría orientado a superar las inequidades del servicio educativo debido a las diferencias de los recursos. Su uso estaría destinado a las Municipalidades que tuviesen menores recursos y en las que se haya implementado el nuevo modelo, así como se haya realizado la transferencia de recursos. La finalidad de implementar un nuevo modelo de gestión educativa, dentro del marco de la descentralización del país, sería la de mejorar la calidad educativa aun cuando se han visibilizado limitaciones en el modelo establecido para la transferencia de los recursos y las competencias de índole técnico-pedagógica a los municipios.

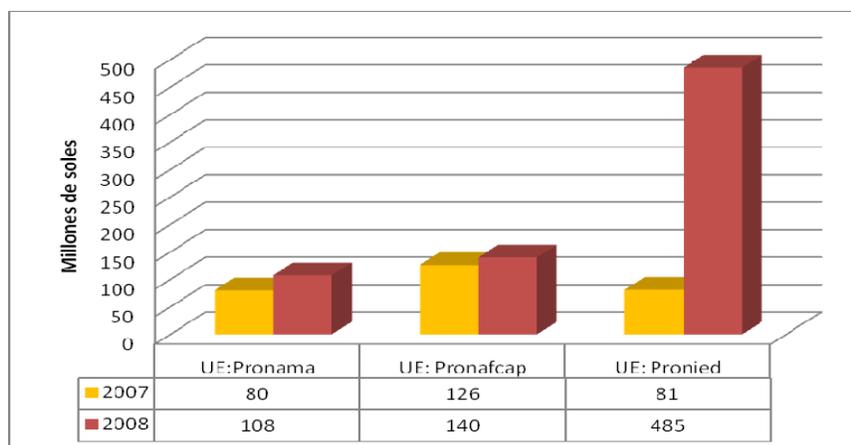
ejercicio de las funciones que formalmente le han sido transferidas a los gobiernos regionales y locales en educación.

#### Funciones de gobiernos regionales y locales en educación

|                                  | Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<br>(Artículo N° 47)   | Ley Orgánica de Municipalidades<br>(Artículo N° 82)  |
|----------------------------------|--|--|
| <b>Alfabetización</b>            | g) Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales  | 9) Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad |
| <b>Infraestructura Educativa</b> | m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los gobiernos locales.   | 5) Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional Concertado y al presupuesto que se le asigne.   |
| <b>Capacitación Docente</b>      | r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el plan nacional de formación continua |  |

El Presupuesto Anual de Apertura (PIA) del 2008, por ejemplo, de estos programas asciende a S/.733 millones de soles. El presupuesto asignado para el Programa de Infraestructura Educativa - Pronied es de 485 millones de soles y ha tenido un fuerte incremento en su presupuesto (499%) en relación al PIA 2007, mientras que los programas de Alfabetización y Capacitación docente cuentan con un presupuesto de 80 y 126 millones de soles e incrementaron en 35% y 11% respectivamente.

#### Presupuesto de los programas nacionales de educación 2007-2008



Fuente: SIAF – Ventana Amigable Elaboración: Secretaría Técnica de la ANGR

La ejecución de estos Programas Nacionales desde el nivel central hace evidente una re-centralización de recursos por el gobierno nacional, restando condiciones a los Gobiernos Regionales para contribuir en la mejora de la calidad y la equidad. Es por ello necesario replantear los términos de ejecución de tal manera se generen las mejores condiciones para la acción conjunta y concertada de los tres niveles de gobierno, en el marco de las normas de la descentralización, garantizando así una mayor pertinencia y eficacia en sus resultados. Por lo mencionado anteriormente, los Gobiernos Regionales proponen priorizar la transferencia de los recursos asignados al PRONAFCAP, PRONAMA y PROINIED durante el periodo 2009-2011, de acuerdo a los requerimientos de sus respectivos planes regionales coordinados con el MED. Esto supone, fortalecer el rol de los Gobiernos Regionales en el diseño, ejecución y evaluación de estos programas adecuando las metas regionales a las metas nacionales contempladas en la planificación de mediano plazo en educación.

Las limitaciones del presupuesto regular de los gobiernos regionales para desempeñar las funciones y competencias transferidas en educación, ha motivado que en las regiones se elaboren **Proyectos de Inversión Pública - PIP para el financiamiento de intervenciones vinculadas con el logro de aprendizajes**, la diversificación curricular, materiales educativos y acompañamiento pedagógico al docente. Los PIP están elaborados desde los gobiernos regionales tomando en cuenta las prioridades de política educativa regional. Siendo los PIP una oportunidad para incrementar los recursos en educación de acuerdo a los parámetros del SNIP, es preciso que el presupuesto de inversión se inserte en la planificación de mediano plazo y facilite el desarrollo de las funciones transferidas, sobre todo las vinculadas a la implementación de las políticas prioritarias de los Proyectos Educativos Regionales – PER.

La efectividad del proceso de transferencia requiere que el Gobierno Nacional asuma un rol más activo y ágil en la entrega de recursos hacia las regiones y el fortalecimiento de capacidades de ejecución de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL, prestando particular atención a los territorios de menor desarrollo de capacidades institucionales y de población rural e indígena. Para ello se requiere dar cumplimiento a los Convenios Marco Intergubernamentales que se han firmado entre el sector y los Gobiernos Regionales, así como acuerdos de gestión para el acompañamiento técnico de las funciones transferidas.

Si bien se viene dando un incremento en la inversión en educación orientada a mejoras en la calidad, lo cual es positivo, es necesario que ese incremento se oriente a **fortalecer la gestión intergubernamental** y, de manera creciente, orientada a prioridades en función del logro de resultados en los aprendizajes, para lo cual es necesario que se proyecte en el tiempo a través de los Planes Sectoriales Multianuales de Educación (PESEM). Por otro lado, es necesario que este incremento continúe a ritmos mayores, dados los niveles de deterioro a los que han llegado los servicios de educación pública, y llegue a representar el 6% del valor del PBI como lo establece el Acuerdo Nacional.

### III. EL RETO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL.

Uno de los mayores retos que afronta el Perú para los siguientes años es la lucha contra la inequidad y el asegurar la satisfacción de necesidades básicas para todos sus ciudadanos. Para efectos de esta investigación, manejamos un concepto de discriminación amplio que no se reduce a prácticas de segregación por motivos de origen, raza, cultura o creencias sino que incluye la desatención de parte del Estado y sus instituciones de grupos de ciudadanos por condiciones económicas, sociales, culturales o geográficas; y/o la dotación de manera diferenciada (calidad y cantidad) de servicios básicos para el goce de derechos.

Una de las expresiones más visibles de la exclusión es la pobreza y la pobreza extrema, situación en la que viven cerca del 40% de los peruanos. Siguiendo los lineamientos del sistema interamericano<sup>96</sup> consideramos que la pobreza es como *causa y producto* de las violaciones de derechos humanos, siendo una condición que va más allá de la privación material, estando relacionada con bajos logros en educación y salud, exposición al riesgo, menor capacidad de expresar necesidades, carencia de poder, etc. La pobreza es a su vez el resultado de las profundas inequidades que marcan sociedades latinoamericanas como la peruana. Según las cifras citadas por Proyecto lab para ACDI, si bien ha habido una reducción de casi 12% en los niveles de pobreza entre el 2007 y el 2008, seguimos afrontando una enorme desigualdad en cuanto el 10% de la población más rica tiene un ingreso de casi 25 veces del 10% de la población más pobre<sup>97</sup>. Si bien podemos apreciar una reducción del coeficiente gini en los últimos años, este crecimiento económico –que genera a su vez expectativas de beneficio directo- con desigualdad exacerba la insatisfacción de los sectores menos beneficiados, siendo un motivo permanente de conflicto social.

---

<sup>96</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano.* San José. 2007. (p.11).

<sup>97</sup> PROYECTA LAB. *Análisis de la Gobernabilidad Estratégica del Perú. Contexto y Oportunidades de Programación para ACDI.* Lima. 2009. (p.9).

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO, 2004-2008  
(COEFICIENTE DE GINI)

| Ámbitos geográficos | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Nacional</b>     | 0,492 | 0,508 | 0,499 | 0,507 | 0,479 |
| Urbana              | 0,448 | 0,473 | 0,454 | 0,455 | 0,431 |
| Rural               | 0,404 | 0,410 | 0,411 | 0,432 | 0,425 |
| <b>Dominios</b>     |       |       |       |       |       |
| Lima Metropolitana  | 0,442 | 0,497 | 0,460 | 0,452 | 0,426 |
| Resto urbano        | 0,423 | 0,428 | 0,421 | 0,439 | 0,419 |
| Rural               | 0,404 | 0,410 | 0,411 | 0,432 | 0,425 |
| <b>Regiones</b>     |       |       |       |       |       |
| Costa urbana        | 0,405 | 0,396 | 0,393 | 0,422 | 0,384 |
| Costa rural         | 0,395 | 0,357 | 0,370 | 0,388 | 0,376 |
| Sierra urbana       | 0,444 | 0,465 | 0,444 | 0,452 | 0,458 |
| Sierra rural        | 0,394 | 0,416 | 0,401 | 0,421 | 0,415 |
| Selva urbana        | 0,401 | 0,414 | 0,428 | 0,447 | 0,425 |
| Selva rural         | 0,365 | 0,365 | 0,400 | 0,423 | 0,418 |
| Lima Metropolitana  | 0,442 | 0,497 | 0,460 | 0,452 | 0,426 |

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004- 2008 INEI

En este sentido promover y garantizar los derechos sociales, económicos y culturales constituyen el punto de partida de cualquier proyecto que busque transformar las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos. Si bien la lucha contra la pobreza constituye un reto al conjunto de la sociedad, también es cierto que el estado tiene una serie de obligaciones en la dotación de recursos básicos que aseguren la dotación de condiciones en igualdad de oportunidades. En el caso peruano, y según lo reconocido por la Constitución Política, los campos prioritarios están en el derecho a la educación (mencionado en el acápite anterior), la salud, el trabajo y la seguridad social; y la vivienda.

## 1. El derecho a la salud.

La gestión de la salud en el Perú está a cargo del Ministerio de Salud (MINSA). Dicha entidad cuenta con un Plan Estratégico Institucional de Salud 2008-2011<sup>98</sup>, que establece el marco directriz para la gestión de las entidades y dependencias del Ministerio de Salud

<sup>98</sup> El plan desarrolla en sus dos primeras partes el rol estratégico y el diagnóstico situacional, a partir de los cuales se desarrollaron los otros contenidos. La tercera parte desarrolla los Objetivos Estratégicos Institucionales, sus indicadores y lineamientos estratégicos para el periodo 2008- 2011. La cuarta sección establece las acciones permanentes y temporales, relacionándolas con los Objetivos Específicos y los Resultados intermedios. Finalmente, se describen los recursos necesarios para el periodo e incorporan los anexos correspondientes a la articulación de objetivos y programación de recursos financieros.

para el período 2008-2011, y que incorpora los lineamientos de política sectorial, definición de las prioridades y objetivos de mediano y largo plazo, orientadas al cumplimiento de las funciones del MINSA. Dicho plan ha sido elaborado mediante un proceso participativo que ha permitido incorporar en la gestión institucional el uso de enfoques y ejes estratégicos, a la luz de las Políticas de Estado, de Gobierno y del sector salud.

Asimismo, en materia de salud, el Consejo Nacional de Salud<sup>99</sup>, órgano consultivo del Ministerio de Salud, constituye un actor protagónico en los procesos de gestión de la salud de las personas exitoso en nuestro país. Este tiene por misión concertar y coordinar en todo el país el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDs) que tiene como funciones principales proponer la política nacional de salud y el Plan Nacional; propiciar la concertación y coordinación intra e intersectorial; y proponer las prioridades nacionales sobre la base del análisis de la situación de salud y condiciones de vida de la población. Una política fundamental en el sector salud es la **Ley del Aseguramiento Universal, Ley N° 29344**, que garantiza el derecho a la atención en salud con calidad y en forma oportuna que tienen todos que toda la población residente en el territorio nacional desde su nacimiento hasta su muerte. Este derecho no estaba consagrado en el país y hacerlo significa marcar un hito histórico dando al Aseguramiento Universal el carácter de profunda reforma social hacia una sociedad más justa y equitativa<sup>100</sup>. Dicha Ley aún no ha sido reglamentada y por lo tanto aún no puede implementarse en su cabalidad<sup>101</sup>. A noviembre del 2009, el Aseguramiento Universal se ha venido implementando, bajo la modalidad de programa piloto en las regiones de La Libertad, Lambayeque, Piura y San Martín; y posteriormente en Apurímac, Ayacucho y Huancavelica<sup>102</sup>.

Finalmente, cabe señalar que la Secretaría de Coordinación del Ministerio de Salud ha diseñado la metodología de construcción final del **Plan Concertado de Salud**, que

---

<sup>99</sup> El Consejo Nacional de Salud es presidido por el Ministro de Salud o su representante y está integrado por miembros titulares y alternos que representan, respectivamente, al Ministerio de Salud, Viceministerio de Saneamiento, Seguro Social de Salud, Asociación de Municipalidades del Perú, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional, servicios de salud del sector privado, Asamblea Nacional de Rectores, Colegio Médico del Perú, trabajadores del sector y organizaciones sociales de la comunidad.

<sup>100</sup> En su artículo 3 la ley define el Aseguramiento Universal como el medio para lograr que toda la población residente en el territorio nacional disponga de un seguro de salud que le permita acceder a un conjunto de prestaciones de salud de carácter preventivo, promocional, recuperativo y de rehabilitación, en condiciones adecuadas de eficiencia, equidad, oportunidad, calidad y dignidad, sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS). Este plan consiste en una lista priorizada de condiciones asegurables e intervenciones que -como mínimo- son financiadas a todos los asegurados por las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud, sean estas públicas, privadas o mixtas.

<sup>101</sup> Se espera que dicho reglamento se apruebe en breve, de manera que establezca con claridad cuáles son las enfermedades y qué porcentaje de éstas se va cubrir al inicio. Además dicho reglamento deberá establecer el mecanismo de interrelación entre las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud que serán el Seguro Integral de Salud (SIS), el Seguro Social de Salud (EsSalud), las Sanidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

<sup>102</sup> Para el 2010 se espera extender la cobertura a la totalidad de las 7 regiones anteriores y 5 ámbitos locales adicionales.

permitirá integrar los Objetivos de desarrollo del Milenio, los Lineamientos del Ministerio de Salud (MINSA), el Acuerdo Nacional, los Planes Regionales de salud y las prioridades nacionales).

## 2.El Derecho al trabajo.

Con la flexibilización de las leyes laborales de los años noventa con el objetivo de permitir el aumento de la inversión privada y la liberalización de varios mercados, hubo varios retrocesos en cuando a las garantías laborales. Tal vez el espacio más importante generado en relación a este derecho sea el Consejo Nacional del Trabajo<sup>103</sup> que ha venido funcionando desde la transición democrática en el 2001 y que tiene como principal tarea discutir y concertar políticas en materia laboral, en fomento de la competitividad y con respeto a los derechos de los trabajadores.

Cabe mencionar que el principal problema relacionado a las condiciones de trabajo en el país son las relacionadas con los altos niveles de subempleo, que llega hasta el 39% en ciudades como lima y que empeora en zonas rurales con economías de autosubsistencia<sup>104</sup>. Así mismo tenemos que un 34.8% de trabajadores independientes son no calificados y un 16.2 de trabajadores familiares no remunerados<sup>105</sup>. Uno de los aspectos más relevantes en ha sido la incorporación de las mujeres al campo laboral, llegando al 64.7% de las mujeres dentro de la PEA en el 2007. Esta situación tiene profundos impactos en los niveles de seguridad social -no existe un sistema público de atención al que no cotiza en años de trabajo y el que lo hace de forma particular debe adscribirse al sistema privado. Sólo el 15% de la PEA ocupada cuenta con un fondo de pensión para la jubilación y un 20% con seguro de salud.

Así por ejemplo, en el último informe del Acuerdo Nacional muestra el retroceso de los indicadores de cobertura de pensiones y servicios de salud a trabajadores de MYPES<sup>106</sup> así como hay un estancamiento en la generación del empleo formal<sup>107</sup>. Sin embargo y dentro de este sector, ha sido positivo entre el 2007 y el 2008 el aumento del porcentaje de MYPES que vende insumos al estado, que ha pasado del 38% a casi 45%<sup>108</sup>.

---

<sup>103</sup> El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo es un órgano consultivo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (por mandato del artículo 13º de la Ley N° 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, modificado por la Ley N° 28318). Está integrado por organizaciones sindicales, gremios empresariales y funcionarios de Gobierno. Cuenta con la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>104</sup> PROYECTA LAB p. 11

<sup>105</sup> Op cit p. 12

<sup>106</sup> Mayores referencias en: Anexo “Indicadores seleccionados para la matriz de seguimiento al Objetivo II y Políticas específicas de la política 10: reducción de la pobreza”. ACUERDO NACIONAL. *Informe de Seguimiento 2006 – 2008*. Lima. 2009. (Tomo II: Equidad y Justicia social 46).

<sup>107</sup> Op cit p.46

<sup>108</sup> Op cit p. 47

Para Enero del 2010 se ha comenzado un debate público sobre el derecho a recibir pensiones no contributivas por los adultos mayores.

### 3. El derecho a la vivienda<sup>109</sup>.

La promoción de políticas en materia de vivienda está a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Este ha venido desarrollando una serie de programas y políticas para satisfacer dicho derecho. Dentro de los lineamientos estratégicos para cada rubro el documento Políticas y Estrategias 2007-2011 establece como campos prioritarios el acceso a saneamiento básico y la promoción de la vivienda y que incluye además competencias en urbanismo y construcción. A nivel de los programas más importantes se puede mencionar el **Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos (PIMBP)**<sup>110</sup> y que tiene como principal objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de centro poblados rurales y pequeñas localidades del interior del país de barrios urbano marginales, de quintas en condiciones mínimas de habitabilidad, y salubridad y seguridad en situación de riesgo.

Un segundo programa importante es el llamado “Techo Propio”, orientado a facilitar el financiamiento para la vivienda, a las familias peruanas con menores recursos; permitiéndoles el acceso a una vivienda que cuente con servicios de electricidad, agua y desagüe, y condiciones adecuadas de habitabilidad<sup>111</sup>. Para ello busca estimular la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social.

---

109 El derecho a la vivienda se encuentra recogido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado y ratificado por el Perú. No obstante, dicho derecho no tiene mención expresa en la Constitución Política del Perú de 1993. Ello, sin embargo, no implica que dicho derecho no forme parte del ordenamiento nacional, ya que de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado, y en vigor, forman parte del ordenamiento interno. Asimismo, el artículo 3 de dicha norma dispone que “La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.

Recientemente, en su sentencia N° 01078-2007-AA, adoptada el 3 de setiembre de 2007, el Tribunal Constitucional implícitamente reconoció la existencia de este derecho al señalar que el fin de la ley que creó en el Banco de la Vivienda un fondo fue poder satisfacer en forma progresiva, la necesidad de vivienda.

<sup>110</sup> Creado mediante Decreto Supremo N° 017-2007-VIVIENDA, en mayo del 2007. Dicho programa consiste en la fusión, como componentes, de proyectos anteriores del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Para ello el programa prevé el mejoramiento de calles, acondicionamiento de parques y espacios públicos, embellecimiento de fachadas y mejoramiento de viviendas, la dotación de servicios de agua y desagüe, la construcción de pistas, escaleras, rampas y veredas, locales comunales, parques de juegos infantiles, áreas verdes y losas deportivas; así como el mejoramiento, ampliación y/o construcción de las instalaciones de agua potable y alcantarillado, servicios higiénicos comunes y lavandería común, así como módulos de reforzamiento estructural.

<sup>111</sup> Los requisitos para entrar en el programa son contar con un ingreso Familiar Mensual no mayor de 0.45 UIT o su equivalente S/. 1,597.50 nuevos soles (unos 500 dólares americanos), no haber recibido apoyo del Estado para adquirir o construir vivienda, y aquellas con capacidad de constituir el Ahorro mínimo requerido según la modalidad de aplicación.

Por otro lado, para facilitar a los sectores populares en la adquisición, construcción en sitio propio o mejoramiento de una vivienda de interés social se creó el Bono Familiar Habitacional (BFH)<sup>112</sup> que es un subsidio sin cargo otorgado por una sola vez a los beneficiarios del proyecto como un incentivo<sup>113</sup>

Así mismo, el ministerio viene ejecutando el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR) cuya finalidad es la implementación y el mejoramiento de la calidad de los servicios de agua y saneamiento, así como la adopción de mejores prácticas de higiene por parte de la población rural y el fortalecimiento de las capacidades de la Municipalidad y otras organizaciones responsables de la sostenibilidad. Con ello se busca mejorar las condiciones de vida de la población rural y se disminuir la incidencia de enfermedades diarreicas. A noviembre del 2009, se han logrado desarrollar proyectos en 506 localidades y 25 ciudades del país.

**Población beneficiada con el proyecto PRONASAR**

| DEPARTAMENTO - COMPONENTE 1 | Nº DE PROYECTOS | POBLACION BENEFICIADA | COSTO DEL PROYECTO (Exp. Técnico) |
|-----------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------------|
| AREQUIPA                    | 24              | 10 613                | S/. 2 710 990.00                  |
| AYACUCHO                    | 115             | 48 994                | S/. 11 775 161.00                 |
| HUANCAVELICA                | 74              | 30 667                | S/. 10 782 252.00                 |
| HUANUCO                     | 33              | 12 823                | S/. 3 511 813.00                  |
| LIMA                        | 52              | 34 993                | S/. 4 676 465.00                  |
| JUNÍN                       | 83              | 53 487                | S/. 8 895 808.16                  |
| PASCO                       | 29              | 17 807                | S/. 2 088 277.00                  |
| PIURA                       | 82              | 65 759                | S/. 10 956 566.00                 |
| <b>TOTAL</b>                | <b>492</b>      | <b>275 143</b>        | <b>S/. 55 397 577.00</b>          |

Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.  
Actualizado al 30 de Junio de 2008.

Dicho programa contempla como un elemento esencial la participación del Gobierno Regional y Local, ya que la provisión y sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento rural son ejercidas en los tres niveles de gobierno: nacional; regional y local<sup>114</sup>. No se tiene evaluaciones sobre el nivel de eficacia de esta coordinación.

<sup>112</sup> Mediante Ley N° 27829,

<sup>113</sup> Con el objetivo de seguir reduciendo el déficit de casas en el país, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento implementará a partir de enero del 2010 un programa de vivienda para los pobladores de las zonas rurales, quienes también serán favorecidos con los Bonos Familiares Habitacionales.

<sup>114</sup> Se espera entonces que el gobierno regional promueva la provisión de servicios de saneamiento como un instrumento de promoción del desarrollo regional; que participe en la implementación de los servicios de saneamiento, asumiendo roles de difusión, promoción, y técnico a los gobiernos

Finalmente, un programa que merece ser mencionado es el **Programa de gestión territorial**, creado mediante Decreto Supremo 032-2007-VIVIENDA, en noviembre de 2007, con el objetivo de desarrollar acciones de prevención de desastres naturales para la reducción de riesgos en materia de vivienda, urbanismo y saneamiento. Este programa administra el Fondo Mi Vivienda, creado en 1998.

Pero tal vez una de las mayores preocupaciones en este sentido sea la ausencia de un sistema de prevención de desastres que permita monitorear y asistir a los grupos más vulnerables cuando ocurren desastres naturales. A la lentitud e incapacidad demostrada por el Estado para la reconstrucción del sur (en especial de la región Ica y ciudades como Pisco e Ica) se ha sumado la limitación para prevenir nuevos desastres esperables -como lo es el derrumbamiento de valles enteros a causa de la excesiva lluvia en las regiones de Cusco, Puno, Huancavelica y Ayacucho; las heladas en Puno; sequías en el norte del país. Fenómenos de ocurrencia regular durante temporada específica del año y que traen como consecuencia la pérdida de millones de soles, vidas humanas, recursos agropecuarios, etc. Justamente, el terremoto del sur dejó en evidencia la precariedad del sistema de defensa civil para la prevención y atención en desastres naturales, debido en parte a las dificultades para la coordinación entre los diversos niveles de gobierno nacional-regional-local.

#### **4.El derecho a la Alimentación**

Los programas y políticas en materia de derecho a la alimentación dependen del Ministerio de la Mujeres y Desarrollo Social – MIMDES. Tal vez el más importante de estos programas sea el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA, unidad ejecutora del MIMDES, creado en 1992, mediante Decreto Supremo N° 020-92-PCM,115 con la doble finalidad de incrementar el nivel nutricional de la población y contribuir a la seguridad alimentaria del país<sup>116</sup>. Es el programa que mayor presupuesto, con un promedio anual de 650 millones de soles<sup>117</sup>.

---

distritales facilitando así el cumplimiento de sus competencias en agua y saneamiento. Asimismo, se espera que la Municipalidad Distrital sea el actor principal en la ejecución del programa.

<sup>115</sup> De fecha 3 de febrero de 1992.

<sup>116</sup> Los beneficiarios de este programa son los grupos en extrema pobreza y los grupos vulnerables cuyo estado nutricional y alimentario constituyen un riesgo para el desarrollo humano sostenible, en especial a los niños, y a los damnificados por situaciones de emergencias temporales. De acuerdo con su Manual de Organización y Funciones el PRONNA tiene como funciones específicas, entre otras, las siguientes:

- Ejecutar acciones de apoyo alimentario en situaciones de emergencia temporal.
- Administrar y supervisar las transferencias programáticas de programas nutricionales a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de garantizar la protección integral de todos los niños y niñas.
- Promover, identificar y formular proyectos de apoyo a la seguridad alimentaria, considerando la participación de la población beneficiaria.

En el año 2003 se inició una política de descentralización, donde también fueron transferidos los programas alimentarios a las Municipalidades Provinciales. Para fines de 2008 se ha logrado transferir el Programa de Complementación Alimentaria-PCA al 99% de las Municipalidades Provinciales. Dentro de los proyectos ha desarrollado se encuentra "Promoción del Desarrollo Sustentable de Microcuencas Andinas, ejecutado entre el 2001 y 2006, en 32 microcuencas y 547 comunidades, en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, dado el problema de erosión de suelos y agotamiento de fuentes de agua, a la vez que biodiversidad genética.

El objetivo general del proyecto fue enfrentar el bajo nivel de desarrollo económico de las comunidades que habitan las referidas microcuencas, debido al alto grado de exclusión social, que a su vez, tiene origen en la insuficiente disponibilidad de alimentos auto producidos, insuficientes ingresos monetarios, bajo nivel de autoestima, en particular de las mujeres. Asimismo, entre el 2005 y 2006 se desarrolló el Proyecto "Piloto Integral Educativo Nutricional en Huancavelica", con el objetivo de desarrollar la capacidad para producir y distribuir una mezcla fortificada complementaria llamada INKA MIX, a los niños de 1 a 11 años, a la vez que establecer un modelo de intervención educativo-nutricional dirigido a mujeres embarazadas y madres con niños de 0 y 36 meses de edad.

Finalmente, podemos mencionar al Proyecto "Pachacutec – Lima", con el objetivo de contribuir al desarrollo nutricional de la población infantil menor de 2 años de Nuevo Pachacutec, Callao, que sufren hambre, y mejorar la calidad de vida mediante educación alimentario nutricional a las madres. Este proyecto plantea una intervención conjunta a través del cual las diversas entidades (entre ellas el PRONAA) se comprometen a llevar a cabo una intervención educativa alimentario nutricional, por el período de un año, para luego replicar las lecciones aprendidas en otras áreas del país con altos niveles de desnutrición infantil.

Asimismo, el Estado viene desarrollando el Programa Integral de Nutrición - PIN, cuyo objetivo es contribuir a prevenir la malnutrición en niños y niñas hasta los 12 años de edad, priorizando a los menores de 3 años en situación de vulnerabilidad nutricional y mejorando su calidad de vida. Este programa es tiene un ámbito de intervención es nacional, y se ejecuta a través de dos Sub Programas: el Sub Programa Infantil y el Sub Programa Escolar y Preescolar. El primero de ellos, Sub Programa Infantil, busca contribuir a la prevención de la desnutrición crónica, y de la anemia en madres gestantes, lactantes, niños y niñas; promover la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses; promover una alimentación complementaria de calidad; promover conductas saludables

- 
- Promover y coordinar con los distintos sectores acciones que integren componentes de alimentación, nutrición, salud, educación y saneamiento básico en la ejecución de los programas y proyectos en beneficio de la población objetivo del sector.

<sup>117</sup> También se hace referencia al este programa social en la sección de los derechos de las mujeres.

en madres gestantes y lactantes; y promover la intervención integral de la atención en salud, alimentación y nutrición a niños y niñas. Los beneficiarios de este sub programa con las niñas y niños con edades entre 6 meses y 3 años,<sup>118</sup> y las madres gestantes y lactantes, identificadas por los Establecimientos de Salud. El segundo sub programa, Escolar y Preescolar, tiene como objetivos contribuir a prevenir la anemia, propiciar la asistencia escolar, promover conductas saludables en niños, niñas, padres, madres y docentes, y contribuir a mantener un estado nutricional adecuado. La población beneficiaria de este sub programa la constituyen las niñas y niños cuyas edades oscilan entre los 3 y 6 años (o que cursen el nivel inicial), y las niñas y niños de 6 a 12 años de edad (o que cursen el nivel primaria en las modalidades básica regular y especial). Sin embargo, estos programas de asistencia social no han demostrado ser sostenibles en el tiempo ni alcanzar los resultados. Para mayor información sobre programas de ayuda condicionada y nutrición infantil revisar capítulo sobre derechos de los niños.

#### **IV. EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Tal vez la medida estatal más importante en materia de derechos sea el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH). Adoptado mediante Decreto Supremo No. 017-2005-JUS en diciembre de 2005, el Plan Nacional<sup>119</sup> se ha propuesto ser el eje rector para el impulso de política en derechos humanos intersectorial destinada a reforzar las protecciones existentes en este ámbito, así como lograr la adecuación de la legislación interna con las normas internacionales. Si bien no es el primer nacional de la región latinoamericana, lo cierto es que su mayor fortaleza ha sido el proceso participativo y descentralizado de consulta a través de 18 audiencias macroregionales llevadas a cabo en 14 zonas del Perú y donde fueron convocadas 2802 instituciones incluyendo organizaciones sociales, campesinas, sindicatos y colectivos en situación de especial vulnerabilidad. De esta manera, el PNDH en el Perú da cumplimiento a las obligaciones genéricas que tiene el estado peruano de respetar, promover y proteger los Derechos Humanos. Con carácter concreto, responde a lo señalado en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, que en su artículo 71: “recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los Derechos Humanos”.

---

<sup>118</sup> Ello debido a que el programa asume, tal vez con algún margen de error, que las niñas y niños menores de 06 meses reciben lactancia materna exclusiva.

<sup>119</sup> El PNDH reconoce un conjunto de derechos separados entres grandes grupos. Específicamente desarrolla políticas relacionados a 27 derechos agrupados en: civiles y políticos (Igualdad, vida, integridad, libertad personal, debido proceso, protección judicial, indemnización por error judicial, libertad de expresión, acceso a información pública, rectificación judicial, honor y buena reputación, intimidación personal, libertad de reunión, asociación y participación, identidad, libre tránsito, libertad de conciencia y religión, derecho a la verdad), sociales, económicos y culturales (alimentación, educación, salud, laborales, sindicación, seguridad social, vivienda), derechos medioambientales, y de las mujeres. Así mismo, se muestra preocupación por la situación de discriminación de tres sectores especialmente vulnerables como las mujeres, los pueblos indígenas y afroperuanos, y las personas con discapacidad.

Además de este carácter de marco de referencia para todos los planes en la materia, el Plan establece específicamente como uno de sus objetivos la “*articulación de los planes sectoriales relacionados con los Derechos Humanos*” (LE1, OE3).

#### Lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Derechos Humanos

| Lineamientos Estratégicos   | Objetivos Específicos  |
|---|--|
| <b>LE1: Institucionalizar y transversalizar enfoque DDHH en las políticas públicas</b>  | OE1 Implementación recomendaciones del SIDH  |
|   | OE2 Implementación recomendaciones de la CVR   |
|   | OE3 Articulación de Planes de Igualdad de Oportunidades y otros Planes Sectoriales relacionados con los DDHH         |
| <b>LE2: Contribuir a la difusión del enfoque de DDHH en las instituciones del Estado y la sociedad civil</b>  | OE1 Implementación de Programa Nacional Difusión PND   |
|   | OE2 Implementación de Programa Nacional de Educación en DDHH   |
|   | OE3 Implementación de Programa Nacional de Capacitación para la integración de enfoque de DDHH en políticas públicas |
| <b>LE3: Asegurar la plena vigencia de los derechos humanos integrales</b>   | OE1 Garantizar el respeto y plena realización de los derechos civiles y políticos.                                   |
|   | OE2 Garantizar el respeto y plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales.                     |
|   | OE3 Garantizar el respeto y plena realización del derecho a un medio ambiente sano y protegido.                      |
| <b>LE4: Implementar políticas afirmativas a favor de los derechos de los sectores de la población en condición de vulnerabilidad, en condiciones de igualdad de trato y sin discriminación.</b> | OE1. Garantizar los derechos de las mujeres  |
|   | OE2 Garantizar los derechos de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos  |
|   | OE3 Garantizar los derechos de las personas con discapacidad   |
|   | OE4 Garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia  |
|   | OE5 Garantizar los derechos de los adultos mayores   |
|   | OE6 Garantizar los derechos de las personas con diferente orientación sexual   |
|   | OE7 Garantizar los derechos de los migrantes   |
|   | OE8 Garantizar los derechos de las personas con VIH/SIDA   |

Debe señalarse que el órgano encargado de supervisar la implementación del PNDH, el Consejo de Derechos Humanos, órgano dependiente del Ministerio de Justicia integrado por representantes de casi todos los sectores de Gobierno y en principio, por integrantes de la sociedad civil en calidad de observadores. Sin embargo, y unas semanas antes del Examen Periódico Universal en Naciones Unidas, en abril del 2008, el Consejo hizo público una reforma reglamentaria que excluía a los representantes de la sociedad civil - la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Episcopal de Acción Social-CEAS y el Concilio Nacional Evangélico del Perú-CONEP- quienes fueron retirados

en el seno del mismo bajo el argumento que éste era un espacio para la discusión de casos judicializados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los cuáles algunas de las organizaciones representantes era parte<sup>120</sup>. A Enero del 2010, no han sido reincorporadas.

Es importante señalar que el Plan, además de asegurar la plena vigencia de los derechos fundamentales, el plan se propone *institucionalizar y transversalizar el enfoque de derechos en las políticas públicas*, para la cual se serviría tanto de las recomendaciones dadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación como el tener atención a las recomendaciones del sistema interamericano de derechos humanos. En este lineamiento se han encontrado escasos avances, en especial en la relación al componente de reformas institucionales (como se ha visto anteriormente) así como la escasa implementación de las recomendaciones y obligaciones (por sentencias de la Corte) dadas por el sistema interamericana en lo referente a reparación de víctimas o de cambios normativos.

Tal vez en el campo en el que ha habido más avances sea el de la articulación con planes sectoriales relacionados con los derechos humanos (plan violencia contra la mujer, del adulto mayor, de derechos del niño, plan integral de reparaciones, del Ambiente, etc.).

Una de las mayores dificultades que se ha afrontado en este proceso está relacionada con la falta de indicadores que permitan medir el cumplimiento de las metas establecidas así como la ausencia de un plan operativo que determine cuáles son las entidades responsables de ejecutar qué medida; cuestión que ha sido remarcada por la propia Defensoría del Pueblo<sup>121</sup>. Así, si bien existen informes que dan cuenta de actividades realizadas por los diferentes sectores involucrados, no queda claro cuál es su relación con los objetivos trazados por el plan y menos aún, cuáles son los resultados alcanzados por ellas. Otra de las importantes tareas pendientes es la implementación del programa nacional de educación en derechos humanos y del programa nacional de capacitación para institucionalizar y transversalizar la integración del enfoque de derechos humanos en políticas públicas.

En este contexto, no obstante, resulta notorio el esfuerzo que vienen realizando las regiones con el impulso y cabildeo de propuestas para diseñar y adoptar planes regionales de derechos humanos, o al menos, políticas regionales con enfoque de derechos. Ejemplo notorio de este desarrollo es el Plan Regional de Derechos Humanos de Junín, adoptado en agosto del presente año como un instrumento que regule el actuar del Gobierno Regional en materia de derechos humanos. Dicho plan ha sido

---

<sup>120</sup> En realidad, en el seno del Consejo de Derechos Humanos no se había discutido nunca los casos ante la Corte, la menos no en las sesiones del Consejo, Luego de duras críticas por organizaciones de la sociedad civil y la sorpresa de la propia Defensoría del Pueblo, que también es observadora, se formó una Procuraduría especializada par alas relaición con la Comisión y Corte Interamericana y se dijo que iba a ver una nueva reforma reglamentaria para la incorporación de la sociedad civil. Año y meido después esta situación no ha sido resuelta.

<sup>121</sup> Documento: “Observaciones de la Defensoría del Pueblo al Informe de avances en el cumplimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos”.

resultado de un esfuerzo articulado entre el Gobierno Regional y la sociedad civil, que participaron activamente de audiencias y talleres descentralizados para la elaboración del texto. Propuestas similares vienen desarrollándose en Apurímac, Arequipa, Huancavelica y San Martín.

#### **IV. SITUACIÓN DE GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES. NIÑOS, MUJERES Y PUEBLOS INDÍGENAS**

El objetivo de esta sección es poner una especial atención a tres grupos poblacionales que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, sea por su condición de dependientes como en el caso de los niños o por su histórica exclusión de derechos y ejercicio de la ciudadanía, como en el caso de las mujeres y los pueblos indígenas. Estos grupos cuentan además con derechos especiales reconocidos justamente para garantizar que puedan desarrollarse en igualdad de oportunidades respetando a su vez las particularidades y problemáticas que enfrenta cada uno.

##### **I. LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PERÚ.**

El reconocimiento de los derechos de los niños y las niñas fue uno de los pasos más importantes en la historia de los derechos humanos de determinados grupos específicos de personas; en los cuáles se contextualiza las condiciones de especial vulnerabilidad en la que se encuentran para el reconocimiento de los mismos. En específico, asumir que por el hecho de estar en condición de dependencia y de crecimiento son más susceptibles que otros grupos de ser manipulados, abusados o explotados. Así mismo que por estar en proceso de desarrollo, requieren de condiciones especiales (como el derecho al juego por ejemplo) que garanticen el libre desarrollo de su personalidad e integridad.

Uno de los principales tratados a nivel internacional para el reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes es la Convención para los derechos de los niños y adolescentes, ratificada por el Perú en Agosto de 1990<sup>122</sup>. Con su ratificación, el Estado peruano se comprometió no sólo a respetar estos derechos sino también a promover su vigencia a través de políticas públicas nacionales y a reformar su sistema normativo para que esté acorde a estos estándares. Así mismo, a presentar periódicamente informes sobre el avance y desarrollo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, órgano encargado del monitoreo de los referidos avances. Así, el primer informe fue presentado en el año 1993, el segundo en 1998 y el último informe fue presentado ante el Comité el 12 de enero del 2006<sup>123</sup>. Justamente el último informe señala su preocupación por los múltiples problemas presupuestarios pues por un lado, recomienda que el Estado le dedique un presupuesto

---

<sup>122</sup> La convención una serie de derechos específicos entre los que se encuentran el derecho al juego, a tener una familia; y a protecciones especiales frente al abandono familiar, trata y secuestro, a la explotación laboral, en situaciones de conflicto armado. También se mencionan derechos comunes a los otros grupos como la libertad de asociación, de conciencia, de opinión, de recibir información adecuada, etc.

<sup>123</sup> Cabe mencionar que el proceso de monitoreo de la Comisión en cuestión no es esporádico, sino que sobre la base de la información que el Estado peruano le hace llegar se pronuncia reconociendo los avances así como señalando los puntos débiles que faltan aún por trabajar y/o implementar de modo tal que la conducta del Estado se ajuste a lo señalado en la Convención.

realmente significativo al sector educación. A ello cabe añadir que debido a la poca descentralización, los programas de carácter regional no cuentan con un financiamiento previamente establecido así como los diferentes programas que tienen como sujetos beneficiarios a los niños, niñas y adolescentes en condiciones especiales como aquellos que se han contagiado de VIH. Así mismo, en lo concerniente a los temas de violencia el Comité señala como principal preocupación el no contar con medidas penales que sancionen las diversas conductas de esta índole y recomienda se utilice a modo de indicador lo señalado en la consulta regional hecha al respecto. Finalmente se muestra gran preocupación por la ausencia de campañas de lucha contra el maltrato físico, sobre todo porque en el caso peruano, un gran porcentaje de este se produce en el marco de la corrección por parte de los padres. También recomienda que los y las menores tengan pleno acceso a los servicios del Estado en materia de salud esencialmente en los servicios de salud reproductiva frente a los que en muchas ocasiones se ven más limitados.

Por su parte, las Organizaciones de la Sociedad Civil realizan un seguimiento a las recomendaciones realizadas por el Comité al Estado peruano. Este trabajo se lleva a cabo a través de la solicitud de información y monitoreo de las actividades desarrolladas por las instituciones del Estado que trabajan el tema de niños, niñas y adolescentes. Resulta especialmente importante destacar el trabajo realizado por la Red Nacional de niños, niñas y adolescentes del Perú - REDNNA<sup>124</sup> que, después de junio del 2006, se dedicó a difundir las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en tanto consideraron que estas constituyen una herramienta clave no solo para la promoción de sus derechos

---

<sup>124</sup> Red que agrupa a varias organizaciones de niños, niñas y adolescentes para la difusión de sus derechos, Nace en Mayo del 2006 como consecuencia de los acuerdos tomados en el “II Congreso Mundial sobre Derechos de la Niñez y Adolescencia” organizado en Noviembre del 2005 en la ciudad de Lima, Perú. Está conformada por Aldeas Infantiles SOS Huancayo, la Asociación de Scouts del Perú, la Coordinadora de Niños, Niñas y Adolescentes Organizados de Ica (CONAO), el Movimiento Nacional de Niños y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú (MNNATSOP), Municipios Escolares, la Organización de Adolescencia e Infancia (ORAI-Loreto), la Red de Niñas, Niños y Adolescentes de Arequipa, la Red de Promoción de Infancia y Adolescencia en Riesgo (REPINARS-Pucallpa), los Representantes de los Encuentros Nacionales de Niñas, Niños y Adolescentes organizados por la CONADENNA, los Adolescentes Trabajadores Organizados del Mercado de Frutas ATO-Colibrí, el Programa de Comunicadores de Vichama, y los Programa de Infancia y Adolescencia de PLAN INTERNACIONAL (Piura, Cuzco, Lima). Esta organización llegó incluso a participar en una sesión del Comité en calidad de observadores a la reunión en Ginebra en la que los representantes del Estado peruano en donde ellos mismos expusieron qué se había logrado y qué nudos aún se encontraban pendientes. el Comité sugirió entre sus recomendaciones que en una próxima oportunidad se tuviera en cuenta lo que los y las menores quisieran decir así como que se les convoque para trabajar con ellos y ellas coordinadamente. Este proceso demandó la preparación de los menores, no solo con relación al informe que presentaron en Ginebra sino que también ellos mismos se encargaron del monitoreo de esta experiencia. Por su parte, Save the Children – Suecia y Plan Internacional fueron las instituciones dedicadas al tema y conformadas por adultos que realizaron el acompañamiento a todo este proceso. Esta experiencia no constituye un hecho aislado sino que viene siendo considerada por Save the Children – Suecia una especie de piloto que pretende repetirse en otros países de la región como modelo de trabajo con menores en donde se incentiva el derecho de la participación de estos, el mismo que resulta uno de los ejes centrales de la Convención del Niño y que solo puede ejercerse cuando se cuenta con la debida información: “nadie puede exigir lo que no conoce”. Para mayor información consultar: SAVE THE CHILDREN, REDNNA Y PLAN (2009), *Vengan a conocer las Recomendaciones: un recuento de la experiencia*. Lima: Save the Children Suecia

sino para influir como organización en el cumplimiento de los mismos. Como parte de la implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes contenidos en la Convención, el Estado peruano cuenta con un Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010 así como una Adjuntía de la Defensoría del Pueblo, que desde el año 2007, se encuentra dedicada de forma exclusiva a este sector de la población desde la que se supervisa -de acuerdo a sus competencias como organismo autónomo constitucional- las acciones de las diversas instancias del Estado vinculadas a la niñez y adolescencia<sup>125</sup>.

De hecho, el que se cuente con un Plan Nacional a la par de con una oficina de la Defensoría del Pueblo dedicados en exclusiva al tema, resultan verdaderos avances para el desarrollo e implementación de estos derechos, sin embargo, ello constituiría solo un punto de partida pues la idea es lograr la verdadera implementación de la política pública en cuestión. En este sentido, sería conveniente poder determinar en primer lugar hasta qué punto el ordenamiento jurídico interno se ha adecuado al espectro internacional, así como hasta qué punto la ciudadanía peruana suele ser incluida y de qué formas en la toma de decisiones al respecto.

Uno de los primeros problemas que encontramos al respecto es que no se cuenta con un diagnóstico de la normativa nacional referida a la infancia a fin de identificar las normas nacionales contrarias a los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes; teniendo información en temas puntuales tales como la situación de los adolescentes infractores de la ley penal privados de libertad, la violencia sexual perpetrada contra niños, niñas y adolescentes; y el castigo físico y humillante contra niños, niñas y adolescentes; desarrollados por la Defensoría del Pueblo<sup>126</sup>.

En lo que concierne con la participación de la ciudadanía cabe señalar que las organizaciones que conforman la sociedad civil suelen ser invitadas a participar en las reuniones de trabajo de las instancias o dependencias del Estado que se dedican a esta materia donde se discuten esos temas, participan con voz pero sin voto. Asimismo, se les solicita que envíen sus aportes u opiniones por escrito.

---

<sup>125</sup> Esta oficina da cuenta de los diversos avances así como de los nudos que presenta la actuación del Estado frente a los derechos de la niñez y adolescencia, las quejas que tienen lugar ante la Defensoría son materia de seguimiento, de modo tal que se logre determinar la persistencia de una conducta por parte del Estado, la misma que será materia de investigación y seguimiento de los derechos vulnerados. De hecho, han sido diversas denuncias las que han dado lugar a la publicación de Informes Defensoriales temáticos al respecto así como la inclusión de casos emblemáticos en los Informes Anuales.

<sup>126</sup> Para mayor información consultar: Informe Defensorial N° 123: La situación de los adolescentes infractores de la ley penal privados de libertad (supervisión de los centros juveniles – 2007); Informe Defensorial N° 126: La aplicación de la justicia penal ante los casos de violencia sexual perpetrados contra niños, niñas y adolescentes (2007) y el Documento de Trabajo N° 4: ¡Adiós al castigo! La Defensoría del Pueblo contra el castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes (2009). Los textos completos están disponibles en [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

## 1. El Plan nacional de Acción para la Niñez y Adolescencia.

El Plan Nacional de Acción por la infancia y la adolescencia 2002 -2010 (en adelante el Plan) no es el primero con el que cuenta el país, anteriormente se contaba con otro que estuvo vigente hasta el 2000, año especialmente difícil debido a la etapa de transición que el Estado peruano venía afrontando, hacia noviembre la fuga a Japón y posterior renuncia a la presidencia por parte de Alberto Fujimori, recrudesció el ambiente de deslegitimación y ausencia de democracia en el que se vivía. Pese a ello, se logró elaborar el Plan el mismo que fuera presentado en abril del 2002 durante la presidencia de Alejandro Toledo.

El Plan es considerado “el documento marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y la Sociedad Civil, para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes peruanos, por lo tanto guarda directa relación con los acuerdos y convenios internacionales que sobre infancia y adolescencia ha ratificado el Gobierno Peruano, teniendo como norma eje, la Convención Internacional de los Derechos de Niño”<sup>127</sup>.

Asimismo, el Plan Nacional ha sido diseñado tomando en cuenta los principios establecidos en la Convención sobre los derechos del niño, el marco jurídico vigente y el consenso alcanzado por los actores participantes en la consulta durante su elaboración<sup>128</sup> los cuales coinciden en la necesidad de proporcionar igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas con la finalidad de combatir las diversas disparidades que se encuentran insertas e inmersas en nuestro medio. Por ello, a pesar de la existencia de otros planes paralelos que atienden también necesidades de los y las menores, este Plan constituye el eje central “es el instrumento de política pública para la niñez y la adolescencia de la presente década”<sup>129</sup> y tiene como ejes *la igualdad de oportunidades, priorizar la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo, el interés superior del niño y su interés a participar y tomar a la familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano.*

El Plan se encuentra basado en determinados principios rectores a la par que presenta objetivos marco y estratégicos y señala estrategias para la consecución de los logros estipulados. En términos generales, el Plan busca por un lado “contribuir al ejercicio de los derechos y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes, en el marco de la ley, en un país democrático donde se respetan los derechos humanos” y por otro “crear condiciones en el estado y la sociedad civil para garantizar el desarrollo humano de todas

---

<sup>127</sup> Plan Nacional de Acción para la Niñez y Adolescencia 2002 – 2010. Introducción. p. 4

<sup>128</sup> El proceso de consulta se realizó entre enero y marzo del 2002 y estuvo a cargo del en ese entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), actual Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

<sup>129</sup> Ibid. op cit. p.7

las niñas, niños y adolescentes y reducir la pobreza y exclusión que les afecta a lo largo de la vida”. Para ello se ha trazado como objetivos estratégicos<sup>130</sup>:

- ✓ Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0 a 5 años.
- ✓ Ofrecer una educación básica de calidad para los niños y niñas de 6 a 11 años de edad.
- ✓ Crear espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 17 años de edad y promover su desarrollo pleno.
- ✓ Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, niña y adolescente (0 a 17 años).

Como se puede observar, el Plan ha intentado atender todos los posibles espacios de ejercicio de los derechos de la infancia y adolescencia a través de sus cuatro objetivos. Veremos brevemente el estado de la cuestión de cada una de éstas áreas. Si bien no es posible hacer aún un balance de los alcances pues sigue vigente si podemos hacer notar los principales retos que debe superar para lograr los resultados esperados.

### ***1.1 Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0 a 5 años<sup>131</sup>.***

La buena implementación de este aspecto no solo constituye uno de los ejes centrales del Plan sino que es elemento esencial en el desarrollo del resto de objetivos. Un menor que no tiene acceso a una vida sana –entendido como contar con una buena alimentación, a servicios de salud acordes a sus necesidades, a agua y desagüe- no podrá desarrollarse en igualdad de condiciones que el resto de sus pares y puede incluso contar con serias limitaciones para su propio desarrollo personal. En este sentido, la desnutrición infantil es uno de los principales problemas pues no solo es el resultado de una deficiente y escasa alimentación, sino que constituye un factor limitante en el desarrollo físico y cognitivo del individuo.

En este sentido, dos campos estratégicos: el de la nutrición y el de la salud integral.

Según la Iniciativa contra la Desnutrición Infantil <sup>132</sup>, entre los pobres extremos la desnutrición infantil llega a un 35% de los niños, y en los no pobres hasta un 13%.

---

<sup>130</sup> Para ello se señalan como principales estrategias señaladas el fortalecimiento institucional público, el impulso de la concertación y la vigilancia social de los derechos; y el focalizar las acciones en los grupos más excluidos y con necesidades específicas.

<sup>131</sup> Parte de las obligaciones que nacen también de la Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias (firmado el 15 de julio de 1989 y ratificado por el Perú recién en el 2005).

<sup>132</sup> La Iniciativa representa un esfuerzo colectivo de instituciones que trabajan para el desarrollo, implementando programas de seguridad alimentaria y que cuentan con una trayectoria importante en nuestro país: ADRA Perú con 41 años, CARE Perú con 36 años, CÁRITAS del Perú con 51 años, PRISMA con 20 años. Actualmente la Iniciativa se ha fortalecido con la incorporación de instituciones de reconocido prestigio como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) con 48 años en el

Situación que se agrava haciendo un corte geográfico en el cual en regiones como Huancavelica puede llegar al 53,4%, o en Apurímac donde el 43% de niños menores de 5 años presentan retardo en el crecimiento.<sup>133</sup>

En esta tarea se ha sumado el Programa Nacional “Juntos”<sup>134</sup>, programa de ayuda condicionada que funciona principalmente en zonas rurales andinas, y que liga la transferencia monetaria a familias en extrema pobreza al aumento de los niveles de nutrición infantil (0 a 5 años) y de mujeres en edad fértil, educación (6 a 14 años) y de documentación en el registro civil. En el tema de desnutrición infantil Juntos tiene como objetivo la reducción de puntos porcentuales nacional. Si bien todavía no existen indicadores de reducción en los indicadores de superación de desnutrición crónica (talla por edad)<sup>135</sup> desde el inicio del programa, sí hay evidencia cualitativa acerca del aumento de consumo de alimentos ricos en proteínas (leche y carne) y de menor venta de animales menores que están siendo utilizados para la alimentación familiar<sup>136</sup>.

## ***1.2. Ofrecer una educación básica de calidad para menores de entre 6 y 11 años.***

El derecho a la educación constituye uno de los derechos fundamentales de la persona. Es en esa lógica que el Plan la incluye entre sus objetivos estratégicos pues es el ejercicio real de este derecho uno de los pilares para hablar de igualdad de oportunidades. Los niños y niñas en condición de pobreza son los más afectados ya que a los altos niveles de desnutrición se suma los bajos niveles de físico y mental, constituyéndose así el primer factor limitante en el aprendizaje de estos<sup>137</sup>.

En lo que respecta a la cobertura del servicio educativo, en las zonas urbanas es mayor que en las zonas rurales, las cuales albergan familias mayoritariamente pobres: selva rural (71,9%) y sierra rural (81,8%). Asimismo, la cobertura educativa entre poblaciones extremadamente pobres y no pobres, para el año 2003, presentó una brecha del 30%.<sup>138</sup>

---

país, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) con 40 años, UNICEF con 56 años y USAID con 52 años. Extraído de: [http://www.caritas.org.pe/nuevo/si\\_iniciat.htm](http://www.caritas.org.pe/nuevo/si_iniciat.htm)

<sup>133</sup> Plan Nacional de Educación para todos 2005 – 2015, p. 38

<sup>134</sup> El Programa Juntos forma parte de la Estrategia Nacional Crecer, que fue creada mediante D.S. 055-2007-PCM del 02 de julio del 2007, cuya finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. Crecer articula el trabajo de los programas sociales en función de tres ejes: restitución de derechos fundamentales, promoción del desarrollo productivo y la red de protección social. A Enero del 2009, el Programa **Juntos** ha llegado a 420,491 hogares de extrema pobreza en 638 distritos rurales de 14 regiones. El ingreso de los distritos al Programa se basa en el cumplimiento de cinco variables establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas como son: Afectación de la Violencia, Pobreza Extrema, Pobreza Por Necesidades Básicas Insatisfechas, Brecha de Pobreza y Desnutrición Infantil Crónica. Extraído de: <http://www.juntos.gob.pe/introduccion.php>

<sup>135</sup> Muchos estudios demuestran que los cambios son visibles después de 3 años de intervención, por lo que urge continuar y reforzar los programas de lucha contra la desnutrición infantil.

<sup>136</sup> ARAMBURÚ, Carlos. *Informe Compilatorio: El Programa JUNTOS, Resultados y Retos*. Lima. 2009. (p. 22). [http://www.juntos.gob.pe/evaluacion\\_externa.php](http://www.juntos.gob.pe/evaluacion_externa.php)

<sup>137</sup> Ibid, loc.cit.

<sup>138</sup> Ibid. loc.cit.

Si bien es cierto que estos datos son anteriores a la implementación del Plan Nacional de Educación para todos 2005 – 2015, revelan que la falta de equidad en los servicios de educación refuerza las condiciones de exclusión social existente en el país. La equidad en educación está relacionada, en general, con la igualdad de oportunidades y con el respeto y atención a la diversidad; se asocia con una asignación y distribución justa de recursos a los sectores menos favorecidos y marginales de la sociedad; e implica una resignificación del término igualdad, no en cuanto a darle lo mismo a todos, sino ofrecerles todo, según sus necesidades, dentro de una perspectiva de justicia social.<sup>139</sup>

Por otro lado, cabe añadir que no solo se trata de generar educación gratuita para todos y todas sino que esta debe ser de calidad. Para ello habrá que determinar indicadores que permitan evaluar la calidad de la misma así como las mejoras que esta va presentando<sup>140</sup>. Según la recopilación realizada por el informe del Proyecto lab para ACDI<sup>141</sup>, sólo el 12% de los niños y niñas entiende lo que lee al terminar los estudios primarios, cifra que se reduce a 10% en el caso de los estudios secundarios<sup>142</sup>. Así mismo, sólo el 8% de los alumnos presenta niveles satisfactorios en los aprendizajes esperados en primaria y el 3% en secundaria.

En cuanto a la tasa de deserción escolar, se pueden apreciar mejoras en los últimos 10 años: en el nivel primario hemos pasado de una tasa de deserción de 9,3 a 5,3 al 2009. Asimismo se cuenta con otras cifras como la de los ingresantes a primaria sin atraso que en 1993 era de 90,9 y en el 2007 alcanzó el 96,6. A pesar de las mejoras registradas en estos años, la diferencia entre las zonas urbanas y las rurales se mantiene, siendo en las primeras el acceso mayor que en las segundas.<sup>143</sup> Así mismo la evaluación del programa Juntos ha dado como resultado el aumento de 4 puntos en el incremento de matrículas pero no necesariamente en el incremento de asistencias, cuestión que estaría más relacionada a la evolución per se del sistema educativo<sup>144</sup>. No se cuentan con medidas específicas para erradicar la deserción o abandono escolar, hecho que eventualmente podría generar una disminución considerable en las estadísticas señaladas para primaria.

Asimismo, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 131 *Gratuidad en las escuelas públicas: Un compromiso pendiente*<sup>145</sup>, detecta problemas con relación a la gratuidad de la enseñanza pública, hecho que limitaría el acceso de todos los y las menores al derecho a la educación. Es por ello que entre sus recomendaciones la

---

<sup>139</sup> Boeuvreau, Patrick (2004). La discriminación positiva en el mundo: ¿una utopía pedagógica? Tomado de: Plan Nacional de Educación para todos 2005 2015, p. 21

<sup>140</sup> La calidad de la educación vista desde un marco de equidad supone asegurar las condiciones que permitan disminuir las brechas que existen en relación con los estudiantes de contextos menos favorecidos, de modo que sea posible lograr los resultados esperados por el sistema.

<sup>141</sup> PROYECTA LAB. Análisis de la Gobernabilidad Estratégica del Perú. Contexto y Oportunidades de Programación para ACDI. Lima. 2009.

<sup>142</sup> Op cit p.21 Cifra obtenida de la Evaluación anual 2007 del Ministerio de Educación – MINEDU.

<sup>143</sup> La totalidad de las estadísticas pueden ser consultadas en: <http://escale.minedu.gob.pe/escale>

<sup>144</sup> ARAMBURÚ Op cit p. 18-19.

<sup>145</sup> El documento completo se encuentra disponible en la página web institucional: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

Defensoría señalaba la importancia de que el Ministerio de Educación supervise regularmente asegurando la gratuidad de la enseñanza y así como la eliminación de cobros indebidos por diversa índole (derechos de matrículas por ejemplo).

### ***1.2.1 El maltrato infantil en el marco de la educación.***

Si bien este aspecto no constituye uno de los ejes del plan de acción, consideramos que constituye un tema especialmente relevante para hablar del derecho a la educación de niños y niñas. En este sentido, aunque no se cuenta con cifras al 2008, el Plan de Prevención Integral de la violencia familiar y sexual 2009 señala que el 41% de los niños y niñas son golpeados por los padres “como método natural de disciplina y educación”. El 33% de mujeres cree que para educar a los hijos es necesario usar algunas veces el castigo físico. Además un 49% de niñas y niños consideran a esta práctica como un método natural de disciplina y educación.<sup>146</sup> A esto cabe agregar las cifras señaladas en el estudio realizado por los Centros de Emergencia Mujer a partir de las denuncias recibidas en donde el número de denuncias de violencia contra los niños y niñas menores de 6 años alcanzan los 1165 casos, de estos el 88% es responsabilidad de los padres<sup>147</sup>.

Estas cifras son alarmantes por lo que se debe de poner en marcha programas especiales de sensibilización dirigidos a padres, madres y educadores a fin de eliminar el uso de los castigos físicos o psicológicos, incluso leves, contra los menores de edad. Al respecto, el Programa Integral contra la violencia familiar y sexual 2009, en su Anexo II, señala que los temas a tratar vinculados a violencia familiar y sexual variarán dependiendo del público objetivo, así cuando se trata de alumnos, padres de familia, madres cuidadoras, jóvenes y parejas de iglesias estudiantes universitarios y docentes se deberá de incluir “maltrato infantil”, lamentablemente esto todavía se encuentra en proceso de implementación. Por otra parte, sólo se sanciona el uso abusivo de los medios de corrección, tal y como lo señala el artículo 128º del Código Penal, sin embargo no existe una sanción específica para la práctica del castigo físico y humillante contra los menores de edad.

### ***1.3. Crear espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 17 años y promover su desarrollo pleno.***

Este objetivo estratégico hace alusión a tres derechos: a la educación; a la protección del uso de estupefacientes, violencia, abuso, trato negligente; y a la participación y a

---

<sup>146</sup> Tomado del “Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015”. Aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2009-MIMDES.

<sup>147</sup> Maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes. Una aproximación de los casos atendidos en los Centros de Emergencia Mujer (2004). La versión completa del documento se encuentra disponible en: [http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/estadisticas/Maltrato\\_abuso\\_sexual\\_infantil.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/estadisticas/Maltrato_abuso_sexual_infantil.pdf)

organizarse de forma pacífica<sup>148</sup>. Si bien es cierto que el resto de resultados a los que aspira el plan son igual de valiosos en tanto apuntan a la promoción del desarrollo pleno de los y las adolescentes, es prioritario que el Estado reconozca la importancia del derecho a la participación de este sector tal como lo ha señalado el Comité en sus últimas recomendaciones al Estado peruano, así como de acuerdo al espíritu de la Convención que gira sobre la base de considerar a los menores y adolescentes sujetos de derecho y no meramente objeto de protección del sistema pre establecido.

La participación de los y las adolescentes pasa primero por el conocimiento de sus derechos y sus respectivas garantías de modo tal que se les empodere para hacer valer los suyos frente al Estado así como para generar conciencia de ciudadanía y dejar de ver a los niños, niñas y adolescentes exclusivamente como beneficiarios de políticas públicas. Esta premisa es parte del espíritu antes de la Convención que se puede resumir en considerar a *los y las adolescentes como sujetos de derecho*, elemento que ha inspirado la doctrina de protección integral que comentaremos más adelante<sup>149</sup>. Ello pasa no solo por generar condiciones para el acceso al ejercicio de los derechos de grupos especialmente vulnerables como los menores con VIH/SIDA, menores adictos a las drogas o las menores adolescentes embarazadas, sino que deben de diseñarse políticas públicas que a través de diversos programas y campañas, prevengan estas situaciones de riesgo.

### ***1.3.1 Embarazo adolescente.***

Según se señala en el Plan, el 11% de mujeres de entre 15 y 19 años ya eran madres. Asimismo el embarazo en las adolescentes constituía la tercera causa en las muertes del embarazo, parto y puerperio así como de aborto. En lo que se refiere a defunciones, estas alcanzaban a 52 niños o niñas menores de un año por cada mil nacidos vivos<sup>150</sup>. Al respecto cabe señalar la campaña lanzada en junio del 2009 por el laboratorio Sanofi Aventis llamada “No te saltes la vida” que si bien es cierto parte de la iniciativa

---

<sup>148</sup> Llama la atención que de siete de los resultados esperados que propone el Plan, sea el último el que aluda al ejercicio del derecho de participación. Éstos son:

Educación secundaria de calidad.

Tasa de embarazo de adolescentes reducida.

Reducción de las infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA en adolescentes.

Mecanismos de control que aseguran condiciones adecuadas de trabajo a los adolescentes por encima de la edad mínima requerida.

Prevención y disminución de la violencia adolescente.

Reducción del consumo de drogas legales e ilegales en adolescentes.

Condiciones para fomentar y garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes.

<sup>149</sup> Será comentado al momento de evaluar la situación de los menores infractores pues tiene relación directa con el funcionamiento del sistema en ese caso.

<sup>150</sup> Plan Nacional de Acción para la niñez y adolescencia 2002 – 2010 (p. 38). Esta última cifra no concuerda con lo que señala el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es probable que se haya tomado para el Plan una cifra anterior al 2000, en 1996 el INEI arrojaba 50 niños por cada cien mil nacidos vivos. Esta cifra al 2000 habría descendido a 33 llegando al 2008 a 20, esta es la cifra más actual. La meta consignada por el INEI al 2015 es de 17. Información tomada de: <http://www.inei.gob.pe/>

empresarial, lo interesante son las estadísticas en las que se basan para sustentar la necesidad de la Campaña:

- ✓ De acuerdo al INEI, el 42% de las niñas y adolescentes entre 10 y 17 años están **en riesgo** de salir embarazadas.
- ✓ Estudios recientes habrían demostrado arrojado como resultado que los y las adolescentes comienzan a tener actividad sexual entre los 10 y 17 años.
- ✓ De acuerdo a cifras de la Maternidad de Lima de cada 100 gestantes 18 son menores de edad.
- ✓ En el Perú, 115 mil adolescentes se embarazan anualmente y 37 % de los casos ocurren en los sectores socioeconómicos bajos.<sup>151</sup>

Esta campaña está dirigida exclusivamente a adolescentes ya que estas, al no encontrarse en su total madurez biológica, presentan múltiples riesgos producto de un embarazo temprano, asimismo, ocasiona múltiples problemas psicosociales ya que una menor aún no está mentalmente preparada para enfrentar la maternidad, muchas tienen que dejar de estudiar y/o trabajar ocasionándose gran inestabilidad económica la misma que les resulta difícil de enfrentar a su corta edad.

Por su parte la Defensoría del Pueblo ha detectado varios casos en el marco de los problemas de acceso al derecho a la educación en centros educativos del Estado sobretodo por los procesos de expulsión de las escuelas cuando las adolescentes o niñas salen embarazadas. Es por ello que, desde la Adjuntía para los derechos de la niñez y adolescencia se está evaluando la posibilidad de realizar una investigación sobre la atención de las y los adolescentes y su acceso a salud sexual y reproductiva en los centros médicos del Estado, todo ello con ilación a la prevención de posibles contagios de VIH/SIDA e ITS así como de embarazos a temprana edad<sup>152</sup>.

### ***1.3.2. Trabajo a los adolescentes por encima de la edad mínima requerida.***

Dentro del marco internacional, el Perú ha ratificado los dos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relevantes; el Convenio N° 138, sobre la edad mínima de acceso al trabajo de 1973 (ratificado por el Perú recién en noviembre del 2002) y el Convenio N° 182, sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999 (ratificado el 10 de enero del 2002). Gracias al Convenio 138 se establece como edad mínima para trabajar la edad de 15 años (o su equivalente en el límite del cese de la obligación escolar o de 14 en los lugares donde haya una precaria institucionalidad educativa).

---

<sup>151</sup> Información tomada de: <http://www.universia.edu.pe/noticias/principales/destacada.php?id=67924>

<sup>152</sup> Información brindada por Sheylah Jacay, abogada comisionada que labora en la Adjuntía para los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Si bien no existen cifras oficiales sobre el número de niños y niñas trabajadores menores de 14 años ONG´s que trabajan cerca a esta realidad afirman que en el Perú existen cerca de un millón y medio de niños y niñas trabajadores, siendo 3 de cada 10 menores de 11 años<sup>153</sup>. (Así mismo, en un estudio sobre la situación del empleo en el país se observa que *el 38% de los adolescentes de 14 años está trabajando o buscando trabajo. Entre los jóvenes de 15 a 29 años esta cifra alcanza el 62%*<sup>154</sup>. Así mismo, el promedio nacional de la tasa de actividad laboral alcanza el 74%, lo que significa que un alto número de los ciudadanos mayores de 14 años empieza a trabajar a muy temprana edad y concluye a una edad avanzada. El mismo informe señala que a nivel regional, Cajamarca y Huancavelica presentan las tasas de actividad más altas del país, alcanzando ambas el 85%, seguido por Puno (84%), Cusco (82%) y Apurímac (81%).

### ***1.3.3 Prevención y disminución de la violencia adolescente.***

Este punto será tratado en la sección siguiente en lo referente al sistema de garantías para la protección integral de niños y niñas<sup>155</sup>.

### ***1.3.4 Reducción del consumo de drogas legales e ilegales en adolescentes.***

No se han encontrado fuentes para poder desarrollar este apartado.

## ***1.4 Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.***

Este es el cuarto y último objetivo estratégico señalado en el Plan el cual hace referencia a tres derechos establecidos en la Convención y que está relacionado con contar con una protección especial contra

- a. Violencia, abuso y trato negligente alude tanto a la protección contra la violencia sexual (que no constituya explotación) como violencia física (la mismas que en nuestro país presenta un índice alto en el marco de la educación a través del castigo), factores que se producen por razones diferentes.
- b. Explotación sexual y todas las formas de explotación. Es evidente que no todas las formas de explotación serán enfrentadas con las mismas estrategias, de hecho, a primera constituye un caso de especial gravedad que, por el contexto internacional de lucha contra la trata, se enfrenta de manera especial, mientras que

<sup>153</sup> <http://www.clavesocial.com/historia-de-ninos-trabajadores.html>

<sup>154</sup> CIUDADANOS AL DÍA. *Boletín CAD* nro 74. Noviembre del 2009. Lima. (citado en: <http://blogs.elcomercio.pe/ciudadanosaldia/2009/11/48-de-los-que-trabajan-son-sub.html>)

<sup>155</sup> Ver sección 1.4.3.

el resto de formas de explotación nos llevan a diversos espacios pues estas pueden producirse en diversos ámbitos tales como el escolar, familiar, laboral entre otros, por lo que se requiere estrategias que estén diseñadas a partir de cada contexto en concreto.

c. Protección especial y a ser tratado con dignidad y valor si ha infringido la ley. Que alude en el primer caso a situaciones de especial vulnerabilidad tales como menores cero positivo, con discapacidad e inclusive el embarazo adolescente, es decir el reconocimiento de las situaciones de especial vulnerabilidad para que estas no constituyan un impedimento en el ejercicio de sus derechos; mientras que en el caso de los menores infractores la preocupación gira en torno a que estos no sean privados del ejercicio de sus derechos fundamentales allí donde el Estado debe ejercer su *ius Punendi*.

Respecto a lo señalado, nos centraremos en tres temas: violencia sexual, explotación sexual y trata y menores infractores, ello debido a que los supuestos de especial indefensión han sido tocados al momento de ver el acceso al derecho a la educación.

#### ***1.4.1 Protección contra todo tipo de violencia sexual.***

La violación sexual constituye delito el cual se configura cuando no media consentimiento para producirse el contacto sexual (este puede ser por penetración vaginal, anal o bucal) con la víctima, ya sea a través de violencia o grave amenaza. En el caso de niños y niñas, para que se configure el delito de violación sexual bastará con probar que el contacto sexual se produjo no importando si medió consentimiento o no. Ello debido a que nuestro sistema penal presume que los y las menores no se encontrarían en capacidad de dar un real consentimiento debido a no contar todavía con una madurez que les permita ello.

Lo que se protege entonces no es la libertad sexual propiamente sino la indemnidad sexual, es decir, el elemento esencial para luego poder ejercer libertad sexual más adelante. Es el paso previo para poder ejercer luego, de la mejor forma la libertad sexual, la misma que el menor no se encontraría en capacidad de ejercer. Esto resulta acorde al Principio de Interés superior del niño en tanto se trata de un grupo especialmente vulnerable, sin embargo, en la actualidad la legislación peruana resulta contradictoria pues el 5 de abril del 2006, mediante la Ley N° 28704, no solo se modificó las penas aumentándolas, sino que la modificación más importante se dio a nivel límites de edad: la violación de menores ya no tiene como límite los 14 años sino que ahora se habla de los menores de 18.

Es así que en el inciso 3) del artículo 173° del Código Penal reprime toda relación sexual sostenida, incluso mediando su consentimiento, con adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años de edad. Esto resulta preocupante pues no se condice con nuestra realidad, en la que los y las adolescentes inician su vida sexual entre los 12 y 17

años de edad. Asimismo, contradice toda labor que se hace desde diversas organizaciones no gubernamentales que se ocupan de temas como salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes con la finalidad de evitar ETS o VHI/SIDA, así como embarazos no deseados.

Ya en lo concerniente al mismo proceso de violación sexual, cabe señalar que la mayor preocupación gira en torno a la integridad de la víctima, la cual no debiera verse más afectada de lo que ya lo fue a partir del ilícito cometido en su contra, de lo contrario, el sistema, lejos de proteger a la víctima, la victimiza: habrá que evitar en primera instancia entonces la doble victimización del menor agraviado. En ese sentido, en agosto del 2006, a nivel policial se aprobó el Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la intervención con Familia, el cual ha reemplazado en uso al Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la investigación de delitos. Esto resulta positivo pues es evidente que por la naturaleza del delito este merece no solo especial atención sino un procedimiento que atienda determinadas particularidades. Sin embargo resulta preocupante que en el apartado B del Capítulo IV, el Manual califique como “simples conductas de abuso sexual no constitutivas de delitos sexuales”, actos que importan verdaderos delitos de actos contra el pudor.<sup>156</sup>

Asimismo, es importante que los jueces y fiscales entiendan que las víctimas en estos casos deben de rendir declaración preventiva solo en los casos en que sea indispensable hacerlo, de modo tal que se evita la doble victimización de éstas. Así se ha establecido en la Leyes N° 27055 y 27115 en las que se señala que la víctima deberá rendir su declaración preventiva ante el fiscal de familia evitando las declaraciones posteriores frente a otras autoridades, que la realización de posteriores declaraciones (de ser necesarias) estarán condicionadas al estado físico y emocional de la víctima, que la confrontación solo procederá en caso de ser solicitada por la víctima y que el examen médico de la víctima solo se practicará con previo consentimiento de ésta.

Cabe resaltar lo señalado en el Informe 126 de la Defensoría del Pueblo sobre el bajo porcentaje de víctimas que se constituyen en parte civil en estos procesos. El constituirse en parte civil resulta sumamente importante en tanto no solo les permite solicitar una reparación económica por los hechos sino ser parte activa en el proceso con relación a los recursos impugnatorios que crea necesario plantear. De acuerdo a la revisión de los expedientes hecha por la Defensoría al momento de la elaboración de este informe, solo el 15.3% de las víctimas se constituyó en parte civil.

Esto puede deberse no solo al temor de la víctima de ser parte de un proceso que no le garantiza la reserva de su identidad sino que evidencia la falta de acceso de la víctima a un abogado de de oficio que la asista en el conocimiento y posterior ejercicio de sus derechos.

---

<sup>156</sup> Informe Defensorial N° 126: La Aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes. El documento completo se encuentra disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

A pesar de ello, en atención a la recomendaciones del Informe Defensorial mencionado, el Ministerio Público de Lima Norte dispuso ampliar el horario de atención<sup>157</sup> de la Cámara Gesell, de modo tal que permitió que la entrevista única se pudiera realizar a mayor número de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual. Esta cámara consta de dos habitaciones contiguas separadas por un panel de vidrio, permitiendo así que el personal encargado de la investigación observe a los afectados que brindan sus testimonios mientras el psicólogo los entrevista. De ese modo, esta será la única entrevista y servirá de prueba para el resto del proceso.

#### ***1.4.2 Explotación sexual y todas las formas de explotación.***

##### ***1.4.2.1 Trata de menores<sup>158</sup>.***

Actualmente no se cuenta con mecanismos adecuados para prevenir la venta, trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes, ello se deduce de la insuficiencia de políticas contra la trata de menores de edad, además de la ausencia de mecanismos efectivos de control en la vía terrestre. Por el momento se encuentra tipificada en el artículo 153º y 153-A del Código Penal<sup>159</sup>:

- ✓ El tipo simple (153º) hace referencia a la conducta ilícita la misma que será sancionada con pena privativa de libertad de no menor de ocho ni mayor de quince, en su último párrafo señala que la sola captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considerará trata de personas.
- ✓ El 153º-A alude a los agravantes, los del primer grupo serán sancionadas con pena privativa de libertad de no menor de doce ni mayor de veinte años, mientras que los del segundo, no menor de 25 años. En el primer grupo se alude a la víctima que tiene entre catorce y menos de dieciocho años de edad o es incapaz y en el segundo, a la víctima menor de 14 años.<sup>160</sup>

<sup>157</sup> El Ministerio Público de Lima Norte dispuso esta ampliación a través de la Resolución del Decanato Superior de Lima Norte N° 694-2008-FSD-MP-LN, de fecha 30 de junio del 2008.

<sup>158</sup> El Perú ha también suscrito los siguientes tratados internacionales en esta materia: el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (ratificado el 2002); el Protocolo adicional a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (ratificado el 2002); la Convención de la Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (firmado el 25 de octubre de 1980 y ratificado por el Perú recién el 2001); la Convención de la Haya sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional (ratificado en 1995); la Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores (ratificado en el 2004); la Convención Interamericana en materia de restitución internacional de menores (ratificado el 2005).

<sup>159</sup> La mencionada legislación se encuentra vigente gracias a la Ley N° 28950, que data del 16 de enero del 2007.

<sup>160</sup> La legislación penal peruana sobre la materia tipifica en el Código Penal:

Durante el 2008 se realizaron mesas de trabajo interdisciplinarias convocadas por el MIMDES para discutir este tema a las cuales representantes de la Defensoría asistieron, pero no se logró establecer políticas específicas al respecto. La necesidad de la implementación de medidas que atiendan esta problemática urge pues no basta con el hecho de que estas conductas constituyan delito para el ordenamiento jurídico peruano.

Cabe sin embargo señalar que, aún incipiente, se cuenta con el Sistema RETA<sup>161</sup> el cual contiene información cualitativa y cuantitativa sobre denuncias, operativos e investigaciones policiales del delito de trata de personas y en general, de delitos de explotación sexual, laboral y tráfico de órganos y tejidos humanos.

La idea es que este programa permita que tanto las comisarías como las unidades especializadas de investigación criminal logren una mejor caracterización del modus operandi de la delincuencia organizada para de ese modo poder obtener estadísticas reales a nivel nacional. El Sistema RETA se ha implementado en la Dirección de

**Artículo 153º:** “El que promueve, favorece, financia o facilita la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país, recurriendo a: la violencia, la amenaza u otras formas de coacción, la privación de libertad, el fraude, el engaño, el abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios, con fines de explotación, venta de niños, para que ejerza la prostitución, someterlo a esclavitud sexual u otras formas de explotación sexual, obligarlo a mendigar, a realizar trabajos o servicios forzados, a la servidumbre, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud u otras formas de explotación laboral, o extracción o tráfico de órganos o tejidos humanos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

**La captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de niño, niña o adolescente con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios señalados en el párrafo anterior.”**

**Artículo 153-A:** “La pena será **no menor de doce ni mayor de veinte años** de pena privativa de libertad e inhabilitación conforme al artículo 36º incisos 1, 2, 3, 4 y 5 del Código Penal, cuando:

1. El agente comete el hecho abusando del ejercicio de la función pública;
2. El agente es promotor, integrante o representante de una organización social, tutelar o empresarial, que aprovecha de esta condición y actividades para perpetrar este delito;
3. Exista pluralidad de víctimas;
- 4. La víctima tiene entre catorce y menos de dieciocho años de edad o es incapaz;**
5. El agente es cónyuge, conviviente, adoptante, tutor, curador, pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o tiene a la víctima a su cuidado por cualquier motivo o habitan en el mismo hogar.
6. El hecho es cometido por dos o más personas.

La pena será privativa de libertad **no menor de 25 años**, cuando:

1. Se produzca la muerte, lesión grave o se ponga en inminente peligro la vida y la seguridad de la víctima.
- 2. La víctima es menor de catorce años de edad o padece, temporal o permanentemente, de alguna discapacidad física o mental.**
3. El agente es parte de una organización criminal.”

<sup>161</sup> Este programa fue institucionalizado mediante RM-Nº 2570-2006-IN/0105 y a través de la Directiva Nº 004-2007-IN/0105 se establecieron los procedimientos para el uso, ingreso, registro, consulta y reporte de datos. Información tomada de:

<http://www.chs-peru.com/chsalternativo/contenido.php?men=5&pad=14&hij=20&pla=4&sal=2&id=E>

Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIRINCRI) así como en las direcciones territoriales de las ciudades de Chiclayo, Pucallpa, Lima, Huancayo, Huánuco, Ayacucho, Ica, Cusco, Puno Juliaca, Iquitos y Madre de Dios. Esto ha permitido que en los últimos años se cuente con mayor información al respecto así como con la determinación de algunas rutas de trata tanto nacionales como internacionales, sin embargo todo esto aún es insuficiente pues suele suceder que la víctimas prefieren guardar silencio y no denunciar por temor hacia el tratante o el proxeneta.

#### ***1.4.2.2 Explotación sexual de menores.***

Cabe señalar que en el caso peruano la prevención del abuso o explotación sexual de niños, niñas y adolescentes va de la mano con la lucha contra la trata, por lo que vale la pena tener en cuenta la normativa sobre trata a la que se ha hecho referencia líneas más arriba. Adicionalmente a ello podemos encontrar que para la prevención de este delito se han previsto tres instrumentos fundamentales:

1. El ordenamiento jurídico peruano sanciona la explotación sexual en el Código Penal<sup>162</sup> a través del tipo penal de proxenetismo con agravantes cuando se trata de menores de edad.
2. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010<sup>163</sup> ha previsto como el resultado 21 del Objetivo Estratégico N° 4 instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, niña y adolescente.
3. El Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 2006-2010<sup>164</sup>, que tiene como objetivo general reducir la

---

#### **<sup>162</sup> Artículo 181.- Proxenetismo**

El que compromete, seduce, o sustrae a una persona para entregarla a otro con el objeto de tener acceso carnal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

La pena será no menor de seis ni mayor de doce años, cuando:

1. La víctima tiene menos de dieciocho años.
2. El agente emplea violencia, amenaza, abuso de autoridad u otro medio de coerción.
3. La víctima es cónyuge, concubina, descendiente, hijo adoptivo, hijo de su cónyuge o de su concubina, o si está a su cuidado.
4. Si el agente actúa como integrante de una organización delictiva o banda.
5. La víctima es entregada a un proxeneta.

<sup>163</sup> Para alcanzar este objetivo se pretende llevar a cabo las siguientes acciones estratégicas: 1- Prevención, represión y/o rehabilitación de las personas que estén vinculados o afectados por la prostitución y pornografía infantil, así como por el tráfico de niños y niñas con propósitos sexuales; 2- Difusión y legislación de normas que sancionan estos delitos; y 3- Coordinación con prestadores de servicios turísticos la difusión de medios de protección de los niños y niñas contra la explotación sexual en turismo. Este plan cuenta como órganos responsables instancias estatales (Ministerio de Comercio exterior y turismo – MINCETUR, Ministerio Público, Prefecturas, Poder Judicial, Gobiernos Locales, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, Policía Nacional del Perú); un conjunto de órganos de apoyo de la sociedad civil (como medios de comunicación, organizaciones cívicas y comunitarias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de adolescentes, colegios profesionales.); organismos internacionales (UNFPA, UNICRF, OPS/OMS, OI), Iglesias; y sector privado.

explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes al año 2010. Cabe señalar que este plan está aún pendiente de aprobación. Si bien es cierto que establece lineamientos y demás objetivos, lo cierto es que aún no se cuenta con un documento de análisis al respecto ni su aprobación por parte del sector correspondiente. Esto resulta realmente preocupante pues al momento de su salida fue entendido como una muestra de la apuesta política por parte del Estado de hacerle frente a situaciones especialmente atentatorias de derechos fundamentales de uno de los grupos de mayor vulnerabilidad (niños y mujeres). Ha quedado en idea de proyecto pues su plazo de vigencia estaría por concluir,

### ***1.4.3 Menores infractores de la ley penal.***

La situación de los menores infractores de la ley penal es uno de los temas de mayor preocupación y que por tanto, deben ser atendidos prioritariamente por el Estado. Los ejes de actuación deben atender dos preocupaciones básicas: de un lado la prevención de la delincuencia juvenil y del otro las condiciones de internamiento de los centros de detención de menores, en tanto éstas deben tener como mínimos indispensables para su funcionamiento el respeto de los derechos fundamentales de los y las menores.

Hechos tales como la conformación de mesas para evaluar la situación de pandillaje con la finalidad de proponer medidas innovadoras de prevención del delito, así como la revisión del Código de Niños y Adolescentes con el fin de ajustar la legislación sancionadora a éste, muestran algunos logros como parte del trabajo desde el Estado, sin embargo aún se dista mucho de lograr un efectivo respeto por los derechos de los menores los cuales deben ser sancionados con la permanencia en un centro de detención sólo en última ratio, es decir allí donde no queda alternativa alguna y de ser así, procurar que esa medida no solo respete los derechos que le corresponden sino que sea capaz de proporcionar un tratamiento integral para su rehabilitación<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> Tiene cuatro objetivos estratégicos (OE):

- 1) Establecer estructuras de gestión para garantizar la ejecución articulada de las acciones, así como la sostenibilidad de las mismas una vez que culmine el Plan,
- 2) Sensibilizar a la sociedad y promover la implementación de acciones de prevención a nivel nacional, que promueva los derechos humanos y en especial los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que combata todo acto discriminatorio y abuso de poder,
- 3) Establecer un sistema integrado de sanción y control de la demanda de la explotación sexual comercial de menores de edad, que incluya a los operadores de justicia y articule sus esfuerzos con otras instancias públicas y de la sociedad civil,
- 4) Establecer un sistema de atención integral a víctimas de la explotación sexual que brinde apoyo pertinente, oportuno y eficaz a los beneficiarios.

Los órganos responsables de su ejecución son: el MIMDES, otros ministerios (no se precisan cuáles), la Policía Nacional (PNP), los gobiernos locales y regionales, el poder judicial y la sociedad civil. Este Plan prevé en su Objetivo Específico 2.4 del Objetivo Estratégico 1 (OE 1) la prevención de la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales en zonas de alto riesgo. Asimismo, como actividad 2.5 se plantea la prevención del turismo sexual en zonas de alto riesgo.

<sup>165</sup> De acuerdo al artículo 209<sup>o</sup> del CNA.

En la actualidad, el tratamiento al menor infractor se inspira en la “Doctrina de la Protección Integral” de los y las menores en la que se reconoce al menor de edad como ser humano y sujeto de derechos. Esta encuentra su máxima expresión normativa en la Convención sobre los Derechos del Niño pues reconoce los derechos del niño/niña como una categoría específica dentro de los derechos humanos.

Lamentablemente en varias ocasiones el tratamiento que brindan las autoridades encargadas no resulta acorde a esta doctrina y se parece más a la implementada al inicio del desarrollo del tratamiento especializado a menores infractores llamada “Doctrina de la Situación Irregular”. Esta trataba al menor como una persona incapaz, incluyéndolo en una categoría de personas diferentes a las normales, siendo la base de una discriminación y marginación expresada en la pérdida de garantías personales, reforzando el rol paternal del juez<sup>166</sup>. De esta forma se afirmaba que las normas aplicables en estos procesos no correspondían al derecho penal al tener una naturaleza distinta, lo que no era cierto pues la lógica sancionadora era idéntica, el resultado era que se le aplicaba al menor la severidad del derecho penal, pero sin ninguna garantía que lo protegiera.<sup>167</sup>

En ese marco la Defensoría del Pueblo realizó en el 2007 una supervisión a los centros de detención juveniles que se encuentran en el país y que albergaban en ese entonces a 1347 adolescentes infractores de la ley penal.<sup>168</sup> Este Informe detectó algunos problemas en los centros de reclusión para menores, uno de los principales es la ausencia de coordinación entre estos y el Instituto de Penitenciaría (INPE) pues es probable que si estos cruzaran información se podría contar con verdaderas estadísticas sobre reincidencia e inclusive establecer qué cantidad de menores inician como infractores antes de la mayoría de edad y luego se dedican a actos delictivos terminando detenidos en diversos penales.

Según la Gerencia de Centros de Detención de menores el porcentaje de reincidencia es de 3.8% del sistema abierto y 7.4% del sistema cerrado, sin embargo la Defensoría cruzó

---

**Artículo 209º:** El internamiento preventivo, debidamente motivado, sólo puede decretarse cuando existan:

- a) Suficientes elementos probatorios que vinculen al adolescente como autor o partícipe de la comisión del acto infractor;
- b) Riesgo razonable de que el adolescente eludirá el proceso; y
- c) Temor fundado de destrucción u obstaculización de pruebas.

<sup>166</sup> El menor no tenía derechos o garantías que le permitieran hacer valer su posición o sus intereses, quedando su suerte librada a la voluntad del juez, que como un buen padre de familia buscaría resolver su situación, aplicando la medida tutelar de protección más conveniente. Se llegó a extremos tales como ante la comisión de un acto antisocial, el menor no era llevado a una corte juvenil sino directamente a un centro médico pedagógico.

<sup>167</sup> FUNES, Jaime; GONZÁLEZ, Carlos: «Delincuencia juvenil, justicia e intervención comunitaria». En: Revista El Reformatorio, Año 1, N° 2. Diciembre 1993/marzo 1994, pp. 29 - 33.

<sup>168</sup> Informe Defensorial N° 123: La situación de los adolescentes infractores de la ley penal privados de libertad. El documento completo se encuentra disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

información con el registro de internos del INPE y detectó que un porcentaje de jóvenes infractores continúan involucrados en actos delictivos.

Aunque todavía se dista mucho del tratamiento ideal a estos menores, resulta importante que el Estado capacite en lo que respecta al respeto y protección de los derechos de la infancia, a sus operadores de justicia entre ellos fiscales y jueces de familia, asimismo, a miembros de la Policía, quienes se encargan del traslado a los centros de internamiento de menores infractores para que de esa manera cumplan con sus funciones con la diligencia debida. Es por ello que en determinadas ocasiones ha sido la Defensoría del Pueblo quien ha intervenido no solo denunciando hechos sino encargándose de las referidas capacitaciones a diversos sectores de funcionarios públicos, así lo ha hecho en las regiones de La Libertad y Huánuco, en donde ha llevado a cabo acciones destinadas a supervisar y capacitar a los miembros de la PNP como de la Fiscalía de Prevención del Delito sobre el tema de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.<sup>169</sup>

Finalmente cabe resaltar la importancia de generar mecanismos que permitan a estos jóvenes acceder a opciones reales de superación de modo tal que la reincidencia no sea una opción. En ese sentido la Defensoría del Pueblo incluyó entre sus recomendaciones en el mencionado informe:

*8. RECOMENDAR al Ministro de Educación, conforme a los artículos 4° y 5° del Decreto Ley N° 25762 - Ley Orgánica del Ministerio de Educación, que a través de la Dirección de Educación Básica Regular desarrolle una propuesta educativa que contemple el componente formativo y actitudinal, las áreas de desarrollo, los contenidos temáticos y las estrategias metodológicas que permitan a los adolescentes infractores a la Ley penal desarrollar competencias básicas que aseguren su proceso de reinserción social.*

*9. RECOMENDAR al Ministro de Trabajo, conforme al artículo 4° literales a) y d) de la Ley N° 27711 - Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que disponga la difusión, promoción e implementación de los «Programas de Capacitación Laboral Juvenil (PRO-JOVEN)», en los Centros Juveniles del país para que tengan la oportunidad de acogerse a dichos beneficios los adolescentes internados.*

## **2. Otras problemáticas. La Participación de niños y niñas en conflictos armados.**

Cabe mencionar que desde mayo del 2002, el Perú ha ratificado el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Si bien no hay información oficial al respecto, la Coordinadora

---

<sup>169</sup> Estas actividades han sido reportadas por la Defensoría del Pueblo en su Decimosegundo Informe Anual (Enero –diciembre 2008). El texto completo se encuentra en la web: [www.defensoriadelpueblo.org.pe](http://www.defensoriadelpueblo.org.pe)

Nacional de Derechos Humanos en varios de sus pronunciamientos respecto a acciones de grupos narcoterroristas en el VRAE

La problemática del reclutamiento de menores sigue siendo una realidad en el Perú en especial en lo referido a la zona de conflicto en los valles del Río Apurímac y Ene conocida como VRAE. Esto ha saltado al escenario público en las últimas noticias sobre enfrentamientos en el VRAE cuando se hicieron denuncias de importantes ONG's de derechos humanos como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y Save the Children que pusieron en evidencia reclutamientos de menores de edad tanto en manos del Ejército Peruano (EP) como en manos de facciones del PCP – Sendero Luminoso en la zona.

Uno de los hechos de especial relevancia fue el atentado del 9 de abril del 2009. En la localidad de Sanabamba (situada en la zona conocida como VRAE), se produjo un ataque contra dos patrullas del Ejército Peruano causándole la muerte a 14 efectivos y dejando numerosos heridos de distinta gravedad. Las víctimas fueron principalmente jóvenes que prestaban su servicio militar voluntario en la zona o que habían elegido la carrera militar. Este hecho causó gran conmoción y numerosos organismos no gubernamentales dedicados a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, así como la Defensoría del Pueblo condenaron duramente el hecho solidarizándose con las víctimas y brindando apoyo moral a sus familiares, a la par que pidieron explicaciones al Estado por la presencia de menores de edad entre los efectivos muertos. Tal fue el caso del cabo Robinson Macedo Cima que contaba con solo 17 años al momento de la emboscada terrorista. El Comando Conjunto del Ejército ha señalado al respecto que se trataría de un problema de índole administrativo que deberá ser investigado. Marta Maurás, miembro del Comité de los Derechos del Niño de la ONU señaló que el menor habría sido reclutado cuando tenía 16 años de edad, situación que contraviene las obligaciones internacionales suscritas por el propio estado

En este mismo caso, la Defensora del Pueblo Beatriz Merino, expresó su enérgica condena a la emboscada narcoterrorista a las dos patrullas del Ejército en Sanabamba a la par que condenó la presencia de menores de edad presentes en la zona de enfrentamiento armado bajo la figura de agentes de seguridad del Estado. Asimismo señaló que su despacho ha recibido un total de 120 denuncias sobre menores de edad reclutados por el Ejército en diversos puntos del país, en especial en la región de Ucayali, los mismos que después habrían sido enviados arbitrariamente a la región de Ayacucho. Señaló que en una zona tan difícil como esta debe acudir personal no solo mayor de edad sino especializado<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Ya en Ayacucho y acompañada por Jorge Fernández, representante de la Defensoría del Pueblo en esa región, reclamó también la necesidad de un mayor nivel de coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en materia de inteligencia. Información extraída de la página web de la Coordinadora Nacional de Derecho Humanos <http://blog.dhperu.org/?tag=atentados>  
Consulta realizada el 8 de febrero del 2010.

De otro lado, el 20 de junio del 2009, la procuradora Lourdes Rivera denunció ante la Fiscalía Provincial de Derecho Humano de Ayacucho a Víctor Quispe Palomino, (camarada “José”), Jorge Quispe Palomino ( camarada “Raúl”), Leonardo Huamaní Zúñiga y José Flores León (camarada “Artemio”), miembros del Comité General Central del Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso por los delitos de secuestro agravado, exposición al peligro, abandono de personas en peligro, reclutamiento de personas, homicidio calificado e instigación, conductas tipificadas en nuestro Código Penal. La mencionada Fiscal formuló denuncia después de que conociera, a través de diversos medios de comunicación, la utilización de niños, niñas y adolescentes en diversos operativos que ha venido realizando Sendero Luminoso en la zona del VRAE, La denuncia incorpora también información proporcionada por los soldados heridos en los enfrentamientos con las bandas narcoterroristas, estos han señalado que niños y adolescentes habrían dado los tiros de gracia a miembros de las fuerzas del orden.

Vale mencionar que la muerte de estos niños-soldados constituye delito de homicidio calificado, previsto en el artículo 108º del Código Penal.<sup>171</sup>

## **II. LOS DERECHOS DE LA MUJER Y LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

El Estado Peruano es desde hace varios años, parte de los principales tratados de los derechos humanos a nivel internacional, habiendo ratificado tanto la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (ratificado el 13 de setiembre de 1982) y su Protocolo Facultativo (ratificado el 9 de abril del 2001) como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, llamada Belém do Pará (ratificado el 4 de junio de 1996)<sup>172</sup>. Respondiendo a estas obligaciones internacionales así como gracias al impulso de organizaciones de mujeres de la sociedad civil, se ha venido implementando de manera *progresiva* instituciones y programas que velan por el desarrollo y la vigencia de los derechos de las mujeres así como la introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas. Los principales

<sup>171</sup> Información extraída de la página web del Ministerio de Justicia del Perú. <http://www.minjus.gob.pe/prensa/detalle.asp?strNoticiald=00698>. Consulta realizada el 8 de febrero del 2010.

<sup>172</sup> Debido a ello el Estado se encuentra obligado a realizar el envío de informes periódicos sobre el seguimiento en cada una de sus instancias. Los últimos informes presentados corresponden a las siguientes fechas: 3 de febrero del 2004 para el sexto Informe del Estado Peruano ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; y el 25 de junio del 2008 sobre el Informe de País al Cuestionario para la evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer). El siguiente Informe sería el Séptimo del Estado peruano ante el comité de Naciones Unidas y debiera estar presentándose en el 2011. Este debiera recoger el Informe periódico previsto inicialmente para octubre del 2007 y el octavo informe periódico previsto para octubre del 2011. Ambos debieran presentarse en un informe combinado en octubre del 2011.

organismos involucrados en este proceso así como sus niveles de coordinación y funciones:

1. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Organismo rector del sector Mujer y Desarrollo Social, forma parte del Poder Ejecutivo y constituye un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica. Es competente para formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de mujer y desarrollo social promoviendo la equidad de género, es decir, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, igualdad de oportunidades para la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de extrema pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas.
2. Congreso de la República<sup>173</sup>. Con comisiones especializadas en tema mujer. Una de las Comisiones Ordinarias es la de Mujer y Desarrollo Social la que cuenta con el Grupo de Trabajo de Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y el y Sub Grupo de Trabajo de Aplicación y Seguimiento a la Aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres por los Gobiernos Regionales.
3. Órganos especializados del Ministerio del Interior<sup>174</sup> como:
  - √ *Comisarías de la Mujer*. Forman parte de la Dirección Territorial de Policía – Lima: Encargadas de la investigación de los casos de violencia familiar y sexual entre otros; con personal capacitado para la atención de esos casos.
  - √ *Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de la Institución Policial y el Ministerio del Interior*. Órgano adscrito a la Comisión de Derechos Humanos del Viceministerio del Interior. Tiene como funciones formular indicadores de seguimiento de las políticas públicas de igualdad de oportunidades. Revisa y sistematiza la normatividad ligada al ámbito policial y del Ministerio del Interior, a fin de adecuarla a la igualdad de oportunidades, así como divulgar periódicamente información sobre la evolución de la situación de las mujeres en la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

---

173 Órgano representativo encargado de realizar las funciones legislativas y de control político, también tiene funciones especiales como la designación del Contralor General de la República y al Defensor del Pueblo, entre otras. Cuenta con Comisiones ordinarias encargadas del estudio y dictamen de proyectos de ley de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. Cada Comisión cuenta con Grupos y Sub Grupos de Trabajo.

174 Ejerce las funciones de Gobierno Interior y de Policía a través de los órganos policiales y no policiales para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, así como mantener y restablecer el orden interno democrático y el orden público.

- √ *Defensoría del Policía.* Forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior como órgano de Defensa. Tiene el encargo de atender las peticiones y quejas formuladas por el personal policial y civil que denuncie la vulneración o violación de sus derechos humanos al interior del Sector por situaciones de abuso, discriminación o dilación injustificada de trámites o procedimientos. Cuenta con una Oficina Especializada de la Mujer, la misma que está encargada de atender las quejas, petitorios y consultas, promueve los derechos humanos de las mujeres, la equidad de género y la igualdad de oportunidades del personal femenino civil y policial que presta servicios en el Sector Interior, atendiendo temas relacionados con: Abuso de autoridad, Hostigamiento sexual, Violencia familiar y Discriminación.

Asimismo, existen los Centros Emergencia Mujer <sup>175</sup> que constituyen servicios especializados para la atención de víctimas de violencia familiar y sexual y que se encuentran bajo competencia compartida entre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social con el Ministerio del Interior, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, así como con algunos gobiernos regionales y locales. En el ámbito regional se han desarrollado Observatorios de la Mujer que constituyen instancias de diagnóstico de la situación de la mujer.

A pesar de haber varios sectores involucrado, las mayores competencias como ente rector en políticas públicas de género es el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES; quien sin embargo no se dedica exclusivamente a esto, sino también a políticas de desarrollo social que no implican necesariamente a las mujeres. Por ello, en ocasiones es difícil poder evaluar el impacto de sus intervenciones en el mejoramiento de las condiciones de la vida de las mujeres, tarea que se hace más difícil por la ausencia de indicadores de impacto de género. El Ministerio orienta su acción básicamente sobre tres programas<sup>176</sup>:

- Programa Nacional Wawa Wasi, que desarrolla guarderías comunitarias en sectores en pobreza y extrema pobreza. Según su sistema interno de evaluación Wawanet, ha tenido importantes logros en la protección contra la desnutrición

---

<sup>175</sup> Actualmente existen 89 CEM's en repartidos en todas las regions del país. Sin embargo en algunas de ellas, éstas se encuentran localizadas exclusivamente en la capital de la region, como es el caso de Ucayali, Moquegua y Tacna. En el caso de la region Loreto, el más extensor del país, solo hay CEM's en la capital Iquitos y en la ciudad de Yurimaguas.

<sup>176</sup> Estos montos han sido sacados de la página web del MIMDES, en el cual está publicado su presupuesto: [http://www.mimdes.gob.pe/transp/ppto/ejec\\_ppto2009\\_lltrim.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/transp/ppto/ejec_ppto2009_lltrim.pdf) El Mimdes también es responsable del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, e. Entidad especializada en la protección y desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores que se encuentran en situación de abandono o riesgo en aras de asegurar su desarrollo integral. Cuenta con cinco programas: Beneficencias, Hogares, Centros de Desarrollo Integral de la Familia, Investigación Tutelar y Educadores de la Calle.

infantil y el desarrollo de competencias<sup>177</sup>. Maneja un presupuesto anual de 50 millones de soles.

- Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS. Este programa constituye una Unidad Ejecutora del MIMDES que en la actualidad se encuentra a cargo de la implementación y desarrollo del Plan Nacional de lucha contra la Violencia Familiar y Sexual así como de proponer mecanismos de articulación intersectorial<sup>178</sup>. Maneja un presupuesto anual promedio de 17 millones de soles.

Sin embargo el programa con mayor presupuesto que maneja el MIMDES (650 millones de soles) el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA que busca elevar el nivel nutricional de la población en pobreza crítica así como coadyuvar a la seguridad alimentaria dirigidas a la atención de grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional, en especial a los niños y a los damnificados por situaciones de emergencia temporal<sup>179</sup>. De corte asistencial, monitorea los llamados “Comedores Populares” a nivel nacional y coordina la entrega de alimentos a los grupos de mujeres involucrados en ellos. Así mismo, cuenta con el Programa Nacional de Nutrición PIN, el cual a su vez cuenta con dos subprogramas Infantil y Preescolar. Además constituyó un programa social duramente criticado durante el gobierno fujimorista por ser muy proclive a la manipulación política y el populismo electoral. Siendo uno de los programas sociales más antiguos<sup>180</sup> sigue sin mostrar resultados verificables sobre su real impacto en las familias en situación de pobreza y pobre extrema; y menos aún en el desarrollo de mayores y mejores derechos para las mujeres.

También en el **ámbito laboral** se han implementado normas que desarrollan los derechos de las mujeres como la ley que regula descanso pre y post natal para las madres trabajadoras (Ley N° 26644, junio de 1996) la declaración de nulidad por el despido por embarazo (Ley N° 27185, Ley que declara nulo (publicada en octubre de 1999); que regulan a las y los trabajadores del Hogar (ley N° 27986, junio del 2003) ; y la que otorga el permiso por lactancia (ley N° 27240 y N° 28731, que amplía la duración del permiso por lactancia).

---

<sup>177</sup> Llegando a proteger a niñas y niños usuarios del Programa, con una permanencia mínima de 6 meses, de la Desnutrición Crónica (77.6%) y Aguda (97.6%); y desarrollando competencias de desarrollo psicomotriz, social y de lenguaje (99.8%). Datos actualizados a diciembre del 2008. Información oficial tomada de: [www.mimdes.gob.pe](http://www.mimdes.gob.pe) en el link referente al programa WAWA WASI.

<sup>178</sup> Información extraída de: [www.mimdes.gob.pe](http://www.mimdes.gob.pe). Aquí podrá encontrar mayor información sobre las funciones que desempeña esta unidad ejecutora del MIMDES.

<sup>179</sup> Información especial tomada de: [www.pronaa.gob.pe](http://www.pronaa.gob.pe)

<sup>180</sup> Programa creado vía Decreto Supremo N° 020-92-PCM en 1992 y que tiene como antecedente la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario –ONAA creada en 1977, el Programa de Asistencia Directa –PAD de 1989. El pronaa fusiona ambos programas.

En ámbitos generales, encontramos regulación en torno al **principio de No discriminación** (Ley N° 27270 que sanciona los actos de discriminación y la N° 28867, que sanciona la discriminación en el Código Penal); la protección del derecho a la educación de las adolescentes embarazadas (ley N° 26941, que modifica el Código de Niños y Adolescentes garantizando el respeto, abril de 1998); la ley de Fomento a la educación de Niñas y Adolescentes Rurales (ley N° 27558, noviembre del 2001); y la **Igualdad en el Acceso a Entidades** (ley N° 24975 y ley N° 26628, que amplían para las mujeres el acceso a la Escuela de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Armadas).

Así también se han desarrollado normas para asegurar el **derecho a una Vida Libre de Violencia** como ley N° 26260 que establece la Política de Estado frente a la Violencia Familiar y las medidas de protección (diciembre de 1993); ley N° 26770 que establece el carácter público de la acción penal en los casos de violencia sexual (abril de 1997); ley N° 27942, de prevención y sanción del hostigamiento sexual (febrero del 2003); y ley N° 28950 sobre Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Personas (enero del 2007).

En torno a los **derechos a la participación política**, se modificó la Ley Orgánica de Elecciones y modificatorias en su artículo 166 que estableció las cuotas electorales por género para las elecciones al Congreso (Ley N° 26859 de octubre de 1997) y la Ley de Reforma Constitucional que establece cuotas electorales por género para las candidaturas a los Consejos Regionales y Concejos Municipales (ley N° 27680 de marzo del 2002).

Sin embargo, tal vez sean la formulación de planes nacionales multisectoriales las experiencias e intentos más interesantes para la armonización de objetivos nacionales en torno a derechos de las mujeres como son el Plan de Igualdad de Oportunidades 2006 - 2010 (PIO) y el Plan Nacional contra la violencia 2009- 2015<sup>181</sup>. Así mismo constituye un avance la introducción de la perspectiva de género en otros planes como:

- Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 -2010.
- Plan Nacional para las persona adultas y mayores 2002 – 2015.
- Plan de Igualdad de Oportunidades para las Persona con Discapacidad 2009 – 2018
- Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 – 2011.

Sin embargo, así como hay una narrativa oficial acerca de la necesidad de atender de manera especial los derechos de las mujeres, también es cierto que existe poca voluntad política y limitada capacidad para implementar medidas que los viabilicen. Así por ejemplo podemos mencionar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la mujer 2002-2007 que no logró los objetivos esperados y que tampoco previó un nuevo plan de

---

<sup>181</sup> Si bien es cierto que el PIO hace referencia en su Lineamiento 4 al tema de violencia contra la mujer en tanto esta debe vivir en un ambiente que le procure bienestar y donde no sea expuesta a ningún tipo de violencia, el segundo plan trabaja el tema de manera más detallada así como tiene en cuenta el fenómeno de descentralización por el que viene atravesando el país.

modo tal que en el 2008 solo se contó con un Programa de lucha contra la violencia y recién a finales de marzo del 2009 se ha logrado la formulación de un plan mayor.

### 1. Lucha contra la discriminación de la mujer.

El Estado peruano cuenta con una serie de medidas o acciones positivas que a lo largo de estos años se han ido implementando - y que permitido se realicen importantes avances en términos de la formulación de políticas públicas. Dos de las más importantes son la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (en adelante LIO), que brinda el marco jurídico de políticas públicas para que el Estado adopte medidas en temas de acceso y permanencia, tanto a nivel nacional, como regional y local.

Ha sido justamente la LIO la que ha permitido la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2006 -2010 (PIO)<sup>182</sup>, instrumento que se plantea explícitamente como uno de sus objetivos *institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género, es decir de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado*<sup>183</sup>. Para su elaboración el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) realizó una serie de consultas y reuniones con los representantes de los diversos ministerios, ONGs especializadas en la materia y talleres con organizaciones sociales de base (OSBs). De esta manera se elaboró un nuevo Plan

---

<sup>182</sup> Este es el segundo plan con el que el Estado peruano cuenta. Estando aún vigente el Plan de igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres 2000 – 2005, se inició la elaboración del Plan actual el cual debía de entrar en vigencia en enero del año 2006 y debía de partir de un balance del plan anterior a la par que incorporarse los nuevos procesos de la reforma del Estado, la regionalización, el Acuerdo Nacional, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza y los Planes Nacionales.

<sup>183</sup> Tiene como objetivos:

- Institucionalizar y transversalizar la perspectiva de equidad de género, es decir de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado.
- Promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre mujeres y varones, para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres.
- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

Así el Plan establece políticas y lineamientos que implican la acción conjunta del Estado y la sociedad civil, constituyéndose de ese modo un instrumento de política que servirá de marco orientador para la implementación de acciones dirigidas a eliminar toda forma de discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres. A su vez cada lineamiento presenta objetivos estratégicos y cada uno de estos resultados que debieran ser alcanzados al año 2010.

incorporando los aportes de los miembros de la Comisión Intersectorial<sup>184</sup> y que incluye a importantes organizaciones sociales como la Federación de Comedores Populares Autogestionarios, Coordinadora Nacional de Comedores y Clubes Madres, Asociación de Clubes de Madres, diversas ONGs y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional.

Cabe resaltar algunas medidas que se han dado en el marco del PIO:

a. En el marco del **presupuesto del sector público**:

- Ley N° 28927: Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2007. Establece en su Octava disposición final que las entidades públicas evaluarán la incidencia de las políticas de equidad de género en la ejecución presupuestal (publicada el 12 de diciembre del 2006).
- Ley N° 29083: Modifica el artículo 47° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y establece que “en la evaluación presupuestal de ejecución del Presupuesto del Sector Público, las entidades públicas incorporarán, en el análisis, la incidencia en políticas de equidad de género” (publicada el 12 de septiembre del 2007).

b. En el tema de **participación de las mujeres**<sup>185</sup>:

- Participación de mujeres como representantes de organizaciones de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Regional<sup>186</sup>. Once Gobiernos Regionales informaron la aprobación de Ordenanzas Regionales que incorporan la cuota de género para la elección de los representantes de la sociedad civil ante el Concejo de Coordinación Regional (CCR), tal como se detalla en el cuadro siguiente.

**Participación de mujeres en los Consejos de Coordinación Regional**

| Región   | Cuota                                 | Ordenanza            |
|----------|---------------------------------------|----------------------|
| Arequipa | 30% de mujeres.                       | OR 011-2007-AREQUIPA |
| Callao   | 1 de 4 representantes debe ser mujer. | OR 003-2007-CALLAO   |

<sup>184</sup> Ministerio de Educación, Ministerio de salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Justicia, Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de estadística e Informática y Ministerio del Interior.

<sup>185</sup> Medidas de acción positiva que ha sido ampliamente documentadas por la Defensoría del Pueblo en su Segundo Reporte sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Enero – Diciembre 2008). Si bien es cierto en el PIO no se han establecido mecanismos permanentes de control, la Defensoría del Pueblo viene realizando esta labor es sus “Reportes sobre la LIO”. Resaltan en especial el *Informe de Adjuntía N° 001- 2008-DP-ADDM* (marzo – diciembre 2007); y el *Informe de Adjuntía N° 001- 2009-DP-ADDM* (marzo – diciembre 2008).

<sup>186</sup> Los CCR son órganos consultivos y de coordinación entre los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, y deben estar integrados por Alcaldes Provinciales y representantes de la sociedad civil. *Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Enero - Diciembre 2008)*.

|               |  |                              |
|---------------|--|------------------------------|
| Huancavelica  | 30% de mujeres.  | RER 198-2005-GR-HVCA/PR      |
| Huánuco       | 30% de mujeres.  | OR 020-2007-CR-GRH           |
| Lambayeque    | Se dispone la cuota de género, pero no se precisa el porcentaje.                     | OR 014-2007-GR.LAMB/CR       |
| Lima          | Se dispone que al menos 3 de los representantes deban ser mujeres o varones.         | OR N° 004-2007-CR/RL         |
| Loreto        | 30% de mujeres.  | OR 018-2007-GRL-CR           |
| Madre de Dios | Se informa que ello ha sido previsto en el Reglamento para las elecciones 2007-2008. | No se precisa <sup>187</sup> |
| Moquegua      | Cuota de género, conforme a lo establecido por ley (sin precisar el %).              | OR 13-2008-CR/GRM            |
| Tacna         | 50% de mujeres y 50% de varones.   | OR011-2007-CR/GOB.REG.TACNA  |
| Ucayali       | 30% de mujeres.  | OR 017-2007-GRU/CR           |

Fuente: Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Enero-Diciembre 2008)

- o Participación de mujeres como representantes de las organizaciones de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Locales Provinciales<sup>188</sup>. Dieciséis Gobiernos Locales Provinciales informaron la aprobación de normas que incorporan la cuota de género para la elección de los representantes de la sociedad civil ante los Consejos de Coordinación Locales Provinciales (CCLP), tal como se detalla en el cuadro siguiente.

#### Porcentaje de mujeres que participan en los CCLP

| Región   | Provincia   | Cuota                            | Norma                                 |
|----------|-------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| Amazonas | Chachapoyas | 30% de representación de género. | Ordenanza Municipal N° 014-2005-MPCH. |

<sup>187</sup> Según Oficio N° 413-A-2008-GOREMAD/GRDS, el Gobierno Regional de Madre de Dios señala que no es posible remitir el documento al que hace referencia debido al incendio de la sede regional, ocurrido el 9 de julio del 2008.

<sup>188</sup> Fuente: Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Enero- Diciembre 2008).

|          |                           |  |   |
|----------|---------------------------|--|---|
|          | Bagua                     | Reglamento prevé un porcentaje.<br><br>No se precisa el porcentaje.  | Sin información.  |
|          | Rodríguez de Mendoza      | Las listas de candidatos deben garantizar la igualdad de género.   | Resolución de Alcaldía N° 130-2005-Municipalidad Provincial Rodríguez de Mendoza/MPPRM. |
|          | Luya                      | 30% de mujeres.  | Ordenanza Municipal N° 001-2006-MPL-L/A.  |
| Ancash   | Huaylas                   | Se señala que el reglamento incluye el porcentaje de mujeres.<br><br>No se precisa el porcentaje.  | Ordenanza Municipal N° 034-2005.  |
|          | Yungay                    | Participación femenina no menor del 30%  | Ordenanza Municipal N° 024-2007-GPY.  |
|          | Carlos Fermín Fitzcarrald | 30% de mujeres.  | Ordenanza Municipal N° 017-2008-MP-CFF-SL.  |
| Arequipa | Condesuyos                | Se señala que prevén una cuota de género sin precisar a ésta.  | Sin información.  |
|          | Islay                     | Participación femenina no menor al 30%.  | Ordenanza Municipal N° 152-2007.  |
|          | Castilla                  | Se exige que los Estatutos de las Organizaciones contengan normas que garanticen la conformación de Juntas Directivas con no menos del 30% de mujeres. | Ordenanza Municipal N° 034-2007-MPC.  |
| Huánuco  | Dos de Mayo               | Se considera cuota de género sin precisar el %.  | Ordenanza Municipal N° 008-2007-MPDM/LU y su reglamento.                                |
| Ica      | Nazca                     | Se señala que el reglamento prevé la participación de las mujeres. No se dan mayores   | Sin información.  |

|            |                  | detalles al respecto.  |   |
|------------|------------------|--|---|
| Lambayeque | Lambayeque       | El Art. 4° del Reglamento, referente a los miembros plenos, ha considerado un representante de las organizaciones femeninas. | Ordenanza Municipal N° 002-2004-MPL.  |
|            | Ferreñafe        | Participación femenina no menor de 30%.  | Reglamento para la elección de representantes de las organizaciones de la sociedad civil ante el CCL provincial de Ferreñafe. |
| Piura      | Talara           | Se señala que el reglamento incluye cuota de género, sin dar mayor detalle al respecto.                                      | Sin información.  |
| Ucayali    | Coronel Portillo | 30% de cuota de género   | Ordenanza Municipal N° 017-2007-MPCP.   |

Fuente: Segundo Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Enero-Diciembre 2008)

En este sentido, podemos decir que el Plan de Igualdad de Oportunidades viene funcionando como un plan marco que está involucrando no sólo los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local) sino también a la sociedad civil en sus diversos sectores.

## **2. La protección ante la violencia contra la mujer.**

Desde el 5 de marzo del 2009, el Estado peruano cuenta con el Plan Nacional de lucha contra la violencia familiar y sexual, correspondiente a los años 2009-2015 (PNLCVFS) que presenta como objetivos estratégicos:

1. Garantizar la adopción e implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar el problema de violencia hacia las mujeres, desde un enfoque intersectorial y participativo en los diversos niveles de gobierno.
2. Garantizar el acceso de las mujeres afectadas por la violencia basada en género, a los servicios públicos de calidad, incluyendo el acceso a los sistemas de salud y judicial de otros, contribuyendo a superar su situación de víctimas.

3. Identificar y promover la transformación de patrones socioculturales, que legitiman, toleran y exacerbaban la violencia hacia las mujeres, con la finalidad de establecer nuevas formas de relaciones sociales entre hombres y mujeres.

El organismo encargado de la ejecución de este plan es el MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) pero debido a la naturaleza transversal se está coordinado su diseño e implementación los Ministerios del Interior, Salud, Educación, Justicia, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas. Asimismo, la Dirección estará en manos de la Comisión Multisectorial Permanente de Alto Nivel constituida para este fin. Uno de los aspectos más importantes de este Plan es que además de las formas “tradicionales” de violencia contra las mujeres, como la física, psicológica y sexual, se ha integrado otros tipo de violencia como el feminicidio<sup>189</sup>, la trata de mujeres, el hostigamiento sexual y la homofobia.

Tal vez la instancia más representativa de atención de las víctimas de la violencia contra la mujer sean los llamados Centros de Emergencia Mujer (CEMS)<sup>190</sup>, centros que tienen el objetivo de brindar asesoría legal y psicológica a las víctimas así como de llevar un registro de casos que permita el monitoreo e intervención de políticas públicas. Si bien ha habido esfuerzos para la implementación de este sistema de atención (existen 89 CEMs en todo el Perú), la Defensoría del Pueblo<sup>191</sup> ha señalado como uno de los principales problemas la precariedad de recursos con los que se cuenta, en especial pero no exclusivamente en el interior del país, para la atención de las mujeres. Así por ejemplo si bien todos los CEMs ubicados en Lima y Callao cuentan con psicólogos para la atención de los usuarios y usuarias, en provincias del interior como Huanta (Ayacucho), al momento de la supervisión, no disponían de estos profesionales<sup>192</sup>. Un segundo problema que presentan los CEM´s es la falta de capacidades para su intervención intersectorial y en multinivel (competencias que han sido traspasadas a los gobiernos regionales): sólo el CEM de Cercado de Lima, el primero que se formó ha logrado implementar el servicio indicado por el Manual de Funciones Generales<sup>193</sup>.

La idea a mediano plazo es descentralizar el trabajo de los CEMS de modo tal que estos no dependan del MIMDES que queda en Lima sino que cada gobierno regional se haga cargo del funcionamiento de los mismos, esto con la finalidad de lograr una atención más rápida y eficaz. Lamentablemente de lo que se adolece es de técnicos por lo que en un inicio el MIMDES debió de enviar a personal para capacitar a los funcionarios y funcionarias de las regiones, es allí en donde se han presentado múltiples trabas pues

---

<sup>189</sup> Homicidio por razones de género.

<sup>190</sup> El primer Centro Emergencia Mujer se creó en el mercado de Lima el 8 de marzo de 1999.

<sup>191</sup> *Informe Defensorial N° 144: Centros de Emergencia Mujer: Supervisión de los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual* (p. 103). El documento completo se encuentra disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

<sup>192</sup> Así mismo, en los CEM´s de las zonas urbanas pues también se comprobó que la sobrecarga de trabajo es tal que el personal existente no solo no se da abasto para brindar una buena atención sino que por la naturaleza de los casos es probable que éstos presenten “síndrome de agotamiento profesional”.

<sup>193</sup> Op cit

cabe señalar que esta es solo una de las competencias que se traspasan en el marco y lógica de descentralización.

Por otra parte, cabe señalar que existen alrededor de 10 Casas refugio o Albergues temporales en Lima. La institución encargada del funcionamiento de estas es el MIMDES quien coordina con ellas luego de que las usuarias hicieran la respectiva denuncia ante el Centro de Emergencia Mujer (CEM). En estos casos, una trabajadora social del MIMDES está a cargo del monitoreo de la situación de la usuaria en la casa refugio así como del proceso que vendría teniendo lugar en Poder Judicial. La administración de cada casa refugio es independiente, hecho que muchas veces les dificulta contar con los insumos mínimos para su funcionamiento<sup>194</sup> y que origina, por ejemplo, que la persona recibida deba dejar el albergue luego de pocas semanas meses por cuestiones de recursos o para evitar que se generen recursos de dependencia con el lugar. A pesar de contar con este sistema de asistencia, este dista mucho de contar con un adecuado apoyo social y psicológico a las mujeres víctimas de violencia. Esta situación se agrava cuando en caso de que la agredida testifique en contra de su agresor el sistema no garantiza su protección ya no se cuenta con un sistema de protección de testigos para estos casos como sí se tiene frente a otros delitos.

En lo concerniente a sanciones específicas existe legislación de violencia familiar y de lesiones, tipología penal insuficiente frente a la problemática de la violencia contra la mujer. La propia Defensoría del Pueblo<sup>195</sup> ha recomendado la necesidad de la dación de un tipo penal nuevo que recoja la especial situación de gravedad que enfrenta la víctima frente a la violencia en el ámbito familiar, en la medida en que es en su propio domicilio en donde la mujer estuvo más expuesta a la violencia (“exposición a la violencia y sin tener a donde ir”)

### ***2.1 Violencia sexual durante el conflicto armado interno.***

El conflicto armado que vivió nuestro país entre los años 1980 y 2000 trajo consigo la violación múltiple y generalizada de los derechos humanos de un gran sector de la población peruana. Las proyecciones señaladas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en su informe calculan que debió de tratarse de 69280 víctimas aproximadamente. Esta cifra causó gran conmoción pues durante los años del conflicto gran parte de nuestra población vivió de espaldas al mismo. Frente a esta realidad de invisibilización de las víctimas, las mujeres vieron agudizado el problema. El universo de víctimas señala que fueron más hombres que mujeres los afectados, por tanto se suele pensar en las mujeres como víctimas residuales o tangenciales durante los años de conflicto

---

<sup>194</sup> Este funcionamiento muchas veces se logra gracias al apoyo de la sociedad civil que, en el marco de la responsabilidad social empresarial de algunos sectores (RSE), coopera, en otros casos se trata de ONGS las que, utilizando dinero de cooperantes internacionales financian el presupuesto mensual de estas casas así como diversos programas de apoyo de estudios en institutos técnicos e inclusive apoyo psicológico.

<sup>195</sup> *Informe Defensorial N° 95: La protección penal frente a la violencia familiar en el Perú* (p. 147) (Recomendación 1). El texto completo se encuentra disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

armado, antes que concebirlas como sujetas de especial atención por su particular estado de indefensión. Según el informe Final de la CVR, las víctimas del conflicto armado interno fueron principalmente hombres (80%) frente a una minoría de mujeres (20%), situación que ha llevado a pensar que las mujeres fueron menos afectadas por el conflicto armado interno.

Sin embargo si se analiza cualitativamente la información recogida en el Informe Final se puede comprobar una doble victimización de las mujeres ante la violencia. Así por ejemplo, en la región Huancavelica un 25% de mujeres víctimas de violencia política fueron ejecutadas<sup>196</sup>, siendo además el método más común de tortura contra las mujeres la violencia sexual. Hablando en concreto del delito de violación sexual, éstas se realizaron durante las incursiones por parte de las fuerzas del orden (y mínimamente en las incursiones de Sendero Luminoso). Sin embargo, es sabido que debido a cuestiones psicológicas, culturales y de la propia metodología utilizada por la CVR –que por su carácter temporal, buscó un recojo masivo y rápido de testimonios en las zonas a las que pudo desplazarse- y de calificación de hechos – catalogar ciertos hechos como actos de tortura y no de violencia sexual- ha hecho que tengamos una subrepresentación en las cifras del número de mujeres víctimas de violencia sexual. Esto sumado al hecho de que en ocasiones la violencia sexual es entendida como violación sexual, dejando de lado otras tipologías utilizadas por el derecho internacional de los derechos humanos como esclavitud sexual, unión forzada, embarazo forzado, aborto forzado, etc.

Este reconocimiento del impacto diferenciado de la violencia debe extenderse también al proceso de reparaciones. Una de los aspectos más preocupantes también en este sentido es que no se cuenta con ningún órgano específico para implementar medidas de no repetición de violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado, siendo el único espacio el proceso de judicialización y las reparaciones. Campos que están muy abandonados por el estado. En el campo de la justicia, sólo uno de los 8 casos entregados por la CVR como susceptibles de investigación judicial por delitos de violencia sexual ha formalizado denuncia y se encuentra en proceso abierto<sup>197</sup>, mientras que el resto se mantienen aún en investigaciones preliminares ante las fiscalías correspondientes.

En lo que concierne al terreno de las reparaciones el panorama no es alentador. Sumado a la crisis institucional en la que se encuentra sumido el Consejo de Reparaciones, existen deficiencias normativas: sólo se reconoce como víctima de violencia sexual a las víctimas de violación sexual. Así, si bien a las víctimas de violencia sexual se les permite registrarse en el Registro Único de Víctimas, sólo un grupo de ellas podrá acceder al derecho a la reparación.

---

<sup>196</sup> Defensoría del Pueblo Informe Defensorial N° 80. Violencia Política en el Perú: 1980 – 1996. Un acercamiento desde la perspectiva de género, 2004, p. 57 El documento completo reencuentra disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

<sup>197</sup> El único caso que cuenta con proceso penal abierto es el de las violaciones producidas en Manta y Vilca, la formalización de la denuncia fiscal data del 5 de octubre del 2007 y la apertura del proceso penal del 2008.

### 3. Derechos Sexuales y Reproductivos.

El término derechos reproductivos surge en la década de los setentas ante las políticas de control demográfico que lejos de proponer el ejercicio de derechos resultaban limitantes sobre éstos (limitar la reproducción). Es por ello que tal término “empieza a ser utilizado con el propósito de reivindicar y proteger el derecho de las mujeres a decidir sobre su capacidad reproductiva, es decir, el derecho a decidir cuándo y cuántos hijos tener, a escoger el método anticonceptivo de su preferencia, así como a gozar de la información y medios adecuados para lograr ese fin, contando con programas adecuados de salud reproductiva y planificación familiar”<sup>198</sup>. En este sentido, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) constituyen las piedras angulares del desarrollo de los derechos reproductivos al establecer en sus respectivos programas de acción que *los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso*<sup>199</sup>.

*Tales derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva*<sup>200</sup>.

De la misma manera, los Estados Parte deberán asegurar que las personas «ejercen sus opciones con conocimiento de causa y tengan a su disposición una gama completa de métodos seguros y eficaces». Para ello, será necesario que la promoción del ejercicio responsable de derechos reproductivos «sea la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia».<sup>201</sup>

Por su parte, el ordenamiento jurídico peruano reconoce en el artículo 6° de la Constitución los derechos reproductivos al establecer la facultad de las personas a decidir cuándo y cuántos hijos tener, así como al establecer la obligación del Estado de informar y asegurar el acceso a los distintos métodos de planificación familiar. A pesar de que el Estado peruano cuenta con toda esta legislación en la materia (tanto internacional como a nivel ordenamiento interno), el ejercicio de estos derechos siempre resultan controversiales, principalmente por el gran poder que ejerce la Iglesia Católica (quien se

<sup>198</sup> Informe Defensorial N° 78: Anticoncepción Oral de Emergencia. p. 13. El documento completo se encuentra disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

<sup>199</sup> Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 al 13 de setiembre de 1994), págs. 41 y 42. Véase también el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, China, 4 al 5 de setiembre de 1995), pág. 46.

<sup>200</sup> Ibidem.

<sup>201</sup> Informe Defensorial N° 78. p. 16. Documento disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

opone a la despenalización del aborto) sino que tampoco acepta ningún método anticonceptivo.

Así, los principales problemas que afrontan las mujeres peruanas para el goce de sus derechos reproductivos y sexuales son:

### ***3.1 La ausencia de protocolo para la realización del aborto terapéutico.***

El aborto constituye delito en la legislación peruana, estando excluido de sanción penal el aborto terapéutico que es aquel que es *practicado por un médico con el consentimiento de la mujer embarazada o de su representante legal, si lo tuviere, cuando es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave y permanente*. Así, al no estar penalizado éste debería ser legalizado, lo que implica contar con procedimiento (un protocolo) que no solo permita su práctica sino que garantice que el Estado brinde el servicio en condiciones de igualdad de posibilidades para todas las mujeres. Además, constituye la forma de salvar la vida de la mujer o preservarla de mal grave o permanente.

Por tanto, se requiere contar con especificaciones técnicas que les permitan a los médicos determinar la necesidad de llevar a cabo un aborto terapéutico así como establecer los procedimientos para que esta interrupción del embarazo se lleve a cabo dentro de las mayores condiciones de seguridad. Adicionalmente, debería capacitarse a los proveedores de salud no solo en estos extremos sino en la obligación que tienen de brindar atención en estos casos, así como dotar a los centros de salud de insumos necesarios para que se encuentren en condiciones de brindar este servicio en condiciones adecuadas.<sup>202</sup>

Por tanto, la demora por parte del Estado en la adopción del mencionado protocolo o guía terapéutica que permita el acceso al aborto legal en condiciones seguras, constituye un incumplimiento de las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado peruano.

Al no encontrarse vigente un protocolo solo quedarán dos opciones: “recurrir a abortos en condiciones poco seguras – procedimientos empíricos y en malas condiciones de asepsia – o pagar fuertes cantidades para tener acceso a un aborto seguro en una clínica privada”<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> ALVAREZ, Víctor M., Viabilidad Jurídica de una Guía técnica para la interrupción terapéutica del embarazo. Lima: PROMSEX, 2008; p. 29

<sup>203</sup> FERNÁNDEZ, Gisela, ¿Realmente alguien está a favor del aborto? 28 de setiembre: día por la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe. *Coyuntura. Análisis Económico y Social de Actualidad*. Revista del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA). Julio-Agosto 2006. Lima: PUCP.

### *3.2 El debate sobre la despenalización del aborto eugenésico y en caso de violación sexual.*

En la actualidad el Perú cuenta con una Comisión Revisora del Código Penal la cual viene revisando la mencionada norma con la finalidad readaptarla a los compromisos internacionales de los que el Estado Peruano es parte (en Estatuto de la Corte Penal Internacional entre otros). Esta Comisión, que se encuentra conformada por representantes del Colegio de Abogados de Lima, del Ministerio de Justicia, del Poder Judicial, de la Asamblea Nacional de Rectores y de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados, aprobó con cuatro votos a favor, dos en contra y dos abstenciones mantener despenalizado el aborto terapéutico a la par que propuso despenalizar el aborto cuando es producto de de una violación sexual, cuando resulta de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas por la mujer, y cuando el producto de la gestación experimenta graves malformaciones.<sup>204</sup>

Las modificaciones aprobadas por la referida Comisión constituyen respuesta a las demandas que desde hace mucho tiempo constituyen parte prioritaria en la agendas de las diversas instituciones que trabajan por los derechos de la mujer en el país<sup>205</sup>.

Por su parte el Ministerio de Justicia presentó una moción de reconsideración ante la Comisión la misma que fue desestimada por seis votos en contra, de esa forma la

---

<sup>204</sup> Boletín de Gaceta Constitucional N° 69. Octubre del 2009. El documento completo se encuentra disponible en:

[http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates\\$fn=default.html](http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates$fn=default.html)

<sup>205</sup> Las instituciones principales que trabajan por los derechos de la mujeres en el país son: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Manuela Ramos, Estudios por la defensa de los derechos de la mujer (DEMUS). Cabe señalar que desde inicios del año se cuenta en el país con la presencia de “Católicas por el Derecho a Decidir - Perú” (a través de Manuela Ramos), grupo que viene funcionando hace ya varios años a nivel regional. Ellas también han hecho llegar su saludo señalando:

“rechaza[mos] la injerencia de la jerarquía católica en las políticas públicas en perjuicio de los derechos de las mujeres, en especial de las mujeres más pobres del país. Ellas son las más perjudicadas con la penalización del aborto, ya que muchas de ellas se ven obligadas a llevar adelante un embarazo consecuencia de una violación o interrumpirlo en condiciones poco salubres, clandestinas, poniendo en riesgo sus propias vidas. Esta situación genera vulneración y abuso a los derechos de las mujeres.

Como católicas y mujeres de fe creemos en un Dios justo, comprensivo y liberador, y tenemos presente que un principio católico es promover la justicia, la equidad y el respeto a la libertad de conciencia.

Reconocemos a la maternidad como un acto voluntario y de amor, por lo que no se puede aceptar una maternidad impuesta, producto de una violación sexual y del abuso de poder.

Exhortamos y exigimos a nuestros congresistas a debatir el tema con argumentos técnicos y alejados de creencias religiosas, en el marco de un Estado democrático y laico que respeta la libertad de conciencia y el derecho a decidir de las mujeres. Es importante también que en el debate se tenga en cuenta los acuerdos internacionales suscritos por el Estado peruano que garantizan los derechos humanos, los que incluyen una vida digna para las mujeres”.

Fuente: <http://abortolegalysseguro.com/blog/2009/10/28/un-estado-democratico-debe-garantizar-el-derecho-a-decidir-de-las-mujeres/>

Comisión decidió mantener su propuesta por la despenalización de los supuestos de aborto tipificados en los artículos 119º y 120º del Código Penal<sup>206</sup>.

Ahora la propuesta pasará al Pleno del Congreso de la República para ser allí discutida.

La Comisión Revisora continuará con sus labores hasta mediados de diciembre del 2010 inclusive, pudiéndoseles ampliar el plazo de trabajo si fuera necesario.

### ***3.3 El caso de las píldoras anticonceptivas de emergencia (PAEs) en los centros de salud del estado.***

La anticoncepción de emergencia (AE) alude a los métodos anticonceptivos a los que una mujer puede recurrir después de haber tenido una relación sexual sin protección, cuando el método anticonceptivo ha fallado (por ejemplo la ruptura o deslizamiento del condón) en casos de violación sexual, o con la finalidad de evitar un embarazo no deseado<sup>207</sup>. Se trata de métodos utilizados por las mujeres a las pocas horas o días de haber tenido una relación sexual sin protección con la finalidad de evitar un embarazo no deseado, por tanto se diferencia de los métodos anticonceptivos convencionales en tanto está pensado para un uso excepcional y no regular. La Anticoncepción Oral de Emergencia (AOE) hace referencia a las PAEs, las cuales se suministran vía oral y que formaban parte de los métodos anticonceptivos que brindaba el Estado en el marco de sus políticas públicas de salud sexual y reproductiva<sup>208</sup>.

En el Perú, la inclusión de las PAES como parte de la política pública en salud Estado no fue sencilla<sup>209</sup> y a pesar de haber estado incluida en diversos instrumentos del sector salud desde 1992, no fue efectivamente distribuida en los centros de salud hasta el año 2003<sup>210</sup>. Cabe señalar, que la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas –

<sup>206</sup> Boletín de Gaceta Constitucional N° 71. Octubre del 2009. El documento completo se encuentra disponible en:

[http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates\\$fn=default.html](http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates$fn=default.html)

El artículo 119 habla en torno al aborto terapéutico explicado líneas arriba y el 120 hace referencia a I “aborto sentimental” (Cuando el embarazo sea consecuencia de violación sexual fuera de matrimonio o inseminación artificial no consentida y ocurrida fuera de matrimonio) y **eugenésico** (cuando es probable que el ser en formación conlleve al nacimiento graves taras físicas o psíquicas).

<sup>207</sup> CROXATTO, Horacio, Tomado de: Informe Defensorial N° 78: La Anticoncepción Oral de Emergencia, p. 21. El documento completo se encuentra disponible en: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

<sup>208</sup> Tal como se ha señalado anteriormente, haciendo hincapié en su uso de naturaleza excepcional y no regular.

<sup>209</sup> Nos remitiremos a los antecedentes señalados en el Informe Defensorial N° 78: La Anticoncepción Oral de Emergencia, publicado en diciembre del 2003, en el cual se documenta a partir de resoluciones del Ministerio de Salud la implementación de la AOE.

<sup>210</sup> Esta tuvo inicio el 2 de diciembre de 1992, día en que se promulgó la Resolución Ministerial N° 738-92-SA/DM, que aprobó el «Manual de Salud Reproductiva: Métodos y Procedimientos». Este manual incluyó la anticoncepción de emergencia como un método anticonceptivo, sin embargo, dicho anticonceptivo nunca fue distribuido. Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 465-99-SA/DM, de 22 de setiembre de 1999, se aprobaron las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar que no

DIGEMID, había ya autorizado su venta en establecimientos privados<sup>211</sup>, estando su acceso restringido a las mujeres que no cuentan con los recursos económicos para adquirirlas, que son las que suelen recurrir a los establecimientos de salud del Estado para obtener gratuitamente métodos anticonceptivos. Esta medida estaría siendo a todas luces discriminatoria. Por ello, mediante Resolución Suprema N° 007-2003-SA, de 12 de setiembre de 2003, el Ministerio de Salud constituyó una Comisión de Alto Nivel a fin de que analice y emita un informe científico-médico y jurídico sobre la anticoncepción oral de emergencia entre los que se encontraba la Defensoría del Pueblo<sup>212</sup> aprobándose la distribución de la AOE.

Sin embargo, y a raíz de la sentencia 2005-2009-PA/TC, publicada el 22 de octubre del presente año, el Tribunal Constitucional prohibió al Ministerio de Salud la distribución gratuita de la AOE como parte de las políticas públicas de salud sexual y reproductiva<sup>213</sup>. Un fallo como este llama la atención pues parte de un supuesto no clínico, que el inicio de la vida humana se da desde el momento de la unión entre óvulo y espermatozoide y no desde la implantación del óvulo fecundado en el útero de la mujer<sup>214</sup>.

---

incluían los anticonceptivos orales de emergencia (AOE) entre los métodos anticonceptivos que distribuye gratuitamente el Ministerio de Salud como parte del Programa Nacional de Planificación Familiar. El 13 de julio de 2001, por Resolución Ministerial 399-2001-SA/DM se amplió el alcance de las Normas del Programa Nacional de Planificación Familiar incorporándose la AOE a los métodos anticonceptivos orales ya contemplados en dichas normas. Sin embargo, su distribución gratuita como parte del referido programa no se hizo efectiva.

<sup>211</sup> Mediante Resolución Directoral N° 10633 SS/DIGEMID/DERN/DR, de 12 de setiembre de 2000, autorizó la inscripción de la píldora de anticoncepción de emergencia NORLEVO<sup>211</sup> (0.75mg comprimidos) con Registro Sanitario N° E-13203, para la venta con receta médica. De la misma manera, el 17 de diciembre de 2001, mediante Resolución Directoral N° 13958 SS/DIGEMID/DERN/DR, la DIGEMID autorizó la inscripción de la píldora de anticoncepción de emergencia POSTINOR 2<sup>211</sup> (0.75mg tabletas) con Registro Sanitario N° E-14208, también para la venta con receta médica. Esta píldora puede ser adquirida en las farmacias a un precio aproximado de S/. 20.00 Soles.

<sup>212</sup> . El Defensor del Pueblo fue designado miembro de la referida comisión, actuando en su representación la Defensora Adjunta para los Derechos de la Mujer. También fue de suma utilidad la presentación de una queja del Comité Consultivo en Anticoncepción Oral de Emergencia - red de más de 25 organizaciones internacionales e instituciones no gubernamentales y gubernamentales, que trabajan en el campo de la salud, educación y derechos sexuales y reproductivos entre las que figuran la Organización Mundial de la Salud, Pathfinder International, Population Council e International Planned Parenthood Federation (IPPF)- presentara una queja ante la Defensoría del Pueblo.

<sup>213</sup> Ello debido a que ha considerado que la AOE 1-inhibe o retrasa la ovulación; 2- dificulta la migración espermática debido al espesamiento del moco cervical e impide la implantación del óvulo fecundado en el útero debido a una alteración en el endometrio. Es este tercer fenómeno el que ha cuestionado a los magistrados del TC quienes han señalado en la respectiva sentencia que no queda completamente descartado que esto suceda y de ser así, por los Principios pro hómne y Precautorio, se debe de eliminar del marco de las políticas públicas generadas por el Estado. Asimismo, sobre la distribución comercial de la misma señala que, en virtud de lo estipulado en el artículo 65° de la Constitución Política, la posología debiera contener la debida explicación sobre los posibles efectos abortivos del método. *Boletín de Gaceta Constitucional N° 72*, Noviembre del 2009. Disponible

en: [http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates\\$fn=default.html](http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates$fn=default.html)

<sup>214</sup> Ante esto cabe señalar que los magistrados contaban con información médica suficiente sobre la AOE y sus efectos no abortivos: La Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 78: La Anticoncepción

Consideraciones morales de fuente claramente religiosa<sup>215</sup> que ha tenido como resultado, no la prohibición de la venta de AOE's en el país, sino su distribución en los centros de salud públicos. Con esta decisión lo único que se ha logrado es implementar una medida por demás discriminatoria por motivos económicos y resulta un grave retroceso en los avances para el goce de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Estos tres aspectos no solo constituyen un franco retroceso en lo que a derechos sexuales y reproductivos se refiere sino que resultan actos violatorios de la CEDAW pues el Comité en sus observaciones finales del 2007 señaló entre sus principales preocupaciones las carencias de los servicios de planificación familiar instando al Estado peruano a intensificar las actividades y servicios de información al respecto incluyendo el suministro de anticonceptivos orales de emergencia así como la promoción de la educación sexual, con especial énfasis en los destinados a niños, niñas y adolescentes. Asimismo, instó al Estado a que permitiese que las mujeres accedieran a servicios de calidad para la atención de complicaciones derivadas de los abortos practicados en condiciones de riesgo de tal forma que se reduzca la tasa de mortalidad materna. Finalmente instaba al Estado peruano a que revisara su interpretación restrictiva de aborto terapéutico con miras a suprimir las sanciones penales de las mujeres que se someten a un aborto así como a cumplir con las recomendaciones efectuadas por el Comité de Derechos Humanos de NNUU en el caso de KLL. (Recomendación N° 25).

---

Oral de Emergencia demuestra a través de información científica que el uso de la AOE no implica en ningún caso la desimplantación del óvulo fecundado, por tanto, no existe efecto alguno abortivo.

<sup>215</sup> La equiparación de la vida biológica con el concepto de persona humana no debería causar problema alguno hasta que se olvida que la idea de persona humana no es un juicio fáctico sino más bien un juicio moral, ello hace que algunos puedan considerar que existe persona humana desde la unión del óvulo y el espermatozoide, otros desde la implantación del óvulo fecundado y otros simplemente piensan que es la madre quien le dará a ese feto la connotación de persona. En cualquier caso se trata de un tema ampliamente debatido por diversos tribunales constitucionales y frente a los cuáles, los países que han legalizado el aborto, han tomado criterios clínicos morales.

### III. PUEBLOS INDÍGENAS Y DERECHOS HUMANOS.

Una de los primeros aspectos a mencionar en esta sección es señalar que cuando hablamos de los derechos de los pueblos indígenas hablamos de dos dimensiones de derechos: los derechos individuales y los derechos colectivos. Los primeros son parte de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente a cualquier ciudadano bajo jurisdicción del Estado Peruano en sus manifestaciones como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La segunda dimensión está relacionada con el reconocimiento de la especificidad de los pueblos indígenas en relación con la vida comunitaria y con la naturaleza, en especial, de los territorios ancestrales, el suelo y el bosque. En este sentido, los derechos humanos de los pueblos indígenas constituye un paradigma nuevo que ha revolucionado también la propia teoría de los derechos humanos (en su paradigma liberal e individualista) entrando en el campo de la lucha política y jurídica para su reconocimiento. Esta preocupación también ha sido parte de las recomendaciones del informe CVR en:

- √ Fortalecer la presencia de la autoridad democrática: “Integrar los derechos de los pueblos indígenas en el marco jurídico nacional así como brindarles institucionalidad”.
- √ En la sección de reforma educativa: “Promoción del respeto a la diferencias étnicas y culturales, impulsando prácticas de aprendizaje intercultural” y “Fortalecimiento de la escuela rural mediante flexibilización del modelo educativo según necesidades de cada región”.

Un informe recientemente producido por la secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas concluye que la situación actual de los pueblos indígenas a nivel mundial es alarmante en términos de pobreza, salud, educación, empleo, y derechos humanos, entre otros aspectos. Entre los datos producidos por el informe se puede resaltar el hecho que a pesar de que los pueblos indígenas suman alrededor de 370 millones de personas (lo que equivale a aproximadamente el 5 % de la población mundial), ellos representan el 15 % de la población que se encuentra bajo el nivel de pobreza a nivel global. A esto se suma el hecho que la esperanza de vida de los pueblos indígenas es hasta 20 años inferior a la de las personas no indígenas. El informe indica también que una de las amenazas más graves a las que se enfrentan los pueblos indígenas es el desplazamiento de sus tierras, territorios y recursos. En efecto, a pesar de que los pueblos indígenas ocupan el 20% de la superficie terrestre, la legislación que protege sus derechos sobre la tierra es muchas veces inexistente o inapropiada.<sup>216</sup> Entre algunas de las cifras más significativas que contiene el reporte de Naciones Unidas sobre la situación en Perú, resalta el hecho que existe una importante diferencia entre el promedio de años que estudian los niños no indígenas

---

<sup>216</sup>Naciones Unidas. State Of The World's Indigenous Peoples. Disponible en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP\\_web.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf)

comparados a los indígenas. Mientras que un niño no indígena estudia en promedio 8.7 años, un niño indígena estudia 6.4 años, lo que equivale a una brecha de 2.3 años.<sup>217</sup> El reporte también resalta el hecho que el 90% de la madera que se extrae en de la Amazonía peruana procede de zonas que pertenecen a comunidades indígenas o que están reservadas para pueblos indígenas en aislamiento voluntario, lo cual pone a estas comunidades en riesgo de contraer enfermedades contagiosas mediante el contacto con los taladores.<sup>218</sup>

Finalmente mencionar que los pueblos indígenas fueron los más golpeados por durante el conflicto armado interno, siendo no sólo víctimas de la violencia sino también del desplazamiento forzado y la pérdida de organizaciones y tejido social. Un caso especialmente trágico ha sido el del pueblo asháninka en el cual se calcula que *de 55 mil asháninkas, cerca de 10 mil fueron desplazados forzosamente en los valles de los ríos Ene, Tambo y Perené; 6 mil personas fallecieron y cerca de 5 mil personas estuvieron cautivos por el partido Comunista del Perú sendero luminoso (PCP-SL). Asimismo, se calcula que durante los años del conflicto desaparecieron entre treinta y cuarenta comunidades asháninka*<sup>219</sup>. El informe también señala que “el PCP-SL logró aislarlos física y psicológicamente y mantenía un control estricto sobre el «territorio liberado: había cerrado todos los aeropuertos y restringido el acceso fluvial. Sólo podían navegar por el río quienes tenían autorización del partido. En esa época, el PCP-SL comenzó a llevarse a los niños asháninkas entre 10 y 15 años para adoctrinarlos y entrenarlos militarmente”. Se agrega en el Plan Regional regional de DDHH de Junín, *en los desplazamientos forzosos a los campamentos senderistas, murieron cientos de niños, mujeres, ancianos y enfermos. Especialmente trágico es el alto índice de violencia sexual contra las mujeres (indígenas en su mayoría), mediante los delitos de aborto, prostitución, esclavitud y unión forzosa así como violación sexual. Delitos producidos tanto por agresores provenientes del Estado como de los grupos subversivos: ambas partes enfrentadas violaba sexualmente a las mujeres y abusaban de ellas durante sus incursiones en las zonas de emergencia o durante las detenciones e interrogatorios*<sup>220</sup>.

## 1.Derechos individuales y ciudadanía

Los derechos individuales tiene que ver con la situación de exclusión de los pueblos indígenas respecto a los derechos reconocidos a todos los ciudadanos. En el Perú las personas pertenecientes a los pueblos indígenas se hayan sistemáticamente discriminados del goce de sus derechos básicos.Si bien no existen cifras oficiales sobre la situación de la población indígena ya que dentro de los censo nacionales y las encuestas de hogares no se encuentra el indicador “indígena” si se sabe que de la población en pobreza, el 60%

<sup>217</sup> Naciones Unidas. State Of The World's Indigenous Peoples P. 132

<sup>218</sup> Naciones Unidas. State Of The World's Indigenous Peoples P. 91

<sup>219</sup> CHAVEZ, Carmela. *Plan regional de derechos humanos de Junín*. Asociación Transparencia, Centro de Asesoría Laboral – CEDAL, Mesa de Trabajo en Derechos y Gobierno regional. Junín. 2009. (p.135).

<sup>220</sup> Op cit

tiene como lengua materna quechua, aymara u otra lengua nativa, el 57.7% es rural y el 54.6% cuenta con educación primaria<sup>221</sup>

La Defensoría del Pueblo de Perú presentó a mediados del 2008 un informe en el cual aborda los retos en términos de salud que enfrentan las comunidades indígenas peruanas. Para desarrollar el informe N° 134, titulado “La Salud de las Comunidades Nativas: Un reto para el Estado”<sup>222</sup>, la Defensoría del Pueblo entrevistó a 26 Jefes de comunidades nativas y a 21 responsables de establecimientos de salud en las regiones situadas al norte del país. Como resultado de estas entrevistas, la Defensoría estableció que la estructura bajo la cual se rige el sistema de salud en las regiones rurales del país no está adecuada para atender las necesidades de las poblaciones indígenas. Esto se ve reflejado en el hecho que 76% de los establecimientos de salud visitados por los investigadores de la Defensoría carece de los medios de transporte necesarios para desplazar su personal hacia las comunidades indígenas dentro de su jurisdicción. Como resultado, en caso de emergencia, las familias de los afectados deben asumir los costos de transporte a los puestos de salud. Los costos de traslado a un puesto de salud para un enfermo en estado de gravedad pueden ascender a (S/.)4,644, lo que representa un precio prohibitivo para muchos.<sup>223</sup>

La unidad establecida para la atención médica de las comunidades nativas aisladas y dispersas conocida por las siglas AISPED (Atención Integral para Poblaciones Excluidas y Dispersas) tiene como objetivo ofrecer servicios de salud a estas comunidades mediante equipos itinerantes que desarrollan un programa de viajes para cada ámbito regional. Sin embargo, de los jefes de comunidades nativas entrevistados por la Defensoría, el 40% respondieron que los equipos AISPED llegaban “muy rara vez”, mientras que el 32% afirmaron que los equipos AISPED “nunca habían llegado”. Sólo en el distrito de Manu la frecuencia de visitas puede ser considerada aceptable (“muy seguido” o “una vez al mes”).<sup>224</sup>

A esto se suma el hecho que la mayoría de estos establecimientos carecen de las instalaciones apropiadas para conservar vacunas y medicinas. Por ejemplo, de 21 establecimientos visitados, el 33% no posee cadenas de frío que son fundamentales para la conservación de medicamentos, mientras que el 13% cuenta con cadenas de frío inoperativas y sin mantenimiento.

De acuerdo a datos de la Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Salud del Perú (MINSA), en el año 2004 existía a nivel nacional 7 médicos por cada 10,000 habitantes. Sin embargo, mientras que en regiones urbanas como Lima y Callao existen entre 10 y 12 médicos por cada 10,000 habitantes, el número de médicos en las regiones estudiadas por la Defensoría del pueblo revelan un número bastante inferior.

<sup>221</sup> PROYECTA LAB. *Análisis de la Gobernabilidad Estratégica del Perú. Contexto y Oportunidades de Programación para ACDI*. Lima. 2009. (P.19)

<sup>222</sup> Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 134. La Salud de las Comunidades nativas un reto para el estado. Lima 2008.

<sup>223</sup> Ibid. P. 103

<sup>224</sup> Ibid. P. 112

Por ejemplo, en las regiones de Loreto y Amazonas en el norte del país, existen entre 3 y 4 médicos por cada 10,000 habitantes. La mayoría de estos médicos provienen regiones distintas a la zona en donde trabajan, por lo cual tienden a desconocer la lengua, la cultura y la manera en la que los pueblos indígenas entienden la salud y enfermedad.<sup>225</sup> Esto se ve reflejado en hechos como los registrados por la Defensoría en una posta de salud de Oventeni, donde se encontró que algunas mujeres habían sufrido maltrato por parte de un médico que pretendió imponerles la utilización de métodos anticonceptivos sin información previa.<sup>226</sup> Finalmente, a pesar de que existe una Estrategia Nacional Sanitaria “Salud de los Pueblos Indígenas” para adecuar los servicios de salud a las culturas locales, la Defensoría del Pueblo concluye en su informe que ésta es débilmente implementada.

En el caso de la educación vale mencionar la experiencia de algunos gobiernos regionales como Junín que han aprovechado el proceso de la descentralización para la elaboración de un plan regional educativo con perspectiva intercultural con el objetivo de contextualizar los planes educativos ala realidad socio-cultural de cada región. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por formular e implementar los Proyectos Educativos Regionales (PER´s) muchos de ellos no se han podido articular con las medidas nacionales. Un claro ejemplo de ello ha sido el proceso de evaluación y capacitación nacional de docentes, que se realizaron al margen de la programación de los PER´s, causando duplicidad y superposición de esfuerzos.

## **2.Los derechos colectivos**

Hay derechos colectivos reconocidos por la comunidad internacional y en la propia normatividad vigente relacionados con el derecho a la consulta en sus territorios, la preservación de la cultura y la lengua así como el ejercicio de derechos de autonomía política en sus zonas.

La situación descrita por el reporte de Naciones Unidas no es muy distinta a las observaciones hechas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) en Perú. Este colectivo de instituciones de la sociedad civil que trabaja en fomento de una cultura de derechos humanos integrales, incluye una sección sobre la situación de los pueblos indígenas peruanos en su informe anual de 2008. De acuerdo a este informe, el 2008 se caracterizó por la proliferación de normas que atentan contra los derechos de los pueblos indígenas, en particular con relación a sus derechos territoriales y el uso de sus recursos naturales. El informe indica que muchos de los conflictos que involucraron a pueblos indígenas, se desataron como consecuencia del desarrollo de actividades extractivas en territorios indígenas, la estigmatización y penalización de la protesta, y el

---

<sup>225</sup> Ibid. P. 108

<sup>226</sup> Ibid. P. 124

control político por parte de agencias estatales sobre organizaciones no gubernamentales.<sup>227</sup>

Entre los factores más significativos que afectan el bienestar de los pueblos indígenas en Perú, el informe cuestiona la expedición de varios decretos por parte del Poder Ejecutivo en 2008 que atentan contra los derechos de las comunidades indígenas. Entre ellos, el informe resalta la expedición de los Decretos Legislativos N° 1064 y 1089, que tienen como propósito eliminar los procedimientos actuales de reconocimiento y titulación de tierras, lo que genera vacíos legales en los procesos de titulación de comunidades nativas, genera incentivos para la parcelación de territorios comunales, y limita el acceso de las comunidades indígenas a sus bosques y los recursos naturales que se encuentran dentro de ellos. Esto ha llevado a la aplicación unilateral de políticas gubernamentales sin tomar en cuenta los valores y prioridades de estas comunidades.

En efecto, el derecho a la consulta previa y a la participación en procesos que afectan los territorios o intereses de comunidades indígenas fue restringido considerablemente con la introducción en el mes de Agosto de 2008 de un proyecto de dictamen<sup>228</sup> propuesto por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. Este proyecto de dictamen restringe la consulta a aquellas medidas que afecten directamente los territorios de las comunidades indígenas, excluyendo así la consulta en temas de importancia para estas comunidades como lo son las políticas de educación y de desarrollo. Adicionalmente, el proyecto de dictamen limita los alcances de la consulta al derecho a opinar, sin establecer ninguna obligación por parte del Estado a adecuar las propuestas conforme a los resultados de la consulta. A esto se suma el hecho que confunde la consulta con la figura de referendo al establecer procedimientos de voto universal para las consultas, ignorando así el carácter colectivo que implica el proceso de consulta.

El informe reprocha también la implementación inadecuada de los tratados de derechos humanos suscritos y ratificados por Perú, particularmente con relación al Convenio 169 de la OIT. A pesar de que el Estado está obligado a determinar los territorios tradicionalmente ocupados por comunidades indígenas y a establecer los procedimientos apropiados para solucionar las reivindicaciones de tierras planteadas por ellas, el gobierno ha venido otorgado concesiones a terceros para la explotación de recursos naturales sobre estas tierras.

La tendencia por parte del Gobierno a criminalizar el acto de protesta es otro factor importante que resalta el informe. De acuerdo a la CNDDHH, esta actitud es particularmente sesgada en contra de las poblaciones indígenas, las cuales suelen ser reprimidas de manera arbitraria y violenta. En efecto, el informe indica que los indígenas

---

<sup>227</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual 2008. Disponible en: <http://blog.dhperu.org/wp-content/informes/2008/index.swf>

<sup>228</sup> Proyecto de Dictamen recaído en los proyectos de ley N° 413/2006-CR, 427/2006-CR y 2016/2007-CR.

y campesinos son víctimas de abusos que usualmente no se cometerían en contra de otras personas.

Finalmente, el informe menciona la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran actualmente los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Estas comunidades, las cuales no mantienen ningún tipo de relaciones sociales con el resto de la sociedad y que tienden a vivir en zonas remotas, carecen de defensas adecuadas ante enfermedades contagiosas que suelen ser comunes entre los habitantes de zonas urbanas. En el Perú existen actualmente al menos 14 pueblos indígenas en aislamiento, los cuales son protegidos por la Ley N° 28736 y su reglamento. Sin embargo, esta ley permite excepciones para la realización de actividades de extracción en estas zonas, lo que ha llevado al establecimiento de lotes de hidrocarburos que coinciden con las reservas territoriales asignadas a estas comunidades. Esta situación no solo expone a los miembros de estas comunidades a enfermedades, sino que va en contravía de su derecho a escoger el tipo de desarrollo que consideren más conveniente sin que este sea impuesto por el gobierno central.

Con base a estas observaciones, la CNDDHH presenta una serie de recomendaciones que buscan corregir las situaciones anteriormente descritas. Entre ellas, sugiere lo siguiente:

- Derogar aquellos Decretos Legislativos que atentan contra los territorios de los pueblos indígenas y que criminalizan la protesta.<sup>229</sup>
- Implementar mecanismos y políticas que aseguren el cumplimiento y ejercicio de los derechos contemplados en el Convenio 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Establecimiento de una ley marco que desarrolle los principios del Convenio 169 de la OIT y que establezca un mecanismo obligatorio para la consulta en lo que respecta temas que afecten a las comunidades indígenas.
- Promoción de un proceso de reforma constitucional en el marco del proceso de implementación del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Igualmente, establecer una política de reconocimiento y titularización de los territorios indígenas.
- La prohibición expresa de actividades extractivas en territorios de comunidades indígenas en aislamiento y desarrollo de medidas de protección para estas comunidades.
- Implementación de las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la Memoria del Estado peruano de 2008 con relación al cumplimiento del Convenio 169.
- Sensibilización entre las fuerzas policiales mediante programas que busquen evitar prácticas discriminatorias hacia comunidades indígenas y campesinos.
- Inclusión de personal que hable lenguas nativas en las fuerzas policiales, el Poder Judicial y el Ministerio Público.

---

<sup>229</sup> Entre ellos, los Decretos N° 994, 1064, 1081, 1089 y 1090, así como los N° 982, 983, 988 y 989

Cabe mencionar que estos derechos han sido a su vez reconocidos en el Plan Nacional de Derechos Humanos en el cual se establecen lineamientos para el diseño de acciones, entre otras, de:

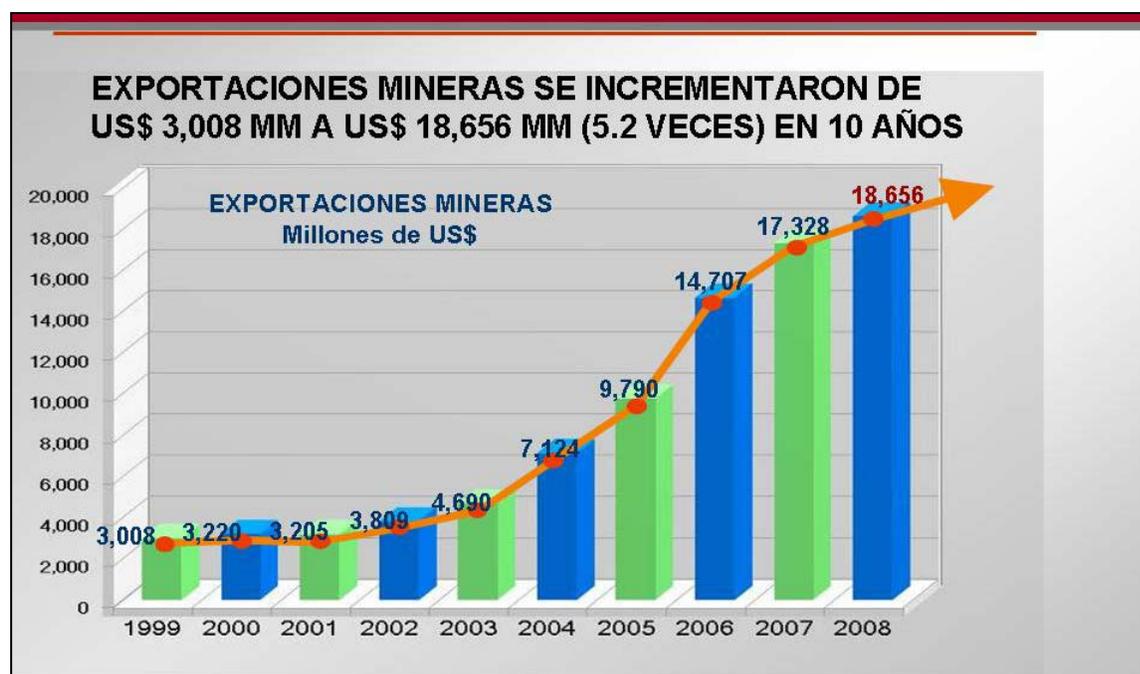
- ✓ Promover la educación intercultural bilingüe así como el uso de los idiomas locales por parte de los representantes y funcionarios del estado.
- ✓ Asegurar la representación indígena en los gobiernos locales y regionales
- ✓ Establecer una jurisdicción especial indígena en coordinación con el poder judicial
- ✓ Incorporar un componente étnico en los censos
- ✓ La adecuación del marco legal interno para el respeto de los derechos de autonomía en sus territorios.
- ✓ Creación de oficinas descentralizadas del Instituto de desarrollo de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.
- ✓ Fortalecer la protección de los saberes originarios y garantizar un beneficio equitativo de los mismos.
- ✓ Fortalecer el régimen de reservas comunales

Sin embargo es posible comprobar que los avances hacia esta dirección son más bien escasos y precarios, siendo uno de los temas más conflictivos. En especial, en su relación con conflicto socioambientales en el cuál se ponen en evidencia la ausencia de un marco legal y la debilidad de un espacio social para la inclusión de la problemática indígena en el ámbito local, regional o nacional.

#### IV. CONFLICTOS SOCIALES, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

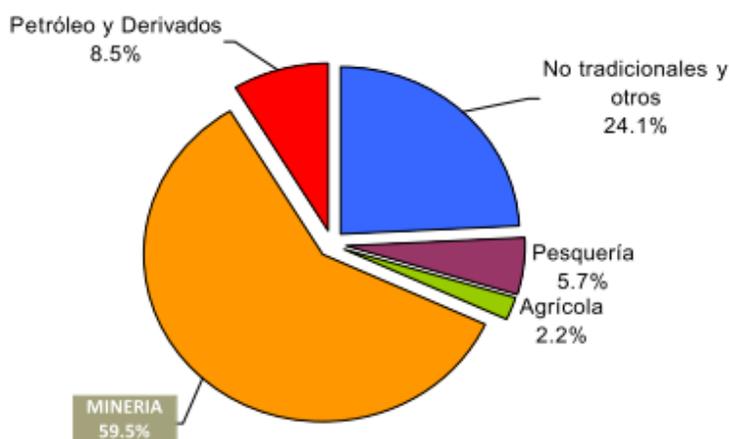
A pesar de que la tradición minera en Perú se remonta a la época de la colonia, la minería se ha consolidado como una actividad económica fundamental para la economía peruana durante los últimos veinte años. A partir del gobierno del proceso de liberalización del mercado, impulsado desde el gobierno de Alberto Fujimori, el estado peruano ha hecho importantes reformas legislativas para promover la inversión extranjera en todos los sectores económicos, siendo uno de los más relevantes el sector de industrias extractivas y especialmente, el sector minero.

Los resultados de estos esfuerzos se ve reflejado en el crecimiento exponencial que ha experimentado el sector minero en Perú habiendo quintuplicado su nivel de exportaciones mineras durante la última década. De acuerdo a las cifras del Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Perú pasó de exportar productos mineros por un valor de US\$3.008 millones en 1999, a US\$18.656 millones en el año 2008, llegando a ser el primer productor de Plata y Teluro, el segundo en Zinc, y el tercer en Cobre, Estaño y Bismuto. En el 2008, la participación de la minería en el total de las exportaciones del país ascendió al 59.5%<sup>230</sup>



Elaboración: MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS DEL PERÚ. *Presentación Aporte del Sector Minero a las Regiones*. Lima. Octubre 2009.

<sup>230</sup> MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS DEL PERÚ. *Anuario Minero 2008*. Lima. Enero 2009



Elaboración: MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS DEL PERÚ. *Anuario Minero 2008*. Lima. Enero 2009

De acuerdo a cifras del MEM, el 8.33% del total de las exportaciones mineras del Perú se destinan a Canadá, país que ocupa el quinto puesto en compradores después de Suiza, China, Estados Unidos y Japón. Así mismo, la mayor parte de las más de 100 empresas exploradoras mineras que operan en Perú actualmente provienen de Canadá. Como resultado de la actividad de las empresas mineras en Perú, en el 2007 el total de las inversiones mineras ascendió a US\$ 2.017 millones.<sup>231</sup>

De acuerdo a un informe solicitado a una firma consultora por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), en la ausencia de la actividad minera en Perú, el PBI per cápita se habría reducido en un 26.6% en el año 2006. Esto habría también representado una reducción en ingresos tributarios de un 38.9% y las exportaciones se habrían reducido en un 60.8%. Entre otros datos importantes producidos por este estudio, es importante mencionar que sin los recursos generados por la actividad minera, el déficit en la cuenta corriente del país se acercaría a cerca del 10% del PIB, lo que generaría alzas en la tasa de cambio y aumentos en la inflación, lo que incrementaría el IPC en 8.6%. El mismo estudio estima que gracias a los recursos generados por la actividad minera, se impidió que al menos 2 millones de personas cayeran en situación de pobreza y que otro millón adicional cayera en pobreza extrema.<sup>232</sup>

En contraste a las importantes cifras macroeconómicas, sin embargo, es importante resaltar que el incremento de la actividad minera en el país no ha estado exento de críticas y en incluso, se ha convertido en una importante fuente de conflictividad social que van desde serios cuestionamientos sobre su impacto ambiental hasta el debate sobre

<sup>231</sup> MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS DEL PERÚ. *Reporte Ejecutivo de Variables Económicas y Mineras*. Lima. Agosto 2009

<sup>232</sup> SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA. *La Importancia de la Minería en la Economía Peruana*. Lima. Julio 2008

sus beneficios “reales” para los ciudadanos. Cuestión que ha sido a su vez alimentada por una historia de malas prácticas de algunas empresas mineras (recordar por ejemplo el escándalo del derrame de mercurio en Choropampa, Cajamarca) o incluso de abierta vulneración a derechos fundamentales (como el caso de la denuncia de torturas a comuneros que se oponían a un proyecto minero en Majaz, Piura).

Así por ejemplo, uno de los temas más sensibles ha sido la desilusión en el mercado laboral no sólo por los niveles de empleo generado de manera directa en las localidades donde se sitúan los proyectos sino también por las condiciones laborales en las cuáles muchos de ellos se desarrollan. Hay que tomar en cuenta que la gran y mediana minería, por depender de maquinaria para la mayor parte de sus operaciones, emplea un porcentaje bastante limitado de la población local. En efecto, esto se ve reflejado en las cifras del informe solicitado por la SNMPE, según el cual, en la ausencia de la actividad minera, el desempleo tan solo se habría reducido en 1.6% PEA.<sup>233</sup>

Sin embargo, es importante recalcar que la presencia de empresas mineras en ciertas regiones del Perú ha creado también incentivos para el establecimiento de nuevas actividades económicas. En Yanacocha, por ejemplo, se estima que a pesar de que la empresa principal que opera en la zona solo emplea directamente a 8.000 trabajadores, unas 40.000 personas adicionales dependen indirectamente de las operaciones de la mina. Esto se debe a que muchas de ellas ofrecen servicios y provisiones que responden a la demanda creada por las empresas mineras.<sup>234</sup> De manera que en la ausencia de estas empresas, un alto número de personas se vería afectado de manera directa o indirecta.

Un segundo aspecto a resaltar es que las condiciones de empleo en el sector extractivo han cambiado durante los últimos años. Si bien el número de trabajadores en el sector se ha venido reduciendo, el número de empleados bajo la modalidad de subcontratación ha aumentado<sup>235</sup>. Esto implica que un alto número de empleados trabajaban bajo la modalidad de servicios profesionales independientes, lo que implica que la empresa no necesariamente asume un compromiso de cubrir la seguridad social o beneficios de estos empleados. Según estimaciones del MEM, en el año 2002 había cerca de 22.000 mineros informales trabajando en Perú. Para el 2005, se estimaba que esta cifra había aumentado a 30.000.<sup>236</sup>

La minería artesanal representa otra actividad importante dentro del ámbito minero que presenta problemáticas particulares. La tradición de la minería artesanal se remonta a la época pre colonial del país, y su práctica sobrevive hasta la actualidad. En zonas

---

<sup>233</sup> Op cit p.

<sup>234</sup> The Economist. “Halting the rush against Gold.” Febrero 3, 2005

<sup>235</sup> ENSING, Anna. *Child Labour in the Mining Sector of Peru. The IREWOC Project on the Worst Forms of Child Labour in Latin America.* International Research on Working Children - IREWOC. Amsterdam. 2008. (p. 14)

<sup>236</sup> Citado en ENSING, Anna. *Child Labour in the Mining Sector of Peru. The IREWOC Project on the Worst Forms of Child Labour in Latin America.* International Research on Working Children - IREWOC. Amsterdam. 2008.

deprimidas del país, la posibilidad de acceder a minerales que son altamente cotizados en el mercado impulsa a muchos a adoptar este método económico de explotar los recursos mineros. Esta actividad, que representa una fuente importante de ingresos para muchos en regiones como Madre de Dios, Puno, Arequipa y Ayacucho, entre otras, tiende a producir efectos negativos en el medio ambiente. El movimiento de tierras que requiere la extracción del material, tiende a alterar la topología de la zona en donde se realiza la explotación. Igualmente, este tipo de extracción produce residuos tóxicos que se derivan de los insumos utilizados para la explotación, liberando sustancias químicas que producen un impacto negativo en el medio ambiente, los ecosistemas y la salud humana. A esto se suma el hecho que por su carácter informal, este tipo de actividad minera es particularmente difícil de regular.

La paradoja, entonces, es que a pesar de que la industria minera produce importantes beneficios para la economía del país, estos beneficios muchas veces quedan estancados en los centros urbanos del país o en ciudades secundarias y no fluyen hacia las zonas rurales implicadas directamente en la actividad minera. Esta incapacidad de distribuir de manera equitativa los beneficios producidos por la actividad minera genera una serie de distorsiones y contrastes que sacan a relucir las limitaciones administrativas y estructurales del estado peruano. Así es posible observar que los principales conflictos sociales ligados a proyectos extractivos y en especial, mineros, están a su vez relacionados con conflictos subyacentes en las comunidades donde se ubican, como por ejemplo, la falta de un adecuado registro de propiedad privada y colectiva en el país, la ausencia de delimitación territorial entre gobiernos locales y regionales, la precariedad de los servicios básicos brindados por el estado, etc. De allí que los beneficios de la actividad minera son cuestionados con mayor fuerza cuando son vistos desde una óptica local.

Con base en estas observaciones preliminares, esta sección explora la interacción entre las industrias extractivas, los conflictos sociales y la capacidad institucional del país para afrontar los retos que se derivan de esta.

## **I. LOS CONFLICTOS SOCIALES.**

Uno de los aspectos que más cobran espacio tanto en la opinión pública como en el quehacer sociopolítico, sobre todo pero no exclusivamente en el espacio regional, es la proliferación de conflictos sociales de diverso índole. Por conflicto social estamos entendiendo *la confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social (...) a saber: las normas, el ejercicio del gobierno y la autoridad, la definición e implementación de políticas públicas, la cultura*<sup>237</sup>; siendo el elemento esencial de los conflictos el elemento de ser públicos, tanto en las demandas presentadas como en el escenario en el cual se desarrollan las acciones colectivas.

---

<sup>237</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima. 2005. (p. 12).

Los conflictos sociales en el Perú hoy se caracterizan<sup>238</sup> por hacer un tránsito rápido entre la reclamación y la confrontación, contar con la participación de grupos sociales numerosos y por una ausencia de control de la protesta, lo que permite intervención de actores antidemocráticos. Así mismo, están marcados por una acentuada desconfianza frente a las instituciones del estado, en las cuáles las partes no tienen una tradición dialogante y en donde la violencia es vista como el medio más eficaz para alcanzar objetivos de una demanda.

La Defensoría del Pueblo ha jugado en este ámbito una entusiasta e importante labor para la contabilidad, monitoreo e intervención de los conflictos, mediante su Unidad de Conflicto Sociales, hoy convertida en la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (APCSG) siendo una de las principales fuentes de información acerca del carácter, desarrollo y actores de los mismos. La Defensoría maneja 10 tipologías que podrían incrementarse según la propia evolución de este fenómeno. A saber, y en orden de importancia:

1. Conflictos socioambientales, caracterizados por ser *disputas entre actores desiguales referentes a las modalidades de uso y manejo de los recursos naturales, acceso a éstos y la generación de problemas de contaminación*<sup>239</sup>. Dentro de esta categoría podemos encontrar conflictos relacionados a la actividad extractiva principalmente, tanto los ligados a proyectos mineros e hidrocarburos, como a los de energía, residuos sólidos y saneamiento, recursos hídricos, etc.
2. Conflictos de asuntos de gobierno local, relacionados en general a conflicto con las autoridades locales (municipales) basados en general en argumentos de inadecuado manejo de recursos municipales.
3. Laborales, relacionado las condiciones laborales de los trabajadores, incumplimientos de acuerdos, despido arbitrario, pago de bonificación, nivelación de ingresos, incumplimiento de convenios colectivos, etc<sup>240</sup>.
4. Asuntos de gobierno nacional, relacionados a conflictos con comunidades y/o grupos sociales. Suelen estar referidas al rechazo de normas legales, demandas laborales de gremios sindicales de alcance nacional, incumplimiento de promesas y acuerdos con el gobierno, etc.
5. Conflictos comunales (campesinas), que tienen como principal causa la disputa por la titularidad del territorio, la indefinición de límites y controversias por el uso del recurso agua, en especial en períodos de estiaje<sup>241</sup>.

---

<sup>238</sup> CABALLERO MARTÍN, Víctor. *El rayo que no cesa. Conflicto y conflictividad social 2009*. Lima. Asociación de Servicios Educativos Rurales – SER. 2009. (p. 18)

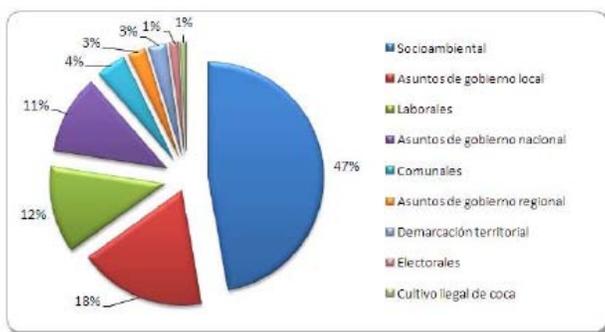
<sup>239</sup> Op cit (p.20)

<sup>240</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima. (p. 68)

6. Por demarcación territorial, relacionado tanto a las diferentes percepciones acerca de dónde marcar límites de jurisdicción como a las normas que las reconocen<sup>242</sup>.
7. Por asuntos del gobierno regional, que suelen estar relacionados a demarcaciones /límites, acceso a recursos comunes con otras regiones (agua sobre todo) y cuestionamientos a las autoridades del gobierno regional.
8. Electorales, relacionado a casos de rechazo a autoridades elegidas.
9. Por cultivo ilegal de coca, *que se originan por el cuestionamiento de los productores cocaleros de las políticas estatales orientadas a la erradicación de la hoja de coca de los valles en los que se produce*<sup>243</sup>.
10. Otros. Para Agosto del 2009 se contaba con un conflicto universitario relacionado al incumplimiento del cobro del medio pasaje por parte de los transportistas públicos.

Para dar una idea de la dimensión del problema, hasta el 31 de Agosto del 2009, se han reportado un total de 284 conflictos sociales, de los cuales el 83% se encuentran activos y el 17% en estado latente.

### Conflictos Sociales a Agosto del 2009



Elaboración: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima.

Numero total de conflictos: 284

<sup>241</sup> Op cit p. 67

<sup>242</sup> Op cit p. 66

<sup>243</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima. 2005. (p. 20).

Por otro lado, viendo las tendencias de los últimos 4 años es importante resaltar el cambio en los tipos de conflictos que emergen anualmente: hemos pasado de la irrupción de los conflictos locales a los conflictos socioambientales<sup>244</sup>. Baste hacer una comparación entre los datos del 2005 y el 2009 para comprobar que si antes los principales conflictos registrados giraban en torno a conflictos locales, éstos se han reducido en 57% frente a un crecimiento de casi el 600% en el mismo periodo.

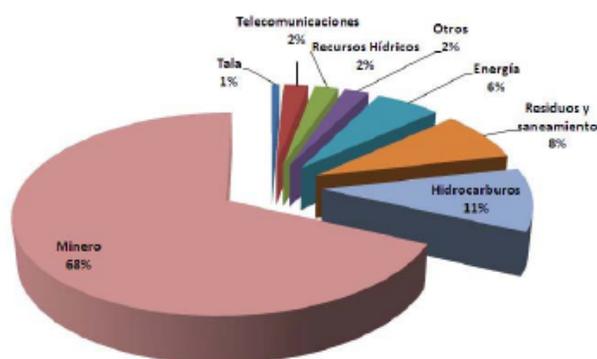
## 1.Causas y tipos de conflictos.

Para efectos de esta sección, haremos una reagrupación de los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo con el objetivo de poner de relevancia las causas principales que los originan así como proponer algunos mecanismos de intervención.

### *1.1 La ausencia de un diálogo social y los conflictos socio ambientales*

Casi la mitad de los conflictos a nivel nacional están originados por controversias socioambientales (48%); siendo de ellos los relacionados a la actividad minera la que más genera controversia -representando el 68% de los conflictos de esta categoría- seguido por los proyectos extractivos de hidrocarburos que representan el 11% de los mismos. Es decir, que a nivel de todas las categorías, los conflictos de proyectos de industrias extractivas representan el 35% del total de todos los conflictos.

**Conflictos socioambientales a Agosto del 2009**

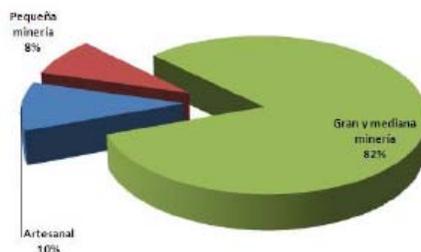


Elaboración: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima.

Número total de conflictos socioambientales: 135

De ellos, el 82% relacionado a la gran y mediana minería

### Conflictos socioambientales a Agosto del 2009

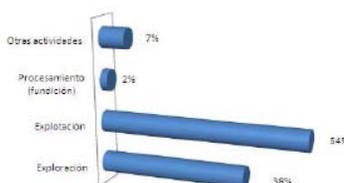


Elaboración: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima.

Numero total de conflictos socioambientales mineros: 91

Estando el 54% en etapa de explotación y el 38% en exploración.

### Fases de trabajo de los conflictos socioambientales mineros

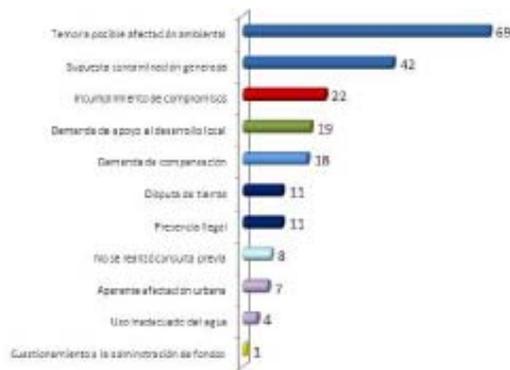


Elaboración: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima.

Número total de conflictos socioambientales mineros: 91

Una de las cuestiones más preocupantes de este tipo específico de conflictos es que si bien, por ordenamiento jurídico, los proyectos de mediana y gran minería son competencia del gobierno nacional, y en específico del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), esta instancia suele estar ausente dentro del mapa de actores de los conflictos. Si bien las empresas o compañías mineras está presentes en el 71% de los conflictos, el MINEM lo está sólo en el 21%; siendo los principales actores en disputa la empresas, la sociedad civil (representada por las comunidades campesinas, frentes de defensa, rondas campesinas, etc.), y en ocasiones acompañadas por los gobiernos locales (presentes en el 46% de los conflictos) o regionales (presentes en el 35% de ellos). Es decir, notamos una gran ausencia de la entidad competente a lo largo del conflicto, en este caso el MINEM, entidad que suele entrar en escena especialmente cuando éste ha tenido un impacto en la opinión pública y/o se han producido manifestaciones de confrontación en Lima o regiones, en ocasiones y cada vez, con altas dosis de violencia.

Otra de las características que más llama la atención sobre el perfil de conflictos socioambientales está relacionado a la causa primordial de afectación, siendo la principal **la percepción de una posible contaminación o de temor ante una posible afectación**, siendo ambas situaciones la causa del 82% de los conflictos socioambientales y representando el 38% de las causas del total de conflictos sociales (en toda categoría).



Elaboración: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima.

Numero total de conflictos socioambientales: 135

Vale mencionar también que, bajo un criterio territorial, en el 94% de las comunidades en donde se desarrollan conflictos socioambientales existe algún nivel de pobreza, siendo un 20% de ellas pobre, 33% muy pobre y 41% extremadamente pobre. Pobreza que en todos los casos está relacionada a la falta de acceso de servicios básicos y que repercute directamente sobre la tasa de analfabetismo de la mujer, la mortalidad infantil, la desnutrición crónica infantil, etc.

## ***1.2 Debilidad de la gobernabilidad local y regional***

Siguiendo en nivel de importancias según frecuencia de aparición, el segundo tipo de conflictos son los asuntos ligados a la gobernanza local y regional. Viendo esta problemática en perspectiva nacional, representan el 18% del total de conflictos, afectando a 8 regiones en la dimensión de gobierno regional; y a 17 regiones en el ámbito del gobierno local. En ambos casos, los registros más altos se encuentran en la región Puno, que constituye la región con más presencia de conflictos en lo que va del año en todas las categorías, acompañadas por Lima.

Existe dos motivos fundamentales por el cual la población local o regional se enfrenta a sus autoridades electas: corrupción (manifiesta o presunta) y falta de transparencia en las cuentas públicas; y la débil inversión en obras de inversión pública combinado por la falta de atención a pedidos de la localidad. Si hacemos una síntesis entre ambos fenómenos encontramos:

**Conflictos relacionados a gobiernos regionales y locales  
Agosto del 2009**

|  | A nivel   |           |
|--|-----------|-----------|
|  | Regional  | Local     |
| Por acusaciones de corrupción y negativa a la rendición de cuentas | 1         | 33        |
| Escasa inversión pública   | 9         | 6         |
| Cuestionamientos a la gestión                                      |           | 21        |
| Falta de atención a pedidos  |           | 14        |
| <b>Total</b>   | <b>10</b> | <b>42</b> |

Elaboración propia

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66.* Agosto 2009. Lima.

Vale la pena mencionar la reducción significativa que ha habido durante el 2007 sobre los conflictos originados por cuestionamientos a las autoridades locales y regionales. Aunque no hay datos precisos acerca de la correlación entre el inicio de procesos de revocatoria<sup>245</sup> y disminución de conflictos sociales a nivel local y regional, sí es cierto que ha habido una disminución en los últimos años respecto al cuestionamiento de autoridades. Así por ejemplo, desde hace 4 años ha habido no sólo una disminución de

<sup>245</sup> El derecho a la revocatoria es un derecho fundamental reconocido por la Constitución Peruana en su artículo 2º inciso 17 de su Capítulo I Derechos Fundamentales de la Persona que señala *toda persona tiene derecho (...) a participar en forma individual o asociada en a vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.* También se encuentra explícito en el artículo 31º, del Capítulo III De los Derechos Políticos y los Deberes, que señala que *los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.* A su vez, éste derecho se desarrolla en la Ley 26300, Ley de Derechos de Participación, que establece las reglas para su ejercicio y demás derechos de participación y control. En concreto, la revocatoria de autoridades es un mecanismo de control que ejerce la ciudadanía para destituir de sus cargos a alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular. La solicitud debe ser presentada por el 25% de los electores de una autoridad, y se hace efectiva si es que es aprobada por la mitad más uno de los votos válidamente emitidos, debiendo acudir a votar al menos el 50% de electores hábiles de la circunscripción. De no obtenerse esa votación no puede plantearse una nueva revocatoria sino hasta después de dos años. No procede la revocatoria durante el primer y el último año del mandato.

los casos presentados sino también de su peso relativo respecto a la frecuencia de aparición de otros tipos de conflictos.

|      | Nro. de casos | Peso relativo respecto a otros tipo de conflictos |
|------|---------------|---|
| 2009 | 6             | 2,1%  |
| 2008 | 6             | 5,3%  |
| 2007 | 21            | 28%   |
| 2006 | 38            | 42%   |

Elaboración propia

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales*. Agosto 2009, Agosto 2008, Agosto 2007, Agosto 2006. Lima.

Como se puede apreciar, este proceso de reducción de la conflictividad en torno a las autoridades locales y regionales está acompañado del uso cada vez más extensivo del la revocatoria como mecanismo de control, habiéndose cuadruplicado en doce años la tasa de éxito para la aceptación de una iniciativa de revocatoria (del 4 al 16%)<sup>246</sup>:

**PERÚ: KITS ADQUIRIDOS, SOLICITUDES ADMITIDAS, AUTORIDADES CONSULTADAS Y AUTORIDADES REVOCADAS, 1997 - 2008**

| Año     | Kits adquiridos | Solicitudes admitidas | Solicitudes frente a Kits adquiridos | Autoridades sometidas a consulta | Autoridades revocadas |
|---------|-----------------|-----------------------|--------------------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| 1997 a/ | 1 538           | 61                    | 0,04                                 | 190                              | 135                   |
| 2001 b/ | 5 087           | 175                   | 0,03                                 | 628                              | 38                    |
| 2004 c/ | 738             | 188                   | 0,25                                 | 878                              | 138                   |
| 2005    | 63              | 21                    | 0,33                                 | 94                               | 53                    |
| 2008    | 1 511           | 245                   | 0,16                                 | 1 239                            | ---                   |

a/ Para las revocatorias de 1997 la venta de Kits se inició en 1996.

b/ Para las revocatorias de 2001 la venta de Kits se inició en 1999.

c/ Con Res. 106-2003-JNE de 10/4/2003, el JNE estableció que el proceso de revocatoria de autoridades regionales y municipales electas en el proceso de elecciones regionales y municipales del año 2002, sólo se puede iniciar a partir del primer día hábil del año 2004.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Elaboración: JNE - Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico

<sup>246</sup> JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Consulta Popular de Revocatoria 2008. Autoridades municipales 2008*. Dirección de registros, estadísticas y desarrollo tecnológico. Lima. 2008.

Habiéndose revocado a un promedio del 20% de los alcaldes y regidores elegidos. Hasta el momento no ha prosperado ninguna iniciativa de revocatoria para autoridad regional.

**PERÚ: AUTORIDADES EN CONSULTA Y AUTORIDADES REVOCADAS, 1997 - 2008**

| Año     | Porcentaje de autoridades revocadas | Autoridades en consulta |         |         | Autoridades Revocadas |         |         |
|---------|-------------------------------------|-------------------------|---------|---------|-----------------------|---------|---------|
|         |                                     | Total                   | Alcalde | Regidor | Total                 | Alcalde | Regidor |
| 1997    | 71,1                                | 190                     | 61      | 129     | 135                   | 42      | 93      |
| 2001    | 6,1                                 | 628                     | 166     | 462     | 38                    | 11      | 27      |
| 2004    | 15,7                                | 878                     | 187     | 691     | 138                   | 29      | 109     |
| 2005 a/ | 56,4                                | 94                      | 19      | 75      | 53                    | 11      | 42      |
| 2008    |                                     | 1 239                   | 240     | 999     |                       |         |         |

a/ En el año 2005 se realizaron dos consultas de revocatoria; la primera el 03-07-2005 y la segunda el 30-10-2005

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Elaboración: JNE - Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico

El próximo proceso se realizará el 15 de noviembre del 2009, en el cual se realizará una consulta sobre 65 alcaldes y 265 regidores, procesos que se sitúan en 69 distritos distribuidos en 20 regiones del país. En esta consulta se espera que participen aproximadamente 155 mil electores. Son los distritos más pequeños y con mayores índice de pobreza donde son más frecuentes las consultas de revocatoria: de los 69, 43 tienen menos de 2.000 electores y sólo dos tienen más de 10.000 votantes; así mismo, 29 son distritos considerados pobres y 35 extremadamente pobres<sup>247</sup>.

### **1.3 El incumplimiento de las normas laborales**

Un tercer factor causante de conflictos sociales es el incumplimiento de las normas laborales de los trabajadores. En especial, por incumplimientos de acuerdos, despidos arbitrarios; falta de pago de bonificaciones, nivelaciones de ingresos y pagos de Asignaciones Extraordinaria por Trabajo Asistencial (AETAS)<sup>248</sup>; e incumplimiento de convenios colectivos. Así en lo que va del año tenemos un total de 36 conflictos de carácter laboral lo que representa casi el 13% de los conflictos nacionales. De este total, 20 de ellos se desarrolla en ámbitos regionales y el resto de 16 respecto al gobierno nacional. Haciendo un breve análisis de la descripción de estos conflictos, podemos apreciar:

<sup>247</sup> <http://elcomercio.pe/impresa/notas/habra-consulta-sobre-revocatoria-65-alcaldes/20090630/307548>

<sup>248</sup> Forma común dentro de la administración pública peruana para la nivelación de salarios. Como no es posible hacer una nivelación de los mismos "vía ley" se opta por el pago de bonificaciones extraordinarias, que terminan siendo regulares, como un medio de incrementar los salarios.

**Principales actores involucrados en conflictos laborales  
Agosto 2009**

| Actores Principales       |                  | Nro. de conflictos      |
|---------------------------|------------------|-------------------------|
| Empresas Agroindustriales |                  | 3                       |
| Empresas Constructoras    |                  | 1                       |
| Gobierno Regional         |                  | 2                       |
| Empresas Extractivas      | Mineras          | 8                       |
|                           | Petroleras       | 3                       |
| Gobierno Nacional         | Salud            | 6                       |
|                           | Vivienda         | 1                       |
|                           | Ejecutivo        | 2                       |
|                           | Defensa          | 2                       |
|                           | Seguridad Social | 2                       |
| <b>Total</b>              |                  | <b>30<sup>249</sup></b> |

Elaboración propia

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales*. Agosto 2009, Agosto 2008, Agosto 2007, Agosto 2006. Lima.

Así podemos observar como del total de conflictos laborales analizados en profundidad, el 43% tiene como principal actor al Poder ejecutivo, seguido de un 36.6% a las empresas extractivas. A esto habría que sumarle las acciones colectivas de protesta por motivos laborales registradas durante el mes de Agosto, siendo las modalidades más usuales la marcha de protesta y el “plantón”. En un solo caso se ha registrado el llamamiento a una huelga indefinida<sup>250</sup>.

<sup>249</sup> Aunque el Reporte Nro. 66 nos habla de un total de 36 conflictos laborales (se han sumado aquellos de la misma características pero clasificados bajo la categoría “de gobierno nacional) ha descrito de manera más específica 30 de ellos; siendo conflictos activos. Así, aunque no se traten de datos exactos mostrar estas frecuencias nos dan idea de una tendencia. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales*. Agosto 2009, Agosto 2008, Agosto 2007, Agosto 2006. Lima. (p 7-54).

<sup>250</sup> Un plantón es una acción de protesta pública que se caracteriza por la ocupación de un lugar público (una plaza, un cruce de calles, la puerta de una institución pública); lugar donde se suele hacer una manifestación del pliego de reclamos y exigencias a las autoridades. En el caso de la huelga indefinida fue convocado por el Sindicato de Trabajadores Obreros Municipales de la Municipalidad de Pisco (región Ica) por exigencia de un aumento salarial de 180 soles.

| Actores Principales                   |                  | Nro. de protestas por motivos laborales |
|---------------------------------------|------------------|---|
| Empresas (Constructoras y Telefónica) |                  | 3                                       |
| Gobierno Regional                     |                  | 1                                       |
| Gobierno Local                        |                  | 2                                       |
| Gobierno Nacional                     | Trabajo          | 1                                       |
|                                       | Ejecutivo        | 1                                       |
|                                       | Seguridad Social | 1                                       |
| <b>Total</b>                          |                  | <b>9</b>                                |

Elaboración propia

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales*. Agosto 2009, Agosto 2008, Agosto 2007, Agosto 2006. Lima.

Como señalan estudios del conflictos sociales como el realizado por Víctor Caballero<sup>251</sup>, los conflictos laborales relacionados a empresas extractivas está relacionado al uso de servicios profesionales de trabajadores mediante la modalidad de tercerización así como de despidos. Precisa él mismo que sociológicamente hablando, también hay que tomar en cuenta cómo el uso del conflicto social es también un medio de reconstrucción de las organizaciones sociales y gremios; situación que nace del propio resurgimiento de la actividad sindical en un medio de crecimiento económico sostenido y de rechazo de leyes de flexibilización del mercado laboral.

#### ***1.4 La necesidad de un catastro nacional y el uso de recursos comunes.***

Otra importante fuente de conflicto está relacionada con la ausencia de lineamientos claros acerca de jurisdicciones territoriales. En su gran mayoría, están relacionado a la falta de demarcación territorial, tanto a nivel de las comunidades campesinas, distrital, provincial y regional. Así, el número de conflictos que nacen de esta indefinición de jurisdicciones llega a ser de 27, representando cerca del 10% de los conflictos totales a nivel nacional si le sumados los conflictos agrarios (2) que giran en torno al uso y distribución del recursos hídrico.

<sup>251</sup> CABALLERO MARTÍN, Víctor. *El rayo que no cesa. Conflicto y conflictividad social 2009*. Lima. Asociación de Servicios Educativos Rurales – SER. 2009. (p.28)

| Conflictos por ineficiente demarcación territorial  | Nro. |
|---|------|
| Por diferente percepción de límites   | 11   |
| Por disputas en comunidades campesinas: disputa de titularidad de territorio, indefinición de límites y doble pertenencia distrital | 13   |
| Controversia por recurso hídricos   | 2    |
| Objeciones a las leyes que crean jurisdicciones y definen límites   | 3    |
| Total   | 29   |

Elaboración propia

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima.

La ausencia de este instrumento de gestión pública del territorio hace que cerca del 79.8% de los distritos y el 92% de las provincias en el país no se encuentran debidamente delimitados, según información de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación y Organización Territorial<sup>252</sup>. Por otro lado, y respecto a las controversia sobre recursos hídricos es importante mantenerse vigilantes ya que a septiembre del 2009, el ejecutivo (ministerio de Agricultura) está preparando un reglamento de la Ley de Recursos de Hídricos y la creación de la Autoridad Nacional del Agua, que no ha contado con la participación de los gobiernos regionales y que ha supuesto la queja pública del presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Hugo Ordoñez, bajo el argumento de “el reglamento presentado contraviene el espíritu de la ley y el espíritu descentralista que debe primar en esta tipo de decisiones”<sup>253</sup>. Vale mencionar que este tipo de conflictos arrastra otro tipo de demandas locales como por ejemplo la gestión de cuencas entrecruzadas de usuarios.

Cabe mencionar que sí existe un marco normativo que permite el poner la solución de conflictos de demarcación<sup>254</sup> -Ley de Demarcación y Organización Territorial, su reglamento, Ley de Fusión de Distritos, Lineamientos para la prevención y el tratamiento de controversias territoriales y otros casos de demarcación, entre otras-, y que espera ser implementado. Es decir, a pesar de que las formas institucionales existen, su funcionamiento en la realidad es aún muy limitada. Situación que tiene como base la incapacidad técnica por un lado, y la falta de voluntad política por otro.

<sup>252</sup> [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1266&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1266&Itemid=112)

<sup>253</sup> <http://www.larepublica.pe/politica/20/09/2009/angr-dice-no-la-ley-de-aguas-sin-participacion-regional-y-local>

<sup>254</sup> [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1266&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1266&Itemid=112)

### 1.5 Débil gobernanza democrática del gobierno nacional

Si bien observamos dificultades en la gobernanza regional y local, situación que afecta y repercute directamente sobre la aparición y desarrollo de conflictos sociales y políticos de diverso tipo, también es cierto que a nivel nacional también observamos deficiencias causantes de cerca del 8% de los conflictos siendo el motivo más frecuente las discrepancias por la emisión de normas legales nacionales que afectan derechos e intereses de diversos grupos sociales.

#### Nro. de conflictos frente al gobierno nacional Agosto del 2009

| Conflictos frente al Gobierno Nacional  | Nro. |
|---|------|
| Quejas frente a normas legales  | 9    |
| Por incumplimiento de promesas (electorales)  | 6    |
| Por no atender demandas regionales (por ejemplo, la construcción de carreteras inter provinciales, competencia del MTC) | 2    |
| Otros   | 4    |
| Total   | 21   |

Elaboración propia

Fuente: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima.

Destacan en especial, señala el informe, *la demanda de las regiones amazónicas pidiendo la derogatoria de los decretos legislativos 1020, 1064, 1081 y 1090*<sup>255</sup>. También podemos sumar a esta categoría las protestas realizadas con motivo de desatención de grupos vulnerables y por supuesta violación a la libertad de expresión. Entre ellos, las sucedidas en el segundo aniversario del terremoto en el sur (región Ica, provincia de Pisco principalmente) en donde se registraron 3 manifestaciones a manera de paro provincial; y la marcha realizada en Puno por las víctimas de la violencia de la provincia de Melgar en reclamo de una mayor asignación presupuestal al Plan Integral de Reparaciones y la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos. Así mismo, el plantón realizado en Bagua por los trabajadores de la radio “La Voz de Bagua” en reclamo al Ministro de Transportes y Comunicaciones para la restitución de su licencia de funcionamiento.

Finalmente mencionar que esta tipología presentada da cuenta de las prioridades de intervención basados sobre un criterio de frecuencia de aparición, y no necesariamente de impacto o gravedad de los mismos. Baste mencionar que uno de los conflictos relacionados con la emisión de decretos legislativos que reformulaban los derechos de uso y explotación de territorios de Pueblos Indígenas amazónicos desató un espiral de

<sup>255</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Agosto 2009. Lima. (p. 70)

violencia que terminó con la muerte de 23 policías (y la desaparición de uno de ellos) y 11 civiles en los acontecimientos de Bagua en Junio del 2009. Haciendo una mirada de la frecuencia de los conflictos en el último año encontramos la siguiente distribución.

### Conflictos Agosto 2008 – 2009

|                 | Total | Nuevos | Reactivados<br>(de latentes a activos) | Desactivados<br>(de activos a latentes) | Efectivamente resueltos | En proceso de diálogo |
|-----------------|-------|--------|--|---|-------------------------|-----------------------|
| <b>Ag 08</b>    | 161   | 17     | 2                                      | n                                       | 2                       | n                     |
| <b>Set 08</b>   | 177   | 17     | 1                                      | 4                                       | 1                       | n                     |
| <b>Octu 08</b>  | 189   | 15     | 5                                      | 10                                      | 3                       | n                     |
| <b>Novi 08</b>  | 195   | 12     | 2                                      | 4                                       | 6                       | n                     |
| <b>Dic 08</b>   | 197   | 2      | 1                                      | 6                                       | 0                       | 51                    |
| <b>Ene 09</b>   | 211   | 20     | 8                                      | 7                                       | 6                       | 48                    |
| <b>Febre 09</b> | 218   | 11     | n                                      | n                                       | 4                       | 59                    |
| <b>Mz 09</b>    | 238   | 23     | 5                                      | 3                                       | 3                       | 69                    |
| <b>Abril 09</b> | 250   | 16     | 6                                      | 1                                       | 3                       | 80                    |
| <b>Mayo 09</b>  | 268   | 18     | 4                                      | 5                                       | 1                       | 94                    |
| <b>Junio 09</b> | 273   | 14     | 2                                      | n                                       | 2                       | 102                   |
| <b>Julio 09</b> | 272   | 5      | 2                                      | n                                       | 3                       | 104                   |
| <b>Ag 09</b>    | 284   | 18     | 4                                      | 8                                       | 2                       | 108                   |

\* donde 100 es el total de conflictos resueltos

Fuente: Informes sobre Conflictos Sociales Agosto 2008-2009  
Elaboración propia

Una de las primeras conclusiones a las que podemos llegar es verificar este incremento significativo de los conflictos: hay un promedio mensual de 80 conflictos en diálogo, 2.7 resueltos al mes y 3.5 que se reactivan (es decir que pasan de latente a activos) al mes. En un año, (de agosto del 2008 a agosto del 2009), tenemos un total de 123 conflictos más y 188 conflictos nuevos. Es decir, que si bien los procesos de diálogo pueden ser vistos como un buen indicador de apertura para el diálogo social, si lo contrastamos con el aumento de los conflictos vemos que el diálogo, por desgracia, es una medida tomada

ad post del surgimiento del mismo y aparece como consecuencia de una medida de fuerza.

Por otro lado, encontramos una insuficiente capacidad de gobierno para darle un curso racional al conflicto y con bajos niveles de profesionalismo (generalmente los que van a negociar son funcionarios estatales que no necesariamente tiene habilidades en técnicas de transformación de conflictos), cuestión que refleja una incapacidad desde el estado de tener una política de prevención o monitoreo de conflictos. Para algunos analistas como Víctor Caballero si bien se han desarrollado algunas estrategias al respecto, en especial desde la Presidencia del Consejo de Ministros, éstas han padecido de varias limitaciones<sup>256</sup>:

1. El ejecutivo ha perdido liderazgo y credibilidad. En muchos casos, debido a que las propias demandas desbordaron las competencias de lo que el equipo negociador podía efectivamente hacer (se pactaban aspectos que no dependían del equipo negociador) y/o con *agendas extensas, diversas y/o difusas*<sup>257</sup>. En otros, debido al incumplimiento de los compromisos pactado o porque se aprobaban otras políticas incoherentes con esos acuerdos.
2. El fortalecimiento de capacidad de presión y negociación de los gremios, se han contado más horas de huelgas y con un mayor impacto en la opinión pública.
3. La propia lentitud de los procesos de negociación. Que no hace sino dilatar el conflicto y radicalizar posiciones (es percibida como indolencia y burla).
4. El débil liderazgo democrático en todos los sectores y la cultura de confrontación, acompañadas de la debilidad de las organizaciones para el control de acciones de “turba” (los llamados “infiltrados”) y que suelen terminar en acciones de violencia.

Como se ha visto, las causas que originan los conflictos son muy variadas, pudiéndose resaltar dos tipos según objetivos de los grupos sociales que las encabezan<sup>258</sup>. Primero, la disputa por los liderazgos locales y regionales, ligado a la débil representatividad de las autoridades formales (muchos de los líderes en las negociaciones son del “frente de defensa”). En segundo lugar, las disputas por tierras y territorios de las comunidades nativas amazónicas, conflictos de larga duración relacionados a la explotación de hidrocarburos. Esto debido en mucho a la debilidad y orfandad del Instituto Nacional de Desarrollo de los pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA).

---

<sup>256</sup> CABALLERO MARTÍN, Víctor. *El rayo que no cesa. Conflicto y conflictividad social 2009*. Lima. Asociación de Servicios Educativos Rurales – SER. 2009. (p.17 – 23).

<sup>257</sup> CABALLERO Op. Cit. p. 25

<sup>258</sup> CABALLERO Op. cit. p. 28

## 2. Conflictos sociales y violaciones a los derechos humanos.

Una de las razones por las cuáles los conflictos sociales tienen impacto público más que en años anteriores está relacionada al uso de la fuerza, en especial en los enfrentamientos entre la población y las fuerzas policiales, los números de muertos y heridos en protestas públicas siguen en aumento así como las denuncias por hostilización de muchos líderes sociales. Esto, sumado al aumento mensual de los conflictos empieza a ser una importante fuente de vulneración de derechos fundamentales en los cuáles es importante detenerse para tener una idea integral de las consecuencias de los conflictos sociales.

### *2.1 Vulneraciones a la integridad física*

Una de las principales preocupaciones de muchas organizaciones de derechos humanos está relacionada al clima de polarización política entre los diversos actores involucrados, situación que está llevando a la hostilización e incluso persecución de líderes sociales críticos del gobierno e involucrados en los conflictos. Sólo en el 2008 se registraron 73 incidentes contra defensores de derechos humanos, siendo el 60% de ellos relacionados a defensores ambientalistas<sup>259</sup>. Cifra que va en aumento, sólo entre enero y agosto 53 incidentes, es decir, reportes de amenazas y amedrentamientos en contra de defensoras y defensores<sup>260</sup>, y que en ninguno de los casos ha sido objeto de una investigación por parte del Estado. Esta situación ha sido interpretada por organizaciones tan importantes como la Federación Internacional por los Derechos Humanos<sup>261</sup> y la propia Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú como la *criminalización de la protesta social*<sup>262</sup> y que da cuenta de la actitud del gobierno para el tratamiento de las acciones colectivas de protesta, y que son tratadas con los mismos estándares que delitos penales<sup>263</sup>. En este sentido, la situación de defensores y defensoras de derechos humanos

<sup>259</sup> COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual 2008. Lima. (p. 235).

<sup>260</sup> Por defensores y defensoras de derechos humanos estamos entendiendo lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores del 2006 en donde se señala que *defensor es aquella persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas a nivel nacional o internacional (...) el criterio es la actividad.*

<sup>261</sup> La Federación Internacional por los Derechos Humanos agrupa a cerca de 155 organizaciones de derechos humanos en más de 100 países en todo el mundo. Tiene como líneas prioritarias de trabajo el acceso de justicia para las víctimas de violaciones a los DDHH, promoción y defensa de los derechos de las mujeres, protección de defensores y defensoras, lucha contra el terrorismo y justicia económica global.

<sup>262</sup> FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS - FIDH. Informe Internacional del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos. 2009. (p. 252).

<sup>263</sup> Así por ejemplo, hay un uso excesivo de la ley penal (la pena por la toma de una carretera puede llegar a ser por 25 años de cárcel), el acoso o persecución judicial a dirigentes sociales así como el descrédito de líderes y autoridades de gobierno en medios de comunicación sobre dirigentes. Esto tiene un impacto en la desestructuración de las organizaciones sociales además de tener consecuencias judiciales en la vida de las personas ante la falta también de patrocinio legal para los casos imputados.

y las garantías para el ejercicio democrático de crítica e incluso oposición al gobierno es cada vez más precario llegando incluso a la persecución judicial<sup>264</sup>.

Otra de las preocupaciones en este campo está relacionada con la falta de garantías en las políticas de seguridad frente a los conflictos con las grandes empresas mineras. Firmas que en muchos casos han contratado empresas de seguridad privadas para prevenir la invasión de los terrenos bajo su concesión, por ejemplo, y que cuentan de manera adicional con protección de la propia policía nacional en zonas en las cuáles la presencia del estado es bajísima. Así, y cada vez más, se conoce de denuncias que ponen de manifiesto un excesivo uso de la fuerza por parte de éstas agencias privadas y con apoyo de las fuerzas policiales. Uno de los casos que más repercusión ha tenido en este sentido ha sido el conflicto ha sido el caso conocido como “Minera Majaz”.

#### **CASO TORTURAS Y EMPRESA MAJAZ REGIÓN DE PIURA, 2005**

Entre los años 2002 y 2003 se generó en las comunidades de Segundo, Cajas y Yanta descontento a causa de que la empresa de capital británico Majaz, hoy Río Blanco, se instaló en el territorio de estas comunidades sin autorización de las asambleas de las mismas. La problemática resultó en protestas de campesinos las cuales fueron inicialmente ignoradas por el Ministerio de Energía y Minas.

En Abril 2004 los campesinos iniciaron una marcha hacia el campamento de Majaz. Ante la marcha, la Policía Nacional reaccionó de manera violenta, produciendo la muerte de Reemberto Herrera. El asesinato del alcalde de Llave coincidió con la muerte de Herrera, restándole atención a la segunda. A paso seguido, los dirigentes campesinos, los sacerdotes y autoridades de la zona fueron denunciados por la empresa por terrorismo. En Mayo 2004 Obispos de la zona solicitaron que no se llevaran a cabo actividades mineras en sus diócesis debido al impacto ambiental y social de dichas actividades.

En Noviembre 2004 en Huancabamba, un grupo relacionado con la empresa destruyó la emisora ambientalista La Poderosa, la cual dirigía el periodista Federico Ibáñez. En Diciembre del mismo año un grupo sometió a maltrato físico y verbal a Ibáñez y a Josefa Adrianzén (dirigente campesina). Luego, la policía detuvo a Ibáñez y Adrianzén durante dos meses. En el momento los organismos ligados a la defensa de la libertad de prensa no se manifestaron respecto a estos sucesos. Entre los años 2004 y 2007 opositores al proyecto minero fueron difamados y acusados de tener vínculos terroristas por algunos medios de información.

<sup>264</sup> En Enero del 2009, por ejemplo, se abrió proceso judicial contra Raúl Wiener, reconocido periodista de oposición, de afiliación de “izquierda” y jefe de la sección de investigación del diario La Primera; por “delito contra la tranquilidad pública - terrorismo” por presuntas relaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Justamente cuando el diario se encontraba realizando una investigación sobre las FARC y la investigación policial que se lleva a cabo en Perú a raíz del hallazgo de 13 nombres de peruanos en la computadora de Raúl Reyes, todos ellos vinculados a la izquierda peruana. Vale mencionar que el nombre del periodista nunca estuvo mencionado ni en la computadora ni en las primeras investigaciones policiales. Este caso está siendo seguido por Reporteros sin fronteras. <http://www.rsf.org/Reporteros-sin-Fronteras-considera.html>

En Agosto 2005 se inició una marcha campesina hacia el campamento de Majaz, exigiendo a la compañía abandonar su territorio. Con el fin de facilitar el diálogo entre las comunidades campesinas y la empresa minera, el Viceministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho, formó una comisión de diálogo<sup>265</sup>. Sin embargo, la comisión fue detenida en el destacamento policial Pan de Azúcar. Los campamentos constituidos provisionalmente por los campesinos durante su marcha fueron atacados con gases lacrimógenos y destruidos, y sus bienes fueron saqueados e incendiados por miembros de la Policía Nacional. Los comuneros siguieron hacia el campamento de la empresa pero agentes policiales les impidieron circular, lo que resultó en un enfrentamiento entre comuneros y policías. La policía disparó balas y lanzó gas a los campesinos, incluso cuando los campesinos huían. Murió el manifestante Melanio García por acción de la Policía Nacional, y 28 comuneros fueron detenidos y llevados al campamento minero. El puesto de salud más cercano no prestó servicios a los campesinos que habían escapado con sus heridos, ya que el puesto había sido evacuado. Los comuneros solicitaron apoyo humanitario y seguridad para recoger heridos y buscar desaparecidos.

Una semana después del inicio de la marcha, el Ministro de Energía y Minas se presentó en Chulucanas con el fin de dialogar. Los detenidos, incluyendo al periodista Julio Vásquez, fueron torturados física y verbalmente durante varios días en el campamento. Los policías les quitaron la ropa aunque la temperatura era baja, y los golpearon. Luego los tumbaron, y una vez boca abajo continuaron golpeándolos, les ataron las manos y los encostalaron hasta la cintura. Los detenidos reportaron haber sufrido lesiones cutáneas, problemas para respirar e irritación de las mucosas debido a una sustancia tóxica que contenían los costales. Además del abuso físico, los detenidos recibieron insultos y fueron amenazados de muerte si intentaban huir o reportar algo. Los detenidos fueron llevados al pasadizo de unas instalaciones. Todo este tiempo los detenidos seguían encostalados. Luego diferentes grupos de policías se turnaron para golpearlos. En seguida, los policías los insultaron verbalmente y los llamaron terroristas reprochándoles interferir con las actividades de la minera, y acusándolos por la muerte de un capitán. Luego les quitaron los costales y los llevaron de uno en uno a un cuarto donde los fotografiaron, mientras los amenazaron de golpes si miraban de frente. Una vez fuera del cuarto, los detenidos fueron vendados, maniatados y encostalados nuevamente. Uno a uno, los detenidos fueron transportados a pie mientras temían ser despeñados. Al llegar a un piso húmedo de cemento fueron tirados al suelo, y luego policías llegaron a golpearlos, a insultarlos y a amenazarlos. El periodista Julio Vásquez reconoció la voz de Jorge Paúcar Luna, uno de los trabajadores de seguridad de la empresa, quien participó en las agresiones. Vásquez además vio en sus propias manos marcas que dejaron “zapatos de mineros”, lo que también evidenció la participación de trabajadores de la empresa. Algunos detenidos se vieron forzados a orinar en el lugar donde se encontraban ya que no se les permitía salir a orinar. Luego, los detenidos fueron sacados de uno en uno mientras se les golpeaba, y fueron trasladados a unos servicios higiénicos. Los hombres fueron maniatados de dos en dos y permanecieron sentados. Las mujeres fueron llevadas a un urinario donde ellas también fueron maniatadas de dos en dos y permanecieron sentadas. Se les permitió entonces salir acompañados por un policía para orinar. Fue en este momento que se llevaron a cabo abusos sexuales contra las Sras Cleofé Neyra y Elizabeth Cunya.

El segundo día los detenidos fueron llevados junto al río, donde les quitaron los costales, se les permitió lavarse, y se les forzó a comer bajo amenaza de golpes. Los detenidos indicaban que en lugar de comida lo que querían era cubrirse. Luego, los detenidos fueron nuevamente encostalados y conducidos de vuelta al baño.

Contrario a lo que estipula la ley frente a la tortura y el secuestro, ninguna constancia fue dejada por el Fiscal Félix Toledo Leyva de los signos de tortura evidenciados en las personas detenidas. Se produjo la liberación de los detenidos el 4 de Agosto 2004. Por estos hechos (delitos de tortura, secuestro agravado, delito contra la libertad sexual, homicidio calificado, etc.) fueron denunciados al Fiscal Félix Toledo Leyva,

<sup>265</sup> La comisión de diálogo estaba conformada por el Obispo de Chulucanas, el Presidente de CONACAMI (Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería), y un representante de OXFAM-GB. Esta Comisión tenía por objeto”.

oficiales y efectivos de la Policía Nacional, personal de la empresa Forza, y funcionarios de la empresa Majaz.

En Octubre del 2009 la Alta Corte de Londres ordenó se congelaran cerca de ocho millones de dólares de la empresa multinacional Monterrico Metals, dueña de la Minera Río Blanco Copper. Esta trasladó sus activos a la transnacional Majaz en Perú. La empresa ha negado vínculo alguno con los abusos mencionados. Luego de ataque al campamento en noviembre del 2009, la polémica se ha desatado entre la iniciativa de militarizar la zona del proyecto Río Blanco y la facilitación de alternativas de diálogo.

### ***2.1.2 Uso desproporcional de la fuerza y la militarización del conflicto social***

Otras de las características preocupantes durante los enfrentamientos entre las fuerzas del orden y la población civil están relacionada al uso excesivo de la fuerza para el mantenimiento del orden público. Así, tanto el número de heridos como de muertos durante jornadas de protesta han aumentado. Vale mencionar que en la mayoría de los casos, se trata del uso de la represión contra civiles desarmados. Según el informe interno de la Asociación Pro Derechos Humanos APRODEH<sup>266</sup>, en lo que va del gobierno aprista hasta julio del 2009 podemos contar 29 muertos en enfrentamiento de este tipo.

Esta situación de falta de garantías se debe en parte a la existencia de un marco normativo que da “carta blanca” para el actuar en nombre del mantenimiento del orden público. Lo que desde un análisis socio jurídico podríamos llamar las condiciones en las cuáles se desenvuelven los conflictos y que están marcadas por la ausencia de mecanismos de control sobre las fuerzas del orden, aparatos legítimos de la coacción por parte de la autoridad del estado.

A raíz de la promulgación de los Decretos Legislativos 982, 983, 988 y 989 emitidos en 22 de julio del 2007 se establecen amplias facultades a las fuerzas militares y policiales, excediendo a criterio de muchos las facultades constitucionalmente otorgadas. Señala APRODEH que estos decretos actúan *legislado sobre cuestiones de carácter penal general y planteando medidas respecto a conductas que no tienen ninguna relación con el crimen (...) y que generan una fuerte vulnerabilidad sobre los derechos humanos de los ciudadanos*<sup>267</sup>.

Así por ejemplo, a raíz de la promulgación el Decreto Supremo 012-2008-DE/CFFAA, que reglamenta la Ley 29166 que regula la actividad de las Fuerzas Armadas y que facilita, en circunscripciones no declaradas en estado de emergencia, apoyar a la Policía Nacional para el control del orden interno con el fin de garantizar el funcionamiento de entidades, servicios públicos esenciales y “resguardar puntos críticos vitales”, que no eran

<sup>266</sup> ARDITO, Wilfredo. La *criminalización de la protesta en el gobierno de Alan García*. Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH. Lima. 2009 (documento no publicado).

<sup>267</sup> Op cit p. 18

especificados. . Señala el mismo informe que *aunque se señalaba expresamente que las Fuerzas Armadas no estaban en control del orden interno y que las garantías constitucionales no estaban suspendidas, otorgar esta facultad a las Fuerzas Armadas profundiza la distorsión de sus funciones constitucionales*<sup>268</sup> . Se estaría entonces vulnerando el artículo 137 de la Constitución que señala que las Fuerzas Armadas intervengan en el control del orden interno en forma excepcional en los casos de estado de emergencia. De esta manera, *el decreto autoriza el empleo de fuerza letal, en la que se puede generar la muerte de personas, para proteger a la propiedad privada, evitar actos de saqueos o vandalismo, o mismo en contra de vehículos que no se detengan para el registro. Se señala también que se puede usar la fuerza letal “en el cumplimiento de la misión asignada”, sin establecer parámetro alguno para esta misión, lo que podría servir como justificación para muchas arbitrariedades. Se menciona además el derecho a la legítima defensa, pero sin tomar en cuenta el principio de proporcionalidad. Inclusive se autoriza a las Fuerzas Armadas para intervenir en temas estrictamente policiales como el “cometer delitos” o la portación de drogas*<sup>269</sup>.

Otras de las aristas legales del mismo decreto 982 está relacionado con la tergiversación del delito penal a prácticas comunes, aunque no por eso justificables, presentes en los conflictos como lo *son tomar locales, impedir el libre tránsito, perturbar el normal funcionamiento de los servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas*<sup>270</sup>. Si bien éstas prácticas constituyen hechos reprobables, tildarlos dentro de la tipificación penal de extorsión no sólo permite la vulneración de derechos al desnaturalizar el carácter de este delito (relacionado a obtener una ventaja en base a la violencia o la amenaza) sino que tampoco ayuda a transformar eficientemente los conflictos. Así mismo, *se modifica el artículo 20 del Código Penal declarando inimputables a los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que causen lesiones o muerte “en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria”*<sup>271</sup> norma que deja en impunidad a los posibles agresores y a las víctimas, sin posibilidad a que se ejecute una investigación judicial que de cuenta de los hechos. Se abre así un camino para la generación de peligrosos abusos de autoridad.

Finalmente mencionar que existe un débil control de constitucionalidad de los llamados “estados de emergencia” en el cual se levantan una serie de garantía y libertades públicas bajo procedimiento no establecidos en la ley (como decretos de urgencia cuando deben darse por decreto supremo) o en circunstancias no previstas como causales

---

<sup>268</sup> Op cit p. 12

<sup>269</sup> Op cit p. 12

<sup>270</sup> Como señala el mismo informe de APRODEH, *estas acciones no tienen ninguna relación con el delito de extorsión ni con la situación de crimen organizado para el que fueron otorgadas las facultades legislativas al Poder Ejecutivo.* (p. 13). Además, hay una sobrepenalización en esta tipificación puede llegar a ser entre cinco o diez años. Pero que si se actúa entre dos o más personas, la sanción aumenta, oscilando entre 15 a 25 años. Si compara esta pena máxima con la sanción por homicidio que es de 15 años resulta evidente la desproporción. ARDITO, Wilfredo. *La criminalización de la protesta en el gobierno de Alan García.* Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH. Lima. 2009 (documento no publicado). (p. 13)

<sup>271</sup> Op cit p. 12

constitucionales (por ejemplo, decretar estado de emergencia ante conflictos o disturbios sociales).

### ***2.1.4 Indefensión de las fuerzas policiales para el control de la seguridad***

Una de las paradojas que encontramos también en la problemática de los derechos humanos en el derrotero de los conflictos sociales está asociada a la dificultad de la Policía Nacional para cumplir su labor de hacer cumplir el principio de autoridad cuando debe intervenir. En muchas ocasiones, las intervenciones de represión se hacen sin un trabajo de inteligencia previo - que permita por ejemplo la desarticulación de los cuadros más radicalizados y violentistas en actos de protesta o de grupos delincuenciales que se infiltran en ellas en la búsqueda de sus propios intereses- e incluso sin suministros básicos de alimentos o equipamiento y que en sus consecuencias ha traído la muerte de varios efectivos de la policía.

Un de los casos más sonados del 2009, además del de Bagua, fue el desalojo de un asentamiento humano que de manera ilegal había tomado terrenos pertenecientes a la zona protegida del “bosque Pómac” en la ciudad de Chiclayo, región de Lambayeque. Operativo policial en el cuál se envió a policías desarmados sin información y el cual terminó con el asesinato de dos jóvenes suboficiales y dejó heridos a varios más<sup>272</sup>. Según investigaciones posteriores, los asesinatos habrían sido producto de francotiradores que actuaron si no con la complicidad, al menos bajo el beneplácito de los invasores (que también iban armados)<sup>273</sup>.

Parte de esta problemática se debe a la paralización del proceso de reforma policial surgida de la transición. Cuestión fundamental en un país que ha pasado por un proceso de conflicto armado interno de 10 años y en el cual la policía fue utilizada como un cuerpo militar más en la lucha anti terrorista. La reforma buscó entonces sentar los principios democráticos en la gestión del orden público y tuvo como pilares<sup>274</sup>:

- ✓ La implementación de un sistema de recolección de información objetiva y oportuna para enfrentar el delito, cuestión que no necesita imperativamente la incorporación de nuevas tecnologías informáticas sino sobre todo la valoración positiva de la información y los datos en la elaboración de políticas públicas de seguridad.
- ✓ La incorporación de un enfoque preventivo que rompa con la hegemonía del enfoque represivo de la seguridad (mayores detenciones, penas más largas,

<sup>272</sup> <http://www.larepublica.pe/observador/22/01/2009/policias-enviados-al-matadero>

<sup>273</sup> <http://enlacenacional.com/2009/01/21/mueren-dos-policias-en-desalojo-en-bosques-de-pomac-en-chiclayo/>

<sup>274</sup> INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA A.C. (INSYDE). *Reforma policial y Derechos Humanos: caso Perú. Mesa de debate entre Gino Costa Santolalla y Edgar Mohar Kuri*. Serie Cuadernos de Trabajo. Número 17. México D.F. 2006.

condiciones carcelarias más extremas); no sólo respecto a la delincuencia sino en especial atendiendo las causas de los conflictos sociales.

- ✓ La promoción de la confianza ciudadana en las fuerzas policiales, cuestión capaz de lograrse mediante la implementación de mecanismos de participación ciudadana.
- ✓ El establecimiento de espacios de coordinación multisectorial de modo que la información llegará a los tomadores de decisiones que la requieren y las acciones serán más eficaces.
- ✓ Contar con operadores políticos para negociar a nombre del Ministerio y subordinar la acción de los cuerpos policiales locales al diálogo, especialmente importantes en casos de conflictos sociales para evitar los choques violentos innecesarios.
- ✓ Una estrategia de comunicación sólida con la población civil.
- ✓ Un firme sistema de seguridad y justicia; y la lucha contra la impunidad de los violadores de la ley bajo los principios de Naciones Unidas: legalidad, oportunidad, razonabilidad y gradualidad.

Lamentablemente este proceso ha sido abandonado y el sector de seguridad ciudadana no cuenta actualmente ni con mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía ni tampoco con instancias y liderazgos (durante los últimos años ninguno de los Ministros en Interior han sido personas capacitadas en orden y seguridad internas sino han sido argos políticos) que les permitan hacer su trabajo de garantes del orden bajo estándares de derechos humanos, ni en relación con la ciudadanía ni con sus propios miembros.

## ***2.2 Atentados contra la libertad de expresión y asociación.***

Uno de los factores no mencionados pero que están muy presentes en la escala de conflictos sociales es la importancia resonancia que éstos tienen en medios de comunicación locales, en especial, en pequeño radio emisoras críticos al gobierno. Existen serias preocupaciones por el número de agresiones contra periodistas del interior del país por parte de funcionarios públicos (municipales, regionales y de otras dependencias). Según el Informe Anual 2008 del Instituto Prensa y Sociedad<sup>275</sup> se han registrado 106 atentados contra líderes de opinión, siendo la radio el medio más agredido (36.8%), seguido por otro 33% de prensa escrita y un 12% de televisión. La modalidad más

---

<sup>275</sup> El Instituto Prensa y Sociedad, IPYS, es una organización que desde 1993 asocia a periodistas de acreditada trayectoria profesional y tiene como principal objetivo *promover las libertades informativas y la prensa independiente. Para tal efecto realiza reportes de situación en varios países latinoamericanos, elabora estudios especializados, y fomenta el debate sobre el rol de los medios.* Desde 1999 se ha constituido como una de las principales redes de comunicadores en la región latinoamericana y presentan un informe anual que da cuenta de atentados y agresiones contra la prensa. Actualmente desarrolla programa de Libertad de Prensa, Acceso a la Información y Periodismo de Investigación. Adicionalmente, desarrolla actividades de capacitación y administra en Lima una Biblioteca de Periodismo Freedom Forum. <http://www.ipys.org/acerca.shtml>

frecuente es la de la Agresión Física (25%) seguida por las Amenazas (21,8%) perpetradas, en su mayoría, a través de llamadas telefónicas<sup>276</sup>.

En este sentido es especialmente preocupante la situación de la Radio “La Voz de Bagua” (Amazonas) cuya licencia fue suspendida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a raíz de los trágicos sucesos del 5 de junio en la región ya que se le acusa de incitar a la violencia durante ese episodio. Esta situación ha sido denunciada por Reporteros Sin Fronteras (RSF) quien afirma que se trata de un acto de censura e intimidación y califica de “engañosas” y “deshonestas” las razones técnicas y administrativas invocadas por el mencionado ministerio para la cancelación de su licencia<sup>277</sup>.

Por otro lado también preocupa que en relación a organizaciones sociales que intervienen como parte de los conflictos, haya desde el gobierno una respuesta de persecución judicial por motivos de índole político y no necesariamente legal. Así por ejemplo, y en relación a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) -organización que agrupa y representa a un amplio sector de las comunidades nativas amazónicas- y que luego de los sucesos de Bagua, muchos de sus miembros afrontan un proceso judicial iniciado desde el Ministerio de Justicia, proceso en el que se pidió además su disolución como organización y que estuvo vigente pro cerca de 5 meses (a enero del 2010 ya había sido retirada)<sup>278</sup>. Mas allá de las valoraciones que se puedan hacer al comportamiento de sus dirigentes durante este conflicto, es importante que la *autonomía de AIDSESP como persona jurídica distinta de los supuestos delitos de sus miembros debe ser preservada* En este sentido resaltar que *la disolución de AIDSESP o, incluso la concesión de medidas cautelares que, en opinión de la procuradora pública, buscan impedir la continuación de acciones contra el orden público, en realidad constituyen una gravísima violación de la libertad de asociación reconocida en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de fuerza vinculante para el Perú*<sup>279</sup>.

Es preocupante además el efecto que pueden tener este tipo de acciones en la agudización de los conflictos sociales, en este caso el amazónico, y que ha además ha

<sup>276</sup> Señala el informe, “las alertas son notas informativas que indican algún tipo de ataque a la prensa. Este año el número de ocurrencias fue ligeramente menor que el 2007 (121). Desde el 2003, Ancash y Lima figuran entre las tres primeras regiones donde se cometen más restricciones o atentados contra la libertad de prensa. Este año ocupa el primer lugar la región Lima con el 17,9% del total (19 casos), seguida por Loreto (17%) y Ancash (15%). La radio *La Voz de la Selva*, de Loreto, fue el medio más agredido en el año: 4 denuncias; y su directora, la periodista Mary Pérez, recibió tres amenazas de muerte por investigar casos de corrupción. El periodista más intimidado fue Antonio Azalde, del diario *El Guerrero*, de Ancash: denunció tres agresiones y un intento de asesinato”. [http://www.ipys.org/info\\_peru.shtml](http://www.ipys.org/info_peru.shtml)

<sup>277</sup> <http://www.larepublica.pe/politica/22/09/2009/rsf-denuncia-obstinacion-del-gobierno-contra-radio-la-voz-de-bagua>

<sup>278</sup> [http://www.rpp.com.pe/2009-10-22-aidesep-advierte-que-ministerio-de-justicia-busca-disolverla-noticia\\_217424.html](http://www.rpp.com.pe/2009-10-22-aidesep-advierte-que-ministerio-de-justicia-busca-disolverla-noticia_217424.html)

<sup>279</sup> Copia textual del comunicado de prensa emitido por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del 22 de octubre del 2009 en rechazo a la solicitud de disolución de AIDSESP.

tenido una escalada de violencia de gravísimas consecuencias. Esta situación ha sido nuevamente remarcada en el informe de Human Rights Watch sobre derechos Humanos en el mundo del 2009.

### ***2.3 El incumplimiento del derecho a consulta (convenio 169 de la OIT)***

Una de las mayores vulneraciones a los derechos humanos está relacionado a las vulneraciones a los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas reconocidos no sólo por convenios internacionales sino además por la propia Constitución Peruana que reconoce la autonomía de las comunidades nativas y campesinas para la administración de sus tierras<sup>280</sup>. Sin embargo, la misma Constitución reconoce que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento<sup>281</sup>. Situación de conflicto potencial a la que justamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo intenta responder señalando que el derecho a la consulta esta basado en el *espíritu de la consulta y la participación* (..) *y exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. También exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación de políticas que los afectan y no únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública.* De allí que establezca un lineamientos sobre cómo hacer las consultas, diciendo claramente que los estados deben contar con *procedimientos apropiados, de buena fe, y a través de sus instituciones representativas.* Así, el espíritu del 169 es que *las partes involucradas deban buscar establecer un dialogo que les permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en la que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna*<sup>282</sup>.

Como todo tratado internacional, la ratificación sin reservas del Estado Peruano a este Convenio en 1993 trae consigo una serie de obligaciones internacionales. La primera de ellas, está relacionada con su adecuación y/o implementación en el ámbito nacional, sea mediante un instrumento legal o bajo la formulación de políticas públicas (en el caso de los estados en los que constitucionalmente los tratados forman parte del derecho nacional, como en el Perú<sup>283</sup>); así como en la emisión de informes periódicos dando

<sup>280</sup> En su artículo 89 declara que las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, **dentro del marco que la ley establece.** La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior (...). El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

<sup>281</sup> Artículo 66 de la Constitución Política del Perú,

<sup>282</sup> Todo cursivas: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>

<sup>283</sup> Artículo 55°. Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

cuenta de los avances en los estados<sup>284</sup>. En el Perú no se ha dado ni un proceso de adecuación de las normas, ni se ha implementado el derecho a la consulta en los términos que prevé el convenio, lo que ha originado incluso pronunciamientos públicos de la defensora del Pueblo instando al congreso a la formulación de una “Ley de Consulta”<sup>285</sup> para evitar nuevos conflictos con las comunidades amazónicas.

### Caso trágico: Bagua 5 de Junio 2009

De acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Estado peruano está obligado a consultar a las comunidades indígenas con respecto a decretos ley que afecten sus intereses.

El 9 de Mayo del 2009, la zona del departamento del Amazonas fue declarada en estado de emergencia, debido a protestas por parte de comunidades indígenas. Las comunidades protestaban no haber sido debidamente consultadas ante la aprobación en Junio del 2008 de decretos ley que forman parte del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos. Estos decretos afectan el uso de la tierra y los recursos naturales en la zona amazónica.

El 5 de junio, tras 50 días de protestas, indígenas que protestaban, bloquearon la carretera a la ciudad de Bagua. Miembros de la Policía Nacional fueron enviados para desalojarlos. Se desató entonces un enfrentamiento durante el cual, la Policía Nacional usó la fuerza excesivamente. En efecto, Amnistía Internacional corroboró el maltrato a personas indefensas y el uso de armas de fuego de forma discriminada y desproporcionada contra personas desarmadas.<sup>286</sup>

Durante el enfrentamiento, miembros de las comunidades indígenas secuestraron y asesinaron policías. Estos hechos resultaron en al menos 9 indígenas y 24 policías fallecidos, y al menos 200 personas heridas, 31 policías entre estas.<sup>287</sup>

Luego de los eventos del 5 de Junio, cargos fueron levantados contra dirigentes de las comunidades indígenas. Dichos cargos incluían cargos por rebelión y conspiración contra la tranquilidad pública. El presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, Alberto Pizango Chota, fue uno de los dirigentes contra quienes se presentaron cargos. El 6 de junio se dictó la orden recaptura de Pizango

<sup>284</sup> En el caso de la OIT, ante la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).

<sup>285</sup> <http://www.defensoria.gob.pe/notas-prensa.php>

<sup>286</sup> <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR46/011/2009/es/22c29268-aaa3-49aa-b7cb-3ceb87886841/amr460112009es.html>

<sup>287</sup> “Según informes, 200 personas heridas durante los hechos del 5 de junio fueron atendidas en diversos establecimientos de salud. De acuerdo a los informes médicos, 82 resultaron heridas por arma de fuego, 41 presentaban contusiones y 22, contusiones o quemaduras por gases lacrimógenos. De acuerdo a la información recibida por Amnistía Internacional, por temor a las represalias, algunas personas indígenas regresaron a sus comunidades sin recibir atención médica por lo que el número de heridos sería aún mayor”.

<http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR46/011/2009/es/22c29268-aaa3-49aa-b7cb-3ceb87886841/amr460112009es.html>

Chota quien solicitó refugio en la Embajada de Nicaragua en Lima, país en el que se encuentra en condición de asilado político hasta enero del 2010.

El 8 de junio, el presidente Alan García acusó de terrorismo a los manifestantes indígenas, y los asoció con el grupo armado de oposición Sendero Luminoso.

Los eventos del 5 de junio han resultado en llamados por parte de Amnistía Internacional a las autoridades peruanas a esclarecer los hechos de manera imparcial, y a ajusticiar debidamente a los responsables. Esta organización ha enfatizado la obligación de las autoridades de respetar los derechos humanos y de usar la fuerza proporcionadamente en todo momento. Un llamado fue también hecho por parte de la organización de derechos humanos a los dirigentes de las organizaciones indígenas, con el fin de que estas comunicaran a los manifestantes que el secuestro y homicidio de miembros de las autoridades son inaceptables.

En la declaración pública del 30 de Junio del 2009 Amnistía Internacional lamentó los acontecimientos y el hecho de que estos habrían podido ser prevenidos. En la misma declaración se encuentra al Estado peruano responsable de los daños sufridos por la población de Bagua, las comunidades indígenas, y los policías. Esta responsabilidad se le atribuye al Estado por haber hecho caso omiso a su obligación de consultar decretos ley a las comunidades indígenas cuando estos afecten sus intereses, y por no haber respondido antes a las protestas legítimas de dichas comunidades. Se anota además en esta declaración que luego de los eventos del 5 de Junio el Estado ha reconocido tener la obligación de consulta previa con los pueblos Indígenas. Se propone entonces que para que dicho proceso de diálogo se lleve a cabo debidamente, las comunidades indígenas deben poder contar con la inclusión en el proceso de sus dirigentes. Bajo este argumento Amnistía Internacional hizo un llamado a que los cargos impuestos a dichos dirigentes, los cuales son calificados como “desproporcionados, no sustentados y podrían ser políticamente motivados”<sup>288</sup>, sean reconsiderados.

En este sentido es de gran preocupación la incapacidad del Estado para abordar el tema de la consulta en especial en lo relacionado a los conflictos por territorios, titularidad y explotación de recursos dentro de las jurisdicciones ya reconocidas de las comunidades nativas. La consulta, tal y como ha sido concebida por la OIT está pensada no sólo un mecanismo de participación política de los pueblos indígenas sino también como un instrumento para la gestión democrática del territorio de estados multiculturales. Esto porque se entiende que entre las comunidades nativas y el territorio existe no sólo una relación de propiedad (en términos de titularidad y potencial explotación) sino también de filiación cultural y que tiene que ver con su propia supervivencia con grupo social.

Como resultado de las dificultades del estado Peruano para adoptar los mecanismos necesarios para cumplir con los compromisos adquiridos con la ratificación del convenio 169, se han presentado varias denuncias ante la OIT. Una de las más recientes se presentó en agosto del 2008, cuando un grupo de organizaciones indígenas y de derechos humanos<sup>289</sup> presentaron un llamado “informe alternativo” en el que denuncian el

<sup>288</sup><http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR46/011/2009/es/22c29268-aaa3-49aa-b7cb-3ceb87886841/amr460112009es.html>

<sup>289</sup> La elaboración del informe contó con la participación de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESP), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA) y Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI), Organización Regional AIDESEP Ucayali (ORAU) y

incumplimiento del estado Peruano con relación al Convenio 169. La denuncia, que fue presentada por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), acusa entre otros temas, al estado Peruano por incumplir el artículo 6 referente a la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.<sup>290</sup>

Este incumplimiento para la implementación ha llevado a que voces tan importantes como el de la Defensora del Pueblo haya pedido públicamente que el Congreso de la República comience el proceso de elaboración de la norma respectiva con el fin de tener garantías de no repetición de los sucesos de junio del 2009. Así mismo fue motivo de audiencia pública ante la Comisión Interamericana en Noviembre del 2009 en el cual se remarcó la urgente necesidad de comenzar el debate a nivel interno.

Luego de los sucesos de Bagua, se ha formado lo que ha llamado el “grupo de Diálogo” en el que participan representantes de las dos principales organizaciones indígenas, CONAP y AIDSEP, de la sociedad civil y del estado. Se formaron 4 mesas de trabajo con los siguientes temas: Comisión Investigadora de los hechos de Bagua, de debate de los Decretos legislativos en debate por la implementación del Tratado de Libre Comercio con EEUU, el derecho a la consulta y una propuesta normativa que lo implemente, y la elaboración de un Plan de desarrollo para comunidades nativas. Cada mesa ha funcionado por cerca de 6 meses y ha cumplido con entregar su informe a la Presidencia del Consejo de Ministros a finales de diciembre del 2009; siendo la primera experiencia de este tipo de trabajo de consenso entre organizaciones indígenas y representantes del estado. Tal vez la experiencia más interesante ha sido la elaboración conjunta de un proyecto de ley sobre el derecho a la consulta que debe ser ahora revisado por la comisión de constitución del Congreso de la República para su debate en comisión y luego en pleno. Sin embargo el informe de la primera mesa, llamada la “Comisión de la Verdad de Bagua” ha enfrentado varias críticas por no señalar de manera abierta las responsabilidades políticas respecto a los sucesos del 5 de junio.

## ***2.4 Trabajadores sin derechos laborales***

La modalidad de subcontratación del trabajo es un problema central, no solo en el contexto peruano, sino en el contexto internacional actual. Por esta razón, la OIT, en su 85ª conferencia Internacional del Trabajo, abordó directamente este tema. Sin embargo, en la ausencia de una definición clara de subcontratación que sea aceptada a nivel internacional, y de la falta de mecanismos para abordar los retos que se desprenden de

---

organizaciones no gubernamentales que forman parte del grupo de trabajo de pueblos indígenas de la coordinadora nacional de derechos humanos.

<sup>290</sup><http://bravo.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=23438&chapter=9&query=Peru%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0#Link>

esta modalidad de contratación, es claro que existen muchos retos que deben ser abordados con el fin de asegurar empleo digno para todas las personas.

En el caso peruano, una de las estrategias que han asumido las empresas frente a las exigencias de competitividad interna y externa es la externalización de actividades a través de la subcontratación. Aunque esta práctica no es nueva, la adopción cada vez más generalizada de esta forma de contratación se ha ido produciendo a partir de la liberalización de las normas de contratación laboral que acompañan la adopción del modelo neoliberal.

Por subcontratación se entiende la externalización de tareas específicas a personas que son ajenas a la entidad contratante. Estas personas prestan sus servicios de una manera temporal y con un plazo definido, y deben entregar productos claramente definidos en el plazo definido por el contrato. Sin embargo, el empleado asume la responsabilidad de cubrir los costos de su seguridad social y servicios de salud, lo que facilita los procesos de contratación para el empleador. Así mismo, el empleado subcontratado carece de muchos de los derechos tradicionalmente otorgados a la fuerza laboral, como el derecho a la huelga y a establecer sindicatos. En muchos casos, esta forma de contratación se puede tercerizar cuando una empresa contrata a un proveedor de servicios para que supla la mano de obra necesaria. Este es el caso de muchas de las empresas del sector minero en Perú, que dependen de empresas proveedoras de servicios para suplir su fuerza laboral. De esta manera, el trabajador es contratado por un actor intermediario que es a su vez contratado por la empresa.

La posición de tercero en la relación laboral disminuye la importancia de la figura de empleador. Por esta razón, se dificulta la identificación de la responsabilidad que recae a cada una de las partes en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus derechos. Como resultado, los trabajadores que prestan sus servicios bajo esta modalidad muchas veces se encuentran en situaciones de vulnerabilidad al carecer de derechos laborales.

Estos procesos de tercerización son protegidos por la Ley 27626, el Decreto Supremo N° 020-2007-TR, y el Artículo 59 de la Constitución peruana, entre otros. Según este último, se garantiza la Libertad Empresarial para elegir la forma de organización y gestión empresarial que se considere más apropiada. Sin embargo, la Constitución también reconoce los derechos laborales fundamentales de los trabajadores; entre ellos, la libertad Sindical (Artículo 28) y el Derecho al Trabajo (Artículo 22).<sup>291</sup>

En respuesta a esta situación y en varias ocasiones se han convocados paros y huelgas de trabajadores con el propósito de buscar un mecanismo de regularización de los trabajadores subcontratados, lo que incluiría el derecho de sindicación para trabajadores subcontratados, mejores acuerdos de participación en las utilidades para sus miembros,

---

<sup>291</sup> PLADES. “Enfoques de Propuestas Elaboradas para Normar La Subcontratacion Laboral en el Peru y Acciones a Seguir”: <http://www.plades.org.pe/opiniones/pdf/op-enfoque-propuestas-subcontratacion.pdf>

días laborables más cortos, y mejores beneficios sociales.<sup>292</sup> Sin embargo no se han encontrado aún fórmulas que permitan la flexibilización del mercado laboral por un lado, y proteja a los trabajadores por otro.

### ***2.5 Contaminación ambiental:***

Los problemas ambientales asociados con la industria minera en el Perú tienden a manifestarse en cada una de las etapas de la operación minera. Tanto en la fase de exploración como en la de extracción, la actividad minera puede producir un impacto negativo en el ambiente mediante la inadecuada disposición de materiales rocosos, la polución del aire producida por procesos de fundición, contaminación de fuentes de agua, y la construcción de infraestructura.

Una de las facetas más visibles de las consecuencias ambientales de la actividad minera es la contaminación de suelo y fuentes de agua, en especial, en lo relacionado al uso de insumos como el mercurio. De acuerdo a informes del Banco Mundial, la inadecuada disposición de materiales contaminantes que son utilizados por la industria minera en la región aledaña al río Rímac, produce filtraciones y drenajes que contaminan las fuentes de agua potable que abastecen a Lima. Esto implica que cerca de siete millones de habitantes se encuentran expuestos a agua contaminada. Las otras cuencas fluviales afectadas por la contaminación que cita el Banco Mundial incluyen Mantaro, Pisco, Madre de Dios, Llaucano y Santa.<sup>293</sup> A esto se suman cifras como las producidas por el Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente, según las cuales el 78% de 45 mineros de la zona suroriental de Huepetuhe que fueron analizados presentaron contenidos de mercurio por encima del máximo tolerable.<sup>294</sup>

De allí que se haya formado un nuevo frente social de afectados por la minería -y que tiene como actor más visible a la organización la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería del Perú (CONACAMI)- y que tiene como principal objetivo institucional la oposición al “modelo económico” e impulsa un proyecto de asamblea constituyente. Parte de sus actividades ha sido la realización de un primer encuentro nacional de afectados por la minería y que tiene una propuesta de indemnización de afectados<sup>295</sup>.

<sup>292</sup> <http://www.icem.org/es/5-Miner%C3%ADa-DGOJP/2240-Huelga-de-Mineros-en-Per%C3%BA-Produce-Beneficios-para-Trabajadores-Subcontratados>.

<sup>293</sup> Banco Mundial. "Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú." Lima: Banco Mundial 2005. p. 5

<sup>294</sup> Citado en Mosquera, Cesar. "Estudio Diagnóstico de la Actividad Minera Artesanal en Madre De Dios" Lima: CooperAcción 2009. p. 67

<sup>295</sup> "Encuentro Nacional de Afectados por la Minería y Metales Pesados" los días 4 y 5 de septiembre de 2009, que inicialmente se realizaría en el auditorio municipal de La Perla Callao y que luego se trasladó a la Casa del Maestro en Lima.<sup>295</sup> Como resultado de este encuentro, actualmente se están elaborando propuestas como la realización de un Registro Único de Afectados por la Minería a nivel nacional, con casos emblemáticos como el de La Oroya; un Programa de Indemnizaciones para los afectados, revisión de contratos por incumplimiento, implementación de laboratorios especializados en toxicología en las zonas

Por otro lado, y como resultado de la actividad minera que se ha venido desarrollando en el Perú durante las últimas décadas, el número de pasivos ambientales ha incrementado considerablemente. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, para el año 2005 se habían identificado 610 pasivos ambientales mineros en el Perú. El costo de la rehabilitación de estos pasivos ambientales ascendería a unos US\$250 millones. Sin embargo, no existe actualmente una asignación presupuestal por parte del gobierno para cubrir los costos de rehabilitación de estos pasivos ambientales.<sup>296</sup>

#### **El caso de DOE RUN y el incumplimiento sistemático de estándares medioambientales**

En 1997, la empresa estadounidense Doe Run Perú adquirió el complejo metalúrgico de La Oroya por un monto de US\$ 120.5 millones. Este complejo localizado al Este de la capital peruana, produce minerales poli-metálicos como cobre, plomo, zinc, plata y oro. Como parte de los compromisos adquiridos durante el proceso de subasta pública, la empresa aceptó pagar cerca de US\$120 millones en un periodo de cinco años con el fin de mejorar los servicios públicos de la región. Adicionalmente, la empresa acordó cumplir con los compromisos de un programa existente de adecuación y manejo ambiental desarrollado por Centromin Perú (la antigua empresa estatal a cargo del complejo) y aprobado por el Ministerio Peruano de Energía y Minas. Este Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, conocido por su acrónimo PAMA, establece las responsabilidades ambientales de la empresa y el Estado por un periodo de diez años. Bajo el esquema acordado por las partes, Centromin asumió la responsabilidad de llevar a cabo la limpieza de depósitos tóxicos, controlar vertidos líquidos y coordinar la reforestación y recuperación del paisaje, mientras que Doe Run Perú aceptó construir una fábrica de ácido sulfúrico con el propósito de reducir las emisiones de dióxido de azufre producidas por la operación de la empresa que afectaban a la comunidad.

Un año después de la adquisición, Doe Run Perú solicitó que se hicieran modificaciones al PAMA. A pesar de los importantes efectos ambientales negativos producidos por la empresa, en el 2002 el Estado concedió dos modificaciones al PAMA. Sin embargo, en el 2005, la empresa solicitó una extensión por cuatro años para la construcción de la planta de ácido sulfúrico, la cual que había sido establecida en un principio para el 2007. La justificación para la prórroga presentada por la empresa era que en la ausencia de una extensión, los bancos se rehusaban a financiar el proyecto. A pesar de varias protestas en La Oroya lideradas por organizaciones que argumentaban que la extensión de este plazo era una afronta directa contra los derechos humanos de los habitantes, el gobierno una vez más accedió a las demandas de la empresa. Hasta la fecha, se han otorgado cuatro plazos adicionales.

---

donde se da la actividad minera; y el cese a la creciente demanda de concesiones de los territorios para la minería.

<sup>296</sup> Banco Mundial. "Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú." Lima: Banco Mundial 2005. p. 6

De acuerdo a cifras del Blacksmith Institute, una importante organización ambientalista con sede en Nueva York, en el año 2006 La Oroya era uno de los 10 sitios más contaminados en el mundo.<sup>297</sup> Las personas que habitan el área están expuestas a altos niveles de plomo, cadmio, arsénico, antimonio y 10 metales adicionales que emanan de la fundición. El impacto de estos metales en la salud humana varía desde problemas de piel a problemas de metabolismo y fertilidad.

Por otra razón, un informe producido por la ONG canadiense Derechos y Democracia, concluye que las actividades de la empresa Doe Run en Perú han tenido un impacto negativo respecto a la capacidad de los habitantes de La Oroya de disfrutar de sus derechos humanos con relación al derecho a la salud, la vivienda digna, el agua, las condiciones de trabajo favorables, y la libre expresión. Según el informe, tanto la empresa como el Estado son responsables, ya que la empresa no ha cumplido con el acuerdo ambiental original y el Estado no ha asegurado la implementación del acuerdo. Como resultado, no se han protegido los derechos humanos de los habitantes de La Oroya.<sup>298</sup>

## ***2.6. Derecho a la propiedad privada y colectiva.***

Actualmente, la propiedad privada y colectiva del territorio nacional se encuentra disperso en distintos tipos de registros, no conectados ni validados entre sí: catastros municipales, registro del ministerio de agricultura, del ministerio de energía y minas, registros públicos, etc; sin existir un registro nacional de propiedad individual y colectiva. La ausencia de este instrumento de gestión pública del territorio hace que cerca del *79.8% de los distritos y el 92% de las provincias en el país no se encuentran debidamente delimitados, según información de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación y Organización Territorial*<sup>299</sup>.

Esta situación no sólo afecta a la propiedad del terreno en sí mismo sino también al acceso de otros recursos como el agua, de vital importancia para las juntas de regantes de la costa peruana. En este sentido también preocupa la preparación de un nuevo reglamento de la Ley de Recursos Hídricos y la creación de la Autoridad Nacional del Agua, que no ha contado con la participación de los gobiernos regionales y que ha supuesto la queja pública de los Gobiernos Regionales quienes afirman que *el reglamento presentado contraviene el espíritu de la ley y el espíritu descentralista que debe primar en esta tipo de decisiones*<sup>300</sup>. Vale mencionar que este tipo de conflictos arrastra otro tipo de demandas locales como por ejemplo la gestión de cuencas entrejuntas de usuarios.

<sup>297</sup> Citado en Derechos y Democracia. “Doe Run Perú en La Oroya: Impacto en los derechos de las mujeres” [http://www.dd-rd.ca/site/what\\_we\\_do/index.php?id=1489&lang=es&page=5&subsection=documents](http://www.dd-rd.ca/site/what_we_do/index.php?id=1489&lang=es&page=5&subsection=documents)

<sup>298</sup> Derechos y Democracia. “Doe Run Perú en La Oroya: Impacto en los derechos de las mujeres” [http://www.dd-rd.ca/site/what\\_we\\_do/index.php?id=1489&lang=es&page=5&subsection=documents](http://www.dd-rd.ca/site/what_we_do/index.php?id=1489&lang=es&page=5&subsection=documents)

<sup>299</sup> [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1266&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1266&Itemid=112)

<sup>300</sup> Declaración del presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), Hugo Ordoñez. <http://www.larepublica.pe/politica/20/09/2009/angr-dice-no-la-ley-de-aguas-sin-participacion-regional-y-local>

Cabe mencionar que sí existe un marco normativo que permite el poner la solución de conflictos de demarcación<sup>301</sup> -Ley de Demarcación y Organización Territorial, su reglamento, Ley de Fusión de Distritos, Lineamientos para la prevención y el tratamiento de controversias territoriales y otros casos de demarcación, entre otras-, y que espera ser implementado. Es decir, a pesar de que las formas instituciones existen, su funcionamiento en la realidad es aún muy limitada. Si bien el problema de la demarcación territorial tiene sus orígenes del principio de la república – en donde los límites se establecieron no por criterios técnicos sino en base a accidentes geográficos que han cambiado en el tiempo- lo cierto es que hoy muchos de estos conflictos latentes se activan debido a la importancia de las industrias extractivas y de construcción de grandes obras de infraestructura.

Según la Asociación de Servicios Educativos Rurales – SER, el estado peruano sí cuenta con el marco institucional, necesario para una demarcación eficiente pero que antes la incapacidad técnica por un lado, y la falta de voluntad política por otro hace que no haya una política pública de gobernabilidad territorial. Así mismo, en muchos de procesos de delimitación no se toma en cuenta la opinión y participación de la población<sup>302</sup>, sin tomar en cuenta que si bien el proceso de demarcación es un proceso básicamente técnico, debe poder incluirse dinámicas sociales y políticas que limiten la fragmentación y pugnas por jurisdicciones en el afán de asegurar competencias (y recursos), que dificultan la elaboración de planes de desarrollo sostenibles.

#### **Caso emblemático: la cuenca del Inambari**

Un caso especialmente emblemático lo constituye la contaminación de la cuenca del río Inambari, región de Puno, en especial en la provincia de Carabaya (zona que además es zona de amortiguamiento del Parque Natural de Bahuaja Sonene), zona en la que las labores de explotación de la pequeña minería se viene expandiendo. Zona en la que además se espera construir una mega- hidroeléctrica y que cuya obra está en proceso de solicitud de concesión por el consorcio brasileño conformado por Eletrobras, Furnas y OAS; y se espera que sea la quinta hidroeléctrica más grande de Sudamérica. A raíz de este proyecto se han generado varios conflictos en la región, ya que muchos pobladores han expresado críticas al mismo. La primera de ellas está relacionada con los daños ecológicos y la pérdida de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene (zona que ya enfrenta conflictos relacionados a la construcción de la carretera interoceánica), en especial, por la modificación de su curso principal y sus afluentes, y la deforestación de miles de hectáreas de bosque; y sus consecuentes alteraciones en el ecosistema.

<sup>301</sup> [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1266&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1266&Itemid=112)

<sup>302</sup> Señala el artículo de Angela Acevedo que por ejemplo “en la provincia de La Mar, Ayacucho, se presentó hace algunas semanas a la población el Estudio de Diagnóstico y Zonificación Territorial, en donde entre los puntos propuestos se encontraba algunas fusiones de distritos y algunas anexiones de circunscripciones. Frente a estos planteamientos se generó un rechazo rotundo de la población pues en ningún momento se explicó el por qué de estas medidas o se tomó en cuenta sus opiniones”.  
[http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1319&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1319&Itemid=112)

Por otro lado existen temores acerca de quiénes serán los beneficiados de este proyecto, pues se dice que esta energía será vendida al Brasil y no beneficiará a las comunidades y centros poblados de la zona que en muchos casos hasta hoy no cuentan con la provisión de este servicio básico. Finalmente hay críticas que giran en torno al desplazamiento de población que está actualmente en la zona, así como que –al no haber zona de amortiguamiento- estaría propiciando a futuro, una posible invasión de colonos de esta área natural protegida<sup>303</sup>. Esta sumatoria de conflictos tendrá efectos directos sobre la actividad minera artesanal de la zona, reduciendo los ingresos de estas familias y muy posiblemente, causando desplazamientos internos de consecuencias imprevisibles. El conflicto se agrava cuando si se colocan sobre el terreno los territorios de las comunidades nativas y se les compran con los derechos mineros, encontramos un total de 34 416 hectáreas superpuestas, llegando haber incluso una comunidad cuyo territorio está en su totalidad superpuesto a concesiones tituladas o en trámite<sup>304</sup>. Este desorden un sumatoria de conflictos locales ha dado como conclusión un enfrentamiento a comienzos de Octubre del 2009 entre dos centros poblados – Ayapata e Ituata<sup>305</sup> - debido a problemas de demarcación territorial en una de las zonas con mayor presencia de minoría artesanal informal; y que dieron como resultado la muerte de tres ronderos del distrito de Ituata<sup>306</sup>. Ni la Presidencia de Ministros ni el Gobierno Regional han sido capaces de solucionar el problema e incluso hay rumores acerca de que los responsables serían personas cercanas al entorno del propio alcalde de Ayapata<sup>307</sup>.

<sup>303</sup> En muchos casos, “el mecanismo perverso de adjudicación de derechos mineros no distingue concesiones de aprovechamiento forestal o concesiones de aprovechamiento turístico, mucho menos predios de uso agrícola. Sólo en la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional del Tambopata existen actualmente 85 derechos mineros en trámite, 31 derechos mineros titulados y 64 de ellos se superponen con la Reserva (...) Agricultores, concesionarios forestales y turísticos tienen que enfrentar, a través de diversos mecanismos, la arremetida de la minería informal que lo depreda todo a su paso y que difícilmente encuentra obstáculos

(...)”. [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1280&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1280&Itemid=112)

<sup>304</sup> Comunidad de Arazaire. COOPERACIÓN. *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Lima. 2009 (Versión borrador final de trabajo) p. 116

<sup>305</sup> [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1266&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1266&Itemid=112)

<sup>306</sup> Y agregar el mismo boletín de la Asociación de Servicios Educativos Rurales – SER: “La manzana de la discordia es una amplia zona minera, que se ubica en los límites de estos dos distritos. Ituata y Ayapata disputan la zona desde hace 10 años. Sin embargo los hechos empeoraron a raíz de que en marzo pasado, un derrumbe mató a ocho mineros en el sector Winchumayo en Ituata. (...) Desde entonces, los comuneros de este distrito se han enfrentado varias veces con los de Ayapata, pasando por bloqueos de carreteras, denuncias mutuas y retención de autoridades (...) La gresca se suscitó en el campamento de Chacayaje (Ituata) al promediar las cuatro de la tarde mientras se realizaba un encuentro habitual entre mineros y ronderos de las minas de Winchumayo y Valencia. De pronto fueron sorprendidos por 200 hombres encapuchados quienes atacaron con armas de fuego desde tres frentes, dejando como saldo tres personas fallecidas y once heridos de bala. Los atacantes, además, habrían incendiado una camioneta rural tipo combi, un minibús, tres motos y unas 15 viviendas del campamento de Chacayaje. (...) La tarde del lunes 5 (de octubre), un grupo de pobladores, al parecer allegados del alcalde de Ituata, Roger Saya Tapara, se concentraron en la plaza 28 de julio de la ciudad de Macusani levantando su voz de protesta y exigiendo justicia en contra de quienes terminaron con la vida de tres de sus integrantes. En esta concentración se encontró también el alcalde de Ituata, quien sin prueba alguna acusó a su homólogo de Ayapata de ser el presunto autor y responsable del lamentable suceso” [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1269&Itemid=126](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1269&Itemid=126)

<sup>307</sup> En la misma noticia se señala que “... según las manifestaciones de los agredidos ante la fiscalía, los causantes de estos actos son gente del entorno del alcalde de Ayapata Javier Pariapaza. Incluso se dejó entrever que la misma autoridad edil estaría involucrada en los hechos. También se ha señalado que hace ya algún tiempo había información de la adquisición de armas por parte del alcalde que supuestamente serían las que utilizaron la tarde del 3 de octubre. Por su parte, la alcaldesa de Carabaya, Nancy Rosell ha señalado que nadie quiere pronunciarse o denunciar con nombre propio a los responsables. Quizá por ello

Sin embargo este problema de falta de transparencia e información pública trasciende los ámbitos locales. El propio Colegio de Ingenieros del Perú<sup>308</sup>, colegio profesional que agremia a más de cien mil profesionales, ha emitido un pronunciamiento público en donde cuestiona la necesidad de transparencia para la ejecución de proyectos de esta índole. Según señala el comunicado no se ha hecho público ni el Acuerdo de Integración Energética ratificado por los gobiernos de Perú y Brasil, ni las condiciones de la negociación para la concesión de esta obra en particular, y que tampoco existe una base legal clara para garantizar su ejecución acordes con los derechos humanos de las poblaciones que se afectarían con este proyecto ni con los intereses nacionales para la explotación de los recursos naturales nacionales (por ejemplo, se trataría de una concesión perpetua a un concesionario brasileño que no aseguraría la provisión prioritaria del recurso energía al usuario nacional). También se señala la necesidad de que las obras de inversión de esta envergadura generen empleo de calidad a los profesionales nacionales.

En este sentido sigue en cuestión la necesidad de implementar, por un lado, mecanismos de diálogo y consulta con la población local, asegurando los beneficios sociales y económicos que proyectos de inversión nacional pueden traer a la población local (camino a la inclusión y redistribución); prever sistemas de absorción laboral y social de las comunidades que se verán directamente afectadas así como implementar mecanismos de redistribución hacia otros sectores involucrados<sup>309</sup>.

El caso de Inamabri es un buen ejemplo que pone en evidencia la multiplicidad de actores e intereses involucrados así como la dificultad de poder gestionar de manera sostenible y democrática, de generar consenso y condiciones para el desarrollo finalmente en torno a proyectos de inversión de interés nacional.

## **II. EL CASO DE LA MINERÍA ARTESANAL.**

En el Perú, además de tener una industria dedicada a la gran y mediana minería, encontramos también el desarrollo de pequeña minería y la llamada “minería artesanal”. De origen colonial, ésta se ha distinguido por ser una actividad extractiva de pequeña escala - atendiendo a criterios relacionados con la magnitud de la producción y la extensión del área de explotación- que ha involucrado a mujeres y hombres de las comunidades rurales y que han encontrado como forma de subsistencia la extracción de minerales, de fácil comercialización y con un bajo uso de tecnología. Aunque no existen cifras oficiales, se estima que entre 50 a 60 mil familias viven de la minería artesanal<sup>310</sup>.

---

hasta la fecha la fiscalía provincial de Macusani (Carabaya) aun no ha identificado a los responsables de esta matanza.”

[http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1269&Itemid=126](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1269&Itemid=126)

<sup>308</sup> <http://www.cip.org.pe/institucional/pronunciamientos/detalle-pronunciamientos.php?id=13>

<sup>309</sup> Así por ejemplo, en la misma región de Puno ya hubo una experiencia similar en la construcción de la Central Hidroeléctrica de San Gabán, cuya población sigue sin contar sin electricidad. [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1240&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1240&Itemid=112)

<sup>310</sup> Dato sacado de la web del proyecto gama, proyecto de la cooperación bilateral entre los Gobiernos de Suiza y Perú. <http://www.gama-peru.org/gama/tiki-index.php?page=Resumen+del+Proyecto>

Podemos definir la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) como una amplia gama de actividades mineras que puede ser clasificada en tres grupos<sup>311</sup>:

- Actividad de subsistencia, en la cual los recursos son extraídos, de forma manual, con técnicas elementales. Suele ser una actividad estacional y complementaria a otras economías basadas en el trabajo familiar
- Minería artesanal, actividad organizada y permanente que suele utilizar tecnología semi mecanizada y contrata un pequeño número de trabajadores asalariados. Es el sector con vocación de formalización y de desarrollo productivo.
- Minería en pequeña escala, que constituye la actividad más legalizada y gestionada empresarialmente. Es un sector mecanizado y maneja prácticas mineras y responsabilidades sociales y ambientales.

Podemos diferenciar a los mineros artesanales como *aquellos que sin poseer derecho o título minero o compromiso contractual que los faculte realizan actividades mineras en áreas libres o en concesiones de terceros, incumpliendo las normas de seguridad e higiene minera y de cuidado y conservación del ambiente*<sup>312</sup>.

Los motivos de su existencia son de diverso tipo, desde el impulso de la necesidad económica, de índole social, cultural, histórica. Los dilemas que enfrenta la minería artesanal hoy en día podemos dividirlas en dos grupos:

- Desde un punto de vista estratégico, la débil sostenibilidad del trabajo minero artesanal, caracterizado por sus bajos niveles de productividad, de impacto ambiental negativo y de informalidad en la tenencia de la propiedad.
- Desde un punto de vista de derechos humanos, es un ámbito laboral que se desarrolla en pésimas condiciones de salud ocupacional, de condiciones de trabajo, de explotación laboral infantil y, debido a las condiciones de informalidad, que reproduce los círculos de pobreza (poca calificación, daños físicos irreversibles, entre otros) de generación en generación.

Esta actividad ha tomado una especial importancia desde los años ochenta en el que se ha vivido un contexto de precios altos del oro, y que en el Perú ha sido a su vez alimentada por procesos migratorios generados por urbanización, violencia política, deforestación de zonas de cultivo, etc. Algunos investigadores estiman que<sup>313</sup>:

<sup>311</sup> COOPERACIÓN. Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios. Lima. 2009 (documento de trabajo) p. 74

<sup>312</sup> PROYECTO GAMA. La luz al final del túnel. La inclusión de los excluidos. Legalización de la minería artesanal. Lima. 2005. (p.7).

<sup>313</sup> Diana García Bocanegra <http://bioalejandria.blogspot.com/2009/06/la-mineria-artesanal-en-el-peru.html>

- Un 11% de toda la producción de oro en el Perú que en el 2006 llegó a 203 TM proviene de la minería artesanal.
- En el sector están involucrados unos 70 000 mineros artesanales<sup>314</sup> y 20 000 personas que les proveen servicios, a los que habría que sumarles 300 000 personas directamente o indirectamente dependientes de esta actividad.
- Cerca del 70% de los mineros artesanales es informal, el resto se está formalizado en pequeñas empresas.
- 90% lo hace en zonas auríferas<sup>315</sup>

Las zonas de mayor explotación de minería artesanal han sido el sur andino (en especial las regiones de Puno, Arequipa, Ayacucho y la sierra de Ica), Madre de Dios<sup>316</sup>; siendo un fenómeno nuevo la expansión a las regiones de la costa norte (Piura, Cajamarca y La Libertad), donde debido a la hegemonía de las actividades agrícolas, entran en conflicto con los comuneros de la zona. Suelen estar en lugares aislados, áreas geográficas dispersas y con una muy débil presencia del estado, tanto en su labor fiscalizadora como garantista. La minería artesanal es una actividad básicamente de autoempleo y marcada por la informalidad, tanto en la extracción, las condiciones de trabajo, la comercialización de insumos (que incluye explosivos) y la venta del producto final<sup>317</sup>.

El principal método extractivo varía dependiendo del nivel de sofisticación de la operación. En su forma más básica, la operación consiste de tres pasos: perforación, explosión, y transportamiento de los desechos. La perforación usualmente se realiza con pico y palas, aunque en algunos casos también se utilizan taladros eléctricos para acelerar el proceso. El segundo paso requiere el uso de explosivos lo suficientemente potentes para despedazar las paredes rocosas. Finalmente, los desechos deben ser transportados fuera de la mina con el fin de abrir espacio. Usualmente esto se hace a mano, aunque en algunos casos se utiliza un cabrestante.

En sus formas más avanzadas, se acude a métodos como la toma de muestras, las cuales se evalúan haciendo un conteo de las partículas de oro que se encuentran. Otros métodos dependen de un sistema de extracción que succiona el material aurífero con una manguera que es operada por un buzo que recibe aire desde la superficie. En variaciones de este método, la manguera es operada por un obrero en la playa, aunque la profundidad máxima alcanzada es de un metro. En su versión más avanzada, se utilizan bombas de succión para explotar depósitos antiguos que son transportados por tubos de PVC a canaletas de recuperación localizadas a cierta distancia de la operación.<sup>318</sup>

<sup>314</sup> <http://www.cpampa.com/web/mpa/2009/03/formalizacion-de-mineria-artesanal-en-peru/#>

<sup>315</sup> <http://www.cpampa.com/web/mpa/2009/03/formalizacion-de-mineria-artesanal-en-peru/#>

<sup>316</sup> Según expertos, Madre de Dios registra la mayor producción proveniente de la pequeña minería informal, que supera largamente el parámetro de los artesanales. No obstante, Puno sería la región con mayor número de trabajadores. <http://proactivo.com.pe/?p=562>

<sup>317</sup> PROYECTO GAMA. Op cit. (p.4).

<sup>318</sup> <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/publicaciones/evats/mddios/mddios6.pdf>

Una vez se han extraído los minerales, es necesario procesarlos para separar el material precioso de la roca y otros elementos. El principal método utilizado en el proceso de extracción del oro es la amalgamación, que requiere que los minerales extraídos sean mezclados con agua y mercurio para crear una amalgama. De esta manera, el mercurio disuelve el oro separándolo así de la roca. Finalmente, la amalgama es calentada con el fin de evaporar el mercurio y purificar el oro.<sup>319</sup> Otros métodos de procesamiento incluyen la lixiviación con cianuro, que conlleva serios problemas ambientales.

Si bien la actividad minera artesanal constituye una fuente importante de desarrollo en la medida en que permite el ingreso al mundo laboral de sectores con bajos niveles de capacitación y que se eslabona (aunque en condiciones sumamente desfavorables) con las economías locales, tiene importantes efectos negativos en el medio ambiente y en la calidad de vida de los trabajadores involucrados, que en muchos casos, involucran a sus propias familias en el afán de maximizar sus ingresos. Además, en muchos casos se han creado campamentos informales alrededor de las zonas de extracción creados en zonas alejadas, sin presencia del estado para la garantía de la seguridad de sus habitantes, sin infraestructura básica (saneamiento, escuelas, viviendas, centros de salud) y con escasa provisión de alimentos; y sin ningún control de sus pasivos ambientales. Así, se ha visto como uno de sus consecuencias la contaminación de fuentes de agua cercanas a su explotación (los relaves son arrojados sin medidas de control con dirección a las áreas agrícolas que se encuentran en las partes bajas de los ríos) y se fomentan aluviones de relaves y desmontes.

Esta situación se agrava cuando se ven las cifras del incremento de la actividad, debido principalmente a la subida en el precio del oro: sólo en las provincias de Pasco y Alcides Carrión se han detectado 327 centros de explotación<sup>320</sup>. Se estima que un minero formal puede llegar a extraer en relativamente poco tiempo 8 toneladas de mineral, lo que le da como resultado casi dos onzas de oro, equivalentes a casi mil dólares por onza en el mercado<sup>321</sup>.

## **1. La tarea de la formalización.**

Según el Ministerio de Energía y Minas (MEM), Perú dará mayor énfasis durante el 2009 a la formalización de la minería artesanal a nivel local, habiéndose hecho avances importantes en cuanto a formalización en las regiones Puno, Madre de Dios, Piura y

---

<sup>319</sup> ENSING, Anna. Child Labour in the Mining Sector of Peru. The IREWOC Project on the Worst Forms of Child labour in Latin America. International Research on Working Children - IREWOC. Amsterdam. 2008. (p. 28 - 43)

<sup>320</sup> Declaraciones a la prensa del Director Regional de Energía y Minas de Pasco, Ing. Cornelio Ramos Alania. <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/Html/2008-01-19/mineria-informal-opera-mas-320-centros-explotacion.html>

<sup>321</sup> Declaraciones a la prensa del Vocero de la Dirección Regional de Energía y Minas, Luis Cevallos arias. <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/Html/2008-01-19/mineria-informal-opera-mas-320-centros-explotacion.html>

Arequipa. El proceso ya habría comenzado con la formalización de cerca de 3500 mineros artesanales en la zona de Mucumayo (Distrito de Ayapata, Provincia de Carabaya en Puno) quienes pasaron a integrar Minera Ayapata con la adquisición del 27% de las acciones de la empresa. Se estima que alrededor de un 40% de los mineros informales de Puno se han integrado a la minería formal<sup>322</sup>.

Por otro lado, la baja productividad del trabajo artesanal hace que haya mucha movilidad de zonas de trabajo, lo que además de causar graves impactos ambientales (se incrementa los niveles de erosión del suelo y se dispersa la contaminación) supone una desventaja económica de reinversión permanente<sup>323</sup>. A su vez esta dispersión ocasiona la imposibilidad de fiscalizar el sector. Otro de los aspectos que lleva a la informalidad está relacionado a la necesidad de acceder a explosivos, lo que lleva a los mineros artesanales a alimentar desde la demanda el mercado negro de dinamita y pólvora (las normas de control de explosivos por la lucha antiterrorista lleva a que sea muy difícil para ellos conseguirla de manera legal).

En este sentido es positivo que en Agosto del 2009 se haya producido una reunión de trabajo entre la Presidencia del Consejo de Ministros y la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú en la cuál el gremio expresó su solicitud para la creación de una nueva ley sobre Pequeña Minería y Minería Artesanal que reemplace a la vigente<sup>324</sup>. Los principales temas de preocupación están relacionados al proceso de formalización de la minería artesanal y pequeña minería; el saneamiento legal de los contratos de explotación y comercialización (gran parte de la minería artesanal está en terreno de terceros) y la regulación de los pagos de regalías a los propietarios<sup>325</sup>.

Otro de los temas claves en este sentido es la adecuación del marco legal para las actividades de las MAPE y los derechos de los pueblos indígenas (sobre los territorios que ocupan). Es importante desarrollar un espacio de congruencia de estos dos actores en la cual ambos (hay sectores de las comunidades nativas dedicadas también a la explotación minera artesanal y nos es un trabajo, como se cree en ocasiones, de sólo colonos<sup>326</sup>) se desarrollen prácticas productivas sostenibles y bajo estándares de derechos humanos. Como señala el estudio realizado en la región de Madre de Dios, *existe una aparente contradicción entre el convenio 169 y el marco legal MAPE. Las Comunidades Nativas alegan que el convenio 169 de la OIT les da facultades para poder ser autónomos y tener autonomía sobre los recursos naturales de sus territorios. Al respecto, el Acta de Entendimiento de la Comisión de Concertación (elaborada en razón del problema minero-nativo en Madre de Dios) considera que dichas normas son pertinentes para el*

<sup>322</sup> <http://www.cpampa.com/web/mpa/2009/03/formalizacion-de-mineria-artesanal-en-peru/#>

<sup>323</sup> KURAMOTO, Juana. *La minería artesanal e informal en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE. Lima. 2001 (p. 5).

<sup>324</sup> <http://proactivo.com.pe/?p=562>

<sup>325</sup> <http://proactivo.com.pe/?p=562>

<sup>326</sup> COOPERACIÓN. *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Lima. 2009 (Versión borrador final de trabajo) p. 88

*desarrollo de actividades MAPE y no se contradicen*<sup>327</sup>. Cabe recordar que si bien el convenio 169 de la OIT asienta los principios de reconocimiento de las instituciones indígenas y reconoce el derecho a la consulta así como de determinación orientación y desarrollo y el uso de sus tierras, territorio, y recursos naturales; también prevé la necesaria indemnización en caso de no encontrar consentimiento, y el traslado y reubicación en otras tierras. De esta manera también el Convenio precisa que es flexible a la realidad socioeconómica de cada país.<sup>9</sup>

Señala este estudio que para la Defensoría del Pueblo hay que entender el derecho a la consulta no sólo como un medio de protección de los derechos de los pueblos indígenas (*como la participación que le permita a la población indígena obtener información adecuada y oportuna sobre el proyecto que se va a realizar sobre sus territorios o cercanos a ellos y que les pueda afectar directamente*) sino también como *una oportunidad de informar a los funcionarios públicos y/o particulares encargados de la ejecución de los proyectos sobre sus prioridades y sugerencias, que deberán ser tomadas en consideración al momento de ejecutar el proyecto*<sup>328</sup>. Así, el espíritu del Convenio está basado no en la primacía de los derechos de los pueblos indígenas sobre el tradicional derecho estatal (liberal) sino mas bien el de encontrar medios para la articulación entre éstos dos esferas de acción social, política y jurídica.

A estas dificultades, se suma la tensión que se presenta entre la minería formal y la artesanal. Esto se ve reflejado en el caso de la empresa minera ARES que desde mediados del 2009 enfrenta problemas con las comunidades campesinas de la frontera con Apurímac y Cusco en la zona central del país. El conflicto se genera con la llegada de la empresa Ares a la región para establecer sus operaciones. Esto genera rechazo por parte de la comunidad local, la cual se toma las instalaciones de la empresa. Sin embargo, frente a la posibilidad de obtener recursos producto de la explotación minera de la zona, las comunidades aledañas entran en una disputa sobre la demarcación territorial de sus posesiones.

En este conflicto, las partes asumen distintas posiciones. Por un lado, están los mineros artesanales que desean continuar con sus actividades extractivas. Por otro lado, hay un gran número de comuneros que no desean ningún tipo de explotación minera, ya sea por parte de una empresa minera grande o de mineros artesanales. Esta situación además se complica por la falta de claridad respecto a la delimitación de territorios en los que

---

<sup>327</sup> Op cit p. 89 Y continua el estudio: *En muchos casos, las Comunidades Nativas exigen a los mineros que les paguen una regalía por trabajar dentro de sus territorios o en otros casos expulsan a los mineros argumentando que nadie les ha consultado si pueden trabajar la minería en sus territorios ancestrales.* (Sin embargo,) *la propia Defensoría del Pueblo de Madre de Dios precisa que no se debe entender como una oposición entre los mismos ya que lo que está precisado en el Convenio es que los pueblos indígenas tienen derecho a participar, en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales de sus territorios, pero si estos recursos pertenecen al Estado, éste debe cumplir lo indicado en el artículo. En tal sentido, advierte la necesidad de comprenderlos de manera conjunta, a la hora de la toma de decisiones públicas de las instituciones pertinentes a su devenir.* (p.90)

<sup>328</sup> Op cit p. 90

habitan las comunidades de Apurímac, lo que genera una serie de tensiones entre los miembros de la comunidad.<sup>329</sup>

## 2 Contaminación ambiental.

La minería informal y artesanal igualmente representa una fuente importante de contaminación ambiental. De acuerdo a un estudio realizado en la región suroriental del país, Madre de Dios, donde se lleva a cabo una importante operación de minería artesanal, los principales impactos de esta actividad se ven reflejados en la degradación del suelo, la deforestación, la colmatación de sedimentos en los cauces de los ríos y fangos en el suelo, el deterioro de la calidad del agua superficial (ríos y quebradas), y la emisión de mercurio al aire.<sup>330</sup> En este sentido, de acuerdo a cifras del Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA), el 78% de 45 personas cuya muestra de sangre fue analizada en 1995 presentaron contenidos de mercurio por encima del máximo tolerable.<sup>331</sup>

Este tipo de impactos en la salud humana son producto directo de la contaminación ambiental que produce la minería artesanal. En efecto, este tipo de minería es más propicia a producir efectos negativos en el ambiente ya que la mayoría de los mineros artesanales carecen de información técnica y ambiental sobre las diferentes etapas de la actividad minera. Esto es muchas veces el resultado de falta de interés por su parte para capacitarse y educarse en los centros de formación relevantes.

Adicionalmente, el carácter tradicional de esta actividad hace que muchos mineros artesanales tengan temor o falta de interés en aplicar y mejorar sus técnicas en el lavado de la amalgama. Particularmente, la falta de uso de equipos adecuados que eviten la evaporación del mercurio al medio ambiente es un problema importante. En los casos en los que se adoptan nuevas tecnologías, esto se hace muchas veces sin planificación ni capacitación, lo que lleva a que su aplicación se haga sin mayor responsabilidad con el medio ambiente.

Finalmente, la ausencia de la autoridad ambiental competente para controlar y planificar el desarrollo de la actividad minera artesanal genera un vacío de autoridad que facilita la continuidad de las malas prácticas. Este vacío es un problema generalizado que refleja la ausencia del estado en muchas de las regiones rurales del país.

Como resultado, hay zonas del Perú que deberían ser declaradas en emergencia ambiental para una intervención desde el Ministerio del Medio Ambiente y de Ministerio

---

<sup>329</sup> [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1309&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1309&Itemid=112)

<sup>330</sup> COOPERACIÓN. *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Lima. 2009 (Versión borrador final de trabajo) p. 61 – 68.

<sup>331</sup> Citado en COOPERACIÓN. *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Lima. 2009 (Versión borrador final de trabajo) p. 67

de Energía y Minas. Dada la urgencia de la situación, no se puede esperar el proceso necesario, pero lento, de fortalecimiento institucional de los actores locales, regionales y nacionales.

### **3. Principales vulneraciones de derechos fundamentales.**

En la minería artesanal podemos identificar hasta tres tipos de conflictos: entre mineros informales y formales, el conflicto entre mineros nativos y colonos; y el conflicto en relación con los otros sectores de la población local que suele tener menores ingresos (dedicados a la agricultura de autosubsistencia básicamente). Los mecanismos que la informalidad utiliza para solucionar controversias en el campo de la informalidad y que *tienen que ver, en este caso con el enfrentamiento armado, la violencia física o elementos de intercambio y negociación que están por debajo de la Ley*<sup>332</sup>. Ante la ausencia del estado, los poderes que lucran y gana con la minería artesanal informal, en la mayoría de casos propietarios de los predios en los cuáles trabajan en condiciones de explotación laboral, pésimas niveles de salud ocupacional y en una “tierra de nadie” marcado por prostitución clandestina, trata de personas, violencia sexual, violencia familiar sin hablar de la explotación laboral y sexual infantil.

#### ***3.1 Condiciones de trabajo***

Las condiciones de trabajo de los mineros artesanales son extremadamente precarias. Como se ha mencionado, suelen vivir en campamentos formados expresamente para la explotación y su modalidad de trabajo es casi siempre por sub contrata. En este sentido, los trabajadores artesanales no cuentan con ningún tipo de garantía ni para sus condiciones cotidianas ni para la continuidad de su trabajo. Se estima que en una jornada intensiva de trabajo de tres días (sin parar) se puede llegar a ganar entre mil y mil quinientos soles (300 - 500 dólares americanos) lo que propicia que muchas personas se involucren con sus familias a jornadas extenuantes y sin condiciones de seguridad, como el uso de protectores físicos y/o de acondicionamientos de los socavones para evitar los derrumbes, siendo las principales causas de accidentes: la caída de rocas y hundimiento de tierras; falta de ventilación; mala utilización de explosivos y el uso de equipo anticuado y con mantenimiento deficiente<sup>333</sup>.

Además, se mueven en circuitos económicos injustos, comprando los insumos que requieren para la explotación (mercurio y explosivos básicamente) con precios sobrevalorados e impuestos por las propias procesadoras del metal<sup>334</sup>. En muchos casos esta “independencia del trabajo” es también promovida por los propios mineros bajo la

<sup>332</sup> [http://www.ser.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1280&Itemid=112](http://www.ser.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1280&Itemid=112)

<sup>333</sup> KURAMOTO, Juana. *La minería artesanal e informal en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE. Lima. 2001.p. 28

<sup>334</sup> [http://www.chs-peru.com/reportealternativo/contenido.php?v\\_pad=2&v\\_hij=18&v\\_pla=2&v\\_sal=2&v\\_cod=2715&v\\_tip\\_pub=](http://www.chs-peru.com/reportealternativo/contenido.php?v_pad=2&v_hij=18&v_pla=2&v_sal=2&v_cod=2715&v_tip_pub=)

ilusión de que si ganan por lo que sacan podrán contar con mayores recursos. Esta citación favorece en mucho a los contratistas –dueños de los terrenos pues lo eximen de invertir sobre terreno<sup>335</sup>.

Otras de las problemáticas relacionadas a este fenómeno es el del trabajo forzado. Las zonas con mayor prevalencia de trabajo forzado son justamente aquellas en las cuáles los yacimientos se encuentran más alejados de los centros poblados y con limitado acceso a vías de comunicación<sup>336</sup>. La región de Madre de Dios es una de las más afectadas.

### ***3.2 Salud ocupacional***

Es importante tomar en cuenta que el trabajo del minero artesanal se basa en su trabajo físico<sup>337</sup>. Dentro de las causas más comunes de afecciones podemos encontrar la exposición al polvo, al mercurio y otros químicos; los efectos de ruido y vibraciones, la ventilación y espacio insuficiente, la exposición a bajar temperaturas y la excesiva duración de las jornadas<sup>338</sup>. Lamentablemente no existe mayor información al respecto.

### ***3.3 Condiciones de Seguridad***

La minería artesanal suele desarrollarse en zonas con una bajísima presencia del Estado (no hay policías ni comisarías) lo que lleva a que las propias poblaciones busquen medios fuera de la ley para el control de su seguridad. Más cuando ésta se mueve en un medio en el cuál la competencia por un recurso valioso y bien pagado en el mercado es alta. Así, es común que en los centros poblados haya sectores de la población armada, responsable de la “seguridad” y el “orden” de la zona, situación en la que también participan ronderos.

### ***3. 4 Explotación laboral infantil***

---

<sup>335</sup> ENSING, Anna. Child Labour in the Mining Sector of Peru. The IREWOC project on the Worst Forms of Child labour in Latin America. International Research on Working Children - IREWOC. Amsterdam. 2008. (p. 33)

<sup>336</sup>[http://www.chs-peru.com/reportealternativo/contenido.php?v\\_pad=2&v\\_hij=18&v\\_pla=2&v\\_sal=2&v\\_cod=2715&v\\_tip\\_pub=](http://www.chs-peru.com/reportealternativo/contenido.php?v_pad=2&v_hij=18&v_pla=2&v_sal=2&v_cod=2715&v_tip_pub=)

<sup>337</sup> KURAMOTO Op cit p. 4

<sup>338</sup> KURAMOTO op cit p. 28

Si bien el tema del trabajo infantil sigue siendo sujeto de debate en la comunidad internacional de derechos humanos, en cuanto a si un niño o niña<sup>339</sup> *debe* trabajar o no y qué legislación debe aplicarse (es decir, el viejo debate entre abolicionista y reformista del trabajo infantil) lo cierto que se han llegado a establecer ciertos consensos. Por ejemplo, en lo relativo a límites de edad para el trabajo infantil<sup>340</sup>, que existen diferentes tipos de calidades de trabajo<sup>341</sup>, y que existen algunos tipos específicos de trabajos que son intolerables a ser realizados, no exclusivamente pero nunca de ninguna manera, por los niños<sup>342</sup>:

- Trabajo forzado, prostitución y pornografía,
- Reclutamiento para participar en conflictos armados o en comercios ilegales.
- Trabajos riesgosos que expongan a los niños y niñas a daños físicos o morales
- Cualquier actividad que exceda las 43 horas a la semana,

Como se ha mencionado, una de las características que encontramos en la minería artesanal es el involucramiento de toda la familia en esta actividad. Tarea de la cual no están exentos ni las mujeres ni los adultos mayores ni los niños y niñas. Si bien no existen cifras oficiales, se estima que *en dos de cada tres familias los hijos menores de 18 años participan en las actividades de extracción y procesamiento del mineral*. Para la OIT, si sólo hubieran 30 mil familias que se dedican de manera permanente a la minería artesanal (aunque hay proyecciones que hablan hasta de 50 mil), y tomando en cuenta que se estiman que estas familias albergan a *61,000 niños entre 0 y 17 años*, tenemos que en la actualidad *unos 50,000 niños y niñas ya están trabajando, y los 11,000 que aún son pequeños lo harán apenas cumplan 6 ó 7 años de edad*<sup>343</sup>.

Como se verá, los niños están presentes en todas las etapas del proceso minero, sufriendo las mismas afecciones que los adultos pero con daño irremediables en su crecimiento. El trabajo infantil en la minería artesanal suele darse en contextos familiares en la cual toda la unidad doméstica está involucrada en la actividad económica. Para algunos expertos, las zonas con mayor trabajo infantil son las regiones de Arequipa, Ayacucho y Puno en la

---

<sup>339</sup> Para efectos de esta investigación utilizaremos el concepto de niños y niñas como “aquellos seres humanos menores de 18 años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño.

<sup>340</sup> Convenio núm. 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo, adoptada en 1973. Según su artículo 2 “La edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años”.

<sup>341</sup> UNICEF. *The State of the World's Children*, 1997. New York. En la página 24 señala “children do a variety of work in widely divergent conditions. This work takes place along a continuum. At one end of the continuum, the work is beneficial, promoting or enhancing a child's physical, mental, spiritual, moral or social development without interfering with schooling, recreation and rest”. El Perú ha ratificado este convenio en noviembre del 2002, estableciendo como edad mínima para trabajar los 14 años.

<sup>342</sup> Convenio 182 de la OIT. Ratificado por el Perú en Enero del 2002.

<sup>343</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT. *Niños que trabajan en la minería artesanal de oro en el Perú. Estudio Nacional sobre el trabajo infantil en la minería artesanal*. Lima: 2001

cuales la explotación se realiza en socavón, túneles estrechos en que sólo los niños pueden transitar.

Según el estudio desarrollado por la Fundación para la Investigación Internacional sobre el trabajo infantil - IREWOC<sup>344</sup> las condiciones en las que viven y trabajan los niños en el campamento o centros poblados formados alrededor de las zonas de extracción están marcadas por inadecuadas condiciones de hábitat (viviendas sin servicios básicos o aislamiento térmico), un precario tejido social que los proteja (hay niños viviendo en campamentos sin que haya ningún adulto a su cargo, o familias monoparentales donde la madre trabaja en las labores menos remuneradas), con altos niveles de orfandad debido a accidentes laborales de sus padres mineros artesanales, en hogares con altos niveles de violencia de género y familiar.

La situación de las niñas es más compleja pues están constantemente expuestas a violencia sexual, dentro de sus hogares o por parte de otros vecinos<sup>345</sup>, razón por la cual no suelen tener permiso de sus madres para salir a la calle. Esto las lleva pasar muchas horas en casa y asumir labores domésticas, de ayuda a la crianza de los hermanos menores y de apoyo en caso de haber un negocio familiar (restaurante, bodega, etc.). Según el estudio, si bien en varios de los centros poblados existen formalmente un centro educativo (escuelas multigrado y unidocente), éstas no cuentan con la infraestructura educativa y sanitaria básica, suelen tener problemas de programación curricular (no se cumplen los plazos, las clases empiezan fuera del año escolar o hay una alta movilidad de profesores) lo que ocasiona que si bien hay una alta valoración de la educación, ésta se perciba como de mala calidad y sin suficiente apoyo del estado. A su vez, la educación pre escolar no es vista como una necesidad y es muy alto el número de deserción escolar, especialmente en la secundaria, por niñas que salen embarazadas de manera prematura. Una cuestión adicional está relacionada con la lejanía respecto a centros de salud. En algunos casos, los centros poblados cuentan con postas médicos, que cuentan con implementos básicos de primeros auxilios y el hospital más cercano puede llegar a estar a 5 horas en auto. Objeto de lujo que casi nadie tiene en el pueblo<sup>346</sup>. Los niños y niñas suelen ser los más afectados, en especial por la desnutrición, problemas de crecimiento, infecciones estomacales y respiratorias.

En el caso de las condiciones laborales de los niños y niñas suelen variar dependiendo de la zona. Así por ejemplo, en zonas con cierto nivel de organización de la minería artesanal los niños y niñas están prohibidas de entrar en la mina, colaborando de manera accesoria en los fines de semana a los familiares. En cambio, en aquellos lugares marcados

---

<sup>344</sup> ENSING Op cit. Hace un interesante sistematización en base a dos estudios de caso, uno en la zona de Santa Filomena, distrito de Sancos, provincia de Lucanas, Ayacucho; y en la zona de La Rinconada, distrito de Ananea, provincia de Putina, Runo. Las apreciaciones presentadas e esta sección son parte del capítulo 5, "Condiciones del trabajo infantil".

<sup>345</sup> Por ejemplo, las niñas que viven en las zonas más alejadas del pueblo deben organizarse para cruzar los caminos en grupo pues hay altas probabilidades de ser víctimas de violencia sexual.

<sup>346</sup> Op cit p. 27

por la informalidad y la desorganización, los adolescentes varones suelen trabajar igual que los adultos, sin implementos de protección y sin jornadas establecidas.

Entre los 12 y 14 años suelen estar involucrados en taladros para operaciones en superficie y los menores ayudan a preparar explosivos. Así mismo, *desde los ocho años acarrear desmonte y mineral, clasificación del mineral, chancado*<sup>347</sup>. Los más pequeños acompañan a sus madres al *pallaqueo*, actividad que se realiza al aire libre para separar, con pequeños golpes, el mineral a ser procesado de la piedra. Se presume que casi el 40% de los niños trabajadores en la minería artesanal entre 6 y 14 años, y el 16% de los que tiene entre 15 y 19 se dedican a esta actividad<sup>348</sup>.

Ya en la fase de amalgamación (separación del oro del resto de minerales y de la propia piedra usando mercurio) los niños y niñas suelen ser mayores de 15 años, y muchos de ellos participan de la actividad de manera temporal, en ciclos migratorios que coinciden con la época de la cosecha en el campo. En el caso de los menores, se ven expuestos a la contaminación y la inseguridad ya que en muchos casos, el oro es procesado en fogones caseros, en los cuáles también se preparan los alimentos. Situación que se agrava dada su situación de desnutrición que los hace vulnerables a la tuberculosis, parasitosis, infecciones estomacales, etc., contaminados con plomo y mercurio y con consecuencias ergonómicas que impedirán su crecimiento físico. Se calcula que más del 50% de ellos están contaminados por mercurio<sup>349</sup>.

En cuanto a los trabajos relacionados a la minería, el mismo estudio señala que en los campamentos más grandes, es común encontrar bares y prostíbulos en los cuáles trabajan mujeres, como trabajadoras sexuales o dependientas, que suelen haber llegado de otros lugares bajo la promesa falsa de encontrar mejores ingresos que en sus lugares de origen. Muchas de ellas aún no cumplen los 18 años<sup>350</sup>.

Cabe precisar que las familias minero artesanales tiene también patrones culturales que justifican el trabajo infantil –para muchas familias es normal que un varón de 15 años trabaje y aporte a la economía familiar, y el riesgo de trabajar en las minas es relativizada y aceptada<sup>351</sup>- pero sin embargo no están satisfechas en las condiciones en las que éstas se dan. La principal razón de esta práctica son los bajos niveles de ingresos familiares a los que hay que sumarles la ausencia de infraestructura adecuada, lo que favorece disponibilidad de los niños a trabajar. Esto nos lleva a tener un grupo poblacional con bajísimos niveles de escolaridad, Altos niveles de desnutrición y que constituyen para el futuro además mano de obra poco calificada que terminan por reproducir el círculo de la pobreza de sus propias familias.

---

<sup>347</sup> KURAMOTO, Op cit p. 30

<sup>348</sup> ENSING Op cit p.36

<sup>349</sup> KURAMOTO, Op cit p. 30

<sup>350</sup> ENSING Op cit. p.44

<sup>351</sup> ENSING Op cit. p. 45

## V. LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ. MAPEO DE INTERVENCIONES.

El objetivo primordial de esta sección es presentar los principales hallazgos en materia de prioridades, estrategias y mecanismos utilizados por la Cooperación Internacional en dichas materias, luego de la realización de entrevistas con agentes claves de las instituciones cooperantes del subgrupo “Derechos Humanos y Democracia” de la Mesa de Cooperantes, y de la revisión y sistematización de fuentes secundarias, informes y documentos de trabajo de las mismas<sup>352</sup>.

Todas las instituciones acá mencionadas formar parte del llamado Sub-Grupo Democracia y Derechos Humano (DDH), coalición voluntaria de agencias para el desarrollo que buscan hacer *fomentar una mayor armonización entre donantes en el Perú con el fin de contribuir a fortalecer la Democracia y el respeto de los Derechos Humanos en el Perú, siguiendo los lineamientos definidos en la Declaración de París*<sup>353</sup> del 2005. Tiene como sus objetivos específicos

1. Coordinar y armonizar las acciones de cooperación de la cooperación internacional en el Perú en los temas de Democracia y Derechos Humanos.
2. Fomentar espacios de diálogo entre los actores nacionales y las agencias/instituciones de la cooperación internacional en el Perú.
3. Contribuir al seguimiento de temas de Derechos Humanos y Democracia.

Este grupo surgió en 2003 como parte del proceso iniciado en 1996 por agencias de cooperación bilateral y multilateral. Si bien en un principio el Sub-Grupo DDH centraba *su trabajo en los temas relacionados con los objetivos de la Defensoría del Pueblo, desde 2005 a otros temas de Democracia y Derechos Humanos de competencia de otras*

---

<sup>352</sup> El proceso de levantamiento de información para la identificación de las prioridades de las instituciones cooperantes consistió en dos tipos de recolección de datos. Primero, entrevistas a profundidad a agentes claves de las instituciones cooperantes del Subgrupo DDH y Democracia de la Mesa de Cooperantes sobre la base de guía estructurada de 15 preguntas donde se tomaron registro de datos y percepciones de los entrevistados, con una duración aproximada de 45 minutos. Como según insumo, se revisaron fuentes bibliográficas, que incluyó informes anuales de resultados, documentos institucionales, folletos y resúmenes ejecutivos, páginas web, etc. Sobre la base de dichos datos, se sistematizó la información en relación a los puntos importantes que intentaba destacar el estudio y se elaboraron tablas resumen para cada temática priorizada por las agencias de cooperación. Un agradecimiento muy especial para Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, la Agencia sueca para el Desarrollo Internacional ASDI, la Delegación de Comisión Europea en el Perú, la Embajada de Bélgica, la Embajada de Francia, la Embajada del Reino de los Países Bajos, la Organización Internacional para las Migraciones OIM, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH SIDA ONUSIDA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, el Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED, UNICEF y la United States Agency for International Development USAID; quiénes tuvieron la amabilidad de recibirnos para la elaboración de esta sección.

<sup>353</sup> *Términos de Referencia. Miembros del Sub-Grupo Derechos Humanos y Democracia.* Febrero 2009. Documento interno.

*instituciones especializadas*<sup>354</sup>. Es coordinado por alguno de sus miembros de manera rotatoria, estando hoy bajo la coordinación de la Comisión Europea en Perú, cargo que ha estado previamente en manos de la Oficina de Cooperación de la Embajada de Bélgica (OCEB) y de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Esta coordinación se basa en el intercambio de información y desarrollo de acciones conjuntas entre proyectos/ programas de diferentes donantes. Así por ejemplo, viene impulsando la modalidad de “canasta de fondos” para el apoyo de determinados programas de interés de común. Uno de las instituciones que recibe mayor aporte del subgrupo es actualmente la Defensoría del Pueblo.

## I. MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

### 1. Formas y mecanismos de cooperación.

La cooperación internacional en el Perú se desarrolla mediante cuatro modalidades o formas de intervención:

- cooperación bilateral, es decir, aquella que nace de un convenio entre Estados Donantes / Cooperantes y los Estados Beneficiarios, mediado a través de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y que se ratifica cada año a través de un plan de trabajo concertado con los sectores involucrados;
- la cooperación multilateral, aquella por la cual el acuerdo se firma en el marco de convenios internacionales con variedad de firmantes (Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo) y Estados Beneficiarios;
- los convenios de colaboración y/o memorandos de entendimientos que firman las instituciones cooperantes directamente con las instituciones públicas del nivel nacional, regional y local para acciones específicas y puntuales; y
- el apoyo directo que brinda la cooperación a la sociedad civil, comunidades y ciudadanía directamente.

Un mapeo preliminar a este respecto derivado de las entrevistas a las instituciones cooperantes del SubGrupo de Derechos Humanos y Democracia, muestra el siguiente resultado:

---

<sup>354</sup> Op cit

### Formas de cooperación en el Perú – Subgrupo DDHH y Democracia

| Cooperación Internacional en el Perú                  | Formas de cooperación |                          |   |   |
|---|-----------------------|--------------------------|---|---|
|   | Cooperación Bilateral | Cooperación Multilateral | Convenios de colaboración con Estado (nacional y/o subnacional) | Apoyo directo a sociedad civil y ciudadanía |
| ACDI  | x                     |                          | x   |   |
| AECID   | x                     |                          | x   |   |
| ASDI  |                       |                          | x   | x   |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú             | x                     | x                        | x   | x   |
| Embajada Bélgica                                      | x                     |                          | x   | x   |
| Embajada de Francia                                   | x                     |                          | x   | x   |
| Embajada del Reino de los Países Bajos                |                       |                          | x   | x   |
| OIM   |                       |                          | x   |   |
| ONUSIDA   |                       | x                        |   |   |
| Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD |                       | x                        | x   | x   |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED     | x <sup>355</sup>      |                          | x   | x   |
| UNICEF  |                       | x                        | x   |   |
| USAID   | x                     |                          | x   |   |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

La cooperación internacional viene implementando un conjunto diverso de mecanismos y estrategias específicas para el cumplimiento de los objetivos concertados con los actores públicos, privados y de la sociedad civil con los que interactúa en nuestro país; todos ellos centrados, especialmente, en el acompañamiento a las políticas públicas priorizadas por el Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales, el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas y de sociedad civil, y la

<sup>355</sup> En el caso de la cooperación alemana, la institución entrevistada fue la DED, en tanto brazo técnico del Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica en el Perú. Hay que considerar que GTZ sí cuenta con un convenio bilateral con el Perú desde la Embajada de Alemania.

promoción del desarrollo social y humano en la ciudadanía. Ya sea que la intervención de la cooperación se realice en el marco de un convenio bilateral, multilateral o de entendimiento para apoyar al Estado Peruano en la implementación de sus políticas prioritizadas, o en el apoyo directo a la ciudadanía y la sociedad civil, se ha identificado dos mecanismos principales que los actores de la cooperación vienen utilizando en nuestro país:

- √ la cooperación financiera o centrada en la transferencia de recursos;
- √ la cooperación técnica o centrada en la Asistencia Técnica para el desarrollo de capacidades.

En la siguiente tabla, es posible tener un mapeo general de la variedad de dichos mecanismos en las instituciones entrevistadas:

#### Mecanismos de intervención de la Cooperación en el Perú – Subgrupo DDHH y Democracia

| Cooperación Internacional en el Perú – DDHH y Democracia | Mecanismos que priman en cada Cooperación             |   |   |   |
|--|---|---|---|---|
|  | Apoyo al Estado Peruano                               |   | Apoyo directo a sociedad civil y ciudadanos                         |   |
|  | Financiamiento a proyectos institucionales del Estado | Asistencia técnica en desarrollo de capacidades al Estado | Financiamiento directo a iniciativas de sociedad civil y ciudadanía | Asistencia técnica en desarrollo de capacidades directa a beneficiarios |
| ACDI   | x   | x   |   |   |
| AECID  | x   | x   |   |   |
| ASDI   | x   | x   | x   |   |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú                | x   |   | x   |   |
| Embajada Bélgica   | x   | x   |   |   |
| Embajada de Francia                                      | x   |   | x   |   |
| Embajada del Reino de los Países Bajos                   | x   |   | x   |   |
| OIM  |   | x   |   | x   |
| ONUSIDA  |   | x   |   | x   |
| Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD    | x   | x   | x   | x   |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED        | x   | x   | x   |   |

|        |  |   |   |   |
|--------|--|---|---|---|
| UNICEF |  | x |   |   |
| USAID  |  | x | x | x |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

### ***1.1 Mecanismo de cooperación financiera y estrategias específicas***

Un enfoque explicitado de manera compartida en todas las instituciones entrevistadas, es que la implementación de la modalidad financiera en el involucramiento de la cooperación en el Perú no debe ser entendido como pura transferencia de fondos, sino que está planteada en términos técnico-financieros, es decir, siempre que los recursos sean ejecutados con la intención de desarrollar capacidades en las personas y en las instituciones del Estado y la sociedad civil, orientado a resultados medibles y a favor del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población.

El mecanismo financiero dirigido a organizaciones públicas es utilizado por 9 de las 13 instituciones cooperantes entrevistadas, y en el caso de fondos dirigidos directamente a la sociedad civil y la ciudadanía, es utilizado por 6 de las mismas. Para el caso de 3 instituciones (Delegación de Comisión Europea en el Perú, Embajada del Reino de los Países Bajos y Embajada de Francia), resulta el único mecanismo puesto en marcha.

En cuanto a las estrategias específicas implementadas en materia financiera, destacan cuatro modalidades.

#### ***1.1.1. Apoyo presupuestario directo y puntual***

La estrategia de transferir fondos directamente al presupuesto institucional es el canal de apoyo financiero más usado por los actores cooperantes: se articulan objetivos de la Cooperación con lineamientos de la planificación institucional del Estado y se inyecta financiamiento directo (al Presupuesto Institucional, a Proyectos de Inversión o a organizaciones de la sociedad civil) que luego es monitoreado en función de los productos y logros conseguidos.

La Embajada de los Países Bajos lo utiliza a través de su sistema de “apoyo presupuestario” vinculado a la Estrategia de Reducción de la Pobreza; DED de la Cooperación Alemana, ASDI, Bélgica, USAID y PNUD lo hacen para temáticas específicas y focalizadas en ciertas instituciones (como la Defensoría del Pueblo) o para la implementación de proyectos en la sociedad civil (como el Grupo Propuesta Ciudadana).

#### ***1.1.2 Costos compartidos para la gestión de proyectos e innovaciones***

Esta es la estrategia más innovadora que vienen implementando las instituciones cooperantes y que recién viene siendo evaluada como una experiencia exitosa en materia de cooperación financiera en el marco de la Declaración de París.

La primera es a través de las canastas de fondos compartidos o Fondos de Estímulo que gestionan recursos financieros y establecen estrategias de negociación para captar fondos y apoyo de otros sectores (sociedad civil, sector privado, financiamiento público y de inversión, otros donantes) para la implementación de proyectos o innovaciones. El desafío de estos fondos es la consideración de factores integrales en la gestión de dichos fondos, no se circunscribe a la transferencia de presupuesto, sino a garantizar la implementación sostenible y mixta de los mismos involucrando a más socios.

Los Fondos compartidos más sobresalientes en este mapeo son los conducidos por la cooperación francesa (Fondo Contravalor Peruano-francés: fondo de ayuda alimentaria y fondo de conversión de deuda) y española (Fondo Perú-España) donde se combinan fondos públicos, de la sociedad civil y de la cooperación para proyectos abiertos a concurso abierto. USAID está iniciando también la gestión de fondos compartidos a través de sus proyectos temáticos y a favor de la promoción de alianzas público-privadas a nivel nacional y regional (por ejemplo, el Proyecto de Apoyo a la Calidad de la Educación Básica).

Otra forma es a través de la gestión mixta que se acuerda establecer para la implementación de un apoyo presupuestario, es decir, un *partnership* o una alianza temporal entre la cooperación y la instancia beneficiaria en base a responsabilidades e intereses mutuos, donde cada parte contribuye con un porcentaje del presupuesto necesario para el financiamiento del proyecto, y la evaluación y monitoreo de su gasto se realiza de modo compartido.

La Comisión Europea financia proyectos bajo esta modalidad (proyectos de hasta 5 millones de euros, financiados hasta en un 50%); la Embajada de los Países Bajos lo hace a través del *partnership* a organizaciones del Estado y la sociedad civil; ASDI, AECID y Bélgica a través de las canastas de fondos para proyectos de instituciones públicas (gestión mixta); y PNUD a través de apoyo a proyectos bajo un enfoque de costos compartidos (PCM, Defensoría del Pueblo).

Tanto PNUD como Bélgica cuentan, además, con una estrategia de salida explícita para el caso de co-gestión de fondos, dirigidos a garantizar que dicha modalidad mixta vaya disminuyendo y la institución pública vaya apropiándose de la gestión total del financiamiento de las iniciativas emprendidas.

### ***1.1.3. Financiamiento de organizaciones de la sociedad civil de Estados Cooperantes***

Otra estrategia, explicitada sobre todo en la Embajada del Reino de los Países Bajos, es la canalización de cofinanciamiento a través de organizaciones financieras de la sociedad

civil de los países donantes o cooperantes. En el caso de Holanda, la intervención de las MFOs (Organizaciones financieras particulares en Holanda) contribuyen con aproximadamente 25 millones de euros anuales, donde la Cooperación interviene tendiendo puentes entre instituciones de sociedad civil entre dos Estados.

#### ***1.1.4. Subsidios financieros para recursos humanos***

Finalmente, otra estrategia es la del subsidio financiero para el fomento de desarrollo de cuadros técnicos y expertos locales en las organizaciones contrapartes; mediante ello, las instituciones cooperantes facilitan recursos humanos (consultores, asesores externos, especialistas de terreno, equipo de planta contratado a través de mecanismos de CAS – Contrato Administrativo de Servicios) desde las cuales apoyan en desarrollo de capacidades al fortalecimiento de los actores del Estado y la sociedad civil.

En el caso de Bélgica y DED – Alemania, esta modalidad resulta particularmente importante, ya que proveen de capacidad técnica en capital humano a través de fondos financieros. USAID y PNUD lo hacen también en recursos humanos para fortalecer los equipos de organizaciones de la sociedad civil (Propuesta Ciudadana, por ejemplo) pero se presentan como estrategias en el marco de un enfoque de asistencia técnica y no netamente financiera.

### ***1.2 Mecanismo de cooperación en asistencia técnica (desarrollo de capacidades)***

El desarrollo de capacidades promovido desde la asistencia técnica es otro de los mecanismos principales de la cooperación en nuestro país, y en el cual algunas instituciones han centrado su intervención en los últimos años, con la intención de que el apoyo brindado genere condiciones para la institucionalización y la sostenibilidad de los cambios planteados. Diez de las trece instituciones entrevistadas implementan mecanismos de asistencia técnica directa al Estado y la sociedad civil, muchas de ellas en combinación con fórmulas financieras ya mencionadas. Para el caso de 3 instituciones (OIM, ONUSIDA y UNICEF) resulta el único mecanismo puesto en marcha. Entre las estrategias más características, resaltan tres.

#### ***1.2.1 Asistencia técnica mediante apoyo técnico directo al Estado***

Todos los agentes cooperantes entrevistados mantienen esta estrategia vigente en la actualidad, ya sea con equipos técnicos asesorando y acompañando las acciones del Estado, o a través de proyectos específicos donde se busca consolidar sinergias entre el conocimiento técnico y la práctica institucional de los actores públicos nacionales y subnacionales. La asistencia técnica así brindada acompaña procesos claves de las políticas sectoriales y nacionales, facilita espacios de debate y diálogo político, produce conocimiento e información técnica nacional e internacional para la identificación y

desarrollo de buenas prácticas y modelos exitosos de innovaciones, o complementa las acciones de los actores del Estado con perfiles técnicos específicos para el desenvolvimiento de tareas o acciones particulares.

De manera particular, resaltamos el caso de la asistencia técnica integral que muestra el PNUD y la estrategia de fortalecimiento de capacidades e incidencia en políticas públicas de UNICEF, en tanto esta estrategia es su modalidad mayoritaria, mientras que los otros agentes la complementan con las estrategias a señalar a continuación. Otros agentes como ACDI, USAID, ASDI, DED, entre otros, apoyan directamente a organizaciones como la Defensoría del Pueblo, Poder Judicial y Fiscalías, Programas Nacionales (PRONAA), CONAMUSA, etc.

### ***1.2.2 Asistencia técnica mediante proyectos tercerizados y con relativa autonomía institucional***

Muchas agencias cooperantes que antes solo transferían fondos, ahora han pasado a una intervención centrada casi exclusivamente en la asistencia técnica mediante proyectos tercerizados, es decir, programas dependientes de las líneas priorizadas por la Cooperación pero administradas operativamente bajo licitación pública por organizaciones autónomas (ONGs nacionales o internacionales, institutos de investigación, universidades privadas o públicas) que conforman equipos técnicos ad hoc para las temáticas de AT requeridas.

Estos proyectos o programas pueden ejecutarse a través de contratos con agentes operadores, o a través de fórmulas de cooperación agregada, a través de las cuales el cooperante comparte relaciones con la institución operadora al momento de concertar las modalidades y líneas de trabajo con la institución beneficiaria. Tal es el caso del Programa de apoyo a la descentralización y regionalización PRODER que conduce PCM con la cooperación de AECID, el Proyecto ProDescentralización y los Proyectos PRAES, HS 20/20, AprenDes, Apoyo a la Calidad de la Educación Básica, Comun@s, CARE-PERU de USAID, el Programa de Gobernabilidad de GTZ Alemania, el Programa de Mejoramiento de la Educación Básica Regular PROMEB de la cooperación canadiense, entre otros.

### ***1.2.3. Asistencia técnica directa a fortalecer la sociedad civil y la ciudadanía***

Finalmente, algunos casos como OIM, ONUSIDA, Francia, USAID, mantienen relaciones directas de asistencia técnica (que pueden incluir subsidios financieros para la contratación de consultores y empleados en las instituciones beneficiarias) con la sociedad civil, organizaciones del nivel local, comunidades y ciudadanía, en la misma lógica que la estrategia de *asistencia técnica mediante apoyo técnico directo al Estado*.

ONUSIDA lo hace directamente incidiendo en organizaciones sociales de base o civiles (como el MOHL), o directamente en poblaciones particulares para la sensibilización y difusión de temas claves (paternidad responsable, VIH, etc. en penales); Francia financia y asiste directamente iniciativas culturales y de investigación para el desarrollo (Alianzas Francesa, Instituto francés de Estudios Andinos, Instituto de Investigación para el Desarrollo).

## **2. Mecanismos de evaluación**

En la mayoría de las instituciones cooperantes entrevistadas, el monitoreo y evaluación de las acciones y los logros alcanzados se realiza mediante un sistema de seguimiento compartido, el mismo que por un lado se articula a los objetivos priorizados en el marco de cooperación priorizado por el país cooperante, y por el otro con las instituciones del Estado y de la sociedad civil que reciben el apoyo de la cooperación, y que adaptan el sistema de indicadores y las labores de seguimiento a sus objetivos institucionales y metas. La evaluación del uso y nivel de resultados de los mecanismos financieros y de asistencia técnica se rige en las instituciones cooperantes bajo **criterios** varios, algunos de los cuales fueron más enfatizados, tales como:

- ✓ **Evaluabilidad.** Supone que la acción y el resultado esperado pueda ser medido, tanto en términos de monitoreo como de evaluación intermedia y final (impacto);
- ✓ **Pertinencia.** Con el fin de garantizar que los recursos se usen sólo para las prioridades concertadas entre la institución cooperante y los beneficiarios (Comisión Europea, Embajada de Países Bajos, PNUD enfatizaron en la importancia de este criterio);
- ✓ **Eficacia y eficiencia.** Mostrar gasto óptimo de los resultados en los tiempos y modalidades más eficientes, y evidenciar disposición política y capacidad institucional para compartir gastos (DED, PNUD, Bélgica, sobre todo bajo la modalidad de co-gestión financiera);
- ✓ **Generación de capacidades.** Se busca que los proyectos y acciones orientados a que los mismos actores beneficiarios se empoderen y fortalezcan sus capacidades, habilidades y actitudes para la gestión de los cambios propuestos (Embajada de Países Bajos, PNUD, UNICEF, USAID, OIM, están centrando sus indicadores de evaluación final en evidencias contundentes en el desarrollo de capacidades de los actores públicos y de la sociedad civil);
- ✓ **Sostenibilidad.** Para evidenciar que las acciones y logros alcanzados apunten a generar las condiciones replicables para que dichos cambios se institucionalicen en el sistema y se conviertan en buenas prácticas (USAID, UNICEF, OIM, están implementando estrategias para incidir en la replicabilidad de buenas prácticas entre actores pares);

- ✓ **Institucionalidad.** Busca articular los avances conseguidos con el fortalecimiento del rol de las instituciones públicas y de sociedad civil frente a la ciudadanía, cambios a nivel de sensibilización y de percepciones de la comunidad de la relevancia de lo avanzado;
- ✓ **Incidencia en políticas públicas,** para generar evidencias y argumentos sólidos para incidir en la formulación y desarrollo de políticas públicas (UNICEF, USAID).

No se han identificado mecanismos uniformes de evaluación de resultados. En algunos casos, como AECID, USAID o Embajada de Bélgica, existen procedimientos de evaluación. En otros, como ASDI, los mecanismos de supervisión son más flexibles. En todo caso, todas las agencias sí cuentan con un mecanismo (más o menos normado) de evaluación parcial y final, tanto desde el punto de vista de la ejecución del gasto (informe económico), como de la ejecución de actividades (informe técnico). Asimismo, para la mayoría de agencias es fundamental evaluar el desempeño de la actividad de la entidad estatal receptora de los fondos (en el caso de la cooperación bilateral), salvo cuando, como en el caso de USAID por ejemplo, la transferencia de los fondos no se realiza a la entidad estatal, sino a un tercero ejecutor.<sup>356</sup>

Para el seguimiento de los avances y el monitoreo de las actividades no se le exige a los operadores de los proyectos o a las instituciones beneficiarias un modelo único de indicadores. En este sentido, todas las instituciones cooperantes entrevistadas coincidieron en la necesidad de flexibilizar los modelos de evaluación y monitoreo. Con respecto a la flexibilidad en la ejecución de actividades, todas las agencias han señalado que, previa coordinación con las contrapartes, es posible modificar la planificación original en casos que dicha modificación resulte necesaria para dar un mejor cumplimiento a los objetivos del proyecto. Y en este sentido, todas las agencias trabajan con indicadores (más o menos desarrollados) para medir el cumplimiento de resultados y objetivos.

En casi todos los casos se realiza el seguimiento desde la institución operadora de los fondos, y se espera el reporte periódico del monitoreo a las actividades y su vinculación con los indicadores de evaluación previamente acordados entre la agencia cooperante y las instituciones beneficiarias. En aquellos en casos donde las evaluaciones merecen criterios técnicos especializados (educación, salud), se contrata auditores institucionales externos que validen los resultados de las evaluaciones.

---

<sup>356</sup> Ver *Supra* punto 2.A.

## II. LA INTERVENCIÓN EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En esta sección abordaremos los diferentes ámbitos de acción de la cooperación internacional en el Perú en materia de derechos humanos. Para ello se han clasificado las intervenciones en 5 grandes rubros: i) Seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), ii) Fortalecimiento institucional y derechos humanos, iii) Salud, iv) Educación, y v) Libertad e Integridad Personal. Asimismo, para su mejor comprensión, al interior de cada gran temática se han agrupado las intervenciones en 4 o 5 grandes ámbitos.

### 1. Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

Una temática que ha sido común a casi todas las agencias de cooperación ha sido la del apoyo a las recomendaciones de la CVR. No obstante, hoy en día esta línea temática ha sido dejada de lado por varias agencias.

Dentro de las líneas de acción que han sido desarrolladas, podemos mencionar aquellas que trabajan en fortalecer a las víctimas, en la construcción de una cultura de paz, y en reformas institucionales.

#### Temas priorizados de la Cooperación en materia de seguimiento a las recomendaciones de la CVR – Subgrupo DDHH y Democracia

| Instituciones cooperantes                 | Temas priorizados en materia de seguimiento a las recomendaciones de la CVR |   |                          |
|---|---|---|--------------------------|
|   | Trabajo con víctimas  | Fortalecimiento del Estado y cultura de paz | Reformas institucionales |
| ACDI                                      | x   | x   | x                        |
| AECID                                     |   | x   |                          |
| ASDI                                      |   | x   |                          |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú |   | x   |                          |
| Embajada Bélgica                          | X   |   |                          |
| Embajada de Francia                       |   |   |                          |
| Embajada del Reino de los Países Bajos    |   | x   |                          |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| OIM   |   |   |   |
| ONUSIDA   |   |   |   |
| PNUD  |   |   |   |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED |   | x |   |
| UNICEF  |   |   |   |
| USAID   | X |   | x |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

Con respecto a la primera línea, podemos mencionar el caso de USAID que hasta marzo de 2008 implementó un programa de cuarto años llamado “Asistencia en salud mental y derechos humanos en el marco del programa integral de reparaciones”, con el objeto de apoyar la rehabilitación mental de las víctimas de tortura y sus familiares, mediante la expansión de servicios rurales comunitarios, ejecutado por el Centro de Asistencia Psico Social (CAPS).

Asimismo, AECID, mediante el apoyo que brinda a la Defensoría del Pueblo, trabajó en el apoyo a víctimas de la violencia política hasta hace poco, temática que fue dejada de lado para apoyar temas de fortalecimiento del Estado.

En el mismo sentido, el Fondo de Estudios Belga-Peruano desarrolló entre el 2005 y 2006 la Formulación del Programa de Cooperación para la Aplicación de las Recomendaciones del CVR, estableciendo criterios para la planificación de estrategias de cooperación técnica con todos los actores implicados.

Por otro lado, una de las agencias que ha estado más involucrada con este tema sin duda ha sido ACDI. Concretamente entre el 2005 y el 2009 viene ejecutando con la Consejería de Proyectos, acciones orientadas a contribuir al fomento de la verdad, justicia y reparaciones integrales para víctimas de violaciones de graves derechos humanos cometidas en el contexto del conflicto armado; y generar mejores condiciones sociales, políticas y legales para mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en zonas de conflicto, con el fin de que se conviertan en protagonistas, superen su condición de víctimas y desarrollen capacidades para ejercer sus derechos como ciudadanas y agentes de cambio con mayor plenitud.

Con respecto a las reformas institucionales, entre el 2004 y el 2007 se desarrolló el proyecto “*Resolución del problema de las personas con requisitorias injustificadas por terrorismo*”, con el objeto de reducir el número de órdenes de requisitoria por delito de terrorismo emitidas injustificadamente y permitir a los ciudadanos peruanos ejercer sus derechos. Este proyecto, si bien se enmarca en el presente informe dentro de la línea temática de cumplimiento de las recomendaciones de la CVR, también podría ser analizada bajo la mirada de los proyectos de sistema de justicia. En el mismo sentido,

ACDI ha venido financiando entre el 2006 y 2008 el proyecto “Contribución al establecimiento del Subsistema Especializado en Derechos Humanos e Impulso a la Reforma del Código Penal en Materia de Delitos”, ejecutado por la Comisión de Derechos Humanos – COMISEDH.

No obstante este abandono de la línea “CVR”, algunas cooperaciones sí han mantenido su trabajo en este sentido, principalmente enfocados a la construcción de una cultura de paz, como es el caso de la cooperación alemana, con los proyectos “Promoción de una Cultura de Paz en Ayacucho”, implementado de manera conjunta con la Dirección General de Desplazados y Cultura de Paz del MIMDES desde el 2005; “Apoyo a la reconstrucción y el desarrollo de zonas y poblaciones afectadas por la violencia política (Ayacucho y Lima)”, ejecutado por el Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional - CEPRODEP; y “Asesoría para la sostenibilidad de los procesos de pacificación”, ejecutado por la Comisión de Derechos Humanos - COMISEDH en Ayacucho y Lima para contribuir a las recomendaciones de la CVR. Asimismo la cooperación alemana brinda apoyo a la Defensoría del Pueblo<sup>357</sup> y a la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú – ANFASEP, para el trabajo de proyectos vinculados con esta temática.

Asimismo, hasta setiembre del presente ACDI financió el proyecto “Diagnóstico de los Registros de Hechos Vitales de la Población del Departamento de Huancavelica Afectada por la Violencia”, ejecutado por RENIEC y el Instituto de Defensa Legal – IDL, para incrementar las posibilidades de inclusión social de la población del departamento de Huancavelica facilitando el acceso al ejercicio pleno y efectivo de sus derechos

Adicionalmente, ASDI viene brindando apoyo presupuestarios a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional – CMAN y al Consejo de Reparaciones. No obstante, ASDI retira sus oficinas de Perú, por lo que a partir del próximo año no brindará apoyo ni mediante la cooperación bilateral, ni mediante el apoyo a organizaciones de la sociedad civil.

En el mismo sentido, la Embajada de los Países Bajos y la Comisión Europea vienen desarrollando líneas de trabajo para el seguimiento a recomendaciones de CVR. Concretamente, entre 2006 y 2008, la Comisión Europea de manera conjunta con el PNUD financió el proyecto “La Defensoría del Pueblo y el seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)”, con el fin de fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo para incorporar en la agenda nacional el debate y toma de decisiones sobre las recomendaciones emitidas por el Informe de la CVR para la promoción de la inclusión, la igualdad y la paz en el país.

Asimismo, hasta julio del presente desarrolló un proyecto ejecutado por la Asociación de Servicios Educativos Rurales orientado a la adopción de políticas públicas post conflicto

---

<sup>357</sup> Ver *infra* 4.2.

armado interno que promuevan la equidad y el ejercicio de derecho de las mujeres en Ayacucho

Finalmente, cabe resaltar el importante apoyo que viene brindando la Comisión Europea al fortalecimiento de capacidades de la Red Nacional del Movimiento "Para que no se REPITA" (PQNSR), promoviendo acciones descentralizadas en favor de la inclusión social, la justicia y la democracia, en coordinación con el estado y con otras agendas de la sociedad civil.

En relación con las acciones ejecutadas por la Embajada de Países Bajos con respecto al seguimiento de las recomendaciones de la CVR se puede mencionar el apoyo a la Fiscalía- Forense para asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas de los hechos ocurridos en Putis, proyecto que ha concluido recientemente y que fue ejecutado por la Asociación Ministerio Diaconal Paz y Esperanza.

Asimismo, hasta diciembre del presente, la cooperación holandesa viene ejecutando el proyecto "Protección y fortalecimiento situación jurídica de víctimas de violencia política. Atención para migrantes en áreas fronterizas", mientras que hasta octubre de 2010 se desarrollará el proyecto "5 años post CVR. Consolidación del movimiento de los DDHH", promoviendo la construcción de capacidades en protección de derechos humanos en 25 regiones de Perú, ejecutado por el Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita.

## 2. Fortalecimiento Institucional y derechos humanos

Dentro de este rubro hemos considerado apropiado mencionar todas aquellas acciones de la cooperación internacional orientadas a promover las garantías para la vigencia de los derechos humanos – en especial con el fortalecimiento de la labor de la Defensoría del Pueblo- así como algunas intervenciones adicionales concretas en materia de derechos humanos.

### Temas priorizados de la Cooperación en materia de derechos humanos – Subgrupo DDHH y Democracia

| Instituciones cooperantes | Temas priorizados en materia de derechos humanos |                      |
|---------------------------|--|----------------------|
|                           | Apoyo a la Defensoría del Pueblo                 | Otras intervenciones |
| ACDI                      | x  |                      |
| AECID                     | x  | X                    |

|   |   |   |
|---|---|---|
| ASDI  | x | X |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú         | x |   |
| Embajada Bélgica                                  | x |   |
| Embajada de Francia                               |   |   |
| Embajada del Reino de los Países Bajos            |   |   |
| OIM   |   |   |
| ONUSIDA   |   |   |
| PNUD  | x |   |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED |   | X |
| UNICEF  |   |   |
| USAID   |   |   |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

Dentro de las agencias que aportan fondos al sostenimiento y funcionamiento de la Defensoría de Pueblo se encuentran la cooperación canadiense, belga, alemana, española, sueca, al Comisión Europea y el PNUD.

En el caso de la cooperación belga, el apoyo viene desde el año 2001 mediante tres fases del proyecto “Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo (DDP) para la Promoción y Defensa de los Derechos Ciudadanos”, y se proyecta para el periodo 2010-2013. Este proyecto tiene como objetivos principales potenciar aporte de la Defensoría del Pueblo al respecto de los derechos de la persona y la comunidad por parte de las instituciones del Estado y de las entidades prestadoras de servicios públicos, dando prioridad a la población desprotegida; promover un mayor conocimiento y conciencia, por parte de la población y los funcionarios, sobre sus deberes y derechos, estimulando su involucramiento activo para el cumplimiento y vigencia de los mismos; fortalecer la presencia nacional y regional de la Defensoría del Pueblo, mejorando su eficiencia, su eficacia y por ende, su impacto; y fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo para contribuir a la reforma del Estado, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y a la defensa de los derechos humanos, promoviendo la equidad de género.

No obstante, si bien estamos ante un proyecto que se encuentra en su tercera fase, con miras a iniciar una cuarta, la manera cómo se han transferido los fondos ha variado. Así, en la primer y segunda fase el apoyo se hizo mediante una transferencia directa de fondos, donde la cooperación simplemente observaba el gasto. Desde el 2006, la

cooperación ha incorporado la lógica de la canasta de fondos, ésta a su vez, bajo la modalidad de cooperación delegada. Esto implica que los fondos no se transfieren directamente a la entidad estatal, sino a un donante, para que este sea quien los gestione.

La lógica de la canasta de fondos es compartida por otras agencias, como AECID, que viene apoyando a la Defensoría del Pueblo desde el 2008. En un inicio el apoyo se centró en la temática de pueblos indígenas, víctimas de la violencia política y supervisión de servicios públicos y de salud. Actualmente el apoyo se hace mediante un plan quinquenal que trabaja el fortalecimiento del Estado, mediante el programa “*Defensa de los derechos de grupos vulnerables y excluidos en materia de salud, educación y derechos específicos de los pueblos indígenas*”, con el objetivo de garantizar la realización de los derechos humanos, en especial DESC de la población en situación de mayor pobreza y exclusión mediante la implementación y la generalización de un Sistema de Supervisión de Políticas Públicas en Salud y Educación. La población destinataria es la población en situación de mayor pobreza y exclusión, representantes del Sector Público en los diferentes niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil y organizaciones sociales, y personal de la defensoría del pueblo. Los resultados esperados con este proyecto son definir las políticas públicas universales de calidad orientadas al cumplimiento del derecho a la educación y a la salud; fortalecer las capacidades de los grupos vulnerables y excluidos (niños, adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, población indígena) para la exigibilidad de los derechos a la educación y salud, logrando incorporar sus demandas en la agenda nacional y regional; y fortalecer la Defensoría del Pueblo en el diseño y ejecución de políticas públicas de educación y la salud.

ACDI también viene brindando desde el 2006 apoyo presupuestal mediante la figura de la canasta de fondos. Por su parte, PNUD viene llevando a cabo un programa de “Fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo, de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada para la promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia 2006-2010”.

Finalmente, ASDI, ha centrado su apoyo en esta línea temática. Así, entre el 2002 y 2006 de desarrolló el Programa Marco para el *Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para promover la superación de las secuelas de la violencia política en el Perú, orientado* específicamente a trabajar en relación con las consecuencias de la violencia política. Actualmente el apoyo de ASDI se realiza mediante canasta de fondos.

Adicionalmente a los proyectos y programas orientados a apoyar el trabajo realizado por la Defensoría del Pueblo, existen algunas intervenciones concretas en materia de derechos humanos, no vinculadas a dicha entidad estatal. Así, la cooperación alemana lleva a cabo acciones de fortalecimiento de la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derechos Internacional Humanitario – CONADIH, entidad dependiente del Ministerio de Justicia.

Por otro lado, AECID destina una parte del presupuesto a programas de derechos humanos, que son mayormente trabajados por sociedad civil. En el mismo sentido, la

Embajada de Bélgica ha apoyado a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos – CNDDHH en el 2005, mediante el proyecto “Construyendo un País con todos los Derechos Humanos para Todos / as”, orientado a la lograr la adopción del Plan Nacional de Derechos Humanos mediante un proceso participativo y descentralizado; y viene desarrollando desde el 2009 y hasta el 2012 el proyecto “Fortalecimiento de la Coalición Contra la Corrupción para la incidencia política en la lucha contra la corrupción”, con Fórum Solidaridad Perú.

### 3. Derecho a la Salud.

Una de las temáticas que ha sido más trabajada por las diferentes agencias de cooperación ha sido aquella referida a la promoción y defensa del derecho a la salud. Dentro de esta gran categoría se pueden identificar cuatro grandes temas: apoyo a los sistemas nacionales de salud; promoción de políticas públicas regionales en materia de salud; salud mental, y VIH/SIDA.

**Temas priorizados de la Cooperación en Salud–  
Subgrupo DDHH y Democracia**

| Instituciones cooperantes                 | Temas priorizados en materia de Salud |   |              |          |
|---|---------------------------------------|---|--------------|----------|
|   | Apoyo a sistemas nacionales de salud  | Promoción de políticas públicas regionales en salud | Salud mental | VIH/SIDA |
| ACDI                                      |                                       | x   |              |          |
| AECID                                     |                                       |   |              |          |
| ASDI                                      |                                       |   |              |          |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú |                                       |   |              |          |
| Embajada Bélgica                          | x                                     | x   |              |          |
| Embajada de Francia                       |                                       |   |              |          |
| Embajada del Reino de los Países Bajos    |                                       |   |              |          |
| OIM                                       | x                                     |   |              |          |
| ONUSIDA                                   |                                       |   |              | x        |
| PNUD                                      |                                       |   |              | x        |

|   |  |  |   |   |
|---|--|--|---|---|
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED |  |  | x |   |
| UNICEF  |  |  |   | x |
| USAID   |  |  | x |   |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

El primer grupo temático, el apoyo para lograr el fortalecimiento de sistemas nacionales y regionales de salud, viene siendo desarrollado por la Embajada de Bélgica y por la OIM. En caso de la cooperación belga se viene desarrollando desde el 2005, el Programa de Apoyo Financiero sectorial al Seguro Integral de Salud (SIS) en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Cajamarca, con especial énfasis en la población rural pobre y en extrema pobreza. A la fecha, dentro de los resultados obtenidos, se detecta un incremento del 42% de las personas afiliadas al SIS en las zonas pobres, respecto del 2007. Asimismo, entre diciembre de 2007 y marzo de 2009 se ha incrementado en un 6.7% el porcentaje de partos institucionalizados, lo que contribuye directamente a la reducción de la mortalidad materna. Para el 2013, el objetivo de la cooperación belga es la extensión de la cobertura de afiliación y beneficios del SIS a Huancavelica, La Libertad, Lambayeque, Piura, San Martín, Cusco y Junín. Para ello se prevé la financiación de prestaciones y acompañamiento, la optimización de los procesos de afiliación, el diseño e implementación de nuevas propuestas de mecanismos de pago, la promoción de la articulación con otros prestadores de servicios de salud (privados, fuerzas policiales, fuerzas armadas, EsSalud, etc.), y la implementación de mecanismos de supervisión y vigilancia social, conformando instancias de gestión descentralizadas.

Por su parte, la OIM viene ejecutando desde el 2007 el proyecto “Asistencia Técnica para la Gestión del Sistema del Seguro Social de Salud de Perú (EsSalud)”, con el objetivo de establecer mecanismos que faciliten mejorar la atención a los pacientes beneficiarios del Seguro Social de Salud. Entre sus actividades contempla la construcción de hospitales geriátricos en las ciudades de Huamanga (Ayacucho) y la Oroya (Junín).

En cuanto a la promoción de las políticas públicas encontramos las acciones desarrolladas por la Embajada de Bélgica y AECID. Concretamente, la cooperación belga viene desarrollando dos proyectos orientados en este sentido. En primer lugar desde el 2006 hasta octubre de 2009 se ha venido ejecutando el programa “Fortalecimiento institucional de la sociedad civil en salud para la vigilancia social y la participación ciudadana en políticas públicas”, contribuyendo al logro del derecho a la salud en el Perú fortaleciendo las capacidades de la sociedad civil para la interlocución con el Estado y la vigilancia ciudadana de las políticas públicas sanitarias. Este proyecto tiene como contraparte local a Foro Salud. Asimismo, desde enero del presente año se viene

desarrollando con el Observatorio del Derecho a la Salud (parte del Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES), el proyecto “Promoviendo el Derecho a la Salud de los más pobres”, el cual tiene una duración de tres años y promueve la participación de la sociedad civil ha mejorado la formulación y ejecución de las políticas públicas que garantizan el derecho a la salud de los más pobres y excluidos. Finalmente, desde febrero de 2006 y hasta octubre de 2009 se desarrolló el programa “*Fortalecimiento institucional de la sociedad civil en salud para la vigilancia social y la participación ciudadana en políticas públicas*”, ejecutado con Fórum Solidaridad Perú

AECID, por su parte, también viene apoyando el proyecto “*Fortalecimiento Institucional del Sector Salud en Loreto y Tumbes*” se busca contribuir a fortalecer la gestión de los Sistemas de Salud Regionales y Locales, para mejorar la salud integral de la mujer, niño/a y adolescente y su familia con enfoque de género, interculturalidad y derechos de las personas con problemas y factores de riesgo, a través de procesos participativas consensuados.<sup>358</sup> En este sentido, se tienen como resultados esperados la mejora de la infraestructura y equipamiento de los servicios de salud; la incorporación de adecuadas prácticas para el cuidado de la salud por parte de las familias; el involucramiento de Redes Sociales en el desarrollo del plan local concertado; la mejora de la capacidad resolutive de los Servicios de Salud para atender a la Salud Integral de la población; y una gestión fortalecida de gobierno regional y local con políticas públicas que contribuyan con un Sistema de Salud eficiente y equitativo, en el marco del proceso de descentralización.

Respecto del tercer ámbito temático, la salud mental, debemos distinguir aquéllos proyectos orientados a la protección de la salud mental en general, y aquéllos que se desarrollan en el marco de un proyecto sobre reparaciones a la población afectada por el conflicto. Respecto de los primeros, la cooperación alemana viene desarrollando el programa de “Salud mental y empoderamiento psicológico y socioeconómico en mujeres indígenas de la selva central”, cuya contraparte es el Centro de Investigación y Promoción Amazónica CIPA. Con respecto al segundo grupo de programas USAID viene financió entre agosto de 2004 y marzo de 2008, un programa de “Asistencia en salud mental y derechos humanos en el marco del programa integral de reparaciones”.<sup>359</sup>

Este programa desarrolló, entre otras líneas, el apoyo psicológico a las víctimas de la violencia política (evaluaciones clínicas, diagnóstico, psicoterapia, etc.), el fortalecimiento de las redes de salud mental y derechos humanos regionales, el desarrollo un sistema de monitoreo y evaluación que analice el nivel de reintegración social de las víctimas; el fortalecimiento de la capacidad de los profesionales regionales en salud mental, y la capacitación de voluntarios comunales en promoción de la salud mental.

---

<sup>358</sup> Este proyecto viene desarrollándose en Loreto (provincia de Maynas, Distritos de Iquitos, Belén, Punchana y San Juan Bautista; en la provincia de Loreto, Distrito de Nauta) y en Tumbes (Zarumilla, Contralmirante Villar y sus 13 municipalidades Distritales).

<sup>359</sup> Ver *Supra* 4.1.

Finalmente, con respecto a la problemática del VIH/SIDA, ONUSIDA es ciertamente la agencia más especializada. Dentro de sus funciones podemos distinguir aquellas desarrolladas específicamente por ONUSIDA, y aquellas orientadas a monitorear las acciones en temas de VIH/SIDA llevadas a cabo por otras agencias de Naciones Unidas.

Con respecto a las primeras, ONUSIDA desarrolla a nombre propio, intervenciones puntuales con el Ministerio de Salud (MINS) y Defensoría del Pueblo. Concretamente con el MINS se tienen dos intervenciones:

1. Apoyo técnico a la Estrategia nacional de VIH/SIDA, con el objeto de promover la obtención de cifras reales de VIH/SIDA en el país, de manera que la respuesta del Gobierno a la problemática del VIH/SIDA se relacione con estos datos.
2. Apoyo a la Coordinadora Nacional Multisectorial en Salud (CONAMUSA)<sup>360</sup>, mediante asistencia técnica en problemáticas vinculadas al VIH/SIDA. Dentro de esta línea de acción ONUSIDA viene apoyando la el diseño y aprobación de Planes Estratégicos Multisectoriales para la Prevención y Control de las ITS y VIH, mediante un proyecto conjunto con CONAMUSA e INPPARES<sup>361</sup>.

Por otro lado, el apoyo a la Defensoría del Pueblo el apoyo se hace a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante el proyecto "Derechos Humanos en Personas más Afectadas y viviendo con VIH: Lucha contra el Estigma y Discriminación, Promoción de la Protección de Derechos y Acceso a Ciudadanía". El financiamiento aporta a un proyecto que promueve las denuncias por discriminación de personas con VIH/SIDA sufridas en instituciones del servicio público. Además, la Defensoría desarrolla actividades de supervisión en los centros de salud, a efectos de verificar la atención de calidad a personas con VIH/SIDA.

Asimismo, ONUSIDA viene desarrollando acciones de incidencia con organizaciones sociales de base y organizaciones civiles, como el MHOL.

Dentro de las acciones ejecutadas por otras agencias de Naciones Unidas y monitoreadas por ONUSIDA, están las desarrolladas por UNICEF, en concreto, acciones de prevención, diagnóstico, tratamiento de casos y para la protección de mujeres, recién nacidos, niños, niñas y adolescentes afectados por VIH. Para esto Se utiliza una aproximación multisectorial, campañas de prevención, de consejo, calidad de vida para enfermos,

---

<sup>360</sup> Organismo constituido por representantes del gobierno, la cooperación internacional bilateral y multilateral, la sociedad civil y las organizaciones de personas directamente afectadas por el VIH/SIDA, Tuberculosis y Malaria en el país; reconocida con el Decreto Supremo 007-2007-SA.

<sup>361</sup> INPPARES es la sigla del Instituto Peruano de Paternidad Responsable, organización no gubernamental con más de 30 años de labor en el campo de la salud sexual y salud reproductiva. De acuerdo a su misión *contribuimos a mejorar la calidad de vida de las personas, en especial de aquellas social y económicamente menos favorecidas, brindándoles educación y servicios integrales con énfasis en salud sexual y reproductiva.* Mas información en: <http://www.inppares.org/>

buscando promover políticas, legislación y un sistema de protección integral contra el VIH a niños, niñas y adolescentes

Finalmente, debemos señalar que hasta el 2006, la temática del derecho a la salud era abordada por la Embajada de los Países Bajos, mediante el financiamiento a proyectos formulados por organizaciones de sociedad civil.

#### **4. El derecho a la educación.**

El apoyo a educación desde la cooperación internacional se ha venido incrementando en los últimos años, en especial en la línea de la mejora de la calidad educativa (lo que supone no sólo acompañar la política educativa nacional y subnacional dentro del proceso de descentralización sino apoyar directamente las innovaciones educativas) y ya no sólo en el financiamiento.

En el marco de la Ley General de Educación y tras la formulación del Proyecto Educativo Nacional y los Proyectos Educativos Regionales (elaborados a partir del 2003), la cooperación internacional orienta su apoyo a los objetivos priorizados en dichos planes estratégicos, los cuales se resumen en:

- la mejora de los logros de aprendizaje de las niñas y los niños,
- garantizar la cobertura y la equidad en el acceso a la educación,
- el respeto a la educación intercultural y bilingüe,
- el fortalecimiento del sistema de educación superior, técnico productivo,
- lograr una gestión educativa participativa y descentralizada orientada a resultados.

Las principales instituciones involucradas en el terreno educativo son ACDI, USAID y UNICEF, las que abordan mayor cantidad de temáticas relacionadas a educación y en mayores espacios territoriales en el país; la Delegación de la Comisión Europea en el Perú ha tenido un apoyo concreto en algunos proyectos específicos en materia intercultural y bilingüe; y, finalmente, Países Bajos y Francia quienes han focalizado su apoyo educativo a través de créditos y becas para estudios superiores.

#### **Temas priorizados de la Cooperación en Educación – Subgrupo DDHH y Democracia**

| Instituciones cooperantes | Temas priorizados en materia de Educación |   |                                    |                                 |                         |
|---------------------------|---|---|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
|                           | Gestión educativa descentralizada         | Primera Infancia y población vulnerable | Educación Intercultural y Bilingüe | Educación superior y productiva | Innovaciones educativas |
| ACDI                      | x   | x                                       |                                    |                                 | x                       |
| AECID                     |   |   |                                    |                                 |                         |

|   |   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|---|
| ASDI  |   |   |   |   |   |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú         |   |   | x |   |   |
| Embajada Bélgica                                  |   |   |   |   |   |
| Embajada de Francia                               |   |   |   | x |   |
| Embajada del Reino de los Países Bajos            |   |   |   | x |   |
| OIM   |   |   |   |   |   |
| ONUSIDA   |   |   |   |   |   |
| PNUD  |   |   |   |   |   |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED |   |   |   |   |   |
| UNICEF  | x | x | x |   | x |
| USAID   | x | x |   |   | x |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

Las contrapartes públicas en esta línea temática son el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales y Locales, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa CONEACE y el Consejo Nacional de Educación. Siendo los principales temas abordados son:

- El apoyo al fortalecimiento de la gestión educativa descentralizada y participativa. ACIDI, UNICEF y USAID viene impulsando y acompañando procesos de fortalecimiento de la gestión educativa, tanto a nivel de la formulación e implementación de los planes estratégicos, programáticos y operativos de los actores del sistema educativo; de la gestión financiera y presupuestal orientada a resultados; de la puesta en marcha de sistemas de monitoreo, evaluación y uso de la información educativa; la formación docente continua en el marco de la carrera pública magisterial y la calidad de la enseñanza; el desarrollo organizacional de las instancias de gestión y niveles de gobierno; y la promoción de la participación de la sociedad, la vigilancia y la comunicación de los logros educativos. La descentralización es abordada en esta temática de trabajo como un escenario transversal en el que se dirigen esfuerzos para fortalecer y reordenar el marco institucional del sistema educativo descentralizado.

Algunos proyectos de las instituciones cooperantes que fueron mencionados en esta temática específica de gestión educativa es el PROMEB, Programa de Mejoramiento de la Educación Básica Regular de ACIDI, y el Proyecto Innovaciones en descentralización y Escuelas Activas AprenderDes, así como el Proyecto Apoyo a la mejora de la calidad de la educación básica de USAID.

- Atención a poblaciones vulnerables y primera infancia. Sobre todo focalizado en la estrategia de UNICEF en su Programa de Mejoramiento de la calidad de la educación básica (Ayacucho, Ucayali, Amazonas), con énfasis en las niñas; pero también abordado por los Proyectos mencionados de USAID y ACDI para el apoyo a iniciativas educativas en zonas rurales de aulas multigrado y unidocentes (San Martín y Ucayali, en el caso de Aprende) y zonas urbano costeras (Piura, La Libertad, Lambayeque, en el caso de PROMEB).
- Promoción de la educación intercultural bilingüe. Con el objetivo de mejorar la calidad del desempeño docente, las estrategias de enseñanza-aprendizaje y los recursos garantizando el enfoque intercultural y de inclusión para mejorar los logros de aprendizaje. En esta línea viene trabajando, sobre todo, UNICEF, pero también algunos proyectos de la Unión Europea (oportunidades educativas para las niñas quechua hablante de la zona sierra sur del Perú).
- Educación superior, técnico productiva e universitaria. Ámbito que en el caso de la cooperación entrevistada viene siendo impulsado a través de otorgamiento de créditos educativos y sistemas de becas para el acceso de estudiantes a carreras universitarias de pregrado, postgrado y Ph.D (Embajada de Francia y Embajada del Reino de los Países Bajos, esta última a través de organizaciones holandesas de co financiamiento).
- Apoyo a innovaciones educativas. Donde muchos proyectos vienen apoyando al Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales en la implementación de innovaciones pedagógicas directamente en las instituciones educativas (CETT y Aprende, en el caso de USAID; PROMEB en el caso de ACDI), así como innovaciones para la gestión educativa descentralizada respaldadas por alianzas público privadas, responsabilidad social empresarial y el involucramiento de la sociedad civil (UNICEF y USAID).

## **5. Derecho a la libertad e integridad personal.**

### ***5.1 La lucha contra la violencia sexual y trata de personas***

En materia de defensa contra prácticas de violencia sexual y física, son pocas las instituciones cooperantes que vienen realizando acciones priorizadas en sus planes de trabajo de directa intervención en esta materia; en la mayoría de casos, se trata de proyectos que pueden ser organizados en las temáticas de Trata de Personas y de Defensa de los Derechos Humanos. Estas instituciones son los Países Bajos, UNICEF, Bélgica, AECID y Francia; en las temáticas que a continuación se resumen en el cuadro siguiente:

**Temas priorizados de la Cooperación en Erradicación de Violencia Sexual –  
Subgrupo DDHH y Democracia**

| Instituciones cooperantes                         | Temas priorizados en materia de Defensa contra la Violencia Sexual |                           |  |                                  |
|---|--|---------------------------|--|----------------------------------|
|   | Asistencia psicosocial a víctimas                                  | Acceso a servicios de SSR | Sistemas de prevención y sensibilización | Incidencia en políticas públicas |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú         |  |                           |  |                                  |
| Embajada del Reino de los Países Bajos            | x  |                           |  |                                  |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED |  |                           |  |                                  |
| PNUD  |  |                           |  |                                  |
| UNICEF  |  |                           | x  | x                                |
| Embajada Bélgica                                  | x  |                           | x  |                                  |
| AECID   |  |                           | x  |                                  |
| ASDI  |  |                           |  |                                  |
| Embajada de Francia                               |  | x                         |  |                                  |
| OIM   |  |                           |  |                                  |
| ONUSIDA   |  |                           |  |                                  |
| USAID   |  |                           |  |                                  |
| ACDI  |  |                           |  |                                  |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

Las temáticas específicas en esta línea de trabajo son las siguientes:

- ✓ Con respecto a la **asistencia psicosocial a las víctimas de actos de violencia física y sexual**, Países Bajos y Bélgica conducen proyectos de apoyo a mujeres víctimas por esta clase de violencia post conflicto armado (PB) y para la reinserción social de niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente (Bélgica). En el caso de la Embajada de Bélgica, se viene ejecutando desde el 2004 (hasta el 2011) la segunda fase del “Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual (PILVFS)”, orientado a Diseñar y establecer sistemas locales que permitan la prevención, atención y atención de los casos de Violencia Familiar y Sexual de mujeres, niños, niñas y adolescentes en Ayacucho. Este Programa busca contribuir a mejorar las capacidades del MIMDES para alcanzar los objetivos establecidos en el “Plan nacional contra la violencia hacia la mujer: 2008-2015”, específicamente aquellos en materia de prevención y atención. La estrategia central del Programa consiste en fortalecer las capacidades gerenciales y técnicas del MIMDES, la

Gerencia de Desarrollo Social de los Gobiernos regionales y una muestra de 11 gobiernos locales de estas regiones a través de una mejora sustancial de sus mecanismos de formulación e implementación de políticas y programas costo-efectivos. Asimismo, durante el 2008 la cooperación holandesa financió un programa para brindar techo temporal a mujeres maltratadas. Por su parte, Francia, a través de organizaciones francesas, como “Médicos del Mundo” implementa proyectos que viabilicen el **acceso a servicios de SSR** (Salud Sexual y Reproductiva) en niños, niñas y adolescentes.

- ✓ Por otro lado, una línea compartida por UNICEF, AECID y Bélgica es la implementación de estrategias de **prevención y sensibilización a la población en materia de defensa de la violencia física y sexual**, con el objetivo de reducir estas prácticas a nivel doméstico, en la escuela y en la comunidad, promover la cultura de paz, y sobre todo en zonas donde la cultura de la violencia es más prominente y “naturalizada” (zonas urbano-marginales, altoandinas y amazónicas). En el caso específico de AECID, se ejecutan programas de formación sobre efectos del maltrato infantil. Asimismo, AECID viene desarrollando el Proyecto “Apoyo al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades”, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de los equipos del MIMDES para la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. Este proyecto, dirigido al personal del MIMDES y autoridades de los gobiernos regionales y locales de Piura y Loreto, presente establecer estrategias de intervención y sistemas de monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer de manera concertada; fortalecer las capacidades de los funcionarios del MIMDES y de los gobiernos regionales y locales de Loreto y Piura , en el diseño e implementación de políticas de equidad de género, igualdad de oportunidades y contra la violencia hacia la mujer, entre otros.

Asimismo, UNICEF desarrolla un programa de Protección contra la violencia sexual y la integridad, con el objeto de sensibilizar a poblaciones donde la cultura de violencia es prominente a nivel doméstico, familiar y social contra niños y niñas en zonas urbano-marginales, altoandinas y amazónicas; promover políticas regionales y locales dirigidas a mejorar las relaciones familiares y reducir la violencia doméstica, en la escuela y en la comunidad; y promover y defender, en virtud de las recomendaciones de la CVR, los derechos de los niños y niñas provenientes de zonas afectadas por la violencia interna, contribuyendo así a una cultura de paz.

- ✓ Finalmente, en el caso específico de UNICEF que tiene un enfoque marcado en sembrar evidencias que sean usadas y replicadas a nivel de toma de decisiones políticas, una línea sustantiva de trabajo es la **incidencia en políticas públicas**

donde se promueve la institucionalización de los avances conseguidos en escenarios específicos para su incorporación en los planes, normativas y políticas sociales nacionales.

## ***5.2 Trata de personas.***

La agencia orientada casi en su integridad a la lucha contra la trata y el tráfico de personas es sin dudas la OIM quien, junto con diferentes sectores del Gobierno, conforman el Grupo Multisectorial contra la Trata de Personas. OIM ha venido desarrollando desde el 2005, en tres fases, el proyecto “Trata internacional para la industria del sexo en el Perú”. Dentro de esta temática, OIM ha abordado las siguientes líneas de acción:

1. Fortalecimiento de capacidades del Estado en temas de trata y tráfico de personas.
2. Asistencia técnica en el diseño de un Plan Nacional de Acción contra la Trata (documento elaborado pero pendiente de aprobación).
3. Creación desde marzo de 2006 de una central telefónica para la denuncia de casos de trata y tráfico, hoy asumida económicamente por el Gobierno Peruano.
4. Campañas de sensibilización (hoy interiorizadas por el Gobierno Peruano).
5. Campañas de difusión.
6. Capacitación a personal de la PNP, sociedad civil, ONGs, y colegios).
7. Investigaciones y publicaciones.

Durante la primera fase (2005-2006) la OIM, con el apoyo de la ONG "Movimiento El Pozo", diseñó y desarrolló la investigación "[Trata de mujeres con fines sexuales comerciales en el Perú](#)", e implementó una línea de información y asistencia a víctimas y potenciales víctimas de trata de personas, que empezó a funcionar el 13 de marzo de 2006. Durante la segunda fase (2006-2008), OIM de manera conjunta con la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior institucionalizó la línea de atención telefónica sobre la trata de personas, y diseñó y distribuyó 2,500 módulos de capacitación para capacitadores. Finalmente, en su tercera fase (2008 a la fecha) se implementaron diversas iniciativas dirigidas a fortalecer la lucha contra la trata de personas, prevenir el delito e informar y concientizar a la población y las autoridades sobre el tema.

Anteriormente, USAID desarrolló entre Julio de 2006 y setiembre de 2007, el proyecto “Tracking system for trafficking in persons cases”, que fuera ejecutado por Capital Humano y Social Alternativo (CHS), con el objeto de asegurar que la Policía Nacional de ciudades con problemas de tráfico de personas puedan identificar casos de trata y tráfico de personas, y utilizar el Registro de Trata de Personas (RETA), focalizándose en 6 zonas de tráfico de personas del Perú: Pucallpa, Lima, Huancayo (Huancayo y Huánuco), Ayacucho (Ayacucho e Ica), Cusco y Puno (Puno y Juliaca).

Actualmente, complementado las acciones llevadas a cabo por OIM, la cooperación belga, por su parte, viene ejecutando desde el 2006 hasta la fecha, de manera conjunta con UNICEF, el programa “El estado y la sociedad contra la violencia, abuso sexual infantil y explotación sexual comercial infantil”, con el objeto de contribuir a la prevención, atención, protección, recuperación y reinserción de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia, el abuso sexual y la explotación sexual a través de una respuesta intersectorial e interdisciplinaria de los servicios públicos.

### III. INTERVENCIÓN PARA LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO

En materia de Reforma del Estado, las prioridades establecidas por las instituciones cooperantes se ha alineado a las estrategias principales del proceso de modernización y descentralización del Estado Peruano, el mismo que se rige por la normativa de la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LOPE y las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Municipalidades<sup>362</sup>.

Casi todas las instituciones entrevistadas vienen trabajando en líneas vinculadas a la reforma del Estado, sobre todo en materia de descentralización y modernización, y en fortalecer la participación ciudadana, la vigilancia y la transparencia del sistema de gestión pública. Las contrapartes públicas en materia de Reforma del Estado son la Presidencia del Consejo de Ministros, El Poder Legislativo, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú AMPE, el Registro de Municipalidades Rurales del Perú REMURPE, y los Gobiernos Regionales y Locales.

A continuación, se presentan las 5 temáticas específicas más trabajadas desde las instituciones cooperantes en materia de Reforma del Estado, explicando luego brevemente en qué consiste cada uno.

#### Temas priorizados de la Cooperación en Reforma del Estado – Subgrupo DDHH y Democracia

| Instituciones cooperantes | Temas priorizados en materia de Reforma del Estado     |               |                                    |   |                                |
|---------------------------|--|---------------|------------------------------------|---|--------------------------------|
|                           | Descentralización, modernización y marco institucional | Gestión local | Buen Gobierno y Partidos Políticos | Participación ciudadana, vigilancia y transparencia | Gestión de conflictos sociales |
| ACDI                      | x  |               |                                    | x   |                                |
| AECID                     | x  | x             | x                                  | x   |                                |
| ASDI                      |  |               |                                    | x   |                                |
| Delegación de             | x  |               |                                    | x   | x                              |

<sup>362</sup> En la sección sobre políticas públicas y Derechos Humanos se encuentra una referencia más específica sobre estas leyes.

|   |                  |   |   |   |   |
|---|------------------|---|---|---|---|
| Comisión Europea en el Perú                       |                  |   |   |   |   |
| Embajada Bélgica                                  |                  |   |   | x |   |
| Embajada de Francia                               |                  |   |   |   |   |
| Embajada del Reino de los Países Bajos            | x                | x |   |   |   |
| OIM   |                  |   |   |   |   |
| ONUSIDA   |                  |   |   |   |   |
| PNUD  | x                | x | x |   |   |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED | x <sup>363</sup> |   |   |   | x |
| UNICEF  | x                |   |   |   |   |
| USAID   | x                | x | x | x | x |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

Los temas claves en esta materia son:

Con respecto a la línea de Descentralización, modernización y marco institucional, el acompañamiento a este proceso, desde el apoyo al antiguo Consejo Nacional de Descentralización y al actual Presidencia del Consejo de Ministros (Secretaría de Descentralización, y Secretaría de Gestión Pública), se viene ejecutando por la mayoría de las instituciones cooperantes a través de fondos y asistencia técnica.

De manera sustantiva y con fuerte impacto en la institución pública que conduce el proceso de modernización y descentralización (PCM, y su agencias de servicio civil SERVIR), AECID, USAID y PNUD son las instituciones cooperantes con mayor presencia en esta materia, a través de los proyectos PRODER, PRODESCENTRALIZACIÓN y Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática y Modernización de PCM - MEF respectivamente; a través de los cuales se ha venido asistiendo los procesos de regionalización territorial, descentralización fiscal, la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, la formulación de las Leyes de Organización y Funciones, los Planes Pilotos de Municipalización de la Educación, la implementación de las microrredes de salud, la efectivización de las mancomunidades regionales y locales, y la modernización institucional del Poder Ejecutivo, con la participación de otros cooperantes claves como GTZ, UNICEF y ACIDI desde sus proyectos sectoriales o programas especializados.

En relación con el fortalecimiento a la gestión local a través del apoyo directo a los gobiernos y autoridades locales para la promoción del desarrollo social y humano; este esfuerzo se enfoca sobre todo al fortalecimiento de las capacidades técnicas, políticas e institucionales de los gobiernos municipales para la ejecución de buenas prácticas de

<sup>363</sup> Se ha incluido en la Cooperación Alemana, aunque no considerado en el subgrupo de DDDHH y Democracia de los actores entrevistados al programa de Gobernabilidad e Inclusión de GTZ - Perú

governabilidad, eficiencia en el gasto público, ejecución de inversión pública y cercana relación con los sistemas de rendición de cuentas y nexos hacia la ciudadanía (PNUD, USAID, AECID – PRODER).

En tercer lugar, la línea de Buen gobierno y partidos políticos ha sido canalizada mediante acciones dirigidas a generar condiciones para el buen gobierno, la gobernanza y el fortalecimiento de los partidos políticos. El proyecto PRODER (Programa de fortalecimiento de la descentralización y la reforma del Estado) de AECID y los proyectos para incrementar la gobernabilidad democrática conjuntamente con la Presidencia del Consejo de Ministros como la contraparte principal, son los esfuerzos más contundentes en esta materia. La Embajada del Reino de los Países Bajos dirige su apoyo en esta línea a través de su componente de Gobernabilidad Efectiva, dirigido a fortalecer la gobernabilidad desde el tejido social de las comunidades (como es el caso de Santiago de Lucanamarca, Ayacucho).

En materia de gobernabilidad y partidos políticos, USAID ejecuta a través del International Republican Institute un proyecto de fortalecimiento de capacidades de los partidos políticos y congresistas (“Todos hacemos política”) que ya se ha renovado hasta el 2012 para trabajar a nivel regional y municipal.

En cuarto lugar, debemos señalar que la línea de participación ciudadana, vigilancia y transparencia del sistema de gestión pública es una línea de trabajo sustantiva en materia de gobernabilidad y reforma del Estado, ya que luego de un proceso de debilidad institucional es complicado promover espacios sostenibles de participación ciudadana para la vigilancia y la transparencia de la gestión pública.

Centrados en participación de la ciudadanía en los procesos de concertación, planificación y vigilancia de la gestión pública, las principales instituciones cooperantes son Bélgica, ACIDI y USAID; este último a través del Proyecto interinstitucional Participa Perú implementado por Catholic Relief Service, Propuesta Ciudadana y RTI (Research Triangle Institute).

En materia de transparencia y promoción de mecanismos anticorrupción ASDI, USAID y la Cooperación Belga vienen implementando importantes iniciativas de carácter sostenible. ASDI lo hace a través del Proyecto Proética orientado a incrementar la capacidad de lucha anticorrupción a nivel regional (Junín, Cajamarca, Lambayeque); la Cooperación Belga a través de la Coalición contra la Corrupción que tienen una naturaleza de fuerte incidencia política; y USAID mediante proyectos anticorrupción ligados a investigación académica, sistemas de información, incentivos y sistemas de sanciones, y mecanismos de rendición de cuentas (Municipal Transparency 2008-2010; Instituto de Estudios Peruanos).

Finalmente, la gestión de conflictos sociales ha sido un tema coyuntural de los últimos años, que ha venido cobrando mayor relevancia en términos de diálogo político y social

con actores con intereses superpuestos y diferentes (conflicto interno armado, ideologías políticas, luchas interculturales, tensiones entre sector privado y poblaciones indígenas).

La Delegación de la Comisión Europea en el Perú, DED de Alemania y USAID son las tres instituciones que apoyan a actores locales públicos y no públicos en la resolución y gestión de los conflictos y tensiones políticas. La CE a través de proyectos de apoyo a resolución de **conflictos culturales** y con el sector privado; DED en el fortalecimiento de competencias civiles en el manejo de conflictos (zona amazónica) y la generación de confianza y diálogo en comunidades afectadas por la violencia política y conflictos socioambientales, y USAID mediante enfoques de asistencia técnica al diálogo político en la arena política y estableciendo puentes entre Estado, compañías mineras y la sociedad civil (Proyecto Bayóvar y Las Bambas, implementado por CARE PERU).

Un caso de especial importancia es el apoyo a la **reforma del sistema de justicia** en donde las instituciones cooperantes vienen trabajando principalmente en el mejoramiento institucional de la administración de justicia teniendo como sus contrapartes al Poder Judicial, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo. Estos programas tienen como principal objetivo facilitar el acceso a la justicia por parte de la población. En la mayoría de los casos, esta temática está íntimamente ligada a los esfuerzos de seguimiento a las recomendaciones de la CVR post conflicto interno, por lo que muchos proyectos y esfuerzos de la cooperación abordan la temática de justicia en aquel rubro.

#### Temas priorizados de la Cooperación en Sistema de Justicia – Subgrupo DDHH y Democracia

| Instituciones cooperantes                 | Temas priorizados en materia de Sistema de Justicia  |  |   |
|---|--|--|---|
|   | Fortalecimiento institucional al sistema de justicia | Apoyo y protección a Fiscalía y Defensores | Acceso y apoyo judicial a población local |
| ACDI                                      |  |  | x   |
| AECID                                     |  |  | x   |
| ASDI                                      | x  | x  |   |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú | x  | x  |   |
| Embajada Bélgica                          | x  |  | x   |
| Embajada de Francia                       | x  |  |   |
| Embajada del Reino de los Países Bajos    | x  |  | x   |
| OIM                                       |  |  |   |
| ONUSIDA                                   |  |  |   |
| PNUD                                      | x  | x  |   |
| Servicio Alemán de Cooperación Social     | x  | x  | x   |

|             |   |  |  |
|-------------|---|--|--|
| Técnica DED |   |  |  |
| UNICEF      |   |  |  |
| USAID       | x |  |  |

Elaboración propia. Realizada sobre las entrevistas aplicadas.

Con respecto al fortalecimiento institucional del sistema de justicia, esta línea concentra la mayoría de la intervención financiera y asistencia técnica de la cooperación internacional, en el afán de que el fortalecimiento a la Defensoría del Pueblo y al Poder Judicial permita la sostenibilidad de los cambios en estructuras, procesos y capacidades técnicas mejoradas (USAID, DED, PNUD, Países Bajos, Francia, Bélgica, ASDI, ACDI, AECID).

En el caso de la Embajada de Bélgica el programa “*Acceso a la Justicia y Fortalecimiento del Subsistema Especializado para las violaciones a los derechos humanos*”, que viene desarrollándose desde el 2008 y hasta el 2012 de manera conjunta con la CNDHH, tiene tanto una entrada en el fortalecimiento de la institucionalidad especializada para casos de violaciones de derechos humanos, como una relativa al acceso a la justicia de las víctimas.

Aunque no figura en la tabla de instituciones incluidas en el estudio, cabe mencionar que COSUDE cuenta con un importante proyecto en esta materia, apoyando el fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo bajo la modalidad de canasta de fondos.

En segundo lugar, la línea de apoyo y protección a fiscalía y defensores de justicia implica el seguimiento a las recomendaciones de la CVR y la judicialización de los casos de presunto terrorismo o implicancia en el conflicto armado interno (llevadas a cabo, como se ha señalado en lo referido a las líneas de acción en torno a las recomendaciones de la CVR,<sup>364</sup> por la Comisión Europea y PNUD), así como el apoyo especializado financiero y técnico-jurídico sobre desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y exhumaciones a los fiscales. En el marco de este último grupo de intervenciones ASDI financió hasta el 2005 los salarios de asistencias de la Fiscalía Especializada para desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y exhumaciones de Ayacucho y Huancavelica, así como del equipo de forenses para la identificación de cuerpos.

Finalmente, las acciones orientadas a promover acceso y apoyo judicial a población directamente ha sido asumida por algunas cooperaciones como Países Bajos, Alemania, Bélgica y la cooperación Española. En el primer caso, Países Bajos tiene una cartera amplia de líneas de trabajo directamente con la población en materia de asesoría jurídica y judicial (Proyecto Microjusticia en Puno; Reconciliación de la Justicia, entre otros). El caso belga y español, como ya hemos señalado, se sostiene, sobre todo, en contribuir al

<sup>364</sup> Ver *Supra*

acceso a la justicia desde las propias víctimas (complementario a fortalecer el rol de la Defensoría del Pueblo); DED lo hace con un enfoque de fomento de cultura de paz, seguridad legal y acceso a la justicia, donde la asistencia técnica se hace directamente con las comunidades afectadas y en contrapartida a las acciones de la sociedad civil local (CEPRODEP, Ayacucho y Lima); ACDI lo hace, mediante un proyecto ejecutado hasta el 2007 por el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz – IPEDEHP, fortaleciendo la justicia comunal en la persona de los ronderos y sus zonas de intervención garantizando que la justicia consuetudinaria no afecte la seguridad ciudadana en materia de Derechos Humanos.

Los principales actores contrapartes de este esfuerzo son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Fiscalía y las Salas Superiores y Juzgados defensores de derechos humanos, ONGs de apoyo al sistema de administración de justicia

#### IV. INTERVENCIÓN EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y RECURSOS NATURALES.

Este ha sido uno de los lineamientos más recientes en materia del financiamiento de la cooperación internacional.

#### Temas priorizados de la Cooperación en Desarrollo Sostenible y Recursos Naturales– Subgrupo DDHH y Democracia

| Instituciones cooperantes                         | Temas priorizados en materia de Sistema de Justicia |                            |                          |
|---|---|----------------------------|--------------------------|
|   | Protección del medio ambiente                       | Desarrollo económico rural | Mitigación de conflictos |
| ACDI  |   |                            |                          |
| AECID   | x   | X                          |                          |
| ASDI  |   |                            |                          |
| Delegación de Comisión Europea en el Perú         |   |                            | x                        |
| Embajada Bélgica                                  |   |                            |                          |
| Embajada de Francia                               |   |                            |                          |
| Embajada del Reino de los Países Bajos            |   |                            |                          |
| OIM   |   |                            |                          |
| ONUSIDA   |   |                            |                          |
| PNUD  |   |                            |                          |
| Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED |   |                            | x                        |

|        |  |   |   |
|--------|--|---|---|
| UNICEF |  |   |   |
| USAID  |  | x | X |

Tal vez la agencia que cuya actividad ha estado más marcada por este cambio temático ha sido AECID, quien a la fecha viene ejecutando 8 proyectos vinculados a la protección del medio ambiente y uso razonable de recursos naturales: proyecto “Red de centros de formación técnica en el área rural”, proyecto “Apoyo a la promoción del empleo digno en el marco del programa “mi empresa” del Ministerio de Trabajo”, proyecto “Proyecto Desarrollo y Fortalecimiento del Turismo Rural Comunitario del Perú”, proyecto “Apoyo al Ministerio de Agricultura para la consolidación de intervenciones de producción de cultivos de agroexportación para la mejora de la actividad productiva y la prevención de cultivos y uso ilegal en zonas de selva”, programa de “Apoyo a la Pesca Artesanal, la Acuicultura y el Manejo Sostenible del Ambiente”, programa “Español de Microfinanzas”, proyecto “Araucaria XXI-Nauta: Fortalecimiento de las capacidades locales para mejorar la gestión del medio ambiente en la Provincia de Nauta”, y proyecto “Integral Araucaria XXI-Noreste: Conservación y desarrollo sostenible de la Reserva de Biosfera del Noreste”.

Asimismo, existen otros ejemplos de cooperación internacional en esta línea. USAID desarrolló entre el 2006 y 2008 el proyecto “Mitigación de los conflictos mineros”, implementado por CARE-Perú con el objeto de establecer relaciones constructivas entre el Estado, las compañías mineras y la sociedad civil, de manera que se reduzcan los conflictos sociales. El proyecto se desarrolló en Piura (Proyecto Bayovar de la compañía Miskimayo) y Apurímac (Las Bambas de Xtrata), y promovió procesos de diálogo entre los líderes y el mejoramiento de capacidades de las comunidades, gobiernos locales, gobiernos regionales y compañías mineras. Asimismo, el proyecto buscó desarrollar propuestas de proyectos de inversión, para acceder a los fondos del canon minero, regalías, y otros fondos y proyectos de responsabilidad social empresarial.

En el caso de la Comunidad Europea quien viene interviniendo en este rubro desde el 2007, como el proyecto “Estableciendo vínculos entre Gobierno, empresas y pueblos indígenas en la región Ucayali afectados por la extracción de RRNN, para el reconocimiento de sus derechos y la construcción de agendas colaborativas, ejecutado desde febrero del presente año hasta el 2012, por la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER).

Por otro lado, USAID viene desarrollando desde el 2008 el proyecto “Mejorando los beneficios locales / Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI)”, ejecutado por la Corporación Financiera Internacional (IFC), cuyo plazo de término es en el 2010. Su objetivo es asegurar que los recursos generados por las industrias extractivas sean invertidos de forma transparente y en programas que satisfagan las necesidades de los ciudadanos. El programa se ejecuta mediante la plataforma [www.municipioaldia.com](http://www.municipioaldia.com), que proporciona asistencia a funcionarios locales

sobre cómo mejorar su gestión municipal y cómo desarrollar proyectos de inversión que cumplan con los requerimientos legales.

Asimismo, en el marco de la cooperación belga, a su vez, se viene ejecutando desde el 2005 y hasta el 2011, en dos fases, el programa “Propuestas e incidencia de Conveagro en políticas agrarias”. Este proyecto, ejecutado por CONVEAGRO, tiene como finalidad lograr la definición y concreción de políticas agrarias públicas que promueven y/o defienden la producción agraria nacional, mediante una incidencia eficaz en las instancias y en los líderes que opinan, hacen y deciden las políticas públicas. Asimismo, entre noviembre de 2005 y marzo de 2009 se desarrolló conjuntamente con la Red de Acción en Alternativas al uso de Agroquímicos – RAAA, el programa “Se ha contribuido a la producción de alimentos sanos para conservar el ambiente y para proteger la salud de los/as productores/as y consumidores, incorporando propuestas de política a nivel local, regional y nacional para la reducción del uso de agroquímicos y el desarrollo de la agricultura ecológica”, con énfasis en el corredor andino (Ancash, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Cusco y Arequipa).

Por otro lado, la cooperación holandesa financió entre 1996 y 2006 proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil vinculados a la gestión de agua y riego, biodiversidad, bosques y cambio climático, mientras que la Comisión Europea a partir del 2007 viene focalizándose en la temática del Medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales, entre otros.

Finalmente, cabe destacar la intervención de la cooperación alemana, que ejecuta el proyecto “Fortalecimiento de las competencias civiles para el manejo de conflictos – Asociación para la conservación del Patrimonio de Cutrivireni ACPC en la amazonía”.

## **V. LAS TRANSVERSALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO Y OTROS ENFOQUES.**

En general, todas las oficinas de cooperación internacional han reconocido la importancia del enfoque de género y lo han señalado como transversal a sus proyectos y programas. No obstante, así como se reconoce esta necesidad de transversalización, las agencias también reconocen dificultades al momento de llevarla a cabo. Ello porque en la mayoría de los casos, hablar de un enfoque de género significa establecer un determinado porcentaje de beneficiarias mujeres, lo cual resulta insuficiente. En este sentido, las agencias reconocen la necesidad de contar con mejores herramientas que garanticen un verdadero enfoque transversal.

Dentro de esta visión del género, como fomento de la inclusión de la mujer, existen algunas agencias como AECID, que también desarrollan programas específicos sobre

género.<sup>365</sup> En el mismo sentido, ACIDI viene ejecutando el proyecto “De Víctimas -a Sobrevivientes- a Agentes para el Cambio: Empoderamiento de las Mujeres para Hacer Frente a la Impunidad Relacionada con la Violencia contra la Mujer Durante Conflictos Armados ya para Contribuir a las Reparaciones”; y la Comisión Europea desarrolló hasta julio de este año el proyecto “Reconocimiento y ejercicio de derechos de mujeres ayacuchanas afectadas por el conflicto armado interno”, orientado a promover que las políticas públicas post conflicto armado interno promuevan la equidad y el ejercicio de derecho de las mujeres en Ayacucho.

Asimismo, la Embajada de Países Bajos, desarrolló entre el 2005 y 2006 el proyecto “Defensoras de DDHH frente a los procesos de judicialización y reparación de mujeres víctimas de violación sexual durante el conflicto armado interno, y actualmente viene llevando a cabo, en coordinación con la Red para la Infancia y la Familia-Perú, el proyecto “Acompañamiento Psicosocial a Mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno”.

Asimismo, durante el 2008 la cooperación belga ejecutó un programa de liderazgo de mujeres indígenas mediante estrategias de radiocomunicación sobre temas de salud y educación. También tenemos el proyecto “Creando oportunidades educativas para las niñas quechua hablantes de la sierra sur del Perú”, financiado por la Comisión Europea, cuyo objetivo es que fortalecer a 3600 alumnos/as de cuarto, quinto y sexto grado de primaria de educación básica con una educación en género, interculturalidad y salud sexual y reproductiva, en los distritos de Huancavelica, Yauli, Acoria, Palca, Huando, Nuevo Accoro y Paucará. El proyecto se viene ejecutando hasta diciembre de este año por Save the Children.

Por otro lado, en la mayoría de los casos, cuando se ha hablado de género, las agencias han hecho referencia a la inclusión de mujeres. En este contexto merece ser destacada la visión de ONUSIDA, que viene desarrollando programas que, sin descuidar al género femenino, viene buscando la inclusión y empoderamiento de hombres, en particular varones homosexuales, grupo especialmente vulnerable dentro del grupo de población con VIH/SIDA y que muchas veces queda invisibilizado por la prioridad de atención a las mujeres (sean o no homosexuales).

Finalmente, cabe destacar que además del género, USAID considera como enfoque transversal al medio ambiente, y viene analizando la posibilidad de incorporar un enfoque de interculturalidad (pueblos indígenas).

---

<sup>365</sup> Ver Proyecto “Apoyo al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades”, supra X.

## VI. DESAFÍOS A FUTURO.

Las agencias de cooperación han identificado una serie de obstáculos comunes a la implementación de los proyectos y programas por ellas financiados. Un obstáculo recurrente es la poca institucionalidad que existe en el país, y que se traduce en diferentes grados de voluntad política (decisiones de diferentes niveles de gobierno no articuladas). Esto es algo con lo que las diversas agencias de cooperación han tenido que aprender a convivir, buscando paliar esta situación promoviendo un mayor grado de capacidades y sensibilizando a funcionarios.

Otro obstáculo mencionado por casi todas las agencias entrevistadas ha sido la alta rotación del personal del Estado y la reestructuración de entidades de gobierno, situación que dificulta no sólo el alcance de resultados sino la sostenibilidad de los mismos (hay que retomar desde cero muchas de los esfuerzos ganados). A esto se suma la escasa capacidad técnica para la ejecución de proyectos y la administración de recursos. Para contrarrestar esto, las agencias también promueven espacios de formación pero la alta rotación a la que ya hemos hecho referencia genera una pérdida frecuente de esfuerzos.

Por otro lado, en relación con las agencias que tienen un involucramiento en temas vinculados al seguimiento de las recomendaciones de la CVR, un obstáculo mencionado hay sido la polarización de posiciones entre el Estado y la sociedad civil. En este contexto, se reconoce el rol de las organizaciones de derechos humanos para la promoción del diálogo y el cabildeo para la formulación de reformas institucionales.

En el caso concreto de ONUSIDA, se señaló que un elemento que dificulta el éxito de su actuación son los prejuicios de la sociedad en torno a la población LGTB.

Un elemento mencionado sólo por una agencia (cooperación alemana), pero que probablemente resulta transversal a las actuaciones de todas las agencias es el alto grado de conflictividad social latente.

Ante estos y otros obstáculos no es clara la respuesta las agencias. Todas mencionan los programas de formación y capacitación como una forma de contrarrestar estos problemas, pero no se han presentado mecanismos ingeniosos o de incidencia política que ataquen estos problemas directamente. Un elemento a destacar es que, dentro de este panorama de alguna manera negativo, todas las agencias han coincidido en la importancia del proceso de descentralización y la adecuada (aunque a veces limitada) gestión por parte de los Gobiernos Regionales y Locales.

En este sentido, resulta difícil hacer una proyección del futuro de la cooperación en el Perú. En todo caso, las conclusiones aquí presentadas no han sido mencionadas por las agencias, que en líneas generales apuestan por los mismos temas que están trabajando actualmente. A raíz de lo es posible identificar algunos elementos comunes que marcarán la tendencia de los próximos años.

En primer lugar, debemos mencionar que, pese a la reciente clasificación del Perú como un país de renta media, no se ha identificado una tendencia hacia la desaparición de la cooperación en el Perú. De todas las agencias la única que está retirando sus oficinas es ASDI, mientras que las demás tienen asegurada su permanencia al menos hasta el 2012.

En relación con líneas de acción a seguir, muchas agencias han aprobado recientemente sus planes de acción por los próximos años, por lo que no pueden proyectar sus intervenciones a partir del 2013 o 2015. No obstante si se revisan las líneas temáticas de los últimos años podemos ver cómo, de manera general y asumiendo que esta no es una regla uniforme, las intervenciones centradas en la defensa de derechos como la vida, integridad, justicia y en general en aspectos relacionados con el conflicto armado o el seguimiento de las recomendaciones de la CVR vienen siendo dejadas de lado. En su lugar asoma tímidamente la temática de la resolución de conflicto y la protección de recursos naturales (muchas veces causa de esos conflictos).

Esto está vinculado con el análisis que realizó USAID en relación con lo que considera podrían ser las líneas de acción para los siguientes años. De acuerdo con USAID, las intervenciones vienen tendiendo hacia la resolución de conflictos sociales (básicamente aquéllos que giran en torno a proyectos mineros) y el fomento de la alianza público-privada (desarrollar programas no sólo con el aporte de la cooperación, sino también de las grandes empresas o actores privados), promoviendo la responsabilidad social empresarial.

Por otro lado es razonable pensar que la apuesta por la descentralización continuará, dada la alta valoración que este proceso ha tenido entre las agencias.

En relación con los enfoques, viene apareciendo una tendencia a promover la adopción de proyectos específicos sobre género, ya que el género como enfoque ha sido mal entendido y aplicado al diseño de proyectos y ha sido invisibilizados. Asimismo, aparecen nuevos enfoques transversales, como el de pueblos indígenas o medio ambiente.

Finalmente, y más allá de los montos manejados y conocidos por la Agencia Peruana para la Cooperación Internacional – APCI, que bordea los 500 millones de dólares al año<sup>366</sup>, sería de fundamental importancia contar con una evaluación del impacto de la cooperación sobre las formulación, implementación y/o transformación de políticas públicas en estos campos. La eficiencia y la sostenibilidad de los fondos de la cooperación internacional

---

<sup>366</sup> <http://cecopros.org/principal//content/view/2758/1/>

## VI. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL (RSE) Y EL ENFOQUE DE DERECHOS.

La idea central de esta sección es hacer una reflexión sobre cómo los puntos centrales de la intervención de ACDI en su programa país pueden contribuir a la transformación de la problemática peruana, además de alcanzar los resultados específicos previstos por el programa. Es importante que ACDI logre complementar sus objetivos globales así como las particulares del programa país tanto en el contexto socio político descrito en las anteriores secciones como en los retos-país. En seguimiento de los lineamientos internacionales -que son la base de toda su intervención en terceros países- que son seguridad alimentaria, seguridad de niños y jóvenes y el estímulo para el crecimiento económico sostenible; el programa Perú de ACDI ha priorizado dos líneas de trabajo<sup>367</sup>:

1. Fortalecer la calidad, equidad y eficiencia de los servicios educativos para niños y niñas en situación de pobreza. Para lo que se buscará fortalecer una gestión eficiente e inclusiva del sistema educativo así como mejorar la calidad educativa para niños y jóvenes en situación de exclusión, con especial atención de zonas rurales y pueblos indígenas,
2. Facilitar la gobernanza en sectores estratégicos –minería, hidrocarburos y energía- fortaleciendo la reforma del sector público, la gerencia social y su democratización.

En este capítulo se ha privilegiado hacer una reflexión exclusivamente del campo de la Responsabilidad Social Empresarial pues constituye no sólo uno de sus principales campos de intervención en el Perú, sino además porque luego de la experiencia de estar cerca de la propia Agencia, hemos notado se trata del campo que más preocupaciones suscita en cuanto al impacto sobre los temas de derechos humanos y gobernabilidad. Esto, teniendo en cuenta además la importancia estratégica que tiene para el Canadá el Perú como lugar de operaciones de empresas canadienses y como socio comercial para tratados de libre comercio.

La pregunta que nos surge entonces es cómo, y desde éstos ámbito específicos de acción, ACDI podrá enlazar primero, con sus metas globales –institucionales, relacionadas con la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de las instituciones (democráticas) nacionales<sup>368</sup>; y las propias necesidades del país, relacionadas con fortalecimiento y profundización de las garantías democráticas y el desarrollo de la ciudadanía integral en equidad. Vale mencionar que ACDI ya no cuenta con un programa específico de derechos humanos y de gobernabilidad democrática, habiendo transformado estos programas en perspectivas que deben ser transversales a todo su accionar y que debería cumplir con ciertos estándares básicos como:

---

<sup>367</sup> <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/JUD-829101441-JQC>

<sup>368</sup> A lo que se agrega, reconociendo la importancia de la gobernabilidad, el estado de derecho, la competitividad del sector empresarial y la transparencia pública. <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/Eng/JUD-129124653-NUU#a3>

- ✓ La lucha contra cualquier forma de discriminación, que debe ser entendida no sólo en sentido negativo de restricción de libertades sino en sentido amplio de acceso universal y equitativo a servicios básicos.
- ✓ La sostenibilidad de la intervención, que hace que los actores receptores de la ayuda no se vuelvan dependiente de ella sino que puedan, a corto o mediano plazo, desarrollar capacidades y contar con estructuras institucionales para el ejercicio (de derechos, de procesos de toma de decisión, de gobernanza, etc.)
- ✓ El cumplimiento de los estándares básicos de los derechos humanos, expresado en los principales tratados internacionales y que incluye una perspectiva integral: civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, ambientales; en todo ámbito de las relaciones intergubernamentales, político, comercial, de cooperación al desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, la cooperación internacional para el desarrollo constituye un importante campo de las relaciones internacionales, papel que ha sido particularmente importante para los países en vías de desarrollo durante sus propios procesos de democratización y modernización. Dos de las más importantes alcances que tiene la intervención en la cooperación para el desarrollo están relacionados, primero, con el acompañamiento político para el fortalecimiento de procesos democratizadores y modernizadores, y en segundo lugar, la cooperación técnica para el fortalecimiento institucional de los responsables de la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Si bien existen otros campos de mutuo interés en las relaciones bilaterales, como por ejemplo, el crecimiento económico de ambos países (mediante tratados comerciales, inversiones públicas y privadas, etc.), es de especial importancia que ésta **no se contradiga** con los programas de cooperación y/o **que no tenga efectos adversos** a los que las propias agencias gubernamentales se plantean como objetivos (lucha contra la pobreza, promoción de la equidad, fortalecimiento de las instituciones democráticas, etc.) . En este sentido es importante generar cambios en el viejo paradigma de la cooperación internacional como instrumento de la “seguridad” para dar pase a la construcción de una agenda bilateral común (y con proyección global) en torno a la lucha contra la pobreza, el respeto por los derechos humanos, un ecosistema sostenible, prosperidad económica para todos y todas, etc.

Vale recordar lo que ya el informe de la CVR señaló como tres características estructurales de la sociedad peruana, que se puso en evidencia durante el conflicto armado interno pero que continúan y que constituyen aún hoy sus grandes retos como país<sup>369</sup>. En primer lugar, la profunda discriminación, lo que el informe llamó el *velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana*; las graves

---

<sup>369</sup> Conclusiones 9, 10 y 11 respectivamente del Informe Final de la CVR. <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/conclusiones.php>

limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar el orden público y la seguridad, así como los derechos fundamentales de sus ciudadanos dentro de un marco de actuación democrático. Finalmente, la precaria vigencia del orden constitucional y el Estado de Derecho. Así, toda intervención en el Perú debe tomar en cuenta estas condiciones no sólo bajo el principio de no agravar la situación sino además, cuestión mucho más evidente en el campo de la cooperación para el desarrollo, coadyuvar a revertirlas.

## I.DEFINIENDO LA RSE.

El concepto de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es un fenómeno relativamente reciente que ha venido evolucionando durante las últimas seis décadas. Para algunos analistas como Archie B. Carroll<sup>370</sup>, el origen de la definición del concepto se sitúa en el libro *Social Responsibilities of the Businessman* de Howard R. Bowen publicado en 1953 en el que se señala que **la RSE se refiere a las obligaciones que tienen los empresarios de orientar sus operaciones de una manera que sea congruente con los objetivos y valores de la sociedad en donde operan.** En las dos décadas siguientes, reflexiones en el mundo empresarial sobre el tema llevaron algunos a identificar la RSE como parte de una estrategia de inversión capaz de producir retornos de mediano y largo plazo para las empresas mientras que otros reconocieron la RSE como una estrategia de relaciones públicas.

Sin embargo, es a partir de la década de los setenta que se empezó a aceptar la idea que la responsabilidad de las empresas **trasciende el marco legal dentro del cual operan, y que éstas deben actuar como ciudadanos responsables dentro de su ámbito social.**<sup>371</sup> Una importante contribución al desarrollo del concepto de RSE provino del Comité para el Desarrollo Económico (CED)<sup>372</sup> que estableció un modelo de tres círculos concéntricos que delimitan el alcance de la RSE:

1. El primero, relacionado con las actividades comerciales que realiza toda empresa en la ejecución de sus funciones.
2. El segundo, que expande su alcance hasta incluir la necesidad de asumir responsabilidad por los impactos de pueda generar la operación de la empresa en sus relaciones con empleados, distribuidores y clientes.
3. El último, que incluye las actividades que debe realizar toda empresa para contribuir a mejorar el ambiente socioeconómico en el que desarrolla sus actividades.

---

<sup>370</sup> CARROLL, Archie B. "Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct" (1999) *Business Society* 1999; 38; 268

<sup>371</sup> En especial a partir de la publicación de McGuire, J. W. (1963). *Business and Society*.

<sup>372</sup> Organización sin ánimo de lucro compuesta por empresarios y académicos en Estados Unidos fundada en 1942. Los miembros del CED están compuestos por alrededor de 200 ejecutivos y líderes universitarios que guían las actividades de investigación del Comité. Fue de especial importancia la publicación Committee for Economic Development. (1971). *Social Responsibilities of Business Corporations*.

De esta manera, el segundo círculo incluye lo que hoy se entiende como ciudadanía corporativa, mientras que el tercer círculo es análogo con la definición contemporánea de RSE. Esta definición ha marcado en mucho lo que la propia Organización Internacional de Trabajo (OIT) entiende por RSE señalando que ésta constituye *un enfoque que se basa en un conjunto integral de políticas, prácticas y programas centrados en el respeto por la ética, las personas, las comunidades y el medio ambiente y que se emplea para describir una amplia variedad de iniciativas de orden económico, social y medioambiental tomadas por empresas, que no se fundan exclusivamente en requisitos jurídicos y son, en su mayoría, de naturaleza voluntaria*<sup>373</sup>.

En este sentido, vale la pena notar que la definición que ofrece el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del gobierno canadiense es bastante similar y entiende a la RSE como compromisos no vinculantes *para la promoción de conductas empresariales responsables en áreas como la protección medio ambiental, los derechos humanos, relaciones laborales y (prácticas) contra la corrupción*.<sup>374</sup> Así mismo, organizaciones como el Banco Mundial, Naciones Unidas, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), han invocado el concepto de RSE en su esfuerzo para vincular al sector privado en actividades de desarrollo internacional. Por otro lado Stephen Harper, actual Primer Ministro Canadiense, ha reiterado en distintas ocasiones las expectativas que tiene el gobierno de que las actividades que realizan las empresas canadienses en otros países se enmarquen en la RSE. Las industrias extractivas, en particular, producen una porción considerable de ingresos para Canadá. En este sentido existe una gran preocupación de que las actividades que realizan las empresas extractivas en el exterior también produzcan beneficios y ganancias para los países en donde operan<sup>375</sup>. Con esta meta, el gobierno canadiense ha implementado una serie de políticas que buscan facilitar y coordinar las actividades de las empresas canadienses alrededor del mundo. Entre ellas, el gobierno canadiense ha implementado programas de formación en RSE para empleados de su servicio exterior, de manera que las embajadas puedan ofrecer puntos de contacto con las empresas que operan en su jurisdicción y ofrecer información sobre líneas de trabajo conjunto. Adicionalmente, el gobierno canadiense ha incluido cláusulas sobre RSE en los tratados bilaterales de comercio que ha negociado con países como Perú<sup>376</sup>, con lo cual se busca promover algunas actividades voluntarias de RSE por parte de empresas canadienses en estos países.

<sup>373</sup> <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/employer/respons/index.htm> es

<sup>374</sup> [http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ds/what-csr.aspx?menu\\_id=2&menu=R](http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ds/what-csr.aspx?menu_id=2&menu=R) Literalmente señala *CSR refers to non-binding approaches to promote responsible business conduct in areas such as environmental protection, human rights, labour relations and anti-corruption*. Traducción nuestra

<sup>375</sup> *Building the Canadian Advantage: A CSR Strategy for the International Extractive Sector*. 2009.

Disponible en <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/assets/pdfs/CSR-March2009.pdf>

<sup>376</sup> [http://www.international.gc.ca/media\\_commerce/comm/news-communications/2009/387444.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/media_commerce/comm/news-communications/2009/387444.aspx?lang=eng)

Sin embargo, reconociendo que el gobierno canadiense puede hacer más para promover la RSE, a partir del año 2006 se realizaron una serie de consultas con los distintos actores implicados con el fin de producir una estrategia clara de RSE que responda a los intereses y preocupaciones de todas las partes. En especial:

1. Apoyando las iniciativas que busquen incrementar la capacidad de países en vía de desarrollo para administrar sus recursos naturales de manera que contribuyan a la reducción de la pobreza.<sup>377</sup>
2. Promoviendo, a través del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, los principios de transparencia financiera, principios de seguridad y derechos humanos, y transparencia en reportes de operaciones.
3. Estableciendo la Oficina del Consejero en RSE para el Sector Extractivo (Office of the Extractive Sector CSR Counsellor) para asistir a las partes en la resolución de asuntos relacionados con las actividades de empresas extractivas en el exterior.
4. Apoyando el establecimiento del Centro de Excelencia en RSE para incentivar a las empresas extractivas canadienses a implementar los principios voluntarios de RSE.

Con la adopción de estas líneas de acción, el gobierno canadiense espera poder establecer incentivos económicos, financieros, jurídicos y administrativos para que las empresas canadienses adopten altos estándares en sus prácticas de RSE y que los frutos de las actividades comerciales de sus empresas mineras en el exterior se compartan con los países en donde operan, contribuyendo así a su desarrollo. La implementación de estas políticas tiene una duración inicial de 5 años, tras los cuales se realizará una revisión de su efectividad y se harán las modificaciones que sean necesarias.

Adicionalmente a ésta propuesta del Ejecutivo, se viene tramitando desde el Legislativo un proyecto de ley que busca legislar las actividades de las empresas canadienses en el exterior -proyecto de ley C-300- impulsado por el MP Hon. John McKay del Partido Liberal, que busca promover prácticas ambientales que aseguren la protección y promoción de los derechos humanos con relación a las actividades de corporaciones canadienses en el sector minero y petrolero.<sup>378</sup> El C-300 pasó sus dos primeras revisiones en abril 22 de 2009 con 137 votos a favor y 133 votos en contra. Durante la sesión parlamentaria actual, el proyecto será revisado cláusula por cláusula por el Comité Permanente de Relaciones Internacionales y Desarrollo Internacional. De ser aceptado por este comité, el proyecto será devuelto a la cámara baja del parlamento para ser sometido a una tercera votación. De ser aprobado en su forma actual, el proyecto de ley ofrecerá las siguientes ventajas:

---

<sup>377</sup> Con relación al primer punto, el reporte cita como ejemplo de una de sus iniciativas exitosas el caso de Perú, donde CIDA ha trabajado de manera coordinada con el gobierno, las compañías mineras y las comunidades afectadas por actividades mineras para promover un marco regulatorio. De esta manera, CIDA ha contribuido a la resolución de conflictos y el establecimiento del diálogo.

<sup>378</sup> <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Docid=3658424&file=4>

- Implementará normas laborales, ambientales y de derechos humanos a las que las empresas extractivas que reciben apoyo del gobierno canadiense tendrán que someterse.
- Establecerá un mecanismo de quejas mediante el cual comunidades afectadas podrán apelar al gobierno canadiense si las empresas no están cumpliendo con las normas establecidas.
- Establecerá sanciones financieras para aquellas compañías que no las cumplan.

En este sentido, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley propuesto por el MP McKay contradice el espíritu de la política que ha establecido el Ejecutivo para incentivar la adopción de buenas prácticas en RSE. Mientras que las líneas de acción propuestas (por el Ejecutivo) se basan en incentivos, y por ende implican una concepción de la RSE como una actividad voluntaria, el proyecto de ley que se tramita en el Legislativo se basa en sanciones legales. Teniendo en cuenta la polarización en el parlamento reflejada en la votación de la cámara baja frente al proyecto de ley, las posibilidades de que el proyecto de convierta en ley son pocas. En efecto, el temor en algunos sectores es que si se implementan controles demasiado estrictos, estas empresas podrían migrar a países donde los controles son menos exigentes.

## II. REFORZANDO LA INTERVENCIÓN.

Si bien la intervención de ACIDI estará enmarcada dentro de la concepción de la RSE como una actividad voluntaria que responde mejor a incentivos en vez de sanciones - cuestión plasmada en el reporte institucional “Building the Canadian Advantage: A CSR Strategy for the International Extractive Sector”- necesitará **entrar en diálogo** con las propuestas que plantean mayores controles sobre la iniciativa privada que nacen no sólo desde el propio debate canadiense sino que también constituyen preocupaciones desde los países receptores. Diálogo que implicará no sólo el cOompartir y contrastar puntos de vista sino que implicará el desarrollo de estrategias que desde este paradigma hegemónico de la RSE ofrezca respuestas y estrategias de intervención sobre las problemáticas surgidas desde y alrededor de las industrias extractivas en general y de la actividad minera en particular.

Como se ha visto, un alto de la actividad minera en Perú depende de las inversiones canadienses. De manera genérica en la sección de conflictos sociales, las zonas en las que la mayoría de las empresas canadienses operan en Perú presentan una serie de dificultades y tensiones que en muchas ocasiones son exacerbadas por la presencia de estas empresas. En efecto, se puede observar un claro patrón entre la presencia de estas empresas y la erupción de conflictos. De acuerdo a información recopilada por el McGill Research Group Investigating Canadian Mining in Latin America (MICLA), muchas de las

regiones donde se presentan estos conflictos coinciden con la presencia de empresas mineras de origen canadiense:



1. Elaboración: McGill Research Group Investigating Canadian Mining in Latin America (MICLA)
2. Fuente: Base de datos MICLA "Canadian Extractive Industry in Latin America, 1990-2007"

| Compañía             | Comunidad                          |
|----------------------|------------------------------------|
| Barrick Gold         | Ancash                             |
| Barrick Gold         | Condorhuian                        |
| Barrick Gold         | Huaraz                             |
| Barrick Gold         | Otuzco (La Libertad)               |
| Fortuna Silver Mines | Caylloma / cuenca del rio Santiago |
| GoldHawk             | San Mateo                          |
| Manhattan Minerals   | Tambogrande                        |
| Noranda              | Huaraz                             |
| Peru Copper Inc      | Morococha                          |

|                                   |                            |
|-----------------------------------|----------------------------|
| Peru Copper Inc                   | Tuctu                      |
| Teck Cominco                      | Huaraz                     |
| Vanessa Ventures                  | Juan Castro Blanco         |
| Barrick Gold/Barrick Misquichilca | Alto Chicama. La Libertad, |
| Central Sun Mining.               | Villa Sandino              |

Por otro lado, y a pesar de que las cifras macroeconómicas demuestran que las actividades mineras producen un porcentaje de ingresos importante para Perú, el panorama cambia cuando estas cifras son vistas desde el nivel local. En efecto, Según la investigadora Roxana Barrantes, entre los primeros años del boom minero (1995-2001), muchas de las regiones en las cuales operan industrias mineras vieron un impacto insignificante en su situación de pobreza.<sup>379</sup> Esto se debe en parte a problemas por parte de los entes gubernamentales a nivel nacional y regional para ejecutar los recursos recaudados mediante el canon minero. En efecto, de acuerdo a cifras recaudadas por la Empresa Consultora Perú Descentralizado, en el año 2007, todos los Ministerios del Gobierno Nacional ejecutaron el 61.3 % del presupuesto de inversiones, mientras que los Gobiernos Regionales ejecutaron en promedio 50.5%. Para el 2008, la capacidad de ejecución de los mismo se había reducido a 50.3% para el gobierno nacional, 43.6% para los Gobiernos Regionales, y 52.4% para las Municipalidades Provinciales.<sup>380</sup> Como resultado, muchos de los beneficios que se podrían derivar de los recursos recaudados mediante el canon minero no se logran materializar.

Otras investigaciones<sup>381</sup> también han dado cuenta de este fenómeno, señalando que la asociación positiva entre minería y disminución de la pobreza se da básicamente en las familias urbanas, y no rurales. En estas últimas se ha llegado a una paradoja: si bien hay una menor tasa de pobreza en las zonas con presencia minera que en las que no, *hay correlaciones negativas en el acceso al servicio de agua y desagüe y una mayor incidencia de enfermedades crónicas*<sup>382</sup>.

<sup>379</sup> BARRANTES, Roxanna. Minería, Desarrollo y Pobreza en el Perú. Documento de trabajo. Instituto de Estudios Peruanos.

<sup>380</sup> PERU DESCENTRALIZADO. Ejecución de presupuesto de inversiones. Disponible en : <http://www.perudescentralizado.com/desc.htm>

<sup>381</sup> ORIHUELA, José Carlos, PAREDES, Maritza Y ZEGARRA Eduardo. *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impacto y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo 51. GRADE - CIES (Grupo de análisis para el Desarrollo y el Consorcio para las Investigaciones Económicas y Sociales). Lima. 2007.

<sup>382</sup> Op cit p. 7

### Impactos estimados por la minería en hogares urbanos andinos

|                                    | con<br>minería | sin minería<br>(emparej.) | diff   | %<br>impacto | error-<br>est | valor t | sign |
|------------------------------------|----------------|---------------------------|--------|--------------|---------------|---------|------|
| <b>Hogares urbanos (n=572)</b>     |                |                           |        |              |               |         |      |
| Ingreso familiar per cápita        | 5,222          | 4,510                     | 712    | 15.8%        | 385           | 1.850   | *    |
| Gasto familiar per cápita          | 4,075          | 3,805                     | 270    | 7.1%         | 211           | 1.279   |      |
| Ingreso agropecuario               | 901            | 918                       | -18    | -1.9%        | 170           | -0.103  |      |
| Proporción de ingreso agropecuario | 8.5%           | 10.6%                     | -2.2%  | -20.4%       | 1.3%          | -1.623  |      |
| Familia agraria                    | 5.8%           | 8.2%                      | -2.4%  | -29.8%       | 1.5%          | -1.687  | *    |
| Familia pobre                      | 39.3%          | 46.3%                     | -7.0%  | -15.1%       | 2.8%          | -2.473  | **   |
| Tiene agua potable                 | 85.7%          | 83.9%                     | 1.7%   | 2.1%         | 2.1%          | 0.849   |      |
| Tiene desagüe                      | 61.9%          | 71.9%                     | -10.0% | -13.9%       | 2.6%          | -3.812  | **   |
| Enfermedad crónica (algún miembro) | 5.1%           | 2.4%                      | 2.6%   | 107.1%       | 1.1%          | 2.366   | **   |
| Enfermedad aguda (algún miembro)   | 10.0%          | 6.1%                      | 3.8%   | 62.9%        | 1.6%          | 2.409   | **   |

FUENTE: ORIHUELA, José Carlos, PAREDES, Maritza Y ZEGARRA Eduardo. *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impacto y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo 51. GRADE - CIES (Grupo de análisis para el Desarrollo y el Consorcio para las Investigaciones Económicas y Sociales). Lima. 2007. (p. 39).

En el caso de de los hogares rurales andinos, existe una relación positiva ante la presencia de minería *en los hogares con mayores activos, como educación del jefe de hogar*<sup>383</sup>.

<sup>383</sup> Op cit p. 49

### Impactos estimados por la minería en hogares rurales andinos

|                                    | con<br>minería | sin minería<br>(emparej.) | diff   | %<br>impacto | error-<br>est | valor t | sign |
|------------------------------------|----------------|---------------------------|--------|--------------|---------------|---------|------|
| <b>Hogares rurales (n=416)</b>     |                |                           |        |              |               |         |      |
| Ingreso familiar per cápita        | 1,915          | 1,729                     | 185    | 10.7%        | 134.4         | 1.380   |      |
| Gasto familiar per cápita          | 1,858          | 1,720                     | 138    | 8.0%         | 87.7          | 1.569   |      |
| Ingreso agropecuario               | 4,045          | 3,939                     | 105    | 2.7%         | 285.6         | 0.369   |      |
| Proporción de ingreso agropecuario | 57.4%          | 61.0%                     | -3.6%  | -5.9%        | 2.4%          | -1.515  |      |
| Familia agraria                    | 50.0%          | 52.9%                     | -2.9%  | -5.5%        | 3.3%          | -0.884  |      |
| Familia pobre                      | 70.7%          | 76.9%                     | -6.3%  | -8.1%        | 2.9%          | -2.176  | **   |
| Tiene agua potable                 | 33.7%          | 45.9%                     | -12.3% | -26.7%       | 2.8%          | -4.315  | **   |
| Tiene desagüe                      | 2.9%           | 3.8%                      | -1.0%  | -25.0%       | 1.1%          | -0.847  |      |
| Enfermedad crónica (algún miembro) | 7.0%           | 10.1%                     | -3.1%  | -31.0%       | 1.9%          | -1.650  | *    |
| Enfermedad aguda (algún miembro)   | 6.5%           | 7.2%                      | -0.7%  | -10.0%       | 1.7%          | -0.420  |      |

FUENTE: ORIHUELA, José Carlos, PAREDES, Maritza Y ZEGARRA Eduardo. *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impacto y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo 51. GRADE - CIES (Grupo de análisis para el Desarrollo y el Consorcio para las Investigaciones Económicas y Sociales). Lima. 2007. (p. 39).

Este tipo de observaciones ha dado origen a un debate dentro de ciertos sectores respecto a la capacidad de la RSE de contribuir al desarrollo local y sobre cómo mejorar sus estrategias para la disminución de conflictos sociales y el aumento de la aceptación social del sector. Académicos como Rhys Jenkins, Michael Blowfield, Jędrzej George Frynas y Peter Newell critican la adopción del modelo de RSE por parte de las agencias de desarrollo como herramienta para solucionar los retos de desarrollo internacional. Jenkins, por ejemplo, critica la falta de enfoque en la reducción de pobreza que caracteriza la gran mayoría de programas de RSE.<sup>384</sup> Blowfield, por su parte, reprocha la manera en la que los valores en intereses del sector empresarial guían los programas de RSE, al punto en el que las necesidades de las comunidades locales pasan a un segundo plano.<sup>385</sup> Frynas, en cambio, critica la RSE por la limitación local de su enfoque, lo que hace que muchos de estos programas se realicen de manera aislada y sin tomar en

<sup>384</sup> JENKINS, Rhys. Globalization, Corporate Social Responsibility and poverty. *International Affairs* 81, 3 (2005) 525–540

<sup>385</sup> BLOWFIELD, Michael. Corporate Social Responsibility: reinventing the meaning of development? *International Affairs* 81, 3 (2005) 515–524

consideración las estrategias y políticas más amplias de la agenda de desarrollo.<sup>386</sup> Newell, finalmente, considera que el rango de asuntos en los que la RSE trabaja es demasiado limitado.<sup>387</sup>

Mas allá del debate académico y las limitaciones expuestas, la realidad es que en el corto y mediano plazo tanto ACDI como otras agencias de cooperación se regirán bajo los principios tradicionales de la RSE; cuestión que nos lleva a preguntarnos al tipo de incentivos de tipo estratégicos que se puedan ofrecer al sector minero operando en Perú. En efecto, puesto que la estrategia está basada en el principio de voluntariedad, es necesario dar mayores incentivos a las empresas para ir más allá de sus obligaciones legales para contribuir al desarrollo socioeconómico de las regiones en donde operan. Igualmente, la falta de mecanismos de rendición de cuentas afecta el nivel de confianza de las partes respecto al compromiso de las empresas frente a los retos de desarrollo del país.

Lo anterior no implica, sin embargo, que las empresas no puedan desempeñar un papel importante en la agenda de desarrollo de Perú. En efecto, el sector minero es un actor esencial para cualquier proceso que busque contribuir al desarrollo del país. No obstante, las necesidades de desarrollo del país están centradas en ciertos temas “estructurales” que de no ser resueltos, opacarán cualquier adelanto que produzcan los programas impulsados por el sector minero.

Tal vez el caso más emblemático de esta problemática sea el caso de la comunidad de Tambogrande, relacionado al caso de la empresa canadiense “Manhattan Minerals”, que intentó desarrollar actividades de explotación a tajo abierto.

### Caso: Tambogrande

El distrito de Tambo Grande es uno de los nueve distritos que conforman la Provincia de Piura, ubicada en el Departamento de Piura y perteneciente a la Región Piura en el norte de Perú. Con una población de cerca de 16.000 habitantes, el 63% de la población de Tambogrande vive en condición de pobreza según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).<sup>388</sup> La producción agrícola representa la mayor actividad económica de la ciudad, la cual produce grandes cantidades de mangos, limones, arroz, algodón, caléndula y maíz.

En este contexto, la empresa “Manhattan Minerals” de Vancouver, aprovechando las condiciones favorables para la inversión creadas por la refirma estructural que ocurrió en Perú durante la década de los 90, empezó a realizar actividades de exploración alrededor del casco urbano en

<sup>386</sup> FRYNAS, Jędrzeg George. The false developmental promise of Corporate Social Responsibility: evidence from multinational oil companies. *International Affairs* 81, 3 (2005) 581-598

<sup>387</sup> NEWELL, Peter y FRYNAS, Jędrzeg George (2007). “Beyond CSR? Business, poverty and social justice: an introduction”, *Third World Quarterly*, 28:4,669 — 681

<sup>388</sup> INEI. Informe Técnico N° 002-Abril 2002

1999 con el visto bueno del gobierno central. Como resultado de estas exploraciones, se logró establecer que grandes cantidades de depósitos minerales de oro, plata, cobre y zinc se encontraban directamente debajo de Tambo Grande. Con el fin de explotar estos depósitos, “Manhattan Minerals” propuso reasentar alrededor de la mitad de la población a una nueva zona donde la empresa proveería la infraestructura pública y acomodaciones necesarias.

La población local, sin embargo, se opuso radicalmente a la negándose a ser reasentados e invocando temores sobre posibles riesgos ambientales, la comunidad local organizó varios frentes de defensa que buscaron bloquear las operaciones de la empresa mediante protestas, paros cívicos y bloqueos. La oposición a las actividades de la empresa llevó a que se realizara una consulta popular el 2 de junio de 2002, la cual fue auspiciada por el alcalde de Tambo Grande y los líderes de los frentes de defensa.<sup>389</sup> Mediante esta consulta se estableció que alrededor del 94% de la población local se oponía a la explotación de los depósitos minerales en su localidad. Luego de enfrentar distintos obstáculos, el gobierno peruano declaró que la empresa “Manhattan Minerals” no cumplía con los requisitos ambientales y financieros para desarrollar el proyecto de Tambo Grande.<sup>390</sup>

A pesar de que la empresa invirtió \$1.457.849 de dólares en 50 proyectos socioeconómicos - programas de alfabetismo, construir pozos, proveer equipos técnicos para la estación de televisión local y financiar cursos preuniversitarios para estudiantes de la región<sup>391</sup> - éstas no dieron resultados en términos de conciliación de intereses entre la empresa y la comunidad.

En ese sentido, el caso de Tambo Grande muestra claramente las limitaciones del modelo de RSE y la necesidad de crear mejores y mayores espacios de diálogo social y de transformación de conflictos. Así mismo, muestra la necesidad de implementar el derecho a la consulta como parte de los mecanismos de resolución y transformación de conflictos<sup>392</sup> dentro del espíritu del convenio 169 que re-coloca al Estado en las relaciones empresa – comunidad local como garante de derechos tanto para la seguridad jurídica de los inversionistas como de los derechos de las comunidades.

**En síntesis, y tal como está pensada la estrategia de RSE, su impacto sobre los dos temas de mayor preocupación, la conflictividad social y la lucha contra la pobreza serán de alcance muy limitado sino viene acompañado de una estrategia integral que combine:**

<sup>389</sup> El proceso de votación fue monitoreada por ocho observadores de Transparencia-Piura, 3 del Instituto de Estudios Electorales, y cerca de 10 observadores internacionales de distintas organizaciones.

<sup>390</sup> Time Magazine. “Mining Not Golden.” Octubre 27, 2003

<sup>391</sup> Op cit

<sup>392</sup> Por ejemplo, la falta de claridad respecto a los recursos legales a disposición de los gobiernos locales causó fricciones entre el gobierno central y el gobierno local. Mientras que el gobierno de Tambo Grande argumentaba que la oposición manifestada mediante la consulta popular era causa suficiente para detener las operaciones de “Manhattan Minerals”, el gobierno central sostenía que el proceso se había realizado de manera irregular y que los resultados de la consulta no eran vinculantes. De acuerdo a esta tesis, el Ministerio de Energía y Minas sería el único organismo con la facultad de tomar decisiones respecto a la viabilidad de las operaciones mineras. Rights and Democracy, “Gold and Land: Democratic Development at Stake”, Junio 1, 2002: <http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?id=1345&page=9&subsection=catalogue>

1. Consulta a las poblaciones locales, en el tenor del Convenio 169 que busca un proceso de diálogo, búsqueda de consenso y en caso de no arribar a uno, reparaciones justas que incluyan compensación económicas y sociales. Esto implica el favorecer un espacio de tolerancia democrática con las organizaciones sociales críticas a las industrias extractivas –que van desde grupos ambientalistas a movimientos indígenas- así como implementar canales de diálogo político.
2. El fortalecimiento de espacios institucionales para la canalización de los conflictos y la representación de intereses. Si bien actualmente Canadá brinda un sustantivo soporte para el funcionamiento de Defensoría del Pueblo, principal organismo de monitoreo de conflictos sociales, es fundamental que los otros sectores involucrados del ejecutivo y en especial, de las regiones y con gobiernos locales para generar en el estado habilidades para el diálogo, el consenso y la transformación de conflictos. Así por ejemplo, urge el fortalecimiento del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos INDEPA<sup>393</sup> y el impulso de su descentralización. Promover y reflexionar sobre el uso de metodologías de transformación de conflictos como negociación o arbitraje.
3. Soporte técnico a los actores de la sociedad civil para generar y fortalecer la cultura del diálogo y desarrollar habilidades de cabildeo, vocería pública y propuesta dentro del marco democrático. La experiencia de la Mesa de Diálogo post Bagua ha sido un buen ejemplo de los acuerdos a los cuáles se puede arribar entre el estado y la sociedad. Especialmente relevante la experiencia canadiense para el fortalecimiento del Instituto Indigenista Interamericano.
4. Brindar apoyo político e invocación permanente a sectores en el gobierno para el cumplimiento de los acuerdos nacidos del diálogo social y su expresión en reformas legislativas e institucionales.
5. Actuar a nivel local y regional para impulsar el uso del canon minero transferido a las regiones -para su uso en proyectos de inversión pública- que prioricen programas de desarrollo alternativo para las comunidades que han sido afectadas por el ingreso de las industrias extractivas en territorios agrícolas o forestales, acorde con los saberes locales y regionales.

---

<sup>393</sup> Institución creada en el marco de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado -Ley N° 27658- a través de la Ley N° 28495. En el marco de la descentralización, el INDEPA tiene la tarea de *coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad* de los mencionados pueblos.

6. Impulsar reformas de otros sectores involucrados en los procesos de exploración y explotación democrática que impulsen: el registro nacional de territorios que ordene el registro de propiedades (individuales y colectivas), delimitación de jurisdicciones (inter regionales y entre los propios gobiernos locales), transparencia de los procesos de licitación de empresas mineras, contratos de exploración/explotación, etc.
7. Cooperación técnica para la implementación de programas de saneamiento de pasivos ambientales de antiguos proyectos mineros. Según la Defensoría del Pueblo, existen<sup>394</sup>, 610 casos cuyo costo total se ha identificado en cerca de 200 millones de dólares americanos que no cuentan con ninguna asignación presupuestal para ello.
8. Impulsar estudios e investigaciones para el estudio de los conflictos sociales, en especial, socioambientales desde perspectivas jurídicas, políticas, sociológicas, ambientales, antropológicas, etc. Que ayuden a entender la complejidad y multi dimensionalidad del fenómeno.

En el caso concreto de la **minería artesanal**, se debe empezar por el reconocimiento del marco legal vigente que permita identificar competencias sobre quién tiene qué responsabilidades y dónde. La asistencia técnica a los gobiernos regionales para la elaboración de su catastro regional es fundamental.

- a. Control ambiental y el tratamiento de pasivos ambientales del sector, tarea que debe involucrar no sólo a los trabajadores mineros sino también a aquellos que directamente negocian e interactúan con ellos. Es urgente, por ejemplo, la regularización y control del mercado de mercurio y pólvora (explosivos), altamente nocivos para la salud humana y el medio ambiente; así como la fiscalización del mercado del oro informal. Cabe mencionar que si bien los mineros artesanales son personas de muy bajos ingresos económicos, son parte de una cadena que involucra propietarios de terrenos que permiten y lucran con este tipo de trabajo informal y que involucra a autoridades locales, regionales e incluso empresas importadoras de maquinaria pesada.
- b. Para que la minería artesanal se constituya en un factor de desarrollo y no de promotor de inequidades y un factor contaminante, es importante sanear la actividad y propiciar cadenas productivas con estándares de derechos humanos y responsabilidad social empresarial. Y esto no será posible sin la formalización de todos los actores. Es preocupante en este sentido el que haya actores políticos directamente involucrados en este campo de la informalidad y que van desde

---

<sup>394</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Ante todo, el diálogo”. Lima. Noviembre del 2005.

congresistas, alcaldes<sup>395</sup>, autoridades regionales que se hacen “de la vista gorda”, *concesionarios mineros y sus equivocados criterios socioambientales, los organismos encargados de la vigilancia y su limitado presupuesto*<sup>396</sup>. Incluso de sabe que ya hay denuncias penales en curso contra dirigentes nativos que también participan de la minería artesanal de manera informal<sup>397</sup>. La tarea entonces pasa a la formalización de este sector que pasa por encontrar aliados en la cadena productiva de la que son parte, y esto incluye tanto a los titulares mineros, las comunidades, las plantas de procesamiento, acopiadores y comerciantes de oro; entre otros.

- c. Coda rama de desarrollo económico, la minería artesanal requiere de instituciones que velen e implementen garantías. Y esa, que es una labor básicamente del Estado –en este caso en concreto a los Gobiernos Regionales- compromete a la sociedad en su conjunto y eso va desde las grandes empresas que terminan siendo beneficiadas con la extracción del dorado metal (por ejemplo, varios líderes de opinión han señalado la importancia que podría tener el apoyo de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo en la labor de formalización de la minería artesanal y poder dejar atrás el discurso de la “minería buena y la minería mala” en términos ambientales)<sup>398</sup>.

En otras palabras, las probabilidades de que los programas de RSE previstos por el gobierno canadiense en Perú tendrá resultados muy limitados si no atiende de manera preferente otras problemáticas, ligadas al fortalecimiento institucional así como el apoyo político y técnico para la reforma de sectores claves. El problema de fondo que está además relacionado con los niveles de conflicto socioambientales está fuertemente ligado

---

<sup>395</sup> En el caso de Puno, el Congresista Oficialista Alfredo Tomás Cenzano y el Alcalde de Ituata son dueños de las concesiones en conflicto en la cuenca del Inambari, en Puno. Ambos han declarado que se encuentran en proceso de formalización.

<sup>396</sup> Declaraciones del Ministro del Medio Ambiente Antonio Brack. <http://elcomercio.pe/impres/notas/dirigente-nativo-se-dedica-mineria-ilegal/20091020/357322>

<sup>397</sup> Según se ha hecho público en los medios de comunicación, se ha iniciado un proceso penal contra Antonio Iviche, presidente de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (Fenamad), perteneciente al grupo étnico arakmbut quien además pretende postular a la presidencia del Gobierno Regional de Madre de Dios. Según la denuncia fiscal, Iviche fue encontrado durante una inspección de la Reserva Nacional de Tambopata a mediados del 2008 -en la zona de quebrada Palma Real Chico, incluida dentro de la zona de amortiguamiento de la reserva- trabajando con dos personas más extrayendo oro con un motor de 20 caballos de fuerza y una manguera de succión en el lugar. Iviche declaró que se encontraban dentro de la concesión minera de Elisa Saavedra Viaeja, esposa de Iviche, quien sí tiene una concesión, pero en otra zona. Tras la investigación preliminar en donde se estableció que las máquinas y equipos hallados le pertenecían y que Iviche no tenía autorización para extraer oro en esta quebrada (en la que además se halló pasivos mineros) éste dirigente afronta un proceso judicial en el Juzgado Penal Transitorio de Tambopata (expediente 2008-00642-0-2701-JR-PE-1) por delitos contra la ecología y los recursos naturales, en la modalidad de contaminación del medio ambiente. La fiscalía ha solicitado ó una pena privativa de libertad de dos años. Resumen extraído

de: <http://elcomercio.pe/impres/notas/dirigente-nativo-se-dedica-mineria-ilegal/20091020/357322>

<sup>398</sup> [http://www.rpp.com.pe/2009-10-10-torres-hay-actores-politicos-en-la-mineria-informal-\(10-10-09\)-noticia-op\\_214664\\_2.html](http://www.rpp.com.pe/2009-10-10-torres-hay-actores-politicos-en-la-mineria-informal-(10-10-09)-noticia-op_214664_2.html)

a la falta de garantías y de confianza en la relación entre empresas-estado-comunidades nativas o campesinas. Hay una percepción generalizada de que el estado, lejos de funcionar como garante de derechos individuales y colectivos, mantiene políticas de pro inversión a “todo-costo”. A esto se suma la débil presencia del estado en las zonas de conflicto, y la escasa capacidad de liderazgo de los gobiernos locales (y sus autoridades). En este sentido preocupa que los esfuerzos de Responsabilidad Social Empresarial sigan siendo vistos como una forma de “limpiar” o paliar las secuelas sociales y ambientales de los proyectos de inversión en industrias extractiva. En este sentido, es de especial importancia desarrollar una visión estratégica que añada a los procesos de gestión y transparencia, espacios de consulta a las comunidades y que sea justamente el Estado –y no la empresa- quien se haga cargo de los resultados en la construcción de consensos y/o en la promoción de procesos de negociación.

Resulta interesante la experiencia canadiense de avances en el reconocimiento de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas (o pueblos originarios como se les llama en el Canadá) así como en las negociaciones para el uso y explotación de territorios indígenas a través de árbitros independientes.

### **III. REFLEXIONES FINALES.**

Si bien esta sección ha focalizado su atención sobre el rol de la Responsabilidad Social Empresarial, por ser una de las estrategias priorizadas por ACIDI en su intervención en Perú, nos parecía importante culminar esta investigación con una reflexión que dé un paso más allá. El objetivo de esta investigación ha sido por un lado, brindar a ACIDI un panorama amplio y plural de las principales políticas en derechos humanos en el país así como profundizar lo que desde mi experiencia noté constituía la principal preocupación del equipo institucional en Lima y Ottawa, así como de otros funcionarios del gobierno con quien tuve ocasión de compartir ideas: los conflictos sociales.

En este sentido nos parece importante señalar a ACIDI que el Perú es un país complejo para la intervención en la búsqueda por el desarrollo pues no sólo enfrenta los retos propios de un país en vías de desarrollo (luchar contra la pobreza, estabilidad del sistema económico y político, la protección de los grupos más vulnerables) sino que además esta constituye una sociedad post conflicto marcada por deficiencias estructurales del estado para afianzar la gobernabilidad y profundizar la democracia, ser garante de derechos fundamentales como la vida y la integridad y con altos niveles de exclusión social. La intervención de ACIDI debe poder *situarse* en este contexto sin perder de vista las *contingencias* que esta combinación de factores puede acarrear.

Así por ejemplo, cuando se piensan en estrategias para la transformación de conflictos socioambientales debemos tener en cuenta no sólo la precariedad del marco normativo (falta de consulta, superposición de zonas, transposición de normas pro inversión con normas forestales, etc.) sino además la enorme desigualdad de los actores involucrados y la debilidad de instituciones del estado que protegen los intereses de los diversos grupos

involucrados (oficina de pro inversión, por ejemplo, y el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, amazónicos y afroperuanos – INDEPA). Esta combinación hará que un conflicto puntual ponga de manifiesto y exacerbe muchos otros conflictos latentes en la zona (falta de oportunidades, bajos niveles de desarrollo social, contaminación ambiental causada por otros factores, sensación de lejanía con estado central y sus instituciones, etc.). A su vez, y como señala Caballero Martín, también hay que contar con el factor social que lleva a situar la cultura de la confrontación como mecanismo de negociación<sup>399</sup>, marcado por exigencias maximalistas y de diversidad de intereses. Todo ello en áreas geográficas con escasa presencia del estado.

Desde hace algunos años, la propia sociedad civil canadiense viene reflexionando sobre el papel que oficinas como ACDI deben jugar en el mundo, habiendo elaborado un informe en el 2008 en que se señala como temas prioritarios para su intervención<sup>400</sup>:

1. Derechos de la mujer y la equidad de género
2. Educación y salud accesible para todos y todas
3. Derecho a la alimentación y medio ambiente sostenible para los agricultores
4. Construcción de justicia económica
5. Rendición de cuentas del sector empresarial
6. Promoción de la paz
7. Justicia económica global
8. Gobernabilidad democrática y ciudadanía
9. Construcción de un sistema democrático global (multilateralismo)
10. Eficiencia para la Cooperación

Coincidimos en con la priorización señalada y creemos que el objetivo principal de la intervención de las Agencias de la Cooperación Internacional en general, y de ACDI en particular deba ser una apuesta por la **profundización de la democracia** en sus diversas facetas: institucionalidad, derechos humanos, inclusión social, estado de derecho, transparencia y rendición de cuentas. Sin este objetivo, toda acción e inversión económica y política está destinada a no ser sostenible y precaria en sus resultados. Pasados casi 10 años de la transición podemos observar que si bien la democracia se ha instituido en su manifestación más institucional (elecciones libres, secretas y universales), también es cierto que siguen habiendo grandes brechas de gobernabilidad y con dificultades estructurales para la inclusión social. Y es este justamente un campo fértil para la Cooperación Internacional para hacer que la Ayuda al Desarrollo sea sostenible y eficiente.

---

<sup>399</sup> CABALLERO MARTÍN, Víctor. *El rayo que no cesa. Conflicto y conflictividad social 2009*. Lima. Asociación de Servicios Educativos Rurales – SER. 2009 (p.22).

<sup>400</sup> CANADIAN COUNCIL FOR INTERNATIONAL CO-OPERATION. *The Global Challenge to End Poverty and Injustice: a Canadian 10-point Agenda*. 2008.  
([http://www.ccic.ca/\\_files/en/resources/007\\_publications\\_2008-09\\_pub\\_list.pdf#page=5](http://www.ccic.ca/_files/en/resources/007_publications_2008-09_pub_list.pdf#page=5))

Para ellos podemos señalar tres niveles de acción identificables para reforzar la intervención. A nivel político, con la promoción de espacios de diálogo entre sociedad civil y estado (policy makers), de mediación, incidencia y acompañamientos de reformas y/o la promoción de pactos y consensos y/o de redes políticas para el debate público. A nivel de políticas públicas, sea a través de apoyo político o técnico para la promoción de un actuación dentro del “sistema estatal”. Y finalmente a nivel de la propia gestión pública, priorizando la formación y capacitación de decisores y funcionarios públicos - tanto en el diseño, implementación y evaluación de políticas como en gerencia social- la gestión del conocimiento e información e investigación aplicada y/o la modernización de estructuras administrativas.

Así mismo, constituye una fortaleza que ACIDI continúe su trabajo de apoyo a la sociedad civil y a instituciones tan importantes como la Defensoría del Pueblo. En especial con estos dos actores se sugiere implementar estrategias para:

- ✓ El fortalecimiento institucional, que permita el mantenimiento y la capacidad de incidencia pública.
- ✓ Desarrollo de capacidades, priorizando habilidades de vocería y observancia social
- ✓ Apoyo técnico para la evaluación por resultados de políticas públicas, con especial atención a aquellas que promocionan derechos.
- ✓ Impulso a espacios de diálogo social y de formación de liderazgo democrático (concertación, transformación de conflictos, uso de sistemas internacionales de derechos humanos). Promoción de la investigación y el debate académico

Y como recomendaciones para la propia ACIDI reforzar su sistema de evaluación en los programas de cooperación gobierno-gobierno, impulsando indicadores por resultados. Así mismo, impulsar intercambio de experiencias exitosas entre Canadá y Perú en temas de mutuo interés como pueblos indígenas, políticas medio ambientales, gobernabilidad territorial, etc. Así también, aprovechar el *expertise* canadiense en otra agendas no tratadas por esta investigación como la ambiental, en especial, en el tratamiento de residuos sólidos, purificación de aguas servidas, agricultura ecológica, energía alternativa (solar, eehólica), etc.

Finalmente, parte de los retos a asumir por ACIDI actuar en un ámbito en cual el Estado Peruano no cuenta con objetivos estratégicos o grandes metas que se plasmen en políticas públicas, lo que lleva a las Agencias de Cooperación a priorizar líneas de trabajo sin estar muy segura de que los gobiernos van a seguir una continuidad. Justamente por ello es fundamental avanzar sobre los acuerdos ya consensuados como lo pueden ser las políticas del Acuerdo Nacional o los Planes Nacionales o sectoriales. Si la Cooperación no toma en cuenta estas herramientas dentro de sus propios instrumentos programáticos, nos encontraremos con un campo disperso de Ayuda al Desarrollo, imposible de medir en sus resultados y con un impacto limitado a pesar de los montos ejecutados.

## AGRADECIMIENTOS

Esta Investigación no hubiera sido posible sin la colaboración de muchas personas que recibieron al equipo de investigación para darnos entrevistas y colaborar con la elaboración de este documento de trabajo. A todos ellos<sup>401</sup> les agradecemos su tiempo y su espíritu propositivo para continuar en el trabajo de la promoción y profundización de los derechos humanos y la democracia en el Perú.

A las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios en Lima,

Miguel Huerta, de la Comisión de Derechos Humanos - Comisedh

David Lobatón, del Instituto de Defensa Legal - IDL

Francisco Soberón, de la Asociación Pro derechos Humanos - Aprodeh

Carlos Landeo y Ronald Gamarra, de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Ercilio Moura, del Centro de Asesoría Laboral del Perú - Cedal

Germán Vargas, de la Asociación Paz y Esperanza

Hernán Maldonado, del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP

Luis Aguilar, de la Comisión Andina de Juristas - CAJ

Blanca Fernández, del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

María Ysabel Cedano, del Centro para la Defensa de Derecho de las Mujeres - DEMUS

Ismael Vega, de Consejería de Proyectos - PCS

Sofía Macher y Jairo Rivas, del Consejo de Reparaciones

Gisela Vignolo, de la Adjuntía de Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo

Elizabeth Salmón, del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Carolina Loayza, de la Dirección de Derechos Humanos del Colegio de Abogados de Lima

Juan Pablo Vegas, de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores

Javier Torres, de la Asociación de Servicios Educativos Rurales SER

Félix Grández, de la Mesa de Concertación Lucha contra la Pobreza

Inés Arias, de Forum Solidaridad Perú y representante del Grupo de Trabajo contra la Corrupción

Cristian Correa, del International Center for the Transitional Justice con sede en Nueva York

A los miembros del subgrupo de Derechos Humanos:

Luis Puentes, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID

Annika Anchorena, de la Agencia sueca para el Desarrollo Internacional ASDI

Ana Santos, de Punto Focal Derechos Humanos de la Delegación de Comisión Europea en el Perú

Gabriela Elgegren, agregada adjunta de cooperación de la Embajada de Bélgica

Raphael Trannoy, segundo consejero de la Embajada de Francia

Ellen M. Roof, del Programa Derechos Humanos y Asuntos Políticos de la Embajada del Reino de los Países Bajos

Dolores Cortés, de la Organización Internacional para las Migraciones OIM

Renate Ehmer, coordinadora del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH SIDA ONUSIDA

Mario Solari, Oficial de Programas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

Ulrich Goedeking, Coordinador del Programa “Servicio Civil por la Paz” del Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica DED

Maki Kato, especialista de Políticas Sociales de UNICEF

Cecilia Velasco, de la United States Agency for International Development USAID

A la activa sociedad civil en Montreal que asistió a nuestro workshop en McGill,

Ronald Rojas, de Focal

Fiona Meyer Cook, d CICC - Canadian Council for International Cooperation

Jean Pierre Chabot, de Explorim Inc.

Jan Boon

Michael Simpson de One Sky

Stephanie Rousseau de la Universidad de Laval

Cynthia Milton de la Universidad de Montreal

Sonia Laszlo y Daviken Studnicki-Gizbert de la Universidad de McGill

Pascale Bernier de Desarrollo y Paz, por su incondicional apoyo

A los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores en Ottawa, en especial, a Robert Logie, por su interés en este documento de trabajo. Al equipo de ACDI en Lima y Ottawa por la oportunidad y el diálogo permanente, en especial a Orieta, Simeon y Pascale.

A mi asesor Philip Oxhorn del Institute for the Study of International Development y a Iain Blair por su apoyo permanente en mi estancia en Montreal

Y a los asistentes de investigación, Gisela Fernández, Renata Begraglio, José Luis Gargurevich y Nicolás de Guzmán por su excelente trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL. *Informe de Seguimiento 2006 – 2008*. Lima. 2009.

AGUILAR GARZA, Claudia. “El fortalecimiento de lo público: una tarea de largo plazo. Una mirada desde la cooperación internacional al desarrollo”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. 4-7 de Noviembre del 2008.

AMNISTIA INTERNACIONAL. Perú: conclusiones y recomendaciones tras la visita de Amnistía Internacional a Perú. 2009. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR46/011/2009/es/22c29268-aaa39aa-b7cb-3ceb87886841/amr460112009es.html>

APRODEH – ICTJ. *Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las Reparaciones Colectivas en el Perú*. Lima. 2008.

APRODEH – ICTJ. *Sistema de vigilancia de reparaciones. Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas – Etapa II*. Lima. 2009.

ARAMBURÚ, Carlos. *Informe Compilatorio: El Programa JUNTOS, Resultados y Retos*. Lima. 2009. (p. 22). [http://www.juntos.gob.pe/evaluacion\\_externa.php](http://www.juntos.gob.pe/evaluacion_externa.php)

BANCO MUNDIAL. "Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú." Lima: Banco Mundial 2005.

BARRANTES, Roxanna. Minería, Desarrollo y Pobreza en el Perú. Documento de trabajo. Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://ibcperu.nuxit.net/doc/isis/6177.pdf>

BASOMBRÍO, Carlos. *Delito e inseguridad ciudadana*. Instituto de Defensa Legal. Lima. 2007.

BEITZ, Charles. *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*. Princenton University Press. New Jersey. 1989.

BLAKE, Charles H. y MORRIS, Stephen D. (eds.). *Corruption and Democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh. 2009.

BLOWFIELD, Michael. Corporate Social Responsibility: Reinventing the Meaning of Development? *International Affairs* 81, 3 (2005) 515–524

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1989.

CABALLERO MARTÍN, Víctor. *El rayo que no cesa. Conflicto y conflictividad social 2009*. Lima. Asociación de Servicios Educativos Rurales – SER. 2009.

CAMPBELL, Patricia y MAHONEY-NORRIS Kathlenn (Eds.) *Democratization and the Protection of Human Rights*. Paeger. Westport. 1998.

CAROTHERS, Thomas. “The end of the transitional paradigm”. EN: SAWARD, Michael (ed.) *Democracy. Critical Concepts in Political Science*. Routledge. NY. 2007.

CARROLL, Archie B. “Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct” (1999) *Business Society* 1999; 38; 268

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos de las Américas*. OEA. 2006 (OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 17 de marzo del 2006).

COOPERACIÓN. *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Lima. 2009 (documento de trabajo)

CANADIAN COUNCIL FOR INTERNATIONAL CO-OPERATION. *The Global Challenge to End Poverty and Injustice: a Canadian 10-point Agenda*. 2008. ([http://www.ccic.ca/\\_files/en/resources/007\\_publications\\_2008-09\\_pub\\_list.pdf#page=5](http://www.ccic.ca/_files/en/resources/007_publications_2008-09_pub_list.pdf#page=5))

CHAVEZ, Carmela. *Plan regional de derechos humanos de Junín*. Asociación Transparencia, Centro de Asesoría Laboral – CEDAL, Mesa de Trabajo en Derechos y Gobierno regional. Junín. 2009.

CIUDADANOS AL DÍA. *Boletín CAD* nro 74. Noviembre del 2009. Lima.

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual 2008. Lima.

DARENDORFF, Ralph. *Ley y Orden*. Cuadernos Civitas – Madrid. 1994. 197p.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima. 2005.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 134. “La Salud de las Comunidades nativas un reto para el estado”. Lima 2008

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales Nro. 66*. Lima. Agosto 2009.

DE GREIFF, Pablo y DUTHIE, Roger (eds). *Transitional Justice and Development. Making Connections*. International Center for transitional justice. Aocial research Conucil. New York. 2009.

DE LANGEN, Maaire y BARENDRECHT, Mauris. “Legal Empowerment of the Poor”. EN: DE JONG Jorrit y RIZVI, Gowher (Eds.) *The State of Access. Success and Failure of Demcoracracy to Create Equal Opportunities*. Ash Institutte for democratic governances and innovation - Harvard University. Brookings Institution Press. Washington D. C. 2008.

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA. *Building the Canadian Advantage: A Corporate Social Responsibility (CSR) Strategy for the Canadian International Extractive Sector*. Ottawa. Marzo 2009.

DERECHOS Y DEMOCRACIA. “Doe Run Perú en La Oroya: Impacto en los derechos de las mujeres” Disponible en: [http://www.dd-rd.ca/site/what\\_we\\_do/index.php?id=1489&lang=es&page=5&subsection=documents](http://www.dd-rd.ca/site/what_we_do/index.php?id=1489&lang=es&page=5&subsection=documents)

DE ZEEUW, Jeroen y KUMAR Krishna (ed.). *Promoting Democracy in Postconflict Societies*. Lyenne Rienner Publishers. London. 2006.

ENSING, Anna. *Child Labour in the Mining Sector of Peru. The IREWOC project on the Worst Forms of Child labour in Latin America*. International Research on Working Children - IREWOC. Amsterdam. 2008.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS - FIDH. *Informe Internacional del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos*. 2009.

FRIEDMAN, Steven “Democracy, Inequality and the Reconstitution in Politics”. EN: TULCHIN, Joseph S. and BROWN, Amelia (eds.). *Democratic Governance and Social Inequality*. Lynne Rienner Publishers. Colorado. 2002

FRYNAS, Jedrzeg George. “The False Developmental Promise of Corporate Social Responsibility: Evidence from Multinational Oil Companies”. *International Affairs* 81, 3 (2005) 581–598

HARTLYN, Jonathan. “Democracy and Consolidation in Contemporary Latin America: Current Thinking and Future Challenges. EN: TULCHIN, Joseph S. and BROWN, Amelia. *Democratic Governance and Social Inequality*. Lynne Rienner Publishers. Colorado. 2002.

HYDEN, Goran, COURT, Julius and MEASE, Kenneth. *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from 16 Developing Countries*. Lynne Rienner Publishers. Boulder London. London. 2004. 280p.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Los Derechos Humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. San José. 2007.

INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA A.C. (INSYDE). *Reforma policial y Derechos Humanos: caso Perú. Mesa de debate entre Gino Costa Santolalla y Edgar Mohar Kuri*. Serie Cuadernos de Trabajo. Número 17. México D.F. 2006.

INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD (IPYS). *Informe de alertas sobre libertad de prensa*. Lima. 2008

JENKINS, Rhys. "Globalization, Corporate Social Responsibility and Poverty". *International Affairs* 81, 3 (2005) 525-540

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Consulta Popular de Revocatoria 2008. Autoridades municipales 2008*. Dirección de registros, estadísticas y desarrollo tecnológico. Lima. 2008.

KURAMOTO, Juana. *La minería artesanal e informal en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE. Lima. 2001.

LAHERA PARADA, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile. 2002. 299p.

LAWRENCE BARSCH, Russel. "The Right to Development as a Human Right: Results of the Global Consultation". EN: *Human Rights Quarterly* Nro 13. Johns Hopkins University Press. 1991 (p.322-338).

LAMOUNIER, Bolivar. "Introduction: Globalization, Social Inequality and Democracy". EN: TULCHIN, Joseph S. and BROWN, Amelia (eds.). *Democratic Governance and Social Inequality*. Lynne Rienner Publishers. Colorado. 2002.

LÓPEZ, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios*. Instituto de Diálogo y Propuestas.

*Hatun Willacuy*. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

MC CARTHY-ARNOLDS, EILEEN. "Human Rights, Development and Democracy: Conceptual Challenges". EN: CAMPBELL, Patricia y MAHONEY-NORRIS Kathlenn

(Eds.) *Democratization and the Protection of Human Rights*. Paeger. Westport. 1998. (p. 15-29).

MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS DEL PERÚ. *Anuario Minero 2008*. Lima. Enero 2009

MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS DEL PERÚ. *Evaluación Ambiental Territorial Cuenca Madre De Dios*. Lima. Diciembre 1997

MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS DEL PERÚ. *Reporte Ejecutivo de Variables Económicas y Mineras*. Lima. Agosto 2009

MOSQUERA, Cesar. “Estudio Diagnóstico de la Actividad Minera Artesanal en Madre De Dios” Lima: CooperAcción 2009

NACIONES UNIDAS. State Of The World’s Indigenous Peoples. Disponible en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP\\_web.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf)

NEWELL, Peter y FRYNAS, Jędrzej George (2007). “Beyond CSR? Business, Poverty and Social Justice: an Introduction”. *Third World Quarterly*, 28:4,669 — 681

O’DONNELL, Guillermo. “Notas sobre la democracia en América Latina”. EN: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD. 2006.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT. *Niños que trabajan en la minería artesanal de oro en el Perú. Estudio Nacional sobre el trabajo infantil en la minería artesanal*.

ORIHUELA, José Carlos, PAREDES, Maritza Y ZEGARRA Eduardo. *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impacto y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo 51. GRADE - CIES (Grupo de análisis para el Desarrollo y el Consorcio para las Investigaciones Económicas y Sociales). Lima. 2007.

OXFAM AMERICA. *Mining Conflicts in Peru: Condition Critical*. Boston – D.C. 2009.

PERU DESCENTRALIZADO. Ejecución de presupuesto de inversiones. Disponible en: <http://www.perudescentralizado.com/desc.htm>

PLADES. “Enfoques de Propuestas Elaboradas para Normar La Subcontratacion Laboral en el Peru y Acciones a Seguir”: <http://www.plades.org.pe/opiniones/pdf/op-enfoque-propuestas-subcontratacion.pdf>

PNUD. Informe Anual 2009. *Cumpliendo los compromisos*.

PNUD. *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2004.

PROYECTA LAB. *Análisis de la Gobernabilidad Estratégica del Perú. Contexto y Oportunidades de Programación para ACDI*. Lima. 2009.

PROYECTO GAMA. *La luz al final del túnel. La inclusión de los excluidos. Legalización de la minería artesanal*. Lima. 2005.

SALOMÓN, Marta. “El papel de la justicia en los procesos de reconciliación”. EN: *Universitas: revista de filosofía, derecho y política*. Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas". Madrid. Nro 2. 2005. (p. 37-62)

SCHEDLER, Andreas. “What is Democratic Consolidation?”. EN: *Journal of Democracy* 9.2 1998. The Johns Hopkins University Press. Washington D.C. (p.91-107).

SCHEDLER, Andreas. “Measuring Democratic Consolidation” EN: SAWARD, Michael (ed.) *Democracy. Critical Concepts in Political Science*. Routledge. NY. 2007.

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA. *La Importancia de la Minería en la Economía Peruana*. Lima. Julio 2008

SODARO, Michael. *Política y Ciencia Política: una introducción*. Mc Graw Hill. Madrid. 2006. 356p.

THE ECONOMIST. “Halting the Rush Against Gold.” Febrero 3, 2005

TIME MAGAZINE. “Mining Not Golden.” Octubre 27, 2003

UNICEF. *The State of the World’s Children*, 1997. New York.

UVIN, Peter. *Human Rights and Development*. Kumarian Press. 2004. Blommfield.

# ANEXOS

## ANEXO I

### SÍNTESIS DEL MARCO NORMATIVO DEL ESTADO PERUANO RESPECTO A SUS OBLIGACIONES EN DERECHOS HUMANOS

A nivel internacional existe un amplio número de instrumentos normativos y lineamientos concertados que orientan las acciones de los Estados en materia de satisfacción de derechos, de manera que generan estándares que los mismos gobiernos deben acatar a efectos de no incurrir en incumplimiento de obligaciones internacionales.

Uno de estos instrumentos, tal vez el referente principal en materia de derechos, es la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948. Esta, de la misma manera que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el mismo año por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, si bien por su naturaleza jurídica de “Declaración” no debieran resultar vinculantes para los Estados, por el hecho de reconocer principios universalmente aceptados por toda la comunidad internacional son, al día de hoy, normas que debe ser cabalmente respetada por los diferentes Estados del mundo. Estos instrumentos recogen una serie de obligaciones para los Estados tanto en materia de derechos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales.

Asimismo, existe un amplio número de tratados, la mayoría de ellos ratificados por el Perú y que en virtud del artículo 55 de la Constitución forman parte del ordenamiento interno. Entre los principales tratados de derechos humanos obligatorios para el Perú podemos mencionar los siguientes:

- √ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en vigor para Perú desde el 28 de abril de 1978)
- √ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en vigor para Perú desde el 28 de abril de 1978)
- √ Convención Americana sobre Derechos Humanos (en vigor para Perú desde el 28 de julio de 1978)
- √ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en vigor para Perú desde el 4 de junio de 1995).
- √ Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial (en vigor para el Perú desde el 29 de setiembre 1971).
- √ Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en vigor para Perú desde el 13 de setiembre 1982)
- √ Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (en vigor para Perú desde el 13 de setiembre de 1982).
- √ Convención sobre los Derechos del Niño (en vigor para Perú desde el 4 de setiembre de 1990).

- √ Protocolo facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la pornografía (en vigor para Perú desde el 8 de mayo de 2002).
- √ Protocolo facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (en vigor para Perú desde el 8 de mayo de 2002).
- √ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará (en vigor para Perú desde el 4 de junio de 1996).
- √ Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (en vigor para Perú desde el 14 de setiembre de 2001).
- √ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en vigor para Perú desde el 13 de febrero de 2002).
- √ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en vigor para Perú desde el 28 de marzo de 1991)

Por otro lado, son muchas las **normas nacionales** que regulan los derechos humanos en el Perú siendo la norma fundamental la **Constitución Política de 1993**, que en su artículo 2 establece los derechos que las personas que viven en el Perú tienen, y que el Estado peruano está obligado a respetar. Esta lista de derechos protegidos no es cerrada, sino que es posible incorporar al ordenamiento interno otros derechos, en virtud del artículo 3 de la Constitución que establece que *la enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno*<sup>402</sup>.

**Derechos Fundamentales  
reconocidos por la Constitución Política del Perú**

| Derecho                             | Nº de artículo de la Constitución Peruana |
|-------------------------------------|---|
| Vida                                | Art. 2.1                                  |
| Identidad (nombre)                  | Art. 2.1                                  |
| Integridad moral, psíquica y física | Art. 2.1                                  |
| Libre desarrollo y bienestar        | Art. 2.1                                  |
| Igualdad ante la ley                | Art. 2.2                                  |
| Libertad de conciencia y religión   | Art. 2.3                                  |

<sup>402</sup> De esta manera, dicho artículo 3 ha dejado abierta la posibilidad de que en un futuro se reconozcan nuevos derechos. Tal es el caso del derecho al agua, o el derecho a la verdad, desarrollados a partir de pronunciamientos jurisprudenciales de tribunales internacionales de derechos humanos, y que hoy en día corresponden a cada una de las personas sometidas a la jurisdicción del Estado Peruano.

|   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| Libertad de información, opinión, expresión         | Art. 2.4                          |
| Acceso a la información                             | Art. 2.5                          |
| Intimidad   | Art. 2.6 y 2.7                    |
| Honor   | Art. 2.7                          |
| Libertad y propiedad intelectual                    | Art. 2.8                          |
| Inviolabilidad de domicilio                         | Art. 2.9                          |
| Inviolabilidad de documentos y comunicaciones       | Art. 2.10                         |
| Libertad de tránsito y residencia                   | Art. 2.11                         |
| Libertad de reunión                                 | Art. 2.12                         |
| Libertad de asociación                              | Art. 2.13                         |
| Libertad contractual                                | Art. 2.14                         |
| Trabajo   | Art. 2.15, 22, 23, 24, 25, 26, 27 |
| Propiedad   | Art. 2.16                         |
| Derechos políticos                                  | Art. 2.17, 31,                    |
| Identidad étnica y cultural (uso de idioma)         | Art. 2.19                         |
| Petición y respuesta                                | Art. 2.20                         |
| Nacionalidad  | Art. 2.21                         |
| A la paz, disfrute de tiempo libre y descanso       | Art. 2.22                         |
| Libertad y seguridad personal                       | Art. 2.24                         |
| Garantías del debido proceso                        | Art. 2.24.e                       |
| Principio de legalidad y no retroactividad          | Art. 2.24.d                       |
| Derechos del niño, adolescente, madre, adulto mayor | Art. 4                            |
| Protección de la familia                            | Art. 4, 5, 6                      |
| Salud   | Art. 7, 8, 9, 10                  |
| Seguridad Social                                    | Art. 11, 12                       |
| Educación   | Art. 13, 14, 15, 16, 17, 18       |
| Derechos sindicales                                 | Art. 28                           |
| Asilo   | Art. 36                           |

Por otro lado, un instrumento que orienta el accionar del Estado en materia de políticas públicas son los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados en el 2000 como un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial, con miras al logro de ocho objetivos concretos al 2015:

1. erradicar la pobreza extrema y el hambre;
2. lograr la enseñanza primaria universal;
3. promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer;
4. reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años;
5. mejorar la salud materna;
6. combatir el VIH/Sida, la malaria y otras enfermedades;
7. garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y
8. fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Cada uno de estos objetivos plantea meta puntuales que deben ser alcanzadas por cada uno de los Estados al 2015.

## ANEXO 2

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| PRESENTACIÓN   | 2  |
| INTRODUCCIÓN   | 3  |
| I. EL DEBATE CONCEPTUAL  | 6  |
| 1. Democracia y gobernabilidad   | 7  |
| 2. Consolidación democrática y democratización.  | 12 |
| 3. La profundización de la democracia en sociedades post conflicto.  | 14 |
| 4. El desarrollo y la inclusión: más allá de las condiciones de vida.  | 18 |
| II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS.<br>ESTADO DE LA CUESTIÓN.   | 22 |
| 1. Reparaciones y Justicia a 6 años de entregado el Informe Final de la CVR. Una mirada al proceso de Justicia Transicional. | 23 |
| 1.1 La precariedad de las reparaciones   | 25 |
| 1.2 Paradojas del acceso a la justicia   | 29 |
| 1.3 Dificultades de las políticas de la memoria  | 34 |
| 2. Reformas Institucionales  | 35 |
| 2.1 Fortalecer la autoridad democrática  | 35 |
| 2.2 afianzar la institucionalidad democrática  | 42 |
| 2.3 Reforzar el sistema de administración de justicia  | 45 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.4 Promover la reforma educativa   | 48  |
| 3. El reto de la inclusión social   | 54  |
| 3.1 El derecho a la salud   | 55  |
| 3.2 El derecho al trabajo   | 57  |
| 3.3 El derecho a la vivienda  | 58  |
| 3.4 El derecho a la alimentación  | 60  |
| 4. El Plan Nacional de Derechos Humanos   | 62  |
| <br>  |     |
| III. SITUACIÓN DE GRUPOS ESPECIALMENTE VULNERABLES.<br>LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, LAS MUJERES<br>Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS. | 65  |
| 1. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes.   | 65  |
| 1.1. El Plan nacional de Acción para la Niñez<br>y Adolescencia.  | 68  |
| 1.2. Otras problemáticas. La participación de niños<br>Y niñas en conflictos armados.                                     | 83  |
| 2. Los derechos de la mujer y la inclusión de la<br>perspectiva de género en las políticas públicas.                      | 65  |
| 2.1. Lucha contra la discriminación de la mujer.  | 70  |
| 2.2. La protección ante la violencia contra la mujer.   | 74  |
| 2.3. Derechos Sexuales y Reproductivos.   | 78  |
| 3. Pueblos Indígenas y Derechos Humanos   | 103 |
| 3.1 Derechos individuales y ciudadanía  | 104 |
| 3.2 Derechos colectivos   | 106 |

|   |     |
|---|-----|
| IV. CONFLICTOS SOCIALES, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y EL CASO DE LA MINERÍA ARTESANAL           | 110 |
| I. Los conflictos sociales.   | 113 |
| 1.1. Causas y tipos de conflictos.  | 116 |
| 1.2. Conflicto social y derechos humanos  | 127 |
| 2. El caso de la minería artesanal.   | 148 |
| 2.1. La tarea de la formalización.  | 148 |
| 2.2. Contaminación ambiental.   | 151 |
| 2.3. Principales vulneraciones de derechos.   | 152 |
| V. LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ.                 | 157 |
| 1. Modalidades de la cooperación internacional para el desarrollo.                          | 158 |
| 1.1. Formas y mecanismos de cooperación.  | 158 |
| 1.2. Mecanismos de evaluación.  | 165 |
| 2. La intervención en el campo de los derechos humanos.                                     | 167 |
| 2.1. Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). | 152 |
| 2.2. Fortalecimiento Institucional y derechos humanos                                       | 170 |
| 2.3. Derecho a la Salud.  | 173 |
| 2.4. El derecho a la educación.   | 177 |
| 2.5. Derecho a la libertad e integridad personal.   | 179 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. Intervención para la reforma democrática del Estado   | 183 |
| 4. Intervención en desarrollo sostenible y recursos naturales  | 188 |
| 5. La transversalización del enfoque de género y otros Enfoques.   | 190 |
| 6. Desafíos a futuro.  | 191 |
| <br>   |     |
| VI. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL (RSE) Y EL ENFOQUE DE DERECHOS.                                | 194 |
| 1. Definiendo la RSE   | 196 |
| 2. Reforzando la intervención  | 199 |
| 3. Reflexiones Finales   | 209 |
| <br>   |     |
| AGRADECIMIENTOS  | 212 |
| <br>   |     |
| BIBLIOGRAFÍA   | 214 |
| <br>   |     |
| ANEXOS   | 220 |
| <br>   |     |
| ANEXO 1: SÍNTESIS DEL MARCO NORMATIVO DEL ESTADO PERUANO RESPECTO A SUS OBLIGACIONES EN DERECHOS HUMANOS | 221 |
| <br>   |     |
| ANEXO 2: MATRIZ DE PROYECTOS DEL SUBGRUPO DE TRABAJO EN DERECHOS HUMANOS                                 |     |

| FUENTE COOPERANTE | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |  | DURACIÓN   |   | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES   | UBICACIÓN GEOGRÁFICA  |
|-------------------|---|---|---|--|--|---|-------------------|--|---|
|                   |   |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE   | Fecha de inicio  | Fecha de clausura prevista                                  |                   |  |   |
| ACDI              | Programa La Promoción de la Equidad e Inclusión para la Realización de los Derechos Humanos (apoyado en la modalidad de Canasta de Fondos junto con España, Suecia y Suiza)   | Mejorar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado para la realización integral de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de mayor pobreza y exclusión   | L1, L3 y L4                                       | OE 2 (LE1); OE 2 (LE3); OE 1, OE 2, OE 3, OE 4, y OE6 (LE4). | Junio de 2006 (Primera Fase); Abril de 2009 (Segunda Fase) | Agosto de 2008 (Primera fase); Marzo de 2012 (Segunda fase) | Ejecución         | Defensoría del Pueblo  | Lima (de alcance nacional)  |
| ACDI              | De Víctimas -a Sobrevivientes- a Agentes para el Cambio: Empoderamiento de las Mujeres para Hacer Frente a la Impunidad Relacionada con la Violencia contra la Mujer Durante Conflictos Armados ya para Contribuir a las Reparaciones | Generar mejores condiciones sociales, políticas y legales para mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en zonas de guerra, con el fin de que se conviertan en protagonistas, superen su condición de víctimas y desarrollen capacidades para ejercer sus derechos como ciudadanas y agentes de cambio con mayor plenitud. | LE 1; y LE 4                                      | OE 2 (LE 1) OE 1 (LE 4)                                      | 2005   | 2009  | Ejecución         | Consejería en Proyectos  | Perú (Huancavelica); Colombia y Guatemala   |
| ACDI              | Contribuyendo a un Mayor Respeto de los Derechos Humanos; Verdad, Justicia y Reparación   | Contribuir al fomento de la verdad, justicia y reparaciones integrales para víctimas de violaciones de graves derechos humanos cometidas en el contexto del conflicto armado.   | LE 1; y LE 4                                      | OE 2 (LE 1) OE 1 (LE 4)                                      | 2007   | 2009  | Ejecución         | Consejería en Proyectos  | Perú (Huancavelica); y Guatemala  |
| ACDI              | Diagnóstico de los Registros de Hechos Vitales de la Población del Departamento de Huancavelica Afectada por la Violencia   | Incrementar las posibilidades de inclusión social de la población del departamento de Huancavelica facilitando el acceso al ejercicio pleno y efectivo de sus derechos  | LE 3; y LE 4                                      | OE 1 (LE 3); OE 1, OE 2, OE 4 (LE 4)                         | 11 de diciembre de 2008                                    | al 30 de setiembre de 2009                                  | Ejecución         | Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); e Instituto de Defensa Legal (IDL)      | Huancavelica  |
| ACDI              | Incidencia para el Re Impulso de las Reformas Democráticas Propuestas por la CVR  | Defender los logros en materia de derechos humanos y valores democráticos alcanzados durante la transición democrática y seguir impulsando reformas institucionales en esta materia   | LE 1  | OE 2   | 28 de febrero de 2007                                      | 27 de octubre de 2007                                       | Finalizado        | Instituto de Defensa Legal (IDL)   | Lima con alcance a nivel nacional y con acciones específicas en Lambayeque, Cusco, Junín y Ayacucho |
| ACDI              | Contribución al establecimiento del Subsistema Especializado en Derechos Humanos e Impulso a la Reforma del Código Penal en Materia de Delitos  | Contribuir a la reforma de la normatividad vigente en materia de derechos humanos y contra el derecho internacional humanitario y al establecimiento del Subsistema Especializado en Derechos Humanos   | LE 3  | OE 1   | 27 de diciembre de 2006                                    | 26 de abril de 2008   | Finalizado        | Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH)  | Lima  |
| ACDI              | Desarrollando Planes Concertados de Seguridad Rural con Base en las Rondas Campesinas   | Las autoridades locales, judiciales y policiales y los ronderos de las zonas de intervención, apoyados por materiales educativos adecuados, incorporan la justicia consuetudinaria en un trabajo concertado de seguridad ciudadana basada en los Derechos Humanos.  | LE 3  | OE1 y OE 2   | 10 de febrero de 2006                                      | 9 de abril de 2007  | Finalizado        | Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP)                                | La Libertad, Ancash y Junín   |
| ACDI              | Fortalecimiento de la Política de Procesamiento Penal de Violaciones de Derechos Humanos  | Fortalecer el procesamiento judicial de casos de violaciones de derechos humanos fundamentales perpetrados en el pasado y las capacidades del sistema judicial para que asuma, plenamente, su condición de garante de los Derechos Humanos.   | LE 1  | OE 3   | 19 de enero de 2006  | 30 de abril 2007  | Finalizado        | Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) | Lima (provincia de Lima) y Ayacucho   |

| FUENTE COOPERANTE | NOMBRE DEL PROYECTO  | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN            |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES   | UBICACIÓN GEOGRÁFICA  |
|-------------------|--|---|---|------------------|---------------------|----------------------------|-------------------|--|---|
|                   |  |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio     | Fecha de clausura prevista |                   |  |   |
| ACDI              | Mejoramiento de la Calidad de la Participación Ciudadana: La Incidencia política en los procesos de reforma del estado a través de los medios. | Contribuir a fortalecer corrientes de opinión informadas y sensibles a la necesaria reforma democrática del Estado, desde un enfoque de derechos y valores democráticos, promoviendo, a través de los medios de comunicación, el conocimiento de iniciativas y propuestas vinculadas a la lucha contra la corrupción, la exclusión y la discriminación; la agenda pendiente de derechos humanos, la descentralización y las principales reformas propuestas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) | LE 1  | OE1 y OE 2       | 14 de enero de 2005 | 13 de julio 2005           | Finalizado        | Instituto de Defensa Legal (IDL)   | Cusco, Apurímac, Arequipa, Huancavelica, Ayacucho, Ica, Lima, Junín, Cerro de Pasco, Huanuco, San Martín, Ucayali, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, y Ancash |
| ASDI              | La Promoción de la Equidad e Inclusión para la realización de los DDHH" a través de la CANASTA DE FONDOS                                       | Contribuir a la realización de los derechos humanos, la justicia social, consolidación de la democracia y la reforma del Estado, mediante la construcción de una nueva relación entre éste y la ciudadanía y la lucha contra la desigualdad y la exclusión  | LE3, LE4  | OE1-OE2, OE1-OE8 | 6/18/2007           | 12/31/2009                 | Ejecución         | Defensoría del Pueblo  | Nacional  |
| ASDI              | Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo  | Fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo para supervisar la reforma del Estado, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la defensa de los derechos ciudadanos  |   |                  | 1/17/2003           | 12/31/2006                 | Concluido         | Defensoría del Pueblo  | Nacional-Subnacional (Ayacucho, Huancavelica y Junin)   |
| ASDI              | Fiscalía Especializada para Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumaciones  | Dar cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH sobre desaparición forzada - centralizar y coordinar las exhumaciones de fosas clandestinas, -fortalecer la Fiscalía Especializada, - proponer una estrategia de actuación del MP una vez recibido el informe final de la CVR   |   |                  | 10/31/2002          | 12/31/2006                 | Concluido         | Fiscalía Especializada de Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumaciones/PNUD | Nacional-Subnacional (Ayacucho, Huancavelica y Junin)   |
| ASDI              | Proyecto Institucional Comisión de la Verdad (en dos partes)   | Los objetivos del proyecto coinciden con los de la propia CVR, es decir -analizar los procesos y condiciones políticas, sociales, culturales en relación a la violencia política en el periodo 1980-2000, contribuir al esclarecimiento por los órganos jurisdiccionales de los crímenes y violaciones a las DDHH, - elaborar propuestas de reparación y dignificación de víctimas y familiares, - efectuar recomendaciones de reformas institucionales como garantía de prevención                             |   |                  | 1/30/2002           | 12/31/2003                 | Concluido         | Comisión de la Verdad  | Nacional  |
| ASDI              | Secuelas de la Violencia Política y Comisión de la Verdad  | Difundir la problemática de los desaparecidos, - aportar al esclarecimiento del paradero e identificación de los desaparecidos  |   |                  | 6/1/2001            | 6/30/2003                  | Concluido         | Defensoría del Pueblo  | Nacional  |
| ASDI              | Foros Públicos "Debates para la Construcción de la Paz"  | Impulsar una amplia corriente de opinión pública que sirva de entorno favorable a las tareas de la construcción de la paz y la construcción de la democracia en el horizonte propuesto por la CVR, -propiciar la toma de decisiones públicas relativas a reformas institucionales y políticas de Estado específicas en el sentido ya mencionado   | LE1   | OE2              | 11/24/2004          | 12/30/2005                 | Concluido         | IDEHPUCP/PNUD  | Nacional  |
| ASDI              | Fortaleciendo las políticas y Acción del Estado en los Ambitos de la Paz, Reparación Colectiva y Reconciliación Nacional                       | Fortalecer la institucionalidad de la CMAN y su legitimación como ente rector y normativo en los ámbitos de la paz, reparación colectiva y reconciliación nacional  | LE1   | OE2              | 12/1/2006           | 12/1/2007                  | Concluido         | CMAN/PNUD  | Nacional  |

| FUENTE COOPERANTE        | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO  | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES   | UBICACIÓN GEOGRÁFICA              |
|--------------------------|---|--|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|-----------------------------------|
|                          |   |  | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |                                   |
| ASDI                     | Preservación de la memoria en la Agenda Pública   | Fortalecer un escenario propicio a la demanda y la formulación de decisiones públicas favorables al respeto de los DDHH, en el marco de las recomendaciones de la CVR, - promover la elaboración de propuestas de políticas públicas en materia de DDHH y reconciliación en espacios locales y regionales mediante actividades de investigación y formación  | LE 1  | OE 2             | 10/1/2006       | 11/8/2008                  | Concluido         | IDEHPUCP/PNUD  | Nacional                          |
| ASDI                     | Intensificación del Trabajo de Exhumaciones   | Fortalecer las capacidades del Ministerio Público para investigar los casos de desaparecidos mediante la implementación del Plan de Intervención Forense.  | LE 1  | OE1, OE2         | 11/1/2007       | 6/30/2009                  | Concluido         | Fiscalía Especializada de Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumaciones/PNUD | Nacional-Subregional              |
| ASDI                     | Desarrollo de un piloto de recolección de información sobre víctimas de la violencia 1980-2000 en la provincia de Huanta, Ayacucho                    | Establecer un sistema participativo de identificación, registro y verificación de víctimas de la provincia de Huanta en el departamento de Ayacucho.   | LE1   | OE2              | 12/1/2007       | 6/30/2008                  | Concluido         | Consejo de Reparaciones/PNUD   | Regional/Local (Huanta, Ayacucho) |
| COOPERACION BELGA        | Programa de fortalecimiento institucional de la Defensoría del Pueblo para la promoción y defensa de los derechos ciudadanos - Tercera fase.          | Fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo para contribuir a la reforma del Estado, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y a la defensa de los derechos humanos, promoviendo la equidad de género  | LE3 y LE4   | Todos los OE     | 6/26/2006       | 1/26/2010                  | Ejecución         | Defensoría del Pueblo  | Nacional                          |
| COOPERACION BELGA        | Extensión del programa de Apoyo Financiero sectorial al Seguro Integral de Salud (SIS) en los Dptos. De Ayacucho, Apurímac y Cajamarca - Segunda Fase | Extender la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS) a la población rural pobre y en extrema pobreza en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Cajamarca  | LE3 y LE4   | OE1 / OE1, OE4   | 1/16/2008       | 1/16/2009                  | Ejecución         | Ministerio de Salud - MINSA/SIS  | Ayacucho, Apurímac y Cajamarca    |
| COOPERACION BELGA        | Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual (PILVFS) - Fase II   | Diseñar y establecer sistemas locales que permitan la prevención y atención de los casos de VFS de mujeres, niños, niñas y adolescentes en Ayacucho. El Programa busca contribuir a mejorar las capacidades del MIMDES para alcanzar los objetivos establecidos en el "Plan nacional contra la violencia hacia la mujer: 2008-2015", específicamente aquellos en materia de prevención y atención. La estrategia central del Programa consiste en fortalecer las capacidades gerenciales y técnicas del MIMDES, la Gerencia de Desarrollo Social de los Gobiernos regionales y una muestra de 11 gobiernos locales de estas regiones a través de una mejora sustancial de sus mecanismos de formulación e implementación de políticas y programas costo-efectivos. P | LE3 y LE4   | OE1 / OE1        | 1/16/2008       | 2011                       | Ejecución         | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)  | Regional                          |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Programa de Formación de Líderes indígenas en Gobernabilidad y Políticas interculturales (FI)   | Fortalecer las competencias dirigenciales a través de la implementación de módulos diversificados de autoformación, con la finalidad de alcanzar la visibilización de los derechos de los pueblos indígenas de sierra y selva en la agenda política nacional.  | LE3 y LE4   | OE1 / OE2        | 2008            | 2011                       | Ejecución         | Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)        | Nacional                          |

| FUENTE COOPERANTE        | NOMBRE DEL PROYECTO  | OBJETIVO ESPECIFICO  | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES  | UBICACIÓN GEOGRÁFICA  |
|--------------------------|--|--|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|---|---|
|                          |  |  | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |   |   |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | El estado y la sociedad contra la violencia, abuso sexual infantil y explotación sexual comercial infantil                               | Contribuir a la prevención, atención, protección, recuperación y reinserción de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia, el abuso sexual y la explotación sexual a través de una respuesta intersectorial e interdisciplinaria de los servicios públicos. | LE3 y LE4   | OE1 / OE4        | 1/1/2006        | 12/31/2009                 | Ejecución         | UNICEF  | Regional  |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Fortalecimiento institucional de la sociedad civil en salud para la vigilancia social y la participación ciudadana en políticas públicas | Se ha contribuido al logro del derecho a la salud en el Perú fortaleciendo las capacidades de la sociedad civil para la interlocución con el Estado y la vigilancia ciudadana de las políticas públicas sanitarias.  | LE3   | OE1              | 2/1/2006        | Octubre 2009               | Ejecución         | ForoSalud   | Nacional  |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Fortaleciendo la capacidad de incidencia de los consumidores en las políticas públicas que afectan sus intereses                         | Contribuir a una sociedad que respete los derechos e intereses de los consumidores y usuarios de bienes y servicios promoviendo conductas empresariales responsables, así como políticas y normas que promuevan el respeto a los derechos de los consumidores              | LE3   | OE1              | 2/6/2008        | 2/5/2012                   | Ejecución         | ASOCIACION PERUANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS - ASPEC   | Nacional  |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Acceso a la Justicia y Fortalecimiento del Subsistema Especializado para las violaciones a los derechos humanos                          | Contribuir al acceso a la justicia de las víctimas y al fortalecimiento de la institucionalidad especializada para casos de violaciones de derechos humanos.   | LE3   | OE1              | 2/6/2008        | 2/5/2012                   | Ejecución         | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH)  | Nacional  |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Fortalecimiento de la Coalición Contra la Corrupción para la incidencia política en la lucha contra la corrupción                        | El marco legal y las políticas públicas contra la corrupción han mejorado y están en ejecución.  | LE3   | OE1              | 1/1/2009        | 12/31/2012                 | Ejecución         | Forum Solidaridad Perú  | Nacional  |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Comunidades campesinas: Inclusión, Derechos y Propuestas de desarrollo   | El marco político institucional y legal a nivel local, regional y nacional es favorable para el desarrollo de las Comunidades Campesinas de seis regiones del país (Puno, Ayacucho, Cusco, Junín, Huancavelica y Ancash)   | LE3 y LE4   | OE1 / OE2        | 1/1/2009        | 31/12/2012                 | Ejecución         | Grupo ALLPA – Comunidades y Desarrollo; Asociación Servicios Educativos Rurales                     | Nacional + regional (Puno, Ayacucho, Cusco, Junín, Huancavelica y Ancash)       |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Desarrollo de capacidades, propuestas e incidencias de CONVEAGRO en políticas agrarias inclusivas  | CONVEAGRO logra con éxito la definición y concreción de políticas agrarias públicas en favor principalmente de los campesinos y pequeños productores agrarios.   | LE3 y LE4   | OE1 / OE2        | 1/1/2009        | 12/31/2011                 | Ejecución         | Conveagro   | Nacional + regional (Piura, Ayacucho, Junín, Huancavelica, San Martín, Ucayali) |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Promoviendo el Derecho a la Salud de los más pobres  | La participación de la sociedad civil ha mejorado la formulación y ejecución de las políticas públicas que garantizan el derecho a la salud de los más pobres y excluidos  | LE3   | OE1              | 1/1/2009        | 12/31/2012                 | Ejecución         | Observatorio del Derecho a la Salud, parte del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) | Nacional  |

| FUENTE COOPERANTE        | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES  | UBICACIÓN GEOGRÁFICA  |
|--------------------------|---|---|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|---|---|
|                          |   |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |   |   |
| COOPERACION BELGA        | Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo (DDP) para la Promoción y Defensa de los Derechos Ciudadanos-Primera Fase     | OS N°1: Potenciar aporte de la DDP al respecto de los derechos de la persona y la comunidad por parte de las instituciones del Estado y de las entidades prestadoras de servicios públicos, dando prioridad a la población desprotegida<br>OS N°2: Promover un mayor conocimiento y conciencia, por parte de la población y los funcionarios, sobre sus deberes y derechos, estimulando su involucramiento activo para el cumplimiento y vigencia de los mismos<br>OS N°3: Fortalecer la presencia nacional y regional de la DDP, mejorando su eficiencia, su eficacia y por ende, su impacto | LE3 y LE4   | Todos los OE     | 9/7/2001        | 5/5/2004                   | Concluido         | Defensoría del Pueblo                                       | Nacional  |
| COOPERACION BELGA        | Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo (DDP) para la Promoción y Defensa de los Derechos Ciudadanos-Segunda Fase     | Fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo para contribuir a la reforma del Estado, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y a la defensa de los derechos humanos, promoviendo la equidad de género   | LE3 y LE4   | Todos los OE     | 1/21/2004       | 7/20/2006                  | Concluido         | Defensoría del Pueblo                                       | Nacional  |
| COOPERACION BELGA        | Programa de Apoyo Financiero sectorial al Seguro Integral de Salud (SIS) en los Dptos. De Ayacucho, Apurímac y Cajamarca - Primera Fase | Ampliar la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS) a la población rural pobre y en extrema pobreza en los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Cajamarca  | LE3 y LE4   | OE1 / OE1, OE4   | 10/12/2005      | 10/12/2007                 | Concluido         | Ministerio de Salud - MINSA/SIS                             | Ayacucho, Apurímac y Cajamarca  |
| COOPERACION BELGA        | Programa Integral de Lucha Contra la Violencia Familiar y Sexual (PILVFS). Fase I   | Diseñar y establecer sistemas locales que permitan la prevención, atención y atención de los casos de Violencia Familiar y Sexual de mujeres, niños, niñas y adolescentes en Ayacucho.  | LE3 y LE4   | OE1 / OE1        | 1/13/2004       | 7/31/2007                  | Concluido         | Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)         | Regional  |
| COOPERACION BELGA        | Fondo de Estudios Belga-Peruano: Formulación del Programa de Cooperación para la Aplicación de las Recomendaciones del CVR              | Formular el Programa de Cooperación para la Aplicación de las recomendaciones del Informe de la CVR, estableciendo criterios para la planificación de estrategias de cooperación técnica con todos los actores implicados   | LE1   | OE2              | 5/1/2005        | 2/1/2006                   | Concluido         | APCI  | Nacional  |
| COOPERACION BELGA        | Construyendo un País con todos los Derechos Humanos para Todos / as   | OS N°1: Los diversos sectores y niveles del Estado participan y adoptan el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDDHH)<br>OS N°2: Los diversos actores sociales participan en elaboración de PNDDHH  | LE2   | OE1              | 1/1/2005        | 12/31/2005                 | Concluido         | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH)            | Nacional  |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Propuestas e incidencia de Conveagro en políticas agrarias  | Lograr la definición y concreción de políticas agrarias públicas que promueven y/o defienden la producción agraria nacional, mediante una incidencia eficaz en las instancias y en los líderes que opinan, hacen y deciden las políticas públicas   | LE3   | OE1              | 3/15/2005       | 3/14/2008                  | Concluido         | CONVEAGRO   | Nacional  |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Promoviendo la participación de la sociedad civil en los espacios y los procesos de concertación, planificación y vigilancia            | Institucionalizar los mecanismos y procesos de concertación, ampliando y perfeccionando la presencia de la sociedad civil, para contribuir así a una nueva forma de relación entre el estado y la sociedad organizada.  | LE3   | OE1              | 2/1/2005        | 1/31/2008                  | Concluido         | Grupo Propuesta Ciudadana - GPC                             | Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, La Libertad, Piura, Puno, San Martín, Ucayali |
| COOPERACION BELGA (DGCD) | Diálogo Nacional de la Sociedad Civil para impulsar la agricultura sostenible   | Se ha contribuido a la producción de alimentos sanos para conservar el ambiente y para proteger la salud de los/as productores/as y consumidores, incorporando propuestas de política a nivel local, regional y nacional para la reducción del uso de agroquímicos y el desarrollo de la agricultura ecológica  | LE3   | OE2              | 11/1/2005       | Marzo 2009                 | Concluido         | Red de Acción en Alternativas al uso de Agroquímicos - RAAA | nacional, con énfasis en el corredor andino (Ancash, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Cusco y Arequipa)                                   |

| FUENTE COOPERANTE | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES  | UBICACIÓN GEOGRÁFICA   |
|-------------------|---|---|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|---|--|
|                   |   |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |   |  |
| COMISION EUROPEA  | Personal militar vulnerable: monitoreo e incidencia desde la sociedad civil   | Implementar un sistema de monitoreo desde la sociedad civil que permita colocar en la agenda pública la problemática de vulnerabilidad de los jóvenes soldados y del personal militar femenino de los Institutos Armados.   | LE1   | OE3              | 12/18/2008      | 12/18/2011                 | Ejecución         | Instituto de Defensa Legal  | Lima Metropolitana   |
| COMISION EUROPEA  | Yuyanapaq: "Apoyo al proceso histórico de recuperación de la memoria histórica y a la reparación de la población afectada por el conflicto armado interno en Ayacucho".   | Fortalecimiento institucional de las organizaciones de afectados por la violencia del departamento de Ayacucho en su capacidad de participar en la definición de las políticas públicas de reparación y en la recuperación de la Memoria individual y colectiva   | LE1   | OE2              | 2/1/2009        | 2/1/2011                   | Ejecución         | Progettomondo<br>Movimiento Laici America Latina (Progettomondo MLAL) | Región Ayacucho  |
| COMISION EUROPEA  | Veeduría ciudadana de la trata de personas, el tráfico ilícito de inmigrantes y las personas desaparecidas  | Promover la implementación de políticas y acciones de prevención, atención y sanción de la trata de personas, desaparecidas y tráfico ilícito de migrantes por parte de las entidades públicas, como consecuencia del establecimiento de una Veeduría Ciudadana en dichas materias.   | LE4   | OE7              | 2/2/2009        | 2/2/2011                   | Ejecución         | Capital Humano y Social Alternativo                                   | Perú - nacional  |
| COMISION EUROPEA  | Por una agenda nacional de Derechos Humanos: fortalecimiento de capacidades de la Red Nacional del Movimiento "Para que no se REPITA" (PQNSR)   | Se han fortalecido la capacidad de concertación e incidencia política de la Red del Movimiento PQNSR a nivel nacional, para que realicen acciones descentralizadas en favor de la inclusión social, la justicia y la democracia, en coordinación con el estado y con otras agendas de la sociedad civil   | LE1   | OE2              | 2/15/2009       | 2/15/2012                  | Ejecución         | Instituto Bartolomé de las Casas                                      | 7 ámbitos macroregionales en Perú:<br>1. Tumbes – Piura – Lambayeque – La Libertad;<br>2. Madre de Dios – Puno – Cuzco;<br>3. Junín – Pasco- Ayacucho – Huancavelica - Apurímac; |
| COMISION EUROPEA  | Estableciendo vínculos entre Gobierno, empresas y pueblos indígenas en la región Ucayali afectados por la extracción de RRNN, para el reconocimiento de sus derechos y la construcción de agendas colaborativas | Establecer vínculos entre 4 organizaciones indígenas (OI) de la Región Ucayali, empresas y Gobiernos Locales para la conciliación de intereses en torno al uso de recursos naturales (RRNN) y territorialidad.  | LE4   | OE2              | 2/2/2009        | 2/2/2011                   | Ejecución         | Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral - AIDER     | Región: Ucayali<br>Provincia: Coronel Portillo<br>Distritos: Gallería, Masisea e Iparía  |
| COMISION EUROPEA  | Incidencia de organizaciones de víctimas en la implementación de reparaciones   | Incrementar la capacidad de participación e incidencia en la vida política de la nación de las organizaciones de víctimas y de las comunidades de la Sierra y Amazonia peruanas afectadas por la violencia política para incidir en la implementación de las recomendaciones de la CVR.   | LE1   | OE2              | 6/1/2009        | 5/31/2011                  | Ejecución         | Centre International pour la Justice Transitionnelle                  | Regiones de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Huánuco<br>Perú  |
| COMISION EUROPEA  | Creando oportunidades educativas para las niñas quechua hablantes de la sierra sur del Perú   | 3,600 alumnos/as de cuarto, quinto y sexto grado de primaria de educación básica se encuentran fortalecidos/as con una educación en género, interculturalidad y salud sexual y reproductiva, y son reconocidas y valoradas por sus profesores/as, padres y madres, pares, comunidades y autoridades locales de los distritos de Huancavelica, Yauli, Acoria, Palca, Huando, Nuevo Accoro y Paucará. | LE4   | OE4              | 12/21/2006      | 12/21/2009                 | Ejecución         | Save the Children Fund  | País(es): Perú<br>Región(es): Huancavelica<br>Ciudad(es): Huancavelica, Yauli, Acoria, Palca, Huando, Nuevo Accoro y Paucará.  |
| COMISION EUROPEA  | Construyendo Igualdad en la Diversidad  | Contribuir a la erradicación de la discriminación racial en el Perú   | LE4   |                  | 1/1/2007        | 2/1/2010                   | Ejecución         | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH)                      | Perú - nacional  |

| FUENTE COOPERANTE | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES   | UBICACIÓN GEOGRÁFICA   |
|-------------------|---|---|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|--|
|                   |   |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |  |
| COMISION EUROPEA  | Derechos, identidad cultural y participación de pueblos indígenas amazónicos: el caso del pueblo Aguaruna   | El pueblo Aguaruna de las regiones amazónicas de San Martín y Amazonas de Perú así como los funcionarios de instituciones públicas vinculadas a la temática en estas regiones están poniendo en obra los contenidos del Convenio 169 de la OIT, asumiendo activamente tanto los deberes como la defensa de los derechos contenidos en éste y en la legislación nacional existente, desde una perspectiva intercultural.   | LE4   | OE2              | 1/1/2007        | 12/31/2009                 | Ejecución         | CARE France  |  |
| COMISION EUROPEA  | Cultura política y diversidad cultural: empoderando ciudadanía en poblaciones quechua andinas de Perú y Bolivia   | Mejorar la participación política de las mujeres quechuandinas en la gestión pública, en el marco de un dialogo político intercultural dirigido a fortalecer su ejercicio ciudadano con igualdad de género  | LE4   | OE2              |                 |                            | Preparación       | Movimiento Manuela Ramos   | Bolivia (Departamento de Cochabamba), Perú (Región Ayacucho, Huancavelica, Apurímac)   |
| COMISION EUROPEA  | Fortalecimiento de los procesos periciales del Ministerio Público en Ecuador y Perú   | Incrementar las capacidades de los profesionales peritos a nivel local y regional en la utilización de protocolos validados y reconocidos para la documentación de la tortura y el daño psíquico  | LE1   | OE2              |                 |                            | Preparación       | Centro de Atención Psicosocial Capasociación   | Ecuador (costa, sierra y oriente), Perú  |
| COMISION EUROPEA  | Building civil society capacities to prevent conflict at the local level in the Andean region   | To build the capacity and the practical cooperation of (and between) civil society organisations in Colombia, Ecuador and Peru in order to contribute to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms to the empowerment of marginalised groups (in particular indigenous communities and communities of African descent) negatively affected by large scale investment projects, and to enhance the political participation of these groups | LE3   | OE1              |                 |                            | Preparación       | Standing International Forum on Ethnic Conflict, Genocide and Human Rights - International Alert LBG | Colombia, Ecuador y Perú   |
| COMISION EUROPEA  | Promoviendo los derechos de las poblaciones indígenas en la gestión de los recursos naturales de la amazonia en Bolivia, Ecuador y Perú   | Fortalecer la participación e influencia de organizaciones indígenas amazónicas en procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas relativas a la gestión de los recursos naturales a nivel local, nacional y regional.   | LE4   | OE2              |                 |                            | Preparación       | CARE International UK  | Región amazónica de Bolivia, Ecuador y Perú  |
| COMISION EUROPEA  | Fortaleciendo la sociedad civil para la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la amazonia peruana                                     | Acción concertada entre la sociedad civil y el Estado para prevenir la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes desde el enfoque de derechos y perspectiva de género.  | LE4   | OE4              | 1/7/2008        | 7/7/2009                   | Cerrando          | Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta  | Región San Martín (Picota, San Martín Moyabama y Rioja), Región Loreto (Alto Amazonas) |
| COMISION EUROPEA  | La Defensoría del Pueblo y el seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)  | Fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo para incorporar en la agenda nacional el debate y toma de decisiones sobre las recomendaciones emitidas por el Informe de la CVR para la promoción de la inclusión, la igualdad y la paz en el país.   | LE1   | OE2              | 12/27/2005      | 2/26/2008                  | Cerrando          | PNUD   |  |
| COMISION EUROPEA  | Atención y prevención de la trata de niños, niñas y adolescentes desde redes municipales sostenibles con la participación y vigilancia de la sociedad civil en la región Ancash | Organizar e institucionalizar una red regional de protección y atención integral para víctimas de trata de personas, especialmente niños, niñas adolescentes en situación de explotación sexual y laboral en la Región Ancash   | LE4   | OE4              | 11/15/2007      | 5/14/2009                  | Cerrando          | Acción por los Niños   | Ancash   |
| COMISION EUROPEA  | Tendiendo puentes entre los partidos o movimientos políticos y las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos en la región Junín   | Lograr un mejor entendimiento y acercamiento entre los actores políticos y los defensores de Derechos Humanos en la región Junín.   | LE2   | OE1              | 1/14/2008       | 5/13/2009                  | Cerrando          | Transparencia  | Provincias de Concepción, Huancayo, Junín y Satipo (Región de Junín)                   |

| FUENTE COOPERANTE                 | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES                                     | UBICACIÓN GEOGRÁFICA   |
|-----------------------------------|---|---|---|----------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|--|
|                                   |   |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objeto(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |  |
| COMISION EUROPEA                  | Sin documentos somos como sombras "Programa de documentación de niños y niñas y mujeres"  | Contribuir al ejercicio del Derecho a la Identidad de los niños, niñas y mujeres con prioridad a los desplazados, del A.H. de Huaycan.  | LE3   | OE1            | 8/1/2006        | 1/31/2008                  | Concluido         | Asociación Solidaridad Países Emergentes - ASPEM | Perú, Región de Lima, Ciudad de Lima Metropolitana, Distrito de Ate, Asentamiento Humano de Huaycán  |
| COMISION EUROPEA                  | Conflictos interculturales: una respuesta democrática y participativa regional desde Bolivia, Ecuador y Perú  | Fortalecer la participación de la población marginada, especialmente indígena y el ejercicio de sus derechos en la gestión democrática de los gobiernos locales, haciendo visibles las experiencias exitosas y promoviendo su incorporación en los procesos de integración social andina.   | LE4   | OE2            | 2/1/2006        | 3/31/2009                  | Cerrando          | GVC  | BOLIVIA: La Paz alcaldías de Andrés de Machaca, alcaldía de Jesús de Machaca y El Alto.<br>ECUADOR: Provincia de Cotopaxi (7 Municipios)<br>PERU: Regiones de Apurímac (Municipios provinciales de Antabamba, Grau, Andahuaylas), Cusco (Municipios provinciales de Anta y Calca). |
| COMISION EUROPEA                  | Reconocimiento y ejercicio de derechos de mujeres ayacuchanas afectadas por el conflicto armado interno   | Aportar a que las políticas públicas post conflicto armado interno promuevan la equidad y el ejercicio de derecho de las mujeres en Ayacucho  | LE2   | OE2            | 1/8/2008        | 7/8/2009                   | Cerrando          | Asociación Servicios Educativos Rurales          | Región Ayacucho  |
| COMISION EUROPEA                  | Educación, sensibilización y difusión de prácticas de prevención de la tortura, para autoridades políticas, militares, policiales y líderes sociales                  | Las autoridades locales, militares y policiales y los y las líderes sociales de los países de intervención, apoyados por materiales educativos adecuados, campañas locales y un trabajo de formación y sensibilización, se oponen a la práctica de la tortura, se comprometen con su erradicación y denuncian los casos que se den. | LE1   | OE1            | 2/1/2007        | 1/31/2009                  | Cerrando          | IPEDH  | Perú, Ecuador y Guatemala  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Fortalecimiento Institucional de la CNDH y Protección de defensores de Derechos Humanos   | 1- Proteger los derechos humanos, asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas. 2- Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y una mayor protección a los grupos vulnerables.   | LE4   | OE4 y OE5      | 8/10/2008       | 8/30/2009                  | Ejecución         | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH) | Nacional   |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Mejoramiento de la Capacidad de la Defensoría del Pueblo para impulsar participación ciudadana en la oportuna programación y ejecución de los presupuestos regionales | Gestión eficiente de los ingresos provenientes del canon regional. Participación activa de la población local   | LE2   | OE3 y OE1      | 10/15/2006      | 8/31/2009                  | Ejecución         | DEFENSORIA DEL PUEBLO                            | Subnacional (6 regiones)   |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Manejo de Conflictos Prevención y Manejo de Conflictos sociales y ambientales   | Fortalecimiento de capacidades de autoridades regionales y locales, de la sociedad civil, empresas etc. Para la prevención de conflictos . Mayor participación y vigilancia por parte de la sociedad civil  | LE2   | OE3            | 12/10/2007      | 8/31/2009                  | Ejecución         | DEFENSORIA DEL PUEBLO                            | Subnacional (Ancash y Moquegua)  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Consolidación institucional y promover una estrategia comunicativa  | Fortalecimiento institucional. Comunicación entre regiones y sede central. Protección de defensores de DDHH.  | LE2   | OE3            | 8/1/2008        | 8/31/2009                  | Ejecución         | CNDH   | Nacional y subnacional   |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Fortalecimiento de proceso de Reparaciones para víctimas del conflicto de Putis   | Apoyo a la Fiscalía- Forense. Proteger los derechos humanos, asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas.   | LE3   | OE1            | 11/1/2008       | 10/31/2009                 | Ejecución         | Asociación ministerio Diaconal Paz y Esperanza   | Provincial   |

| FUENTE COOPERANTE                 | NOMBRE DEL PROYECTO  | OBJETIVO ESPECIFICO  | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES                               | UBICACIÓN GEOGRÁFICA           |
|-----------------------------------|--|--|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|--------------------------------|
|                                   |  |  | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |                                |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Auditoria Social al Sistema de Justicia en el Perú   | 1-Eradicar la corrupción de la administración pública y promover la ética y transparencia. Además fortalecer el funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial. 2-Fortalecer el funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial.  | LE2   | OE3              | 12/1/2008       | 11/30/2009                 | Ejecución         | Comisión Andina de Juristas                | Nacional, con enfoque regional |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Mejorar los Procedimientos para la valoración y abordaje de las secuelas psicológicas en los casos de violación a los derechos humanos que se encuentran en proceso de judicialización | 1-Fortalecer el funcionamiento eficiente, justo, predecible y oportuno del sistema judicial. 2- Prevenir y sancionar todas las formas de violencia familiar, sexual y trabajo infantil. 3- Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y una mayor protección a los grupos vulnerables. 4- Proteger los derechos humanos, asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas | LE4   | OE1, OE5 y OE6   | 6/20/2008       | 12/20/2009                 | Ejecución         | Centro de Atención Psicosocial-CAPS        | Nacional                       |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Protección y fortalecimiento situación jurídica de víctimas de violencia política. Atención para migrantes en áreas fronterizas  | Vigilancia aplicación de políticas nacionales con respecto a Reparaciones (PIR) particularmente en salud. Atención de problemas de víctimas migrantes.   | LE1 y LE4   | OE2 y OE7        | 12/10/2007      | 12/31/2009                 | Ejecución         | DEFENSORIA DEL PUEBLO                      | Subnacional (10 regiones)      |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Casas y calles Seguras : Seguridad Ciudadana en Chilca - Junín   | Fortalecimiento Comité de Seguridad Ciudadana en Chilca. Prevención de violencia familiar y callejera. Trabajo para adolescentes.  | LE2 y LE4   | OE1 y OE4        | 7/1/2008        | 12/31/2009                 | Ejecución         | Instituto de Seguridad Ciudadana           | Subnacional (Junin)            |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Arte y Esperanza, rehabilitación en cárceles   | La rehabilitación en ocho cárceles con varios talleres de artesanía, lengua y literatura. 2-Promover programas de empleo e inserción laboral para las personas sin sustento una vez puestas en libertad. 3-Crear y fortalecer circuitos económicos, mypes  | LE2   | OE3              | 11/15/2008      | 1/15/2010                  | Ejecución         | Asociación dignidad humana y solidaridad   | Regional                       |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Diplomas Descentralizados en Derechos Humanos PUCP   | Educación, capacitación y el fortalecimiento de la democracia institucional. El objetivo del curso sobre DDHH es mejorar conocimiento en la area nacional de gestión de DDHH y también usar en esta area de trabajo. Las conclusiones y recomendaciones de la CVR son importantes en este contexto.  | LE1 y LE2   | OE2 y OE1        | 12/15/2008      | 6/30/2010                  | Ejecución         | Instituto de Democracia y Derechos Humanos | Nacional, con enfoque regional |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Veeduría Ciudadana de la Trata de Personas y el tráfico ilícito de migrantes   | 1-Ampliar los mecanismos de concertación, representación y participación ciudadana. 2-Proteger los derechos humanos, asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas. 3-Prevenir y sancionar todas las formas de violencia familiar, sexual y trabajo infantil. 4-Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y una mayor protección a los grupos vulnerables.            | LE2 y LE4   | OE1 y OE1-8      | 8/1/2008        | 7/31/2010                  | Ejecución         | Capital Humano y Social Alternativo- CHS   | Nacional con enfoque regional  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | 5 años post CVR. Consolidación del movimiento de los DDHH  | Construcción de capacidades en protección de DDHH en 25 regiones del Perú. Interrelación entides públicas - privadas   | LE2   | OE2 y OE3        | 9/15/2008       | 9/15/2010                  | Ejecución         | Movimiento PQNSR                           | Nacional y subnacional         |

| FUENTE COOPERANTE                       | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                           | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES                           | UBICACIÓN GEOGRÁFICA   |
|---|---|---|---|---------------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|--|
|   |   |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE          | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |  |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Acompañamiento Psicosocial a Mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno   | 1-Proteger los derechos humanos, asegurar la sanción a los responsables de su violación y la reparación a las víctimas. 2- Desarrollar capacidades laborales en la población de menores ingresos. 3-Prevenir y sancionar todas las formas de violencia familiar, sexual y trabajo infantil. 4-Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y una mayor protección a los grupos vulnerables. | LE2, LE3 y LE4                                    | OE3, OE1 y OE1, OE4 y OE5 | 12/1/2008       | 11/30/2011                 | Ejecución         | Red para la Infancia y la Familia-Perú | Nacional, con enfoque regional                                       |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Acciones para el fortalecimiento del tejido social, la buena gobernanza y la promoción del desarrollo en el Distrito de Santiago de Lucanamarca, Ayacucho.      | Democracia y derecho de estado. Reconocer y confirmar que cada ciudadano tiene el derecho de saber la verdad. En este caso se trata de las violaciones en Ayacucho. Sobre todo es importante de promover el descubrimiento de fosas comunes.  | LE1 y LE2   | OE2 y OE2                 | 6/1/2009        | 6/1/2010                   | Ejecución         | COMISEDH                               |  |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Tendiendo puentes entre los partidos o movimientos políticos y las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos en las regiones Huancavelica y San Martín. | 1-La transferencia de conocimiento sobre DDHH y ajustar las diferentes gestiones para obtener una gestión. 2- Encontrar métodos e instrumentos para establecer un diálogo entre representantes de la política y de organizaciones en la área social. Por fin hay que resultar en varias actividades organizadas juntas, para que la región tenga un desarrollo sólido.                                      | LE2   | Todos los OE              | 6/1/2009        | 1/31/2011                  | Ejecución         | Asociación Civil<br>Transparencia      |  |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Micro-justicia en Puno. Protección y apoyo judicial a la población más vulnerable de la región.   | 1- La recuperación y/o adquisición (de los documentos) de identidad, ayudar con títulos de propiedad y resolver conflictos entre ciudadanos. 2- estimular y capacitar a los jueces de paz' y dirigentes de base como facilitadores en micro-justicia.   | LE3 y LE4   | OE1 y todos los OE        | 6/1/2009        | 5/31/2011                  | Ejecución         | Asociación Microjusticia - Puno, Perú  | Subnacional (Puno)   |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Memoria para los Ausentes Desaparecidos en el Perú (1982-1996)  | Difundir registro y memoria. Casos de tortura.  | LE1   | OE2                       | 5/22/2001       | 6/22/2001                  | Concluido         | COMISEDH                               | Nacional   |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | PPPAV-Defensoría del Pueblo (Ayacucho) II. Programa de apoyo para afectados por la violencia.   | Reconstrucción postconflicto en Ayacucho y Huancavelica. Retorno de Desplazados. Registro de indocumentados. Títulos de propiedad para viudas, e.o.   | LE3 y LE4   | OE1 y OE7                 | 1/6/2000        | 6/30/2002                  | Concluido         | DEFENSORIA DEL PUEBLO                  | Nacional-Subnacional (Aurimac, Ayacucho, Huancavelica y Junin)       |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Promoviendo la Reconciliación con Justicia : Defensa Jurídica de Personas Afectadas por el Conflicto Armado   | Asistencia jurídica a víctimas de violencia. Reparación de los DDHH. Fortalecimiento institucional  | LE1   | OE2                       | 9/1/2004        | 3/31/2005                  | Concluido         | CNDDHH                                 | Nacional-Subnacional (Ayacucho, Huanuco, Junin, Loreto y San Martín) |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Información, Sensibilización y Capacitación de la población rural afectada por la violencia política en Ayacucho respecto del Justicia Transicional             | Difundir conclusiones y recomendaciones de la CVR en los pueblos mas alejados de Ayacucho. Asistencia directa a mujeres víctimas. Formación de liderazgo.   | LE1   | OE2                       | 11/1/2004       | 4/30/2005                  | Concluido         | COMISEDH                               | Nacional-Subnacional (Ayacucho)                                      |
| COOPERACIÓN<br>EMBAJADA PAISES<br>BAJOS | Armando el proceso post Comisión de la Verdad   | Difundir Informe de CVR en 50 comunidades. Apoyo para la elaboración e implementación de PIR  | LE1   | OE2                       | 9/1/2004        | 6/30/2005                  | Concluido         | Asociación PAZ Y ESPERANZA             | Nacional-Subnacional (Ayacucho, Huanuco, Lima y San Martín)          |

| FUENTE COOPERANTE                 | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES                           | UBICACIÓN GEOGRÁFICA  |
|-----------------------------------|---|---|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|---|
|                                   |   |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |   |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | CVR : La Violencia Política, el Narcotráfico y sus Secuelas entre la Población Urbana Rural Campesina e Indígena de las Provincias de Padre Abad y Coronel Portillo en el Departamento de Ucayali | Registrar, diagnosticar y difundir lo ocurrido en relación a la violencia política, la convivencia con el narcotráfico y las secuelas entre la población urbana rural campesina e Indígena de las Provincias de Padre Abad y Coronel Portillo en el Departamento de Ucayali | LE1   | OE2              | 6/25/2002       | 6/25/2006                  | Concluido         | Comisión de la Verdad y Reconciliación | Nacional-Subnacional  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Prevención y lucha contra la discriminación: Jovenes y adolescentes respecto al VIH/SIDA  | Contribuir a la vigencia de los DDHH de los sectores mas vulnerables, entre ellos los jóvenes y adolescentes en riesgo de contraer VIH/SIDA Capacitación a profesionales de salud.  | LE4   | OE4 y OE8        | 11/15/2005      | 7/31/2006                  | Concluido         | APRODEH                                | Nacional-Subnacional (Callao, Ica, Junin, Libertad y Lambayeque)            |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Difundir Conclusiones y Recomendaciones CVR. Reparaciones para el Desarrollo local  | Alcanzar justicia a personas afectadas por la violencia política a través de reparaciones   | LE1 + LE2   | OE1 y OE2        | 10/1/2005       | 7/31/2006                  | Concluido         | PAZ Y ESPERANZA                        | Nacional -Subnacional (Lima,Huanuco, Ayacucho)                              |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Con la Justicia derrumbamos la impunidad: por el Acceso a la Justicia y la Verdad para las Víctimas de la Violencia Política  | Fortalecimiento de una cultura de DDHH de poblaciones afectadas individual o colectivamente   | LE3   | OE1              | 11/1/2005       | 8/31/2006                  | Concluido         | CCNDDHH                                | Nacional-Subnacional (Apurimac, Ayacucho, Huancavelica, Junin y San Martin) |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Capacitación en DDHH y Contenidos del informe Final de la CVR a pobladores rurales afectados por el conflicto armado interno  | Capacitar en DDHH en contenidos del IF de la CVR especialmente a autoridades y lideres locales, profesores y alumnos del sistema de educación formal  | LE1 y LE2   | OE2 y OE3        | 10/15/2005      | 10/15/2006                 | Concluido         | COMISEDH                               | Nacional (Ucayali)  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Observación electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2006   | Proceso electoral transparente y legítimo, con 8000 observadores voluntarios.   | LE3   | OE1              | 11/1/2006       | 12/31/2006                 | Concluido         | Asoc. Civil TRANSPARENCIA              | Nacional  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Incidencia para la Gobernabilidad democrática   | Consolidación de reformas jurídicas y continuacion de reformas institucionales  | LE2   | OE1              | 11/1/2006       | 5/31/2007                  | Concluido         | IINSTITUTO DE DEFENSA LEGAL-IDL        | Nacional  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Promoviendo los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Sectores Vulnerables en el Perú   | Mejor reconocimiento de derechos ECOSUL, promover participación en tratos con el gobierno.  | LE1 y LE2   | OE3 y OE1        | 12/1/2006       | 7/31/2007                  | Concluido         | APRODEH                                | Nacional -Subnacional (Piura,Cajamarca,Cusco,Otuzco y Pucallpa              |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | El evento Internacional LAEHR y cursos en derechos Humanos y Justicia   | Realización cursos intensivos LAEHR sobre sistema de justicia internacional   | LE1 y LE2   | OE2 y OE1        | 8/22/2007       | 9/22/2007                  | Concluido         | IINSTITUTO DE DEFENSA LEGAL            | Nacional  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | De victimas a Ciudadanas: Defensoras de DDHH frente a los procesos de judicialización y reparación de mujeres victimas de violación sexual durante el conflicto armado interno                    | Acceleración de procesos judiciales, reparación y empowerment de defensoras de derechos humanos y/o mujeres victimas de violencia sexual  | LE1 y LE4   | OE2, OE1 y OE6   | 10/15/2006      | 10/15/2007                 | Concluido         | COMISEDH                               | Ayacucho  |

| FUENTE COOPERANTE                 | NOMBRE DEL PROYECTO  | OBJETIVO ESPECIFICO   | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES                               | UBICACIÓN GEOGRÁFICA             |
|-----------------------------------|--|---|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|----------------------------------|
|                                   |  |   | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |                                  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Formación en derechos Humanos para la Acción   | Capacitación a trabajadores y voluntarios de AI sobre recomendaciones CVR   | LE1 y LE2   | OE2 y OE3        | 11/15/2006      | 11/15/2007                 | Concluido         | SECCION PERUANA DE AMINISTIA INTERNACIONAL | Nacional y Subnacional           |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Registro Unico de Víctimas -Ley 28592  | Facilitar la confección del Registro Unico de Víctimas de la Violencia 1980-2000  | LE1   | OE2              | 12/15/2006      | 4/30/2008                  | Concluido         | CONSEJO REPARACIONES                       | Nacional                         |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Capacitación Psico-Social de personal policía, fiscalía y otras instancias que tratan a víctimas de violencia (sexual) | Trato respetado de víctimas de violencia sexual y de ddhh para estimular su participación activa en los procesos judiciales   | LE4   | OE1              | 5/15/2007       | 5/15/2008                  | Concluido         | Centro de Atención Psicosocial-CAPS        | Nacional                         |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Fortalecimiento de capacidades, buenas prácticas de gobernabilidad e imagen institucional                              | Fortalecimiento de gestión institucional de las organizaciones de DDHH en el Peru   | LE3   | OE1              | 8/1/2007        | 5/31/2008                  | Concluido         | CNDHH                                      | Nacional                         |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | La Violencia contra la mujer es violencia contra los niños   | Fortalecimiento de organizaciones locales de mujeres. Asistencia psico-social a mujeres víctimas de violencia sexual y familiar.                                      | LE2 y LE4   | OE1 y OE1        | 7/25/2007       | 7/25/2008                  | Concluido         | PAZ Y ESPERANZA                            | Subnacional ( Huanuco)           |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Red contra la pornografía Infantil. Website y registro   | Prevención de pornografía Infantil. Incidencia, capacitación y registro de casos en Pagina web.   | LE4   | OE4              | 4/1/2008        | 10/20/2008                 | Concluido         | Red contra la pornografía Infantil         | Nacional                         |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | VII Conferencia Internacional sobre Salud mental y DDHH  | Sobre secuelas de violencia en países (post)conflicto.. Salud mental y DDHH   | LE1   | OE2 y OE3        | 9/15/2008       | 11/15/2008                 | Concluido         | ISHHR                                      | Lima                             |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Gobernabilidad Equitativa : Mujeres Autoridades y lideresas rurales en Piura y Cajamarca                               | Fortalecimiento de capacidades de 60 mujeres autoridades y lideres locales en temas de salud y educación para lograr equidad en funciones.                            | LE1 y LE2   | OE3 y OE3        | 12/1/2007       | 11/30/2008                 | Concluido         | CEDEPAS Norte                              | Subnacional ( Piura y Cajamarca) |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Sunqunkuta Kusirichisun : Alegremos sus corazones  | Registro de mujeres víctimas de violencia y violación sexual. Apoyo para lograr reparaciones y terapia psicológica para mujeres víctima de violencia sexual familiar. | LE4   | OE1 y OE6        | 12/1/2007       | 11/30/2008                 | Concluido         | COMISEDH                                   | Subnacional ( Ayacucho)          |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Liderazgo mujeres indígenas. Radiocomunicación sobre temas de salud y educación  | Radiocomunicación. Liderazgo de mujeres indígenas. Iquitos. Prevención de VIH/SIDA  | LE3 y LE4   | Todos los OE     | 4/1/2008        | 12/31/2008                 | Concluido         | MINGA                                      | Iquitos - Amazonia               |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS | Hogar Esperanza para mujeres maltratadas   | Techo temporal para mujeres maltratadas y madres solteras. Trabajar autoestima, actividades productivas. Terapia.   | LE4   | OE1 y OE6        | 4/1/2008        | 3/31/2009                  | Concluido         | Llaqtanchispaq                             | Lima- Chorrillos                 |

| FUENTE COOPERANTE                     | NOMBRE DEL PROYECTO   | OBJETIVO ESPECIFICO  | RELACION CON EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS |                  | DURACIÓN        |                            | FASE DEL PROYECTO | CONTRAPARTES   | UBICACIÓN GEOGRÁFICA   |
|---------------------------------------|---|--|---|------------------|-----------------|----------------------------|-------------------|--|--|
|                                       |   |  | Lineamiento (s) : LE                              | Objetivo(s) : OE | Fecha de inicio | Fecha de clausura prevista |                   |  |  |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS     | Micro-justicia en Puno. Recuperación de (documentos) de identidad. Fase piloto  | 1-Garantizar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y una mayor protección a los grupos vulnerables. 2-Alcanzar justicia a personas afectadas por la violencia política y la pobreza y exclusión.   | LE3 y LE4   | OE1 y OE2        | 8/1/2008        | 3/31/2009                  | Concluido         | Micro Justice - Puno   | Subnacional (Puno)   |
| COOPERACIÓN EMBAJADA PAISES BAJOS     | Buen Gobierno en Junin, Concepción y Jauja. Una actividad pilot.  | Fortalecimiento de capacidades tecnicas y politicas de los gobiernos regionales, provinciales y locales. El objetivo es enseñar como formular propuestas de proyectos y al fin tener evaluaciones concretas a los resultados.  | LE1 y LE3   | OE3/ todos       | 5/15/2007       | 5/15/2009                  | Concluido         | FOVIDA   | Región Junin   |
| FRANCIA (MAEE/ AFD)                   | Mejorar el acceso a la salud sexual y reproductiva (SSR) para los y las adolescentes en Lima  | 1 - Afianzar la SSR de los adolescentes como una prioridad ; 2 - Promover la SSR y el acceso de los adolescentes a los servicios existentes desarrollando actividades de información, educación y comunicación y de prevención ; 3 - Mejorar/garantizar servicios de SSR dedicados a los adolescentes en puntos públicos de atención primaria.                         | LE 4  | OE 1, OE 4, OE 6 | 1/1/2006        | 12/31/2009                 | Ejecución         | ONG Médecins du Monde, Fundacion Annenberg   | 3 ditritos de Lima (Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y San Juan de Miraflores) |
| FRANCIA (MAEE/ AFD)                   | Programa regional "Niñez sin rejas" (Peru, Colombia, Ecuador, Brasil, Guatemala)  | 1- Mejorar los programas socio-educativos basados sobre las normas nacionales e internacionales vigentes en materia de justicia juvenil ; 2 - Mejorar los modelos educativos para los niños enfrentados a la Justicia ; 3 - Disminuir la estigmatización de los niños infractores y facilitar su reinserción social, desarrollar las medidas sin privación de libertad | LE 4  | OE 4             | 1/1/2009        | 12/31/2011                 | Ejecución         | ONG "Bureau International Catholique de l'Enfance" (en el Peru : "Cometa" y "Observatorio de Prisiones Arequipa")      | Lima, Arequipa, Cusco, Puno  |
| FRANCIA (Cooperación Regional Andina) | Actividades anuales de la cooperación regional andina vinculadas a los derechos humanos   | Contribuir en el fomento del debate de ideas sobre los derechos humanos, entre las instituciones estatales, universitarias y de la sociedad civil de los países andinos  | LE 2  |                  | 1/1/2009        | 12/31/2009                 | Ejecución         | IDEHPUCP, Universidad SMP, EUROsocial Justicia, Ministerio de Justicia de Ecuador, Fiscalía de Ecuador, FLACSO, etc... | Lima, Quito  |
| ONUSIDA                               | Programa Conjunto de VIH/SIDA de las Naciones Unidas: Diseño y desarrollo de un plan de capacitación y un documento de recomendaciones para la acción, dirigido a funcionarios públicos, sobre igualdad de derechos y no discriminación basados en la diversidad sexual | Marco normativo y políticas públicas que promueven la igualdad de derechos y la no discriminación incorporados en planes y programas relacionados al VIH de los sectores públicos y privados   | LE4   | OE6, OE8         | 1/8/2008        | 31/12/2009                 | Ejecución         | UNFPA, OPS, UNESCO, OIT, PNUD, CONAMUSA  | Nacional   |
| ONUSIDA                               | Programa Conjunto de VIH/SIDA de las Naciones Unidas: Asistencia técnica para la revisión de la legislación vigente sobre políticas de equidad y de protección a los derechos humanos relacionadas al VIH   | Marco normativo y jurídico relacionado a las poblaciones más expuestas y viviendo con VIH, con la perspectiva de reducción de la discriminación y el acceso universal a prevención, tratamiento, atención y apoyo, fortalecido   | LE4   | OE6, OE8         | 1/8/2008        | 31/12/2009                 | Ejecución         | PNUD, OIM, OIT, UNICEF, UNFPA, Defensoría del Pueblo   | Nacional   |

| COOPERANTE                           | NOMBRE DEL PROYECTO   | DURACIÓN DE LA EJECUCIÓN |               | FASE DEL PROYECTO | MONTO PRESUPUESTAL US\$ |                              | PARTICIPANTES  | UBICACIÓN GEOGRÁFICA AMBITO   | OBJETIVO ESPECIFICO  | Contacto:<br>Nombre<br>Telefono<br>Email                         |
|--------------------------------------|---|--------------------------|---------------|-------------------|-------------------------|------------------------------|--|---|--|--|
|                                      |   | Fecha Inicio             | Fecha Termino |                   | APORTE COOPERACION      | CONTRAPARTIDA (Aporte local) |  |   |  |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Apoyo al Programa Quinquenal 2006-2010 de la Defensoría del Pueblo "La Promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos.         |                          |               |                   | 342,225                 |                              | Defensoría del Pueblo  | Nacional  | Mejorar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado para la realización integral de los derechos de las personas, especialmente de la población en situación de mayor pobreza y exclusión                         | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe axo            |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Convenio: Apoyo al autodesarrollo de los pueblos indígenas y al reconocimiento y aplicación efectiva de sus derechos.REGIONAL                                   | 1/1/2007                 | 1/1/2011      |                   | 104,232                 |                              | ACSUR Las Segovias-AIDSESP   | REGIONAL: Ecuador, Bolivia, Colombia, Paraguay, Guatemala, México (Chiapas), Perú (Departamento de Loreto, Provincias: Alto         | Apoyar el autodesarrollo de los pueblos indígenas y al reconocimiento y aplicación efectiva de sus derechos,   |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Promoción de la adopción de medidas progresivas dirigidas a mejorar la situación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias. REGIONAL | 2008-2010                | 24 meses      |                   | 350,000 TOTAL           |                              | OEA  | REGIONAL- miembros de OEA   | Promover la adopción de medidas progresivas dirigidas a superar los obstáculos persistentes que, en razón de su particular vulnerabilidad, impiden a los trabajadores migrantes disfrutar  | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe axo            |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID. CAP 2008 | Despliegue territorial del Consejo de Reparaciones para la elaboración del Registro Único de Víctimas en los departamentos de Ayacucho, Junín y Huánuco         | 1/1/2009                 | 1/1/2010      |                   | 912,287                 |                              | Consejo de Reparaciones  | Ayacucho, Junín, Huánuco  |  | Sofía Macher Batanero  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Fortalecimiento de las capacidades de la Defensoría del Pueblo en su rol de supervisión de políticas públicas de educación.                                     | 9/1/2005                 | 7/1/2006      |                   | 141,619                 | 0                            | Defensoría del Pueblo  | Nacional-Subnacional (Cusco, Lima y Loreto)   | Fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo en su rol de supervisión de la políticas publicas, con un enfoque de derechos y focalizado a la población excluida  | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe axo            |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Defensa y respeto de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos y las comunidades andinas de la sierra central del Peru.                                  | 1/1/2002                 | 10/1/2004     |                   | 900,000                 | 233,671                      | Defensoría del Pueblo  | Nacional-Subnacional (Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Junin, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín) | Fortalecer las capacidades institucionales y sociales de los pueblos indígenas amozonicos y comunidades andinas de la sierra central para el respeto de sus derechos y su inclusión social y política                                    | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe axo            |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Apoyo a 12 comunidades nativas de Loreto en el reconocimiento de sus derechos de propiedad territorial y uso de sus recursos.                                   | 1/1/2007                 | 1/1/2009      |                   | 234,855                 |                              | Asociación Watu Acción Indígena- Centro de Conservación, Investigación y Manejo de las áreas naturales | Provincia de Ucayali, Región de Loreto  | El proyecto se enmarca en el proceso emergente y de consolidación de los derechos de los pueblos indígenas en la Provincia de Ucayali tiene como referencia lo establecido en los Tratados Internacionales de derechos humanos .         |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Sensibilizando sobre la trata de mujeres en la migración de Lima y el Norte de Perú, frontera con Ecuador.  | 1/1/2007                 | 1/1/2008      |                   | 50,512                  |                              | AIETI- Movimiento El Pozo  | Lima y Norte Perú (Tumbes)  | El proyecto busca prevenir y sensibilizar a grupos de la sociedad civil frente a la trata de mujeres (en particular la trata sexual).  | Máxima Ortega, maxiortega@hotmail.com/maxi@cnr.org.pe, 996-45293 |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Acceso a justicia y reparación en materia de derechos sexuales y reproductivos para mujeres rurales y urbanas en Manta y San Juan de Lurigancho.                | 1/1/2007                 | 1/1/2008      |                   | 450,327                 |                              | Entrepueblos- Estudio para la defensa de los derechos de la mujer DEMUS                                | Lima: San Juan de Lurigancho, Huancavelica: Manta   | Contribuir al logro de una justicia de género mediante la transferencia del Modelo de Atención jurídica y psicológica desarrollado por DEMUS para las mujeres víctimas de violencia sexual antes, durante y después del conflicto armado | epueblosperu@yahoo.es, Clara Ruiz Navarro,447-9925               |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.   |                          | 12/31/2005    |                   | 230,000                 | 0                            | OEA  | Nacional  |  | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe axo            |

|                                      |  |           |           |  |               |  |   |  |   |  |
|--------------------------------------|--|-----------|-----------|--|---------------|--|---|--|---|--|
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Fortalecimiento de registros civiles y promoción de la identidad universal en Guatemala, Panamá y Perú. REGIONAL   |           | 24 meses  |  | 340,000 Perú  |  | OEA   | Arequipa, Trujillo, Cusco                        | Contribuir al logro universal de la identidad. Reducción del subregistro y fortalecimiento de los sistemas de registro civil  | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe                |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | Promoción de principios y mejores prácticas para la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. REGIONAL  | 2008-2009 | 24 meses  |  | 402,000 TOTAL |  | OEA   | REGIONAL- miembros de OEA                        | Promover la mejora de la capacidad de las agencias responsables de proteger y garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, para adoptar  | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe                |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | INSTRAW: Fortalecimiento de la participación y liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito local.   | 1/1/2005  | 12/1/2008 |  | 600,000       |  | 0 INSTRAW                                       | Nacional   | Identificar buenas prácticas y factores que favorecen y dificultan la participación política de las mujeres, sistematización de las experiencias y fortalecimiento de las capacidades institucionales de las  | Itziar González Tlf: 2124080-207 igonzalez@aecid.pe              |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | OIT-Eradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica IPEC.   | 1/1/1996  | 1/1/2007  |  | 1,980,000     |  | 0 OIT   | Nacional   | Impulsar el proceso de eliminación del trabajo infantil a través de acciones conjuntas con gobiernos, organizaciones de empleadores, de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y otros               |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA - AECID         | Apoyo a la Fiscalía especializada para desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales - Preparación de base de datos para información pre y post mortem.         | 2007      | 2008      |  | 60,000        |  | PNUD  | Nacional   | Diseñar una base de datos para la información pre y post mortem producida por expertos forenses   | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe                |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA - AECID         | Apoyo a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel en su estrategia nacional de DDHH. Se centra en la promoción y comunicación a través de 6 muestras fotográficas de la | 2007      | 2008      |  | 39,083        |  | PNUD  | Nacional   | Promoción y comunicación de los DDHH de la CMAN a través de 6 muestras fotográficas de la CVR a nivel nacional y desplazamiento a las regiones  | Luis Puentes;TF:212-4080 313;lpuentes@aeci.org.pe                |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | "Exhumaciones e identificación de víctimas desaparecidas y judicialización de los casos penales correspondientes". HACIA UN DESARROLLO INTEGRADO E                     | 2007-2008 |           |  | 60,800        |  | PNUD  | Nacional-Subnacional: Ayacucho                   | Fortalecer las capacidades de la Fiscalía técnica especializada en la dotación de equipos e infraestructura para la realización de las identificaciones   |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | "Ciudadanos Invisibles". HACIA UN DESARROLLO INTEGRADO E INCLUYENTE.   | 2007-2008 |           |  | 60,200        |  | PNUD- ITYF (ong-Instituto de trabajo y familia) | Subnacional: Ica (Chincha), Cajamarca, Amazonas, | Contribuir a formalizar el registro de identidad de personas indocumentadas y menores de edad   |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID           | UNICEF: Derechos de la niñez indígena.   | 1/1/2005  | 12/1/2007 |  | 1,020,000     |  | 0 UNICEF  | Nacional-Subnacional: Loreto                     | Contribuir a que los derechos de la niñez indígena sean respetados por todos los actores sociales, y tomados en cuenta en los modelos de desarrollo a nivel regional y nacional a través de la capacitación a |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA - AECID         | Fortalecimiento de capacidades de movimientos ciudadanos y entidades publicas de ámbito regional y nacional para incidir y promover la implementación del              | 1/1/2006  | 1/1/2008  |  | 349,070       |  | AIETI- CEDAL,                                   | Lima, Piura, Cusco, Pasco, Arequipa, Ica (Perú). | Fortalecer las capacidades del sector público y de los movimientos ciudadanos de ámbito regional y nacional para incidir en la implementación local del PNDH.   | Máxima Ortega, maxiortega@hotmail.com/maxi@cnr.org.pe, 996-45293 |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA - AECID         | Atención psicológica a víctimas de la violencia en Cangallo y Chuschi.   |           |           |  | 9,582         |  |   |  |   |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA - AECID         | Mejora de la autonomía y seguridad jurídica de los territorios de los pueblos indígenas de la cuenta del río Marañón.  |           |           |  | 147,121       |  |   |  |   |  |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA AECID. CAP 2007 | Programa Regional de apoyo a las defensorías del pueblo de Iberoamérica.   | 9/1/2007  | 2/29/2008 |  | 281,993       |  | Fundación General de la Universidad de Alcalá   |  |   |  |

|                                      |  |                   |            |           |   |  |   |   |   |
|--------------------------------------|--|-------------------|------------|-----------|---|--|---|---|---|
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA DESCENTRALIZADA | Formación de líderes sociales para la promoción y defensa de los derechos humanos en Cangallo (Ayacucho).  | 1/1/2007          | 1/1/2008   | 282,724   |   | Fundación Entreculturas Fe y Alegría   | Ayacucho, Cangallo  | Disminuir la vulnerabilidad de la población campesina e indígena de la provincia de Cangallo con especial atención a las víctimas de la violencia política y familiar, a través del conocimiento y ejercicio de sus           |   |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA DESCENTRALIZADA | Aplicación y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas del Perú desde un enfoque de género, ética e interculturalidad.   | 1/1/2007          | 1/1/2008   | 287,826   |   | Fundación Interred   | Regiones de Junín, San Martín y Ucayali (Satipo, Rioja y Moyabamba, Coronel Portillo) | Mejorar las condiciones de vida de la población indígena amazónica del Perú, a través de la promoción de los derechos humanos, promoviendo una democracia y ciudadanía inclusivas   |   |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA DESCENTRALIZADA | Fortalecimiento de los instrumentos de prevención y lucha frente a la violencia intrafamiliar y de género en las ciudades de Lima (Perú) y El Alto (Bolivia). REGIONAL                               | 1/1/2007          | 1/1/2008   | 123,201   |   | SOLIDARIDAD INTERNACIONAL  | Lima norte, distrito de Independencia   | Empoderar a la mujer víctima de la violencia familiar y de género   |   |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA DESCENTRALIZADA | Atención especializada en casos de desprotección infantil.   |                   |            | 583,959   |   | CRESSER-CRESSER  |   |   |   |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA DESCENTRALIZADA | Curso de Formación sobre Bienestar y Maltrato Infantil.  | 1/1/2007          | 1/1/2008   | 73,920    |   | Fundación General de la Universidad de Salamanca-Universidda Nacional Mayor de San Marcos            | Lima  | Formación Universitaria especializada   |   |
| COOPERACIÓN ESPAÑOLA DESCENTRALIZADA | Disminución de la violencia familiar con atención interdisciplinaria en las zonas de intervención de AYNE- Perú  | 1/1/2007          | 1/1/2008   | 54,515    |   | AYNE_España- AYNE Perú   | Lima  | Disminuir la incidencia de casos de violencia familiar con la atención especializada (legal, social y psicológica) de profesionales que ayuden a la población de 8 comunidades de Lima mediante la prevención, capacitación y |   |
| COSUDE                               | Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo (en el marco del Programa Quinquenal 2006-2010 "Promoción de la Equidad e Inclusión para la Realización de los DDHH", bajo la modalidad de |                   | 5/31/2010  | 4,090,388 | 0 | Defensoría del Pueblo  | Nacional-Subnacional (Cajamarca, Cusco, Libertad, Lima y Piura)                       | Fortalecer la capacidad de la DDP para contribuir a la reforma del Estado, la institucionalización democrática y la defensa de los derechos humanos, promoviendo la equidad de género.  | Jose Ventura, TF:264-5001,jose.ventura@sdc.net                    |
| COSUDE                               | Fortalecimiento de la política de procesamiento penal de violaciones de derechos humanos   | 1/19/2006         | 1/18/2007  | 20,000    | 0 | Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) | Nacional-Subnacional (Ayacucho y Lima)  | Fortalecer el procesamiento judicial de casos de violaciones de derechos humanos fundamentales perpetradas en el pasado y las capacidades del sistema judicial para que asuma, plenamente, su condición de                    | Jose Ventura, TF:264-5001,jose.ventura@sdc.net                    |
| C ALEMANA                            | Programa Servicio Civil para la Paz - ZFD: Fomento de la paz y de la reconciliación / fortalecimiento del manejo civil de conflictos. El   | desde el año 2000 |            |           | 0 | Contrapartes estatales y de la sociedad civil  | Nacional-Subnacional (Ayacucho y Apurímac)  | Fomentar procesos de paz, fortalecer al estado de derecho y transformar conflictos desarrollando las capacidades para el manejo civil de conflictos   | Ulrich Goedeking, ulrich.goedeking@ded.de, TF 264-4490            |
| C ALEMANA                            | Conferencia Internacional Memoria Histórica y Cultura de Paz   | 10/1/2005         | 10/31/2005 | 134,000   | 0 | MIMDES   | Regional (Ayacucho y Lima)  | Fomento a las estructuras del Estado de Derecho así como procesos de democratización y consiliación de la Paz en los países participantes.  | Brigitta Villaronga, TF441-9000,brigitta.villaronga@inwent.org.pe |
| C ALEMANA                            | Publicación sobre experiencias del trabajo de memoria histórica y cultura de paz en América Latina   | 5/1/2006          | 5/31/2006  | 10,000    | 0 | MIMDES   | Nacional  | Coleccionar experiencias del trabajo de memoria histórica y cultura de paz en América Latina  | Nikola Hüging, TF441-9000,nikola.hueging@inwent.org.pe            |
| C ALEMANA                            | Capacitación de (Tele-) facilitador@s del Web Based Training "Transformación de Conflictos - Comprendiendo y Analizando Conflictos, Planificando la Acción"  | 1/1/2006          | 10/31/2006 | 11,000    | 0 |  | Nacional  | Fortalecer las capacidades de actores claves en sus roles de multiplicadores de la gestión de conflictos en todo América Latina y el Caribe.  | Brigitta Villaronga, TF441-9000,brigitta.villaronga@inwent.org.pe |

|                  |   |            |            |           |         |  |         |   |   |  |   |
|------------------|---|------------|------------|-----------|---------|--|---------|---|---|--|---|
| <b>C ALEMANA</b> | Fondo Perú C ALEMANA, Deuda por desarrollo  | 10/31/2002 | 12/31/2007 |           | 630,000 |  | 0       | MEF, APCI, Sociedad Civil   | Regional-Local (Ayacucho y Huancavelica)            | Fomentar procesos de planificación estratégica bajo el liderazgo de los Gobiernos Locales, así como actividades estratégicas a favor de los grupos más desfavorecidos en las áreas Democracia, Sociedad Civil y Administración Pública,  | Volkmar Blum, TF:421-6444,codirector_aleman@fcpa.org.pe |
| <b>OIM</b>       | Trata internacional de mujeres para la industria del sexo en el Perú - FASE I   | 3/1/2004   | 3/1/2005   |           | 135,000 |  | 0       | ONG Movimiento el Pozo  | Nacional  | Combate a la trata de personas en el Perú  |   |
| <b>OIM</b>       | Trata internacional de mujeres para la industria del sexo en el Perú - FASE II  | 3/1/2006   | 3/1/2007   |           | 150,000 |  | 16,000  | Implementación Línea Telefónica: Departamento Derechos Humanos del MININTER como responsables del Grupo Multisectorial de Trata de Personas Campaña de Medios: Fundación Ricky Martin y BID / Estrategia Capacitación: Acción por los Niños | Nacional (Callao, Cusco, Ica, Lima, Loreto y Piura) | Combate a la trata de personas en el Perú  |   |
| <b>PNUD</b>      | Apoyo a la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las acciones y políticas del estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la Reconciliación                 | 1/15/2005  | 12/31/2006 |           | 170,000 |  | 100,000 | Ministerio de Justicia, CMAN  | Nacional  | Fortalecimiento de la CMAN y contribuir en que se logren los encargo hechos por el gobierno  | Mario Solari, TF:213-3200,mario.solari@undp.org         |
| <b>PNUD</b>      | Plan Nacional de Derechos Humanos: Audiencias Regionales  | 1/1/2005   | 12/31/2006 |           | 80,000  |  | 0       | Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Derechos Humanos  | Nacional  | Contar con un Plan Nacional de Derechos Humanos y difundirlo en la sociedad peruana  |   |
| <b>PNUD</b>      | Fiscalía Especializada para desapariciones  | 10/1/2002  | 12/31/2006 |           | 210,000 |  | 40,000  | Ministerio Público. Fiscalía Especializada de Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumaciones   | Nacional-Subnacional (Ayacucho y Lima)              | En el marco del Trabajo de la CVR realizar la exhumaciones de fosas y lugares de entierro así como asumir las responsabilidades de la Fiscalía Especializada. Proponer una estrategia para que el Ministerio Público   |   |
| <b>PNUD</b>      | LOS AFROPERUANOS RUMBO A SANTIAGO +5  | 1/1/2005   | 12/31/2006 |           | 45,000  |  | 0       | CEDET   | Nacional  | Lograr una propuesta para presnetar a gobierno central, gobiernos regionales y a sociedad en general políticas concretas de inclusión de la población afrodescendiente del Perú  |   |
| <b>PNUD</b>      | Foros Públicos, debates para la Paz y Democracia  | 1/1/2004   | 31/12/2006 |           | 30,000  |  | 0       | IDEHPUCP  | Nacional  | Impulsar una amplia corriente de opinión pública que sirva de entorno favorable a las tareas de la construcción de la paz y la construcción de la democracia en el horizonte propuesto por la CVR en el marcod e mantener el debate del Informe Final y promover valores democraticos, así como apoyar diferentes instituciones públicas en el marcod e los derechos humanos |   |
| <b>USAID</b>     | Fortalecimiento Institucional de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y Atención Terapéutica y Recuperación Psicosocial a las Víctimas de Tortura y Violencia Política | 9/22/2000  | 7/31/2003  | Concluido | 762,760 |  | 872,327 | Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)  | Nacional-Subnacional (Ayacucho y Lima)              | Sensibilizar a la sociedad civil y al Estado para vigilar y participar en la promoción y protección de los derechos humanos y aliviar secuelas de la violencia a través de la recuperación de la salud mental de las víctimas.   | Catie Lott, TF:618-1248,clott@usaid.gov                 |

|        |  |           |            |           |           |         |   |  |   |  |              |
|--------|--|-----------|------------|-----------|-----------|---------|---|--|---|--|--------------|
| USAID  | Contribución de USAID a la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)  | 3/27/2002 | 10/15/2003 | Concluido | 1,700,000 | 0       | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)                            | Nacional   | Apoyo al funcionamiento de la CVR   | Catie Lott,<br>1248,clott@usaid.gov          | TF:618-      |
| USAID  | Contribución de USAID para la realización del video 'Memorias del Paraíso'   | 11/8/2002 | 10/30/2003 | Concluido | 83,400    | 0       | ONG Tramas  | Nacional   | Producción del documental 'Memorias del Paraíso' sobre el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)  | Catie Lott,<br>1248,clott@usaid.gov          | TF:618-      |
| USAID  | Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Supervisión de la Reforma del Estado y la Promoción de la Vigilancia Ciudadana | 9/20/2002 | 9/30/2006  | Concluido | 1,087,454 | 356,062 | Defensoría del Pueblo   | Nacional-Subnacional (Apurímac, Ayauchico, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Junín, Libertad, Pasco, Piura, Tarma) | Supervisión del desempeño del Estado en el cumplimiento de las principales recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y creación del Centro de Información para la Memoria  | Stephen Brager,<br>sbrager@usaid.gov         | TF:618-1241, |
| USAID  | Solución al Problema de los Requisitoriados por Terrorismo   | 2/13/2004 | 3/12/2007  | Concluido | 440,000   | 0       | Instituto de Defensa Legal (IDL)  | Nacional-Subnacional (Ayauchico, Cusco, Huancavelica, Junín, Libertad, y Lambayeque)                           | Apoyar la regularización del estatus legal de víctimas requisitorias por la justicia por delitos de terrorismo o traición a la patria, debido a problemas de falta de documentación de información de   | Stephen Brager,<br>sbrager@usaid.gov         | TF:618-1241, |
| USAID  | Acciones de Prevención y Atención de la Salud Mental y los Derechos Humanos en el marco del Programa Integral de Reparaciones                    | 6/8/2004  | 3/31/2008  | Concluido | 800,000   | 300,000 | Centro de Atención Psicosocial (CAPS)   | Regional ( Ayauchico, Cusco, Huancavelica, Huanuco, Junín, Lima, Pasco, Puno, San Martín y Ucayali)            | Aliviar las secuelas de la violencia política y social a través de la recuperación de la salud mental de las víctimas de tortura mediante la atención psicoterapéutica.   | Cecilia Velasco,<br>cvelasco@usaid.gov       | TF:618-1246, |
| USAID  | Componente de Capacitación del Proyecto Sistema Estadístico de Recolección de Datos sobre Personas Víctimas de Trata                             | 7/1/2006  | 7/1/2007   | Concluido | 99,961    | 15,836  | Capital Humano y Social (CHS) Alternativo   | Nacional (Ayauchico, Cusco, Huanuco, Ica, Junín, Lima, Puno y Ucayali)   | Apoyar a la Policía Nacional del Perú en la identificación y registro de los casos de trata de personas.  | Claudia Rohrhirsch,<br>crohrhirsch@usaid.gov | 618-1242,    |
|        |  |           |            |           |           |         |   |  |   |  |              |
| UNICEF | Programa: Movilización por los derechos de la infancia y vigilancia social de las políticas públicas   | 1/1/2006  | 12/31/2010 |           | 3950000   | 0       | Mef, PCM, Congreso de la República, Mimed, Minedu, INEI, Mesa de concertación de lucha contra la pobreza, Defensoría del Pueblo | Nacional - Sub nacional en Apurímac, Amazonas, Ayacucho, Cusco, Loreto   | Sistemas de información nacional y regional y de abogacía proporcionan datos sociales de calidad y monitorean las políticas públicas adecuadas para alcanzar los ODMs.  | Maki Kato<br>213 0709<br>mkato@unicef.org    |              |
| UNICEF | Programa: Sobrevivencia y desarrollo infantil  | 1/1/2006  | 12/31/2010 |           | 7913000   | 0       | Minsa, Mimed, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Redes de Salud, Redes de Educación                                       | Nacional - Sub nacional en Apurímac, Amazonas, Ayacucho, Cusco, Loreto   | Acceso a programas de calidad de desarrollo infantil temprano y a servicios de apoyo a la familia, incluso en situaciones de Emergencia<br>Garantía que las mujeres embarazadas y las madres lactantes hagan uso de servicios de              | Maki Kato<br>213 0709<br>mkato@unicef.org    |              |
| UNICEF | Programa: Mejoramiento de la calidad de la educación básica, con énfasis en las niñas  | 1/1/2006  | 12/31/2010 |           | 6911000   | 0       | Minedu, Gobiernos Regionales, Gobierno Locales, Redes de Salud, Redes de Educación  | Nacional - Sub nacional en Apurímac, Amazonas, Ayacucho, Cusco, Loreto   | Garantía de que todos los niños y niñas tengan acceso a educación pre-escolar<br>Garantía de una educación básica e intercultural bilingüe de calidad para todos los niños y las niñas  | Maki Kato<br>213 0709<br>mkato@unicef.org    |              |
| UNICEF | Programa: Protección de los derechos de la niñez   | 1/1/2006  | 12/31/2010 |           | 3924000   | 0       | Mimed, Ministerio Público, Minsa, Minedu, Mincetur, Mininter, Gobierno Regionales, Gobiernos Locales                            | Nacional - Sub nacional en Apurímac, Amazonas, Ayacucho, Cusco, Loreto   | Garantía que todos los niños y niñas en regiones geográficas seleccionadas crezcan en un ambiente familiar y comunitario protector, especialmente aquellos con riesgo de violencia, explotación y abuso, incluso en situaciones de Emergencia | Maki Kato<br>213 0709<br>mkato@unicef.org    |              |

