

MARTÍN TANAKA
EDITOR

2021

Capítulo 13

**LAS ELECCIONES
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas
o aprovechadas?**



2021: las elecciones y el bicentenario
¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:
Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2021
Impresión por demanda

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-06705
ISBN: 978-612-317-664-8

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Risso 580, Lima - Perú

AGENDA DE DERECHOS HUMANOS: URGENCIAS PARA 2021

Elizabeth Salmón¹

Desde cierto punto de vista, el periodo de gobierno que concluirá en 2021 parece ser un «quinquenio perdido». Cuatro años de zozobra política han tenido al país constantemente al borde del quiebre institucional. En ese contexto, agravado por la pandemia de la COVID-19, ha resultado inviable avanzar en diversos aspectos de la agenda política y social del país. Uno de esos aspectos es la protección de los derechos humanos, los cuales tampoco han sido inmunes a la crisis sanitaria. Las exclusiones históricas de poblaciones en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, han determinado diversas formas de afectación, y las limitaciones del Estado para atender a la población son un reflejo de antiguos vacíos respecto del cumplimiento de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este breve texto resaltaré cinco tópicos de la agenda de derechos humanos que deberían ser tenidos en cuenta en las propuestas electorales con miras al periodo de gobierno que se iniciará en julio de 2021 y que marcará también el bicentenario de la Independencia. Estos son

¹ Doctora en Derecho Internacional por la Universidad de Sevilla y docente del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Es directora ejecutiva del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP).

la regulación del uso de la fuerza pública, los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, el problema de la trata de personas, los derechos de la población LGBTI y los derechos de personas con discapacidad. Dos ausencias en esta lista son los derechos de las mujeres y los de los pueblos indígenas, los cuales omito porque serán abordados en otros capítulos de esta publicación.

El problema de la regulación del uso de la fuerza pública tiene una conexión directa con el fenómeno de las protestas ciudadanas frente a proyectos extractivos u otros que comprometen al medio ambiente, los derechos territoriales o la misma subsistencia de la población. Esas manifestaciones motivan la intervención de la Policía Nacional conforme a un mandato constitucional. Pero durante esas intervenciones se cometen abusos asociados con el uso indebido de la fuerza pública. Así, la regulación efectiva del uso de la fuerza pública es una prioridad. Para ello existen, además de la legislación interna, claros estándares internacionales que deben ser respetados. Algunas de las medidas más importantes que deben ser tomadas a este respecto son las siguientes: un primer punto es asegurar que la actuación de las Fuerzas Armadas se encuentre sujeta a los parámetros internacionales que regulan la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Esto debe regir ya sea que se trate de intervención militar en una situación de emergencia o ya sea que las Fuerzas Armadas actúen complementando la labor de la Policía Nacional. La excepción a esto sería una situación de conflicto armado interno, en cuyo caso deben regir las normas del derecho internacional humanitario. Por otro lado, se debe adoptar una política sistemática de capacitación de los agentes de policía para la aplicación de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Lamentablemente, esta tarea ha sido dificultada por la publicación, en marzo de 2020, de la ley 31012, conocida como la «Ley de Protección Policial». Entre otras cuestiones, esta norma deroga el artículo 4.1. inciso c del decreto legislativo 1186, que hasta entonces recogía el principio de proporcionalidad. A pesar de haberse presentado proyectos

de ley para derogar esa inconstitucional e inconvencional norma, esta continúa vigente. Sin embargo, ello no debe ser impedimento para la aplicación de este principio, toda vez que este deriva de las obligaciones internacionales en derechos humanos que tiene el Estado peruano. Finalmente, se debe asegurar que las normas sobre uso de la fuerza pública sean conocidas por los miembros de las Fuerzas Armadas que actúen en zonas bajo estado de emergencia. Esa normativa también debe ser difundida entre la ciudadanía o las autoridades civiles de las zonas en cuestión.

Los derechos de las víctimas del conflicto armado interno siguen sin ser atendidos cabalmente. El Poder Judicial todavía tiene un enorme pasivo en cuanto a judicialización de casos. Si bien esta no es tarea del Poder Ejecutivo, sí hay formas en que este puede ayudar al avance de la justicia: facilitando información y apoyando a las organizaciones de víctimas que reclaman ese derecho. Un avance del último quinquenio ha sido el lanzamiento de una política de búsqueda de personas desaparecidas a través de una Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas adscrita al Ministerio de Justicia. Pero todavía hacen falta compromisos más claros del gobierno sobre esta materia, principalmente a través de la provisión de los recursos materiales para que la búsqueda avance más fluidamente, y para que la ley sea aplicada en todos sus detalles, incluyendo una adecuada participación de los familiares de las víctimas. A ello se debe sumar una política de promoción de la memoria que vaya más allá de la existencia del Lugar de la Memoria. Un futuro gobierno debe apoyar las iniciativas de conmemoración en diversas partes del país, así como a mejorar la inclusión de este tema en el sistema de educación. Finalmente, un tema particularmente álgido para las víctimas es el de las reparaciones. La ley de reparaciones existe desde hace ya prácticamente quince años; sin embargo, la ejecución del plan integral ha sido lenta y parcial. Un mayor financiamiento y una mejora del marco institucional y los procedimientos para otorgar las diversas formas de reparación es también una obligación.

La trata de personas es una práctica delictiva sobre la que vamos tomando conciencia paulatinamente. Un paso adelante en el tratamiento de este problema ha sido la formulación del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021. Todo esto debe ser complementado con una adecuada capacitación a los diversos agentes estatales que lidian con este problema en sus tres aspectos cruciales: la prevención del delito mediante acciones de fiscalización laboral, su persecución (lo cual involucra a la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial) y la atención médica, psicológica y legal a las víctimas, así como prestación de alojamiento y reinserción social y laboral. Aunque esto es dispuesto por la normativa vigente, no se cumple. Se precisa una política que multiplique los centros de acogida, que garantice la reinserción escolar de niños, niñas y adolescentes víctimas y, sobre todo, que asegure una coordinación entre el gobierno central y los gobiernos regionales para mejorar la atención a las personas afectadas.

Asociada a este tema está la política de acogida a extranjeros, asunto prioritario hoy por la inmigración de población venezolana. En este tema el Estado ha retrocedido al imponer requisitos como la visa humanitaria —algo cuestionable tratándose de flujos dentro del espacio sudamericano— y al no tener un mecanismo adecuado para resolver el estatus legal de los migrantes. Cabe señalar que, en la actualidad, según los datos proporcionados por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), existen 5 098 473 de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos en el mundo. El Perú es el segundo país de acogida de la población venezolana, después de Colombia, con un total de 829 708 migrantes, hasta agosto de 2020. Además, el Perú sigue siendo el país con mayor número de solicitudes de asilo por parte de la población venezolana, con un total de 496 095 solicitantes de la condición de refugio hasta el 30 de junio de 2020. Esta situación, así como la habilitación de infraestructura y servicios adecuados, integran también la agenda de derechos humanos.

Los derechos asociados al género y a la orientación sexual constituyen uno de los mayores vacíos en la acción del Estado. Además, es notorio que en los últimos cinco años se ha acentuado la hostilidad de cierto sector político al avance en estos derechos. Por eso, las propuestas de gobierno deben tomar una posición clara sobre este tema. Una agenda de derechos humanos sobre población LGBTI implica, en primer lugar, generar información sistemática sobre violaciones de derechos humanos de este grupo de población. El Estado peruano tiene muy pobre documentación sobre el tema, lo cual expresa su desinterés. Se necesita organizar un registro con información de las diversas entidades públicas pertinentes, como son la policía, los centros de atención de emergencia, las fiscalías y el Poder Judicial. Además, el Estado debe asegurar una capacitación intensiva para desechar las prácticas de discriminación y la aplicación de estereotipos negativos en la atención o el trato a las personas LGBTI, además de diseñar protocolos de atención que aseguren el trato respetuoso. Finalmente, dos temas que requieren un diálogo serio y liderazgo político son el reconocimiento jurídico a parejas del mismo sexo, y el reconocimiento legal de la identidad de género.

Finalmente, en esta visión panorámica es imprescindible mencionar a la población con discapacidades. Se podría decir que constituyen la minoría más invisible del país. Por un lado, el Estado no cumple con sus propias obligaciones sobre la materia, pero por otro lado no supervisa que los privados respeten los derechos de las personas con discapacidad. Un programa de gobierno con enfoque de derechos humanos debería, por ejemplo, incluir la implementación efectiva de la cuota laboral de 5% para personas con discapacidad. El Ministerio de Trabajo tiene, a este respecto, una obligación de fiscalización que no está cumpliendo cabalmente. También es necesario tomar medidas para impedir o sancionar la discriminación en centros educativos, la cual se halla prohibida por la ley 29973. Pero no se trata únicamente de asegurar la admisión, sino también de que los colegios cumplan con los estándares

de adaptabilidad obligatorios. Si bien en estos momentos, por la pandemia de la COVID-19 no hay asistencia presencial a escuelas o centros de trabajo, la adaptabilidad es una necesidad permanente que estará ahí después de la emergencia. En un plano más general, se necesita diseñar un plan nacional de accesibilidad de manera que la infraestructura pública y privada del país no excluya a una colectividad entera, tal como ha sucedido hasta ahora.

La agenda pendiente de los derechos humanos en el Perú incluye, ciertamente, muchos más temas que los comentados aquí. Sin embargo, estos, junto con los derechos de mujeres y de pueblos indígenas ya mencionados, pueden dar forma a una agenda mínima indispensable para un futuro gobierno que se proponga recuperar el terreno y que esté dispuesto a fortalecer nuestra democracia.