

# Capítulo 3

La situación de los  
**Derechos Humanos integrales**  
en el **Perú** y el **Plan Nacional**  
de **Derechos Humanos**



# La situación de los Derechos Humanos integrales en el Perú y el Plan Nacional de Derechos Humanos

## El proceso de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos

El 11 de diciembre de 2005, fue publicado en el diario El Peruano el Decreto Supremo N° 017-2005-JUS, el cual aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010. Esta trascendente decisión, tomada en el marco del cumplimiento de las obligaciones contraídas por nuestro país en Viena, en 1983, definió al Perú como uno de los países interesados en desarrollar políticas públicas y políticas de Estado desde un enfoque de derechos humanos. Este documento sintetizaba largos años de trabajo y constituye un elemento fundamental para la promoción y protección de los derechos humanos y las políticas que buscan orientar el quehacer en ese tema.

Desde ese entonces, pocos avances se han registrado con respecto a la implementación y cumplimiento del Plan. Si bien el Plan había sido aprobado en el 2005, por el gobierno de Toledo, en el 2006 el nuevo gobierno lo negó, aduciendo que no tenía representatividad por ser sólo un decreto supremo y no una ley. Ello produjo que las organizaciones de derechos humanos levantasen su protesta, llegando a una concertada aplicación del documento.

Es difícil evaluar este proceso de implementación. El actual gobierno ha mostrado retrocesos con respecto a ciertos puntos primarios del mismo: la demora en las judicializaciones y sentencias de los casos de violación a los derechos humanos en la época de violencia política; la falta de implementación de un sistema especializado que atienda los casos; la falta de voluntad y gerencia política en el tema de reparaciones; son algunos ejemplos. Asimismo son también alarmantes retrocesos como las posturas y normas propuestas por el gobierno aprista con respecto a temas fundamentales de los derechos básicos, como la posición del presidente García en el tema de la pena de muerte, los decretos ejecutivos para criminalizar la protesta; la llamada ley APCI y el cierre de ciertas radios que eran voces de protesta, entre otros casos.

Pero también tenemos ciertos aciertos del gobierno en el ámbito de los derechos humanos como ocurre, por ejemplo, con los avances políticos desplegados en el tema de la identidad y la equidad de género, con las categorías vulnerables y en el tema de discriminación mediante la modificación de ciertas leyes.

A continuación haremos una revisión del estado de los derechos humanos.

### 3.1 Situación de los derechos civiles y políticos

#### 3.1.1 Derecho a la vida<sup>35</sup>

##### Fallecimientos por parte de la Policía Nacional

Es lamentable que la política de control del orden interno y la seguridad ciudadana continúe empleando métodos autoritarios que llevan a la polarización y la confrontación, sin tomar en cuenta la protección de la vida de todo ser humano como principio rector que debemos seguir. En aplicación de esta política, el gobierno incurre en políticas controvertidas como el bombardeo en las zonas cocaleras.

Asimismo, desde el nombramiento del Ministro Luis Alva Castro en la cartera de Interior<sup>36</sup>, las autoridades policiales vienen enfrentando los graves problemas sociales causando víctimas, incluso muertes, por el uso excesivo de la fuerza. Estos hechos contrastan con la política de su predecesora en el Ministerio del Interior, Pilar Mazzetti, quien aplicó una política policial menos represiva. Recordemos incluso que, en su momento, la exministra destituyó a un jefe policial debido a los abusos cometidos bajo su responsabilidad contra campesinos cocaleros.

A esta política del actual Ministerio del Interior, se le suma el planteamiento hecho en el año 2006 por el gobierno para incorporar en nuestra legislación la pena de muerte para delitos como la violación de niños o el delito de terrorismo, lo cual contradice la tendencia claramente establecida desde la Constitución de 1979 a favor de la abolición de la pena de muerte.

Los casos que a continuación se reseñan reflejan un accionar policial basado en la precipitación y el recurso desproporcionado a la fuerza contra civiles que protestan sin armas.

- **Guillermo Li**, 6 de abril del 2007, Lima.

Guillermo Li era un empresario que fue secuestrado y forzado por los delincuentes a conducir un vehículo con ellos como pasajeros. Los efectivos policiales de la comisaría de Monterrico salieron en su persecución y dispararon indiscriminadamente contra el vehículo, confundiendo a Li con sus propios secuestradores e hiriéndole mortalmente mientras los secuestradores lograban huir.

- **Marvin González Carvajal**, 11 de abril del 2007, Santa, Ancash.

Marvin González era un joven agricultor que murió al recibir un balazo por la espalda cuando participaba en un paro departamental contra una decisión política orientada a favorecer al partido oficialista en su localidad. Las estaciones locales de televisión que difundieron los hechos fueron clausuradas la semana siguiente. Transcurridos algunos meses, el gobierno retrocedió en la decisión que había generado la protesta

- **Imel Huayta**, 22 de abril de 2007, Desaguadero, Puno.

Se trata de un niño de 8 años de edad que viajaba en un camión con sus padres, entre Ilave y Desaguadero, cuando la policía realizaba un operativo contra el contrabando. Los padres de Imel confundieron la tranquera policial con la emboscada de un grupo de delincuentes de carretera y siguieron la marcha. Los policías dispararon al parabrisas, matando a Imel y dejando herido a su pequeño hermano.

- **Julio Raymundo y Oscar Fernández**, 15 de junio del 2007, Casapalca, Lima.

Se trata de dos trabajadores mineros fallecidos por heridas de bala cuando la policía intervenía para acabar con un bloqueo de la carretera Central. Los mineros protestaban por haber sido despedidos y por

35 El derecho a la vida es derecho a la vida humanamente digna, que sirve de base o de soporte para el ejercicio de todos los demás derechos fundamentales, como lo señala nuestra constitución en su artículo 2, inciso 1: "Toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar."

36 26 de febrero del 2007, [http://www.agenciaperu.com/actualidad/2007/feb/alva\\_castro.html](http://www.agenciaperu.com/actualidad/2007/feb/alva_castro.html). Leído el 24 de enero de 2008.

las prácticas sumamente abusivas contra los derechos laborales en la empresa Casapalca. En ese lugar también murió el policía Carlos Mariluz y un enfermo que era transportado por carretera a un hospital de Lima.

- **Julián Jorge Altamirano**, 15 de julio del 2007, Andahuaylas, Apurímac.

Agricultor fallecido durante las protestas de los pobladores efectuadas como parte de un paro nacional en la localidad de Andahuaylas.

- **Herminia Herrera Erraza**, 11 de julio del 2007, Lima.

Profesora del SUTEP fallecida en el Hospital Rebagliati debido aparentemente a la violencia policial. La Policía Nacional ha negado toda participación en los hechos. Otras versiones sostienen que ella sufrió una caída cuando huía de las bombas lacrimógenas. El incidente sucedió el 6 de julio. De confirmarse este caso, sería el primero de una mujer víctima de violencia policial en los últimos siete años.

- **Sergio Alanoca**, 19 de julio del 2007, Juliaca, Puno.

Profesor perteneciente al sindicato de profesores SUTEP, fallece debido al impacto de una bomba lacrimógena cuando participaba en una protesta el 12 de julio. Durante esos días, se produjeron numerosas detenciones arbitrarias contra profesores y dirigentes del mencionado sindicato, y se les negó el contacto con sus abogados y el fiscal.

- **Miguel Añamuro Hauquipaco**, 14 de septiembre del 2007, Puno.

Durante un enfrentamiento entre policías y presuntos contrabandistas ocurrido en la vía entre Huancafé y Moho, una bala perdida produjo la muerte del comunero Miguel Añamuro Hauquipaco. Luego de la

muerte de Añamuro, los policías abandonaron la zona sin realizar ninguna incautación, alegando que temían las posibles represalias por parte de los comuneros.

### 3.1.2 Derecho a la integridad

#### Persistencia de casos de tortura<sup>37</sup>

La tortura constituye una de las modalidades más graves de violación a los derechos humanos que persiste en el país. El ámbito de protección contra la tortura no sólo abarca el derecho a la integridad física, psíquica y moral, sino también la dignidad humana como base de los derechos humanos. Pese a ello, el Estado peruano no realiza las acciones necesarias para prevenirla y sancionarla como corresponde, tampoco garantiza a las víctimas o a sus familiares el acceso a la justicia y a una reparación acorde con el daño causado.

De la misma manera, no brinda protección adecuada a las víctimas de tortura, a sus familiares y a los defensores de las víctimas cuando ellos han sido objeto de amenazas, actos intimidatorios y atentados contra su integridad personal.

La realidad peruana muestra que todavía existen casos de tortura, los cuales han sido documentados en informes de la Defensoría del Pueblo y en diversos estudios e informes elaborados por organismos no gubernamentales de protección a los derechos humanos<sup>38</sup>. Estos casos ocurren, en su mayoría, en centros de detención (comisarías y otras dependencias policiales, y establecimientos penitenciarios). Asimismo ocurren en los cuarteles de los institutos armados (principalmente en contra de los reclutas que realizan el servicio militar voluntario).

COMISEDH, durante el 2007, recibió información de 10 casos, los cuales comprenden un total de 13 víctimas de actos de tortura: 5 fueron agredidas por

37 El derecho a la integridad supone el derecho de la persona a la incolumidad corporal, es decir, que nadie puede ser lesionado o agredido físicamente, ni ser víctima de daños mentales o morales que le impidan su libre desarrollo.

38 Por otra parte, el informe *La Tortura en el Perú y su Regulación Legal* (COMISEDH, Lima, 2005, p. 11-14), refiere que COMISEDH ha registrado, desde 1998 hasta el 2005, un total de 247 víctimas de actos de tortura en 20 regiones del país. En dicha informe se propone como una medida de prevención la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (ob. cit., p. 79). Ver: COMISEDH, Informe Alternativo presentado ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, 2006.

efectivos policiales; 3 por agentes del Ejército y 5 por agentes penitenciarios. Los casos ocurrieron en las regiones de Puno (1 caso, por personal del Ejército), Cajamarca (1 caso, por personal del INPE), Huancavelica (4 casos, por personal del INPE), Pucallpa (1 caso, por personal del Ejército), Lima (4 casos, por

personal de la PNP; 1 caso, por personal del Ejército) y Huánuco (1 caso, por personal de la PNP).

Dos de las víctimas producto de las agresiones físicas sufrieron lesiones físicas graves y permanentes, y otras dos, luego de sufrir tortura han tenido que ser asistidos psicológicamente.

Nº de Caso	Nombre del agraviado	Agente infractor	Región	Tipo de Lesiones
1	Julio César Centeno Sairitupa	FFAA	Puno	LFP
2	Yoel Henry Tidlacury Tello	PNP	Lima	LFNP
3	Pablo Joya Inca	PNP	Lima	LFNP
4	Miguel Cárdenas Calderón	PNP	Huánuco	LFNP
5	Moisés Alfaro Ortega	PNP	Lima	LFNP
6	Arsenio Rojas Dorado	PNP	Lima	LFNP/ LP
7	Royer Honorio Mas	INPE	Cajamarca	LFP
8	Leonardo Contreras Martínez	FFAA	Lima	LFNP / LP
9	Huber Noé Pinchi Vargas	FFAA	Pucallpa	LFNP
10	Rolando Anco Mamani	INPE	Huancavelica	LFNP
	Felix Ccama Taipe			
	Oscar Mayhua Ccanto			
	Carlos Repuello Morales			

LFP: Lesión física permanente, LFNP: Lesión física no permanente, LP: Lesión Psicológica.

## CASO DE VIOLACIÓN A LA INTEGRIDAD FÍSICA

**Pablo Joya Inca.** En febrero del 2007, el agraviado se encontraba con un par de amigos dentro de un vehículo cuando fue intervenido por efectivos policiales en el distrito de Breña.

Dado que el conductor no tenía algunos documentos solicitados por los efectivos policiales, éstos les solicitaron una cantidad de dinero, a lo que accedieron el agraviado y sus acompañantes. En estas circunstancias se suscitó un altercado y, finalmente, Pablo Joya fue detenido y golpeado, produciéndole la rotura de una de sus piernas. Su amigo tuvo fracturas en la cabeza.

Los heridos fueron conducidos a la comisaría de Breña, donde se les hace un atestado policial por el delito de violencia y resistencia a la autoridad, permaneciendo detenidos y siendo puestos a disposición de la fiscalía y juzgado penales de turno. Luego de abrirles proceso penal, fueron puestos en libertad.

COMISEDH ha presentado la respectiva denuncia por tortura ante la 1º Fiscalía Supraprovincial Penal de Lima, la cual, lejos de ordenar las diligencias preliminares de ley, remitió el caso al 56º Juzgado Penal de Lima, que tiene a su cargo el proceso por violencia y resistencia a la autoridad iniciado contra el agraviado. Hemos impugnado esa resolución para que el juzgado devuelva los actuados a la fiscalía competente y diligencie conforme a ley.

### 3.1.3 Incremento de detenciones arbitrarias y abusos policiales

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitraria. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”.<sup>39</sup>

En el 2007 se han dado diversas situaciones y escenarios de recorte de las libertades fundamentales. Detención de personas sin que se cumpliera el requisito de flagrancia, privándoseles del derecho a la defensa, como lo sucedido el pasado 12 de julio, cuando maestros y dirigentes del SUTEP, y el exparlamentario Javier Diez Canseco fueron detenidos sin orden judicial durante varias horas en la comisaría de San Isidro, Lima.

Actualmente, la Policía Nacional hace uso de una interpretación del artículo 3 de la Ley 27686, donde se establece, según ellos mismos, que los ciudadanos que quieran realizar marchas o manifestaciones públicas deben solicitar obligatoriamente garantías y que, si no se les otorgan, se deduce que la actividad no está autorizada, por lo que podrían ser detenidos. Dicha interpretación no es válida, pues la Constitución prescribe la detención sólo ante dos supuestos: flagrante delito o por mandato del juez.

Sin embargo, la situación expresada anteriormente se manifiesta con mucha frecuencia en las zonas rurales, donde los campesinos y los dirigentes campesinos que se enfrentan a empresas mineras son detenidos bajo el argumento de vulneración del orden público, muchas veces sin ningún tipo de prueba. Ejemplo de ello es el caso reciente de Totorococha en Cajamarca, frente a la empresa Yanacocha, cuyos dirigentes fue-

39 El artículo 9 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos.

ron brutalmente golpeados por la policía y detenidos durante varios días.

Asimismo, por presión de la empresa Shougang (Marcona, Ica), fue detenido también el dirigente sindical Roni Cueto, quien estuvo dos meses en prisión, acusado sin fundamento de haber promovido un ataque violento contra la empresa. En varias ocasiones, los dirigentes de Marcona han sido golpeados o detenidos. Inclusive se detuvo por varios días a la señora Juana Velásquez Carrasco, que es regidora de la Municipalidad de Marcona y periodista de un medio radial local.

### 3.1.4 Garantías judiciales y derechos a la protección judicial

Los mecanismos jurisdiccionales existen para garantizar la dignidad del ser humano y el pleno desarrollo de su personalidad. El Estado tiene el deber de brindar a sus ciudadanos la tutela judicial efectiva como condición esencial del Estado de derecho, el mismo que permite el resguardo de nuestros derechos. Por ello es importante que los mecanismos jurisdiccionales se activen ante una vulneración de algún derecho.

Un real estado de derecho brinda a todos los ciudadanos la posibilidad de resolver sus conflictos, eficaz y oportunamente, algo que para los ciudadanos peruanos se convierte en una esperanza cada vez más lejana no sólo por la falta de voluntad política de los gobernantes de llevar a cabo una reforma judicial efectiva, sino porque los que actúan como operadores dentro del Poder Judicial no buscan que la situación se revierta.

## Reforma del Poder Judicial

Durante muchos años se ha intentado superar la crisis del Poder Judicial. Uno de los estudios más importantes de estos últimos años, elaborado por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS, creada mediante la Ley N° 28083, del 4 de octubre de 2003, que elaboró el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia<sup>40</sup>) propone una propuesta integral y concertada de un acuerdo político institucional logrado entre todas las entidades que conforman el sistema de justicia. Sin embargo, no se ha tomado en cuenta dicho documento para la ansiada reforma.

En relación al presupuesto del servicio judicial se tienen cifras elocuentes<sup>41</sup>: actualmente el Poder Judicial invierte 518 nuevos soles por expediente resuelto; el 98% del presupuesto que obtiene se destina a gasto corriente; finalmente, se conoce que 1,418 jueces resolvieron en promedio 601 casos cada uno en 1997, y para el año 2005 esta cifra se redujo a 557 casos en promedio. Es decir, que estamos no sólo ante una instancia de solución de conflictos muy cara, con poca productividad.

Persisten las barreras económicas, culturales, geográficas, lingüísticas y de documentación para el acceso a la justicia.

En el Perú, en promedio, hay un juez por cada 17,600 habitantes<sup>42</sup>. Existen apenas cuatro dependencias judiciales por cada 100 mil habitantes. Este número puede llegar a mayores niveles en zonas con menor acceso geográfico. En distintas zonas del país, donde no hay aún carreteras o donde el transporte público no

40 Propuestas del CERIAJUS: a) Sobre el presupuesto elaborado por el Poder Judicial la propuesta es que no sea observado por el Ejecutivo, salvo que exceda el 4% del monto total del Presupuesto General de la República; b) Que el Poder Judicial evalúe la posibilidad de realizar un estudio para determinar el mecanismo a aplicarse para exonerar tasas judiciales en las provincias de extrema pobreza; c) Nombrar traductores que posibiliten la comunicación entre los pobladores que hablan idiomas originarios y los diferentes operadores del sistema de justicia; d) Traducir y editar, en libros y cintas magnetofónicas, los textos normativos fundamentales a los idiomas originarios del país; e) Reestructurar los servicios de defensa de oficio, en una actividad coordinada con el Colegio de Abogados, las universidades y otras entidades vinculadas al sistema; f) Habilitar módulos básicos de justicia en los lugares alejados, con el fin de acercar la justicia a la población, debido a la poca presencia de instituciones estatales en las comunidades andinas; g) Fortalecer la justicia de paz, como eslabón básico del sistema de justicia estatal, asimismo se recomienda ampliar sus facultades para que la ciudadanía pueda acceder a resolver mayores conflictos; h) Se reconoce que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas pueden resolver conflictos dentro de su ámbito territorial.

41 Consorcio PROJUR, *Primeras pistas para conocer las necesidades de justicia en el ámbito rural de Chota y San Marcos-Cajamarca*, Lima, 2007. Pág.8.

42 *Ibidem*, p. 6.

ha llegado, los pobladores tienen que caminar muchas horas para llegar a la sede judicial más cercana.

Pero no sólo la barrera geográfica es un obstáculo para alcanzar justicia; existen además diversas barreras que no permiten que los ciudadanos accedan a resolver sus conflictos en el Poder Judicial. La barrera lingüística genera que los ciudadanos no acudan a la justicia estatal. Si a ésta le añadimos la enorme pobreza que existe nuestro país, podríamos llegar a la conclusión de que los peruanos que no pueden acceder a la justicia estatal son cerca de 9 millones de personas.

Para el consorcio PROJUR (Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales)<sup>43</sup>, la crisis del Estado en la función de administrar justicia se resolverá atendiendo en buena parte las carencias en el sistema estatal de justicia con mayores recursos. Asimismo, se deben comprender de manera más profunda los conflictos que se dan en las zonas rurales, pues muchos de ellos no requieren el espacio judicial para su solución sino la implementación de espacios alternativos para la solución de conflictos.

De otro lado, podemos decir que la actual administración de justicia estatal ha impulsado una serie de reformas que permiten a los ciudadanos acceder, por vía de una página web, a sus expedientes. Si bien ello implica una mejora del servicio y el acceso a la información gratuita, esta mejora está destinada principalmente a los ciudadanos urbanos que pueden acceder a las tecnologías de la información.

### Retrocesos: Mecanismos de impunidad

La ineficiencia del Poder Judicial permite que prosperen en la sociedad y las instituciones poderes indeseables y altamente corrosivos como la corrupción, la ilegalidad, el soborno y, lo que es peor, la impunidad.

- Ofrecimientos de dinero y dádivas, además de amenazas por parte de los agresores, con lo cual buscan disuadir a las víctimas de tortura o a sus familiares de denunciar los hechos ante el sistema
- de administración de justicia, a la Defensoría del Pueblo, a los organismos de derechos humanos o a los organismos de control interno de la Policía Nacional. Ello nos hace presumir que el número de casos de tortura conocidos por los organismos de derechos humanos sea menor del realmente existente.
- En efecto, de los casos que patrocina COMISEDH, tenemos a Pamela Huaranga Félix y a Juan Zamudio. La primera fue testigo de las agresiones por parte de efectivos policiales contra su hermano (quien muriera producto de la golpiza) y el segundo fue víctima de torturas por efectivos policiales. Ambos han recibido amenazas telefónicas y también han sido víctimas de secuestro e intento de secuestro respectivamente, así como de atentados contra su integridad física y hostigamiento continuo. Frente a esta situación, COMISEDH, en salvaguarda de la vida de ambas personas, ha solicitado medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las mismas que les fueron otorgadas. Sin embargo, en el caso de Pamela Huaranga, pese a que contaba con protección policial ordenada por el juzgado que veía el proceso en agravio de su hermano, las hostilizaciones continuaron, situación que mermó considerablemente su salud, optándose por gestionar su salida del país con apoyo de instituciones de derechos humanos extranjeros. De otro lado, Juan Zamudio y su familia es beneficiaria de medida de protección policial; sin embargo, ésta no es muy efectiva dado que sólo se cuenta con un solo custodio policial.
- Ocultamiento o alteración de las evidencias u obstaculización del accionar del sistema de administración de justicia por parte de los agresores o de terceros.
- En efecto, en los casos Juan Zamudio, Wilmer Cubas Carranza y Burt Chavarri Castillo, los agresores realizaron diversas acciones para obstaculizar el accionar de la justicia. El jefe de la comisaría,

43 Muñoz, Paula y Acevedo, Ángela. La Justicia Local en Chota y San Marcos, Cajamarca. PROJUR. 2007, Pp. 13-15.

pese a conocer los hechos de tortura, no inició la investigación respectiva, y luego de ofrecer “ayuda” a los familiares del agraviado, en el primero de los casos elaboró partes policiales señalando que las lesiones que presentaba el agraviado eran producto de una riña.

- Aplicación inadecuada del Protocolo de Reconocimiento Médico Legal para la Detección de Lesiones o Muerte Resultante de Tortura por parte de los médicos legistas, no respetándose los estándares establecidos en el Protocolo de Estambul, lo que dificulta en el Ministerio Público y el Poder Judicial la investigación y sanción del delito de tortura.
- Negativa de algunos fiscales y jueces a abrir investigación o instrucción por delito de tortura, así como ordenar la detención de los agresores y determinar la responsabilidad de los agentes del Estado con rangos superiores. Para ejemplificar esta situación, tenemos los casos de Luis Ramírez de la Cruz<sup>44</sup> y Esther Carrillo Ramírez. En los dos casos, la fiscalía encargada ordenó el archivo de los actuados, pese a contar con indicios razonables de la comisión del delito y pese a que no se investigó de manera adecuada.
- Sentencias condenatorias con penas por debajo del mínimo legal o suspendidas en su ejecución, dictadas por la Sala Penal Nacional<sup>45</sup>.
- En julio del 2007, la Sala Penal Nacional condenó a los oficiales de la Policía Nacional Roberto Vásquez Burga y Willy Ochoa Magallanes como presuntos responsables de la muerte de Ricardo Huaranga Félix, imponiéndoles penas de privación de libertad de ejecución suspendida.
- Sentencias absolutorias emitidas por órganos judiciales distintos al Subsistema de Derechos Humanos. En febrero del 2007, la Tercera Sala Penal de

Arequipa absolvió a cinco agentes penitenciarios del Penal de Socabaya de ser presuntos responsables de las torturas ocasionadas a 10 internos en octubre del 2004. Se ha presentado el recurso de nulidad respectivo, pero la Corte Suprema aún no se pronuncia.

- Reparaciones irrisorias, pues en ninguno de los casos juzgados la reparación establecida ha sido satisfactoria, proporcional y acorde con el daño infligido a las víctimas. Por otro lado, la reparación se aborda sólo en cuanto compensación más no en la forma de la necesaria rehabilitación para quienes fueron víctimas de tortura.
- Las sentencias condenatorias no establecen la inhabilitación en sus funciones para los agresores, pues el tipo legal de tortura no la establece.

La existencia de estos mecanismos de impunidad ocasiona que las víctimas de tortura enfrenten serias dificultades para acceder a la justicia. Como puede verse, pocos casos de tortura se llegan a denunciar y son muy pocas las sentencias condenatorias emitidas que llegan a convertirse en sentencia debidamente ejecutoriada por la Corte Suprema de Justicia<sup>46</sup>.

### 3.1.5 Amenazas a la libertad de expresión

Las presiones a los medios de comunicación locales vienen siendo cada vez más frecuentes. En el mes de abril del 2007, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ordenó la clausura de tres emisoras radiales y tres canales de televisión, de alcance local, que difundieron la muerte del señor Marvin Gonzáles por parte de la policía. En septiembre fue cerrada la emisora Radio Orión, en Pisco, que transmitía información reflejando el descontento de la población afectada por el terremoto. En todos estos casos, se argumentaron asuntos legales para la clausura. Sin embargo, muchas

44 COMISEDH ha presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una petición contra el Estado Peruano por la vulneración al debido proceso y otras garantías en agravio del señor Luis Ramírez De La Cruz.

45 La Sala Penal Nacional es el órgano judicial que encabeza el Subsistema de Derechos Humanos, con competencia nacional; fue creada en septiembre del 2004 mediante Resolución de Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en cumplimiento de una de las recomendaciones planteadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

46 Hasta la fecha se han dado 7 sentencias condenatorias por tortura, debidamente ratificadas por la Corte Suprema de la República, desde el año 2000 hasta julio del 2007.

otras empresas de comunicación continúan funcionando sin mayor objeción, aún cometiendo infracciones más graves.

De manera similar, se pretendió sancionar a la emisora católica Radio Cutivalú por negarse a transmitir un comunicado conteniendo información falsa y sin un remitente claro, que resultó provenir del Ministerio de Energía y Minas. El comunicado promovía un proyecto minero en el área de dos comunidades campesinas. El mismo Presidente de la República criticó enardecidamente a esta emisora, llegando a acusar a la Iglesia Católica de interferir en los asuntos internos del país.

No debemos olvidar que Radio Cutivalú fue una emisora muy crítica frente al régimen autoritario de Alberto Fujimori.

### 3.1.6 Derecho a la igualdad y la no discriminación

A lo largo del año 2007, diversos hechos demostraron una mayor conciencia en la sociedad peruana con respecto al racismo existente hacia los sectores de la población andinos, amazónicos, afroperuanos y mestizos, así como importantes avances legislativos. Sin embargo, aún falta mucho para lograr una sociedad inclusiva y no se aprecia un real compromiso o interés de parte del gobierno frente a este problema. La Defensoría del Pueblo también ha denunciado la problemática del racismo en el Perú, elaborando una serie de recomendaciones en su Documento Defensorial N° 2.

#### Discriminación en establecimientos

En marzo del 2007, la Defensoría del Pueblo denunció a cuatro profesores de un Instituto Tecnológico de Los Olivos, en Lima, por el delito de discriminación contra la señorita Vilma Palma, quien sufre una discapacidad que le genera dificultades para hablar y movilizarse. La denuncia fue admitida por el Ministerio Público y se encuentra actualmente en la Corte Superior del Cono Norte.

Asimismo, durante el año que han transcurrido se impusieron varias sanciones a locales comerciales por incurrir en prácticas discriminatorias, como Phuket, Mama Batata y Café del Mar, en Miraflores; sin embargo, no son las únicos locales sancionados en este y otros distrito de Lima.

El caso del Café del Mar es particularmente llamativo porque se trata de un local comercial que de manera sistemática mantenía prácticas racistas; además, había sido multada en varias oportunidades aunque estas sanciones no llegaron a hacerse efectivas debido a las constantes y exitosas apelaciones de sus abogados ante el Poder Judicial. Finalmente, la clausura sirvió de lección para que otros locales comerciales renuncien a detestables prácticas y actitudes discriminatorias que tanto daño hacen a nuestra sociedad. Esta clausura, en particular, obtuvo un gran respaldo por parte de los medios de comunicación al informar sobre ella.

#### Discriminación lingüística

En septiembre del 2007 se estaba debatiendo en el Congreso de la República un proyecto de ley propuesto por la congresista María Sumire, que implicaba un importante desarrollo del derecho de los ciudadanos a expresarse en su idioma materno, así como asegurar la traducción de las normas legales a los idiomas indígenas. Dicho proyecto fue rechazado de manera prepotente por la congresista Martha Hildebrandt, quien provocadora y agresivamente, y sin mediar motivo, se expresó en forma agravante contra la congresista que elaboró dicho proyecto de ley.

#### Discriminación racial

Se realizó en el verano pasado, en las playas del distrito de Asia, al sur de Lima, una importante protesta ciudadana, impregnada de espíritu lúdico, en contra de las prácticas segregadoras de los propietarios de inmuebles de dicho balneario en perjuicio de las trabajadoras del hogar, a quienes se les prohíbe bañarse en el mar a las mismas horas que las familias.

La protesta afirmó que las playas son de propiedad pública, que no se puede restringir el acceso a ellas a

ningún ciudadano y, por cierto, tampoco a las trabajadoras del hogar que laboran en las mencionadas casas de playa.

Asimismo se otorgó una vez más el conocido antipremio por discriminación, correspondiente al año 2007, donde los “ganadores” fueron las empresas comerciales Saga Falabella y Ripley, debido a sus constantes campañas publicitarias que muestran modelos de rasgos caucásicos, muy ajenos a los de la gran mayoría de personas que son sus clientes y forman el grueso de la población peruana. Campañas publicitarias como las que impulsan estas empresas refuerzan estereotipos de “belleza física” que contribuyen al racismo. Durante varios años y en reiteradas oportunidades se les remitió cartas a estas empresas, señalándoles estas críticas, pero hicieron caso omiso de ellas. Luego de otorgárseles el antipremio, se realizó frente a sus locales en San Isidro, Plaza San Miguel y Chiclayo, una presentación del evento denominado “Cuerazos Peruanos”, que suscitó una gran acogida en la prensa y significó un importante cuestionamiento a los esquemas que rigen la actividad de los publicistas.

### 3.1.7 Derechos de los grupos vulnerados

#### Derecho de los Pueblos Indígenas

##### Creación de una institución y órgano de política en materia indígena y étnica<sup>47</sup>

El Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) fue creado el 14 de enero del 2005, como organismo público descentralizado. La creación de dicha instancia es importante en tanto implica un reconocimiento a nuestros pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, además de fomentar una política de estado la cual establece nuevas formas sociales, políticas y culturales de relacionarse con este sector, fortaleciendo la democracia y la gobernabilidad del país. Este avance se logró gracias a las continuas demandas de los pueblos

y organizaciones indígenas. Sin embargo, este avance se ve mellado por el D.S. 001-2007-MINDES, que aprueba la absorción de INDEPA por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. La desaparición del INDEPA implica un grave retroceso para el país, ya que los indígenas perdieron la capacidad de incidir en las decisiones estatales y la nueva institución queda subordinada a la voluntad política de la autoridad máxima del MINDES.

Al finalizar el año 2007, el decreto mencionado fue derogado, pero todavía no se cumple con la reinstauración del INDEPA.

#### Sobre los Derechos de la Mujer

En el campo de la normatividad se ha aprobado y promulgado la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28983), publicada el 16 de marzo de 2007, en el diario El Peruano, basada en los siguientes principios básicos:

1. Reconocimiento de la equidad de géneros.
2. Concepción integral de derechos humanos, con énfasis en los derechos de la mujer.
3. Respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica.

Lamentablemente, hasta la fecha hay una ausencia de acciones precisas para dar cumplimiento a la norma.

Por otro lado, y en referencia a los indicadores sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la situación de la mujer y su derecho a la participación política, se ha dado un avance con el nombramiento de seis mujeres como ministras en el gobierno actual. Queda pendiente que los gobiernos regionales también cumplan con nombrar más mujeres en cargos de responsabilidad.

Con respecto a promover cambios normativos e institucionales necesarios para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y la promoción de

47 IFCVR, Tomo IX Pág. 90: Creación de una institución y órgano de política en materia indígena y étnica.

la equidad entre géneros, se han dictado las siguientes leyes:

- Ley 28867 (9 de agosto de 2006), la cual señala que son actos punibles, entre otros, los que conlleven a discriminaciones de sexo o que se materialicen en violencia física.
- Ley 28731 (13 de mayo de 2006), que amplía el permiso de lactancia a una hora adicional.
- Ley N° 28720, que modifica los artículos 20° y 21° del código civil, permitiendo la inscripción de hijos extramatrimoniales declarando el nombre del padre, incluso si éste no se encuentra presente.
- Resolución Ministerial N° 188-2006/MINSA, que incorpora y promueve el lenguaje inclusivo como estrategia del impulso de la equidad de género.
- Ley N° 28735 (18 de marzo del 2006), que regula la atención prioritaria de personas discapacitadas, ancianos y mujeres embarazadas en centros de atención al público.

Estas leyes demuestran un avance en la normatividad, en pro del desarrollo y la equidad de género, empero aún se mantiene la actitud pasiva del estado frente a la violación de los derechos y la dignidad de la mujer. Persisten las dificultades de las mujeres para acceder a la justicia, debido a la indiferencia de los operadores jurídicos para atender adecuadamente sus demandas, especialmente en materia de violencia sexual y familiar, así como la permanencia de inadecuadas leyes referidas al tema de violencia de género. Sólo en contados casos se les brinda a las mujeres medidas cautelares de protección inmediata; en varios casos incluso se continúa dejando expuestas a las mujeres víctimas de violencia sexual a sus agresores. Hay una excesiva demora de la actuación judicial frente a la violación de los derechos fundamentales de las mujeres y, con frecuencia, sanciones benignas para los agresores, lo cual hace que las mujeres no se sientan animadas a recurrir a la justicia para denunciar las agresiones de que son víctimas.<sup>48</sup>

En febrero de 2007, el Perú sustentó ante el comité CEDAW, en el marco de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos, que ha aprobado el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer para el periodo 2002-2007. De alcance multisectorial, este plan posee lineamientos que integran políticas estatales que promueven cambios en aquellos patrones socioculturales que toleran, disimulan o exacerbaban la violencia contra la mujer en sus distintas formas.

### Discriminación contra la Mujer

Se estableció que el 30 de marzo de cada año se celebrará el Día Nacional de las Trabajadoras del Hogar. Sin embargo, pese a este reconocimiento hacia estas mujeres que laboran con frecuencia sin mayor protección laboral, no se han tocado los temas de fondo que pasan por el compromiso de hacer conocer los derechos de estas trabajadoras y de fiscalizar su cumplimiento.

### Derechos de los Adultos Mayores

Existe en nuestra época un avance progresivo en el tema de la tutela de los derechos de los adultos mayores. Esto se aprecia en los informes de monitoreo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que regula ciertos aspectos en el tema de la vejez, así como en las observaciones dadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que cada vez más toman en consideración la problemática del adulto mayor.

Asimismo, el Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha tratado esta problemática a través de las siguientes observaciones generales<sup>49</sup>:

Observación general 6, artículo 9: Los estados reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social. En este apartado, se hace una referencia especial a la mujer mayor.

48 Op. cit., pág. 23.

49 Op. cit., pág. 37.

Observación general 13: Se reafirma que el derecho a la educación fundamental no tiene límite de edad ni sexo.

Observación general 14: Destaca el derecho de los adultos mayores a disfrutar de un alto nivel de servicio de salud. Este debe contemplar un enfoque integral: prevención, promoción, curación, seguimiento y rehabilitación. También se deben prestar cuidados en el largo plazo y en la fase terminal de la vida para una muerte digna.

Desde la perspectiva del estado, hay un proceso inicial que reconoce que la previsión social debe responder a las necesidades de los adultos mayores. Se debe elaborar una política que promueva la cultura de la previsión y el acceso de la población adulta mayor a los sistemas de seguridad social.

Así también se ha aprobado la Ley 28803 que garantiza los mecanismos legales para el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales, en beneficio de mejorar su calidad de vida. A su vez, se ha generado una alianza entre estado y organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajos de promoción y fomento de los derechos de los adultos mayores.

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos desplegados por el estado y la sociedad civil para la tutela y promoción de los derechos de las personas mayores, aún estamos lejos de llegar siquiera a garantizar las condiciones mínimas para dichas personas. La asignación de recursos por parte del MIMDES, instancia responsable de las políticas a favor del adulto mayor, es aún ínfima; y las medidas de salud del MINSA son también débiles.

Por ello, es tarea pendiente desarrollar una política estatal basada en la comprensión integral y cultural del tema, que vaya desde la generación de políticas en salud y gestión social, y que contemplen, desde un plano multicultural, la valoración y aporte tanto económico como social del adulto mayor a sus familias y a la sociedad.

Es igualmente necesario que el estado prevea una política adecuada al envejecimiento poblacional a nivel nacional, regional y municipal.

### Derechos de las Personas con Discapacidad

La situación de las personas con discapacidad en el Perú es lamentable. Sufren de una serie de discriminaciones sociales, culturales y económicas. Muchos de ellos, debido a su discapacidad y las exclusiones sociales que impide su incorporación al sistema, no pueden acceder a una educación fundamental, por lo que su posibilidad de acceso a un trabajo digno es baja. Tampoco acceden a formas de atención en salud, por que dicho sistema no los contempla. Son las personas discapacitadas quienes más sufren por la exclusión y segregación de un sistema político y social, que refuerza su condición de pobreza y marginación.

El Plan Nacional elaboró una línea de acción que superaba algunas de las deficiencias del sistema y pretendía incorporar a las personas con discapacidad de manera activa a la vida social. Lamentablemente, hasta la fecha no se cuenta con ningún avance registrado sobre estas acciones. No se tienen cifras actuales sobre las personas con discapacidad y su problemática, a pesar de tener resultados recientes de dos censos nacionales. Por otro lado, ni la agenda pública ni el presupuesto general para el año 2008 contemplan la mejora efectiva de esta población.

Esto hace que se mantengan los problemas de exclusión de las personas con discapacidad en muchos niveles:

- En el nivel económico, no se les admite en gran parte de los empleos. Tampoco son sujetos de crédito en cuanto no poseen trabajos estables o negocios propios.
- En cuanto a educación, la educación básica y superior no ofrece una infraestructura adecuada para estas personas: rampas para la circulación en silla de ruedas, baños con barandas, ascensores, etc. Ello reduce la posibilidad de que el alumno que sufre alguna discapacidad acceda a la educación.

- En cuanto a la salud, es sabido que la gran mayoría de personas discapacitadas no ha recibido nunca rehabilitación médica y/o psicológica. Tampoco se ha implementado un banco de sillas, audífonos y muletas. El seguro integral de salud (SIS), en la mayoría de casos, no atiende a personas con discapacidad severa.

El gobierno tiene una gran deuda con este sector de la población y la gran responsabilidad de incluir este tema en la agenda política. Es necesario continuar con la breve campaña mediática realizada en el 2007, donde se muestra a personas discapacitadas desenvolviéndose normalmente en distintos empleos. Pero ello debe de ser acompañado por una congruente política de inserción en el sistema educativo, el sistema de salud y la vida económica. Se debe velar por el cumplimiento de la cota de asignación del 3% de empleo para personas con discapacidad, así como incluir esta temática dentro de los planes de lucha contra la pobreza.

### Derechos de las Personas con VIH/SIDA

Han existido algunas acciones desde el estado y la sociedad civil para la prevención y el trato adecuado para las personas con VIH/SIDA.

En el 2004 se creó, a partir de la Resolución Ministerial N° 721-2001/MIINSA, la Estrategia Sanitaria Nacional de Prevención y Control de Infecciones de Transmisión Sexual VIH y SIDA. Posteriormente, con el Decreto Supremo 005-2007-SA, se aprobó el Plan Estratégico Multisectorial 2007-2011 para la prevención de las enfermedades de transmisión sexual (ETS) y SIDA.

Por su parte, el MINEDU ha realizado talleres para jóvenes y adolescentes, promoviendo estilos de vida saludables y preventivos de estas enfermedades. El Instituto Nacional Penitenciario ha realizado también acciones de prevención en los penales, y cuenta con un convenio con el Ministerio de Salud para la entrega de TARGA (Tratamiento Antirretroviral de Gran Actividad) a los reclusos enfermos.

Se aprecia también que institutos estatales como el INPE, ESSALUD y la Sanidad de las Fuerzas Policiales y las Fuerzas Armadas están brindando Tratamiento Antirretroviral de Gran Actividad (TARGA) a su personal, sus afiliados o personas bajo su cuidado.

En relación a las medidas para establecer el cumplimiento de los derechos humanos de las personas con VIH/SIDA, accediendo a los servicios de salud necesarios y gratuitos y sin ser sujetos de discriminación, se emitió el Decreto Supremo 004-2007-SA donde se estipula que el SIS incluya dentro de sus actividades aquellas relacionadas a la prevención, detección y consejería sobre dicha enfermedad.

### Derechos de la Población Afroperuana

El Perú tiene una larga historia de racismo y discriminación hacia la población afroperuana. Estos hábitos se reproducen hoy y se reflejan en la negación del acceso a ofertas de trabajo, a diversos servicios ofrecidos al público y en la perpetuación de discursos de características segregadoras.

El Plan Nacional incluye lineamientos para erradicar las distintas formas de racismo a través de políticas públicas: compensaciones redistributivas, facilitación de acceso a servicios educativos y de salud, promoción social y reconocimiento e incorporación de elementos de la cultura afroperuana. Propone el cumplimiento del marco jurídico existente y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y de la población afroperuana. También hace mención a la participación de los pueblos indígenas en espacios de la sociedad civil y entidades públicas, sobre todo en instancias que sean de carácter inclusivo como el Acuerdo Nacional.

Hasta la fecha no se tiene ningún avance al respecto. No se sabe si el nuevo Ministerio de Medio Ambiente jugaría algún rol en la promoción de los grupos étnicos excluidos. Tampoco se han acatado las recomendaciones relacionadas a la participación de las poblaciones indígenas y afroperuanas en la formulación de una propuesta de educación nacional bilingüe e intercultural.

En relación a la creación y desarrollo de las entidades públicas que correspondía hacer al Instituto de Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), que se encargaría de la incorporación de estas poblaciones en programas concretos de alcance regional, se puede decir que el avance es nulo.

### Derechos de las Personas con Diferente Orientación Sexual

Durante el periodo de gobierno del presidente Toledo, se dieron ciertos avances a nivel político con respecto a los derechos de las personas de la comunidad de lesbianas, gays, trans y bisexuales (LGTB). Se logró incluir a esta población dentro del Plan Nacional de Derechos Humanos, reconociendo su vulnerabilidad social, junto con las mujeres, las personas con discapacidad, las personas con VIH SIDA y las poblaciones afroperuanas. Actualmente, bajo el régimen del presidente García son pocos los avances del plan con respecto a este punto.

Se percibe una actitud indiferente por parte del gobierno con respecto a este tema. El Congreso, por su parte, muestra actitudes homofóbicas, cuya máxima expresión fue la aprobación de la Ley 28867, que modifica el artículo 323 del Código Penal. Esta modificación fue realizada por la Comisión de Justicia del Congreso aduciendo que la discriminación por orientación sexual no necesitaba una tipificación específica. Esto es señal de que la representación parlamentaria no reconoce que existe un grupo de ciudadanos que sufren este tipo de discriminación en distintos ámbitos, sobre todo en el ámbito laboral, donde no se cumple con la ley de igualdad de oportunidades.

En relación a la promoción de normas que sancionen los mensajes denigrantes hacia las personas de distinta orientación sexual a través de medios de comunicación, no se ha registrado vance alguno. En los programas de radio y televisión se puede presenciar cotidianamente la emisión y reproducción de este tipo de mensajes con total naturalidad e impunidad.

### 3.2 Derechos Económicos, Sociales y Culturales

*“Los campesinos tenían miedo de seguir trabajando, no había apoyo porque no hay producción, la tierra es pobre, la tierra es más para la coca, aparte de su plátano, su maíz, otras cosas no pueden. A raíz de eso vinieron a fumigar la chacra y la tierra se hizo más pobre. Pero peor es la situación cuando no hay tierra porque aparece la pobreza extrema, la miseria. (Testimonio de una mujer docente recogido por la CVR en Huánuco, 2002)<sup>50</sup>*

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el 3 de enero de 1976. Este tratado tenía ya 143 estados partes al 31 de diciembre de 2000. Los estados presentan anualmente un informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya finalidad es monitorear la aplicación y el cumplimiento del Pacto y formular recomendaciones al respecto.

Los derechos humanos que trata de promover este Pacto son de tres tipos:

- El derecho al trabajo en condiciones justas y favorables.
- El derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos posibles de bienestar físico y mental.
- El derecho a la educación y al disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico.

Dentro de estas grandes categorías, hemos incluido otros derechos para tratar de dar un informe completo sobre el estado de los DESC en el Perú en el año 2007.

50 Informe Final CVR, Tomo IX pág. 45.

### 3. 2.1 Derecho al trabajo

De acuerdo a los artículos 22° y 23° del segundo capítulo<sup>51</sup> de la Constitución Política del Perú, el trabajo es un deber y un derecho. Se indica, además, que es base del bienestar social y un medio de realización de la persona. Del mismo modo, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido.

En ese sentido, el Estado peruano se ratifica en dos importantes tratados internacionales en su intención de promover el trabajo digno: el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>52</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>53</sup>. De acuerdo con las disposiciones de ambos tratados,<sup>54</sup> se espera que los Estados firmantes puedan garantizar: a) una remuneración digna y decorosa, b) un salario igual por trabajo igual, c) la promoción o el ascenso según la capacidad y tiempo de servicios, d) la estabilidad en el empleo, e) la seguridad e higiene en el trabajo, f) la limitación razonable de las horas de empleo, g) el descanso y las vacaciones pagadas.

Nuestro país todavía se encuentra lejos de garantizar a plenitud este derecho, por eso haremos una revisión

de algunos puntos fundamentales en cuanto al empleo y a los derechos laborales.

#### Situación del empleo

En relación a la situación del empleo en el Perú, es necesario revisar las cifras sobre la tasa de desempleo. Según el Centro de Estudios Latinoamericanos, ésta disminuyó al 7,9%<sup>55</sup> para el 2007 en relación al 8.8% que alcanzó el año 2006.

De otro lado, el Instituto Nacional de Estadística e Información expuso que en el trimestre móvil de referencia, de cada 100 personas que integran la fuerza laboral de Lima Metropolitana, 92 se encontraban ocupadas, 41 adecuadamente empleadas, 51 subempleadas y 8 se encontraban desocupadas.

Al lado de estas categorías encontramos a los comerciantes informales que, a pesar de estar empleados, no cuentan con beneficios legales tales como seguro social o CTS. En el cuadro que sigue vemos la distribución comparada del empleo en América Latina y el Perú, que nos indica que en el año 2005 de toda la población con empleo, el 54.9% se encuentra en el sector informal.

La informalidad en el Perú se encuentra por encima del promedio latinoamericano.

51 Capítulo II: De los Derechos Sociales y Económicos.

52 Ratificado por el Estado peruano el 4 de junio de 1995.

53 Ratificado por el Estado peruano el 28 de julio de 1978.

54 Artículos 6°, 7° y 8° del Protocolo de San Salvador y artículos 6°, 7° y 8° del PIDESC.

55 El cálculo está estimado hasta Agosto del 2007.

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO EN EL AÑO 2005 (%)

		América Latina: 2005			Perú: 2005			
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
SECTOR INFORMAL	Total	48.5	46.3	51.4	54.9	51.1	60	
	Trabajadores Independientes	Total	25.1	25	25.1	32.5	29.9	36.1
		Cuenta Propia a/	22	23.1	20.4	28.7	28.3	29.1
		No Remunerados	3.1	2	4.7	3.9	1.6	7
	Servicio Doméstico	6.3	0.6	14.2	4.6	0.3	10.4	
	Microempresa b/	Total	17	20.7	12.1	17.7	20.9	13.5
		Empleadores	3.6	4.7	2.2	4.4	5.8	2.4
Asalariados		13.4	15.9	9.9	13.4	15	11.1	
SECTOR FORMAL	Total	51.5	53.7	48.4	45.1	48.9	40	
Sector Público	12.8	10.4	16	7.6	6.9	8.5		
Pequeñas, Medianas y grandes empresas c/	Total	36.5	41	30.2	34.4	38.4	29	
	Empleadores	1.3	1.7	0.7	0.9	1.3	0.5	
	Asalariados	35.2	39.3	29.5	33.5	37.1	28.5	
Por cuenta propia	2.3	2.3	2.2	3.1	3.6	2.5		

**Fuente:** Estimaciones de la OIT con base en información de Encuesta de Hogares de los países. Los datos tienen cobertura urbana. Creación propia.

a/ Trabajadores por cuenta propia excepto los administrativos, profesionales y técnicos.

b/ Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores.

c/ Incluye a empresas con 6 ó más ocupados.

Debido al crecimiento económico del año 2007, que ascendió a 8,2%, la generación del empleo formal se estimuló y creció en un 8,2% interanual durante los primeros ocho meses. También se incrementó el empleo agregado, pero debido a un considerable aumento de la oferta laboral, la tasa de desempleo mostró poca variación<sup>56</sup>.

En el Perú, el empleo aumentó en mayor proporción entre los que tienen de 14 a 24 años de edad en un 11,7%, seguido por el grupo de 45 a más años en un 9,2%, y por los que tienen de 25 a 44 años en un 4,0%<sup>57</sup>.

Según el informe técnico "Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana: abril-junio 2007", la población económicamente activa (PEA) creció a 4'379,800 personas en ese mismo trimestre, es decir

aumentó en 6,2% en comparación con el mismo trimestre del año pasado. Lo cual nos indica que en función de la cantidad de empleados, sobre todo en zona urbana, se está viviendo un incremento significativo.

Además, creció en aquellos que tienen educación no universitaria en 9,3%, educación secundaria en 9,1% y educación universitaria en 4,4%; disminuyendo en aquellos que tienen educación primaria, inicial o no tienen nivel educativo alguno en 1,2%.

De otro lado, la PEA ocupada en actividades independientes y dependientes aumentó en 15,6% y 3,1%, respectivamente. Respecto al tamaño de la empresa, el empleo aumentó en aquellas que tienen de 1 a 10 trabajadores en 8,3%, de 11 a 50 trabajadores en 8,0% y de 51 y más trabajadores en 3,2%.

56 Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 14 de diciembre 2007.

57 Según el informe "Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana: abril-junio 2007" del INEI.

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO ABIERTO URBANO DEL 2004 AL TERCER TRIMESTRE DE 2006 (tasas anuales medias)

País	2004	2005	2005	2006
			Hasta el III trimestre	
Perú I/	9.4	9.6	10.1	8.8
América Latina n/	10.6	9.4	9.7	8.6
Promedio o/	10.6	9.3	9.5	9.0

**Fuente:** Elaboración OIT, con base en información de las Encuestas de Hogares de los países.

n/ Promedio simple. Datos ajustados por nueva serie de Brasil, Argentina y México; así como por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, Ecuador y Panamá.

o/ Promedio ponderado. Datos ajustados por nueva serie de Brasil, Argentina y México; así como por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, Ecuador y Panamá.

I/ Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

Sin embargo, en relación a la cantidad de la población en edad de trabajar, la tasa de desempleo este año en Lima Metropolitana bajó en un 8,3% en el segundo trimestre en relación al mismo trimestre del año pasado<sup>58</sup>. Esto debido a que se presentó una disminución en el número de personas que buscan trabajo, que bajó un 1,5%.

A pesar de que la tasa de empleo absoluta está creciendo, el predominio de la informalidad no hace posible para un gran número de personas gozar de los beneficios legales y reclamar derechos laborales. Del mismo modo falta un estudio exhaustivo que permita esclarecer con seguridad cuántos empleadores en el sector formal brindan efectivamente a sus trabajadores beneficios y derechos laborales.

### Principales cambios legislativos

Según la OIT<sup>59</sup>, hasta fines de junio del 2007 se habían adoptado 188 Convenios y 199 Recomendaciones que abordaban los temas de: a) libertad sindical y negociación colectiva; b) igualdad de trato y oportunidades; c) eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil; d) promoción del empleo y formación profesional; e) seguridad social; f) condiciones laborales, administración e inspección del trabajo; g) prevención

de accidentes laborales; h) protección de la maternidad; i) protección de los migrantes y de trabajadores como la gente de mar, el personal de enfermería o los empleados en plantaciones.

En ese sentido, el Estado peruano decretó lo siguiente:

En relación a la remuneración mínima:

- Decreto Supremo N° 022-2007-TR<sup>60</sup>:

Según el artículo 13° de la Ley N° 27711 y el numeral 8) del artículo 2° del Decreto Supremo N° 001-2005-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, dicho consejo tiene la potestad de regular las remuneraciones mínimas. Así, en base a la inflación y la productividad, se incrementó en S/. 50 nuevos soles la remuneración mínima vital a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada. De este modo, la remuneración mínima vital pasa de S/. 500 nuevos soles a S/. 550 nuevos soles; a partir del 1° de octubre del 2007 se otorgarán S/. 30 nuevos soles, y a partir del 1° de enero del 2008 la suma de S/. 20.00 nuevos soles.

58 Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

59 Organización Internacional del Trabajo 2007.

60 Diario Oficial El Peruano, 29 de Septiembre del 2007.

## AMÉRICA LATINA: SALARIOS MÍNIMOS REALES URBANOS, 1990 AL TERCER TRIMESTRE DEL 2006 (Índice 1990 = 100)

País	1990	2005	2005	2006
			Hasta el tercer trimestre g/	
Perú a/	100.0	164.5	-1.7	6.4

**Fuente:** OIT, con base en datos oficiales nacionales.

a/ Salario mínimo nacional.

g/ Estimado con base en la tasa de crecimiento anualizada de los tres primeros trimestres.

En el cuadro anterior podemos ver que el salario mínimo real ha crecido 6.4% con relación a la cantidad a finales del 2005. Sin embargo, el salario mínimo actual está muy lejos de alcanzar un nivel que logre satisfacer la canasta básica y/o cubrir las necesidades para una familia. Por ejemplo, entre enero y julio de este año los precios del conjunto de alimentos de la canasta básica, elaborada por la Fundación para la Superación de la

Pobreza en el 2006, subieron en un 12,4%, casi cuatro veces el alza de 3,3% de las remuneraciones<sup>61</sup>.

Según la OIT, el salario mínimo real se incremento en un 80% desde 1990 hasta el 2006, casi el doble. Es decir, se pasó de un promedio de S/. 280 nuevos soles a S/. 500 nuevos soles el año pasado.<sup>62</sup>

### Sobre las trabajadoras de agroindustria de exportación no tradicional

Junto al crecimiento del empleo por el dinamismo de la agricultura de exportación, crece también la explotación laboral femenina en el agro. Para cumplir con la producción, las trabajadoras laboran jornadas que superan las 8 horas diarias; en los períodos de mayor producción se exigen jornadas de hasta 12 horas o más, sin pago de horas extras, ni dominical.

Esta situación se agudiza para las mujeres que son trasladadas desde sus hogares hasta los fundos, pues sus horarios de salida están sujetos a la llegada de la movilidad de la empresa. Dependiendo de la política de la empresa, la temporada de producción o la variedad del producto, el trabajo puede ser por jornada o a destajo (con metas de producción definidas), generando confusión en las trabajadoras a la hora de contabilizar los salarios.

Si bien sus contratos de trabajo son establecidos de forma escrita, no siempre se les permite su lectura detenida, de modo que las trabajadoras no saben claramente el contenido de lo que firman. El horario de refrigerio varía en las diferentes empresas: en algunos casos el tiempo no llega a ser ni media hora, pues los supervisores las apuran para que sigan trabajando y concluyan con la producción solicitada. En otras, no hay un horario fijo para los alimentos, el almuerzo puede ser a las tres o cuatro de la tarde, aunque hayan ingresado a laborar muy temprano por la mañana.

Estas trabajadoras no gozan de los derechos que corresponden a los demás trabajadores, como las gratificaciones, vacaciones o compensación por tiempo de servicios, debido a normas como la Ley 27360 o Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, prorrogada por la Ley 28810 hasta el año 2021.

61 Según el INEI y la Oficina de Estudios Agropecuarios.

62 Salario Mínimo Real Cuadro OIT

En relación al trabajo forzoso:

- Decreto Supremo N° 001-2007-TR<sup>63</sup>:

Este decreto constituyó la Comisión Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, presidida por el Ministerio de Trabajo<sup>64</sup>, como instancia de coordinación permanente para articular políticas públicas que permitan prevenir, sancionar y reparar las circunstancias del trabajo forzoso. Dicha Comisión elaboró el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso<sup>65</sup> y planea programar acciones concretas de intervención en la región de Ucayali, donde se registran situaciones de trabajo forzoso.

En relación a los trabajadores y las trabajadoras del hogar:

- Decreto Supremo N° 005-2007-TR<sup>66</sup>:

El trabajador o trabajadora del hogar se define como aquél o aquella que efectúa labores de aseo, cocina, lavado, asistencia, cuidado de niños y demás propias de la conservación de una residencia o casa-habitación y del desenvolvimiento de la vida de un hogar, que no importen lucro o negocio para el empleador o sus familiares<sup>67</sup>. Así, el artículo 2° encarga al Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo celebrar el 30 de marzo como “Día Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras del Hogar”, de forma participativa, a nivel nacional, regional y local.

En relación a la seguridad y salud en el trabajo:

- Decreto Supremo N° 007-2007-TR:

Por este decreto se modifican los artículos del Decreto Supremo N° 009-2005-TR, (Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo)<sup>68</sup>.

- Artículo 17°.- El empleador debe implementar los registros y documentación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, en función de sus necesidades. Estos registros y documentos pueden ser llevados a través de medios físicos o por medios electrónicos. Asimismo, deben estar actualizados y a disposición de los trabajadores y de la autoridad competente, respetando el derecho a la confidencialidad. Dichos registros son:

- a. Registro de accidentes de trabajo e incidentes, en el que deberá constar la investigación y las medidas correctivas.
- b. Registro de enfermedades ocupacionales.
- c. Registro de exámenes médicos ocupacionales.
- d. Registro del monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos y factores de riesgo ergonómicos.
- e. Registro de inspecciones internas de seguridad y salud en el trabajo.
- f. Estadísticas de seguridad y salud.
- g. Registro de equipos de seguridad o emergencia.
- h. Registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia.

En el siguiente cuadro se muestra la relación de personas en el sector formal e informal que cuentan con algún tipo de seguro de salud y/o pensión en América Latina y en el Perú.

Vemos que existe, dentro del sector formal casi un 38% de empleados que no cuentan con ninguno de estos seguros.<sup>69</sup>

63 Diario Oficial El Peruano, 23 de agosto del 2007.

64 La Comisión está compuesta por los representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio Público, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), organizaciones de trabajadores y empleadores.

65 De acuerdo al Decreto Supremo D. S. N° 009-2007-TR, el 3 de mayo del 2007 se aprueba el “Plan Nacional para la lucha contra el trabajo forzoso”.

66 Diario Oficial El Peruano, 6 de marzo del 2007.

67 Según la Ley N° 27986.

68 Los artículos modificados son: 17°, 31°, 58°, 77° y 79°.

69 Ni de pensión, ni de salud.

**AMÉRICA LATINA (PAISES SELECCIONADOS) POBLACION OCUPADA URBANA CON PROTECCION EN SALUD Y/O PENSIONES, 2000-2005 (%)**

País – año	SECTOR INFORMAL				SECTOR FORMAL	Total ocupados
	Trabajadores independientes	Microempresas	Servicio doméstico	Total		
<b>América Latina</b>						
2000						
Salud y/o pensiones						
Total	9.10	11.90	4.40	25.30	79.40	53.60
2005						
Salud y/o pensiones						
Total	14.20	14.30	5.00	33.40	81.80	58.90
<b>Perú<sup>h/</sup></b>						
2000						
Salud y/o pensiones						
Total	10.3	5.5	1.5	17.3	64.1	36.6
2005						
Salud y/o pensiones						
Total	6.9	4.2	0.9	12.0	58.7	33.0

Fuente: Estimaciones de la OIT con base en información de Encuesta de Hogares de los países. Los datos tienen cobertura urbana.  
h/ Lima Metropolitana.

En relación a la carga máxima para un trabajador:

- Decreto Supremo N° 029-2007-RE:

Según este Decreto, se ratifica el “Convenio N° 127 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador. La Resolución Legislativa N° 29008 obliga al Estado a expedir las normas correspondientes destinadas a garantizar que ningún trabajador realice transporte manual de carga cuyo peso pueda comprometer su salud o su seguridad. Entre las obligaciones específicas derivadas del referido convenio tenemos las siguientes:

- Los trabajadores que realicen transporte manual de carga deberán recibir una formación satisfactoria respecto de los métodos de trabajo a utilizarse.
- A efectos de limitar o facilitar el transporte manual de carga, se deberán utilizar en la máxima medida posible los medios técnicos apropiados.

- Si la legislación permitiese la prestación de este servicio a mujeres y personas menores de edad, el peso máximo deberá ser considerablemente inferior al que se admita para trabajadores adultos de sexo masculino<sup>70</sup>.

En relación a las relaciones colectivas en el trabajo:

- Decreto Supremo D.S. N° 024-2007-TR:

Según este Decreto se modifica el artículo 62° del Decreto Supremo N° 011-92-TR (Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo), que dispuso que la declaratoria de huelga debía adoptarse por la mayoría de los trabajadores votantes y con el quórum mínimo de los dos tercios de los trabajadores del ámbito.

De este modo, la organización sindical podrá declarar la huelga en la forma que expresamente determinen sus estatutos, siempre que dicha decisión sea adoptada, al menos, por la mayoría de sus afiliados votantes asistentes a la asamblea<sup>71</sup>.

70 Diario Oficial El Peruano, 26 de Junio del 2007.

71 Artículo 1° D.S. N° 024-2007-TR, Diario Oficial El Peruano, 28 de octubre del 2007.

## Derecho de Huelga

De acuerdo con los artículos 62º, 63º del Decreto Supremo N° 011 -92- TR, en caso de incumplimiento de disposiciones legales o convencionales de trabajo, los trabajadores podrán declarar la huelga cuando el empleador se negase a cumplir la resolución judicial consentida o ejecutoriada, siempre y cuando sea la mayoría quien decida tal curso.

Sin embargo, en el 2007 se decretó un cambio en el artículo 62º del D.S. N° 011-92-TR que indicaba la necesidad de un quórum mínimo de dos tercios de los trabajadores para iniciar una huelga. Así, el artículo 1º del D.S. N° 024-2007-TR precisa que la decisión debe ser adoptada por la mayoría, entendiéndose más de la mitad de los trabajadores.

Titular del derecho de huelga	Requisitos para decidir la huelga	Si la decisión de la huelga es tomada por...	Sus efectos serán aplicables...
Sindicato	La decisión debe ajustarse a lo dispuesto en los estatutos, siempre que sea adoptada en asamblea por la mayoría de asistentes. No se establece un quórum mínimo <sup>72</sup> .	La mayoría de trabajadores del ámbito.	A todo el ámbito con exclusión del personal de dirección, de servicios mínimos y de servicios esenciales.
		La mayoría de sindicalizados pero minoría de trabajadores del ámbito.	Sólo a los sindicalizados, con exclusión del personal de dirección, de servicios mínimos y de servicios esenciales.
A falta de Sindicato: los trabajadores	La decisión debe ser adoptada en asamblea por la mayoría de trabajadores del ámbito. No se establece un quórum mínimo.	La mayoría de trabajadores del ámbito.	A todo el ámbito, con exclusión del personal de dirección, de servicios mínimos y de servicios esenciales

Cuadro de AFP Integra, asociada a ING: Seguridad y Confianza. Novedades – Normas Legales.

## Casos de huelga en 2007

### CGTP

A lo largo del año 2007 la Confederación General de Trabajadores del Perú realizó una serie de huelgas, llegando a plantear una denuncia por el incumplimiento de los derechos laborales ante la Organización Internacional del Trabajo. El núcleo de dicha demanda fue que, de las 16 observaciones del Comité de Libertad de la OIT, sólo una no fue atendida porque estuvo referida a las paralizaciones irregulares no amparadas en la ley. Lo cual se contradice con la observación no aceptada por el gobierno peruano que refería a: a) las paralizaciones intempestivas, b) paralizaciones de

zonas o secciones neurálgicas, c) trabajo a desgano o a ritmo lento, d) reducción deliberada del rendimiento, e) cualquier paralización en la que los trabajadores permanezcan en el centro de trabajo y f) la obstrucción del ingreso a los centros de trabajo.

A raíz de las recomendaciones de la OIT que se aceptaron se instituyeron normas respecto a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga:

- Se reconoció el derecho a sindicalizarse durante el periodo de prueba.
- Se eliminaron los informes que el sindicato presentaba al MTPE.

72 Teniendo en cuenta que el D.S. N° 013-2006-TR modificó el artículo 62º del D.S. N° 011-92-TR, indicando que para que la organización sindical declare la huelga, deben encontrarse presentes al momento de la votación al menos los dos tercios del total de trabajadores afiliados. En ese sentido, quórum mínimo.

- Se estableció que el sindicato con menos de 20 trabajadores sólo se disuelve por orden judicial.
- Se precisó que la convención colectiva rige por el plazo que las partes acuerden.
- Se estableció que los días de licencia sindical se fijan en el convenio colectivo.
- Se eliminó el requisito de un año de trabajo para ser dirigente sindical.
- Se derogó la disposición que permitía la revisión de los convenios colectivos anteriores.
- Se rebajó de 100 a 50 el número de trabajadores necesario para constituir federaciones y confederaciones.
- Se eliminó la prohibición para que el sindicato se dedique a asuntos de política partidaria.
- Se permitió a los sindicatos hacer huelga en defensa de sus derechos profesionales e intereses socioeconómicos.
- Se instituyó la negociación por rama si los sindicatos y empleadores representan a la mayoría de trabajadores y empresas, entre otros.

### Trabajadores Portuarios del Callao

En el último trimestre del 2007, el puerto del Callao tuvo un cierre forzado por los trabajadores portuarios. La paralización de las actividades en el puerto, que significó una pérdida alrededor de \$ 500 millones de dólares a lo largo de los ocho días que duró, se generó por el incumplimiento del acta que firmó el Presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo. Los pedidos hacían referencia al aumento del 100% en sus jornales básicos, de 40 a 80 nuevos soles; sus 45 minutos de refrigerio y el cumplimiento del Decreto Supremo del 18 de julio de 1990 que señala al 10 de enero como Día del Trabajador Portuario, obteniendo así el derecho a recibir doble jornal por ese día.

Este caso representa un ejemplo de cumplimiento de las disposiciones para emprender una huelga. Los trabajadores portuarios acataron los artículos 62º, 63º, 64º, 65º y 66º de D.S 011-92-TR para llevar a cabo esta paralización. De este modo, pudieron establecer

conversaciones con sus respectivas empresas para lograr acuerdos laborales.

### 3.2.2. Derecho a un medio ambiente sano

En esta sección del Informe Anual se expondrán los casos de contaminación ambiental más resaltantes en relación a comunidades aledañas a compañías mineras, extractoras o de hidrocarburos; así como las acciones del Estado peruano que afectarían a un medio ambiente sano, y aquellas que están destinadas a protegerlo.

Es necesario señalar que, según el artículo 1º de la Ley N° 28611<sup>73</sup>, toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de protección del ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Además, la constitución peruana se adhiere al tratado internacional de Kyoto, propuesto por la Organización de Naciones Unidas, que acuerda medidas y compromisos para reducir los gases del efecto invernadero en un 5% en el período 2008-2012.

### Casos de Contaminación Ambiental

#### • Caso Majaz

El caso Majaz representó uno de los conflictos sociales más importantes en el área de la minería, a raíz del proyecto minero Río Blanco en Ayabaca y Huanca-bamba (Piura), de la empresa Monterrico Metals.

Dicha empresa minera interesada en la extracción del cobre y el molibdeno ofreció 80 millones de dólares por sus terrenos a las comunidades campesinas de Yanta y de Segunda y Cajas. Sin embargo, esta pro-

73 Ley General del Ambiente.

puesta se rechazó, ya que ponía en riesgo las nacientes de las cuencas de los ríos Chinchipe y Quiroz, y amenazaba con propiciar la desaparición de la capa vegetal, igualmente la destrucción del sistema de generación del agua era inminente. Además, la costa de Piura y la cuenca amazónica serían las regiones más gravemente afectadas.

Teniendo en cuenta que gran parte del territorio de Piura es desértico o semidesértico, su agricultura depende mucho de la cantidad y la calidad del agua que viene de la sierra de la región<sup>74</sup>. Si bien la actividad agrícola en la región empezó a crecer rápidamente, el valor presente neto de la actividad agrícola es menor al valor presente neto de la actividad minera<sup>75</sup>. En todo caso, el cultivo del café orgánico, entre otros cultivos, dejaría de existir.

El informe de la Defensoría del Pueblo, emitido en noviembre, concluye que el caso evidencia deficiencias en relación al gobierno y la regulación de la exploración minera en el Perú. Sostiene que estas insuficiencias socavan derechos humanos y ciudadanos garantizados constitucionalmente, en especial los derechos de los pobres en áreas rurales. Además, postula que la implementación del proyecto Río Blanco ha violado los derechos de propiedad de los comuneros, sus derechos para determinar el modo en que será utilizada su propiedad y sus derechos a tener una participación informada en las decisiones vinculadas al desarrollo<sup>76</sup>. Concluye también que la falta de coherencia en las acciones del Ministerio de Energía y Minas es la causante de estas violaciones.

Se estima que siete campesinos murieron en el área de explotación de la mina debido a la intervención de la Policía Nacional<sup>77</sup>. Empero, la Policía sólo reconoció

la muerte de Amado Velasco<sup>78</sup> alegando que el arma homicida se disparó cuando intentaba quitársela a un oficial.

Existen 40 personas que han sufrido heridas, alrededor de 7 desaparecidas y 32 detenidas.

#### • Caso La Oroya

Otro de los casos graves en relación al medio ambiente es el de La Oroya<sup>79</sup>. Esta es considerada una de las ciudades más contaminadas en el mundo, cuyos habitantes se encuentran infectados con plomo, cadmio, arsénico, dióxido de sulfuro en niveles 300 veces mayores a los límites aprobados por la OMS<sup>80</sup>, a través de la atmósfera y el río Mantaro.

A raíz de la grave contaminación ambiental generada por Doe Run Perú, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidió al Estado Peruano la implementación de medidas cautelares en relación a la protección de la salud, la integridad y la vida de dichos pobladores<sup>81</sup>.

*“Las medidas son fundamentales, pues reiteran lo dicho por el Tribunal Constitucional de Perú, quienes consideraron insuficientes las acciones de prevención y atención de la salud promovidas hasta ahora. Es esencial continuar insistiendo en las demás acciones para controlar la contaminación”<sup>82</sup>*

Se exigió diagnósticos especializados para todas las personas afectadas y tratamientos médicos para cualquier persona en peligro de muerte o daño irreparable.

Debemos tomar en cuenta el Informe Extraordinario de la Defensoría del Pueblo sobre los conflictos socio

74 Donde se ubica el Proyecto Río Blanco.

75 Según Guillermo Pereyra, no se toman en cuenta los costos sociales.

76 Artículo 3° de la Ley General del Ambiente, aprobado en el 2007.

77 Según el testigo Daniel Turley, obispo católico de la región y Carlos Martínez, Alcalde de la ciudad de San Ignacio.

78 Miembro de los cuerpos de vigilancia tradicionales de la comunidad de Puján.

79 Viejo asentamiento minero instalado en 1922 por la empresa estadounidense Cerro de Pasco Copper Corporation, adquirido en 1997 por la empresa minera norteamericana Doe Run Company.

80 Organización Mundial de la Salud.

81 Según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

82 Astrid Puentes, Directora Legal de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente.

ambientales por actividades extractivas en el Perú el 2 de abril de este año, en donde se indica que “la gestión ambiental gubernamental requiere instrumentos normativos que establezcan los niveles tolerables de contaminación presentes en el aire, el suelo y el agua. Estos niveles no deben poner en riesgo la salud de la población expuesta”.

Una vez medidos y superados estos niveles, la orientación y movilización de la acción pública deben lograr alcanzar los niveles anteriores. Entre otros, la norma del aire presenta algunos vacíos y sus niveles distan mucho de los recomendados por la Organización Mundial de la Salud<sup>83</sup>. La norma ambiental sobre calidad del agua fue aprobada en 1969, y para el caso del suelo no existe norma alguna.

- **Caso Pluspetrol**

La empresa Pluspetrol Perú Corporation inicia sus actividades en el Perú en 1995. En el año 2002 OSINERGMIN<sup>84</sup> inicia visitas de fiscalización a las actividades de construcción del proyecto Camisea, que estaban dirigidas por dicha empresa. El siguiente año continuó la fiscalización de acuerdo al Estudio de Impacto Ambiental y al Estudio de Impacto Social asumidos por la empresa en el Lote 88.

En el año 2005 OSINERGMIN decretó, a través de la Resolución N° 117-2005-OS/GFH del 13 de diciembre del 2004, la paralización de los pozos Dorissa-01, Dorissa-15, Forestal-10, Forestal-13, Huayuri-04, Huayuri-13, Huayuri-15, Jibarito-04, Jibarito-04, Jibarito-09, Jibarito-1102 y San Jacinto-02. Ello debido a que había provocado la destrucción de áreas forestales, la muerte de flora y fauna en esa zona, y la contaminación irreversible de varios ríos amazónicos, en especial del río Corrientes.

En el 2007 se presentó una solicitud para investigar los daños al medio ambiente que continúa realizando la

empresa Pluspetrol. La FENACO<sup>85</sup> denunció que se produjeron cinco nuevos derrames en los lotes IAB y 8 en Loreto que derivaron en el río Corrientes.

La empresa, que había firmado hace un año el Acta de Dorissa<sup>86</sup>, incumplió las cláusulas referidas a la reinyección de aguas de producción y al Plan Integral de Salud. OSINERGMIN estudió la posibilidad de sancionar a Pluspetrol pero, ante la ausencia de un reporte sobre los derrames en los pozos Shiyiyacu 12 y Shiyiyacu 16-17, no lo hizo.

En el año 2006 el Ministerio de Salud emitió un informe indicando que, en la cuenca del río Corrientes, el 66% de los niños y adolescentes supera límites permisibles de plomo, y el 21% en el caso de los adultos. De otro lado, el 98.65% de la población supera los límites permitidos de cadmio en la sangre. Por último, se estima que sólo podrían tratarse exitosamente el 75% de las aguas del Lote IAB para el 2007, incumpliendo otra promesa hecha a la población Ashuar.

Es necesario recordar la legislación ambiental que, además de crear espacios de participación ciudadana, tiene un reglamento de fiscalización y sanciones para las empresas que, de no ser aplicada por un gobierno o representante local, debe ser aplicada por la autoridad nacional del ambiente.

### Iniciativas del estado que protegen el medio ambiente

En relación a la contaminación Ambiental, el Consejo Nacional de Ambiente crea la Ley General del Ambiente<sup>87</sup>, que ha durado más que sus predecesoras, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales<sup>88</sup>, cuyos artículos 4º, 8º y 9º hacen referencia al:

- a) derecho al acceso a la justicia ambiental, es decir a la intervención efectiva y rápida de las entidades

83 Cfr. <http://www.catapa.be/london/informe.pdf>.

84 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.

85 Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes.

86 Tras la toma de las instalaciones por parte de la comunidad.

87 Aprobada el 23 de junio del 2005, compuesto por un título preliminar, 4 títulos y 5 disposiciones complementarias y finales

88 Decreto Legislativo 613.

administrativas y judiciales por lesión a la salud, a la conservación de la biodiversidad o al patrimonio cultural,

- b) a la internalización de costos, cada vez que se dañe o ponga en riesgo el ambiente<sup>89</sup>,
- c) al principio de responsabilidad ambiental; todo causante<sup>90</sup> de degradación del medio ambiente deberá emprender medidas para su restauración, rehabilitación o reparación o para compensar en términos ambientales los daños generados, si lo anterior no fuese posible.

En agosto del 2007 se aprueba el Proyecto de Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>91</sup>, luego de 6 años de espera. Es relevante lo que indica el artículo 1º de dicha ley, pues otorga seguridad en la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental de cualquier proyecto de inversión.

En ese sentido, las comunidades aledañas a los proyectos mineros han procedido de manera legal en sus reclamos. En particular porque, de acuerdo al artículo 5º de la misma ley, los criterios de protección ambiental implican: a) la salud de las personas; b) la protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas y radiactivas; c) la protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, el suelo, la flora y la fauna; d) la protección de las áreas naturales protegidas; e) la protección de los ecosistemas y las bellezas escénicas, por su importancia para la vida natural; f) la protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades; g) la protección de los espacios urbanos; h) la protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónico y monumental; i) los demás que surjan de la política nacional ambiental.

### Iniciativas del estado que desfavorecen un medio ambiente sano

El CONAM no dictó el Reglamento de Competencias Ambientales<sup>92</sup>, ni el Reglamento del Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental<sup>93</sup> y no ha aprobado la Política Nacional del Ambiente. Tampoco ha respetado los cronogramas de los EAC<sup>94</sup>, ni de la LMP<sup>95</sup> (la LMP es un instrumento que indica si una empresa viola el límite que la autoridad ambiental ha determinado para ese caso concreto). A diferencia de los EAC, que establecen una meta global, es decir, a nivel nacional.

En relación a eso, la regulación sobre límites máximos permisibles, que fija la cantidad máxima de contaminantes que pueden ser legalmente emitidos en el ambiente sin que se ponga en riesgo el cumplimiento de las normas de calidad ambiental antes referidas, ha mostrado un desarrollo deficiente. Dicha calificación la realizó la Defensoría del Pueblo en un informe extraordinario publicado en abril del 2007.

Por último, una de las causas de los conflictos socio ambientales es la falta de confianza por parte de la población en relación al estado y su capacidad de acción. Han transcurrido ya 17 años desde que se aprobó el Código del Medio Ambiente, reemplazado por la Ley General del Ambiente<sup>96</sup>, y todavía no existen bases para una efectiva gestión ambiental. Prueba de ello son los varios casos, incluso aún abiertos, que se dieron este año en relación a la inacción y la violación de derechos humanos por parte del Estado y la empresa privada.

89 Sea una persona natural o jurídica, pública o privada.

90 Ídem.

91 En relación a la Ley N° 27446 (Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental).

92 Solicitado por la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y por la Ley General del Ambiente, listo desde fines del 2006.

93 Ídem.

94 Estándares Nacionales de Calidad Ambiental.

95 Límites Máximos Permisibles.

96 Ley N° 28611.

### 3.2.3 Derechos sexuales y reproductivos

Los derechos sexuales y reproductivos están incluidos en los derechos humanos. Estos establecen que las personas pueden decidir sobre su sexualidad y sobre su vida reproductiva, las cuales representan esferas de una ciudadanía real<sup>97</sup>. Deben garantizar el disfrute de una sexualidad segura y libre de riesgos de salud.

Con respecto a los Derechos Reproductivos, las parejas o individuos: a) pueden y deben decidir libremente el número, espaciamiento e intervalo de sus hijas o hijos, b) pueden y deben disponer educación y medios para hacerlo, c) deben poder alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva, d) deben poder tomar decisiones con respecto a la reproducción exentas de coacción, discriminación o violencia.

Con respecto a los Derechos Sexuales, las parejas o individuos: a) pueden decidir libre y responsablemente sobre todos los aspectos de su sexualidad, incluyendo la protección y promoción de su seguridad sexual y reproductiva, b) deben estar libres de coacción, discriminación o violencia en su vida sexual y en todas sus decisiones sexuales, c) deben contar y poder demandar igualdad, consentimiento mutuo y responsabilidad compartida en las relaciones sexuales.

El estado peruano participa del programa de acción formulado por la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo<sup>98</sup>, y en la Plataforma Mundial de Acción, resultante de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer<sup>99</sup>. Debido a ellas se compromete a:

- Que la salud reproductiva esté al alcance de todas las personas lo antes posible, preparando programas de salud reproductiva para atender las demandas de mujeres y adolescentes.

- Apoyar la elección en la planificación familiar, adoptando medidas para satisfacer necesidades al respecto.
- Promocionar el acceso universal a métodos seguros y fiables en la planificación familiar.
- La promoción, el suministro y la distribución de preservativos fiables y de buena calidad formarán parte de los servicios de salud reproductiva.
- Facilitar a la mujer el acceso al seguro social en condiciones de igualdad con respecto al hombre.
- Eliminar las prácticas de discriminación contra la mujer afirmando sus derechos, incluso los de sexualidad y salud reproductiva.
- Intensificar esfuerzos de prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual y de otras infecciones del aparato reproductivo.
- Reducciones significativas de la mortalidad materna para el año 2005<sup>100</sup>.
- Reconocer y afrontar las consecuencias para la salud de los abortos peligrosos.
- Eliminar los obstáculos jurídicos, normativos y sociales que impiden el acceso a información y servicios de salud reproductiva a los adolescentes.

La ONG Flora Tristán<sup>101</sup> nos indica que el Perú tiene una tasa alta de mortalidad materna en comparación con América Latina. Se producen anualmente 352 mil abortos clandestinos, cada hora 40 y cada día 1,000<sup>102</sup>. Por otro lado, los indicadores nacionales de salud del 2006 establecen que hay una tasa de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años de 59 por cada 1,000 habitantes<sup>103</sup>, el porcentaje de violencia contra la mujer asciende al 42% y el de madres adolescentes gira alrededor del 11%<sup>104</sup>.

Debido a que más de 22.000 mujeres en América Latina y el Caribe mueren cada año debido a complicaciones del embarazo y el parto<sup>105</sup>, el estado peruano

97 Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

98 El Cairo, 1994.

99 Beijing, 1995.

100 Reducción en la mortalidad materna a la mitad de los niveles de 1990 para el 2000 y una nueva reducción a la mitad para el 2015.

101 Con estatus consultivo especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

102 Delicia Ferrando.

103 INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES CONTINUA Ciclos I - II Resultados preliminares marzo del 2006. Lima, INEI, 2006.

104 INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES 2004. Informe Principal.

105 Según la OIT.

no establece en el Acuerdo Nacional<sup>106</sup> el promover y luchar por la equidad de género y la maternidad saludable. En ese sentido, promueve la creación de servicios de planificación familiar con libre elección de métodos. El 47% de las mujeres en edad fértil utilizan métodos modernos anticonceptivos, el 70% utiliza todo método<sup>107</sup>. De otro lado, existe un 4,3% de niños con bajo peso al nacer y una desnutrición crónica de 24% en niños menores de 5 años. La lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad es de 64.5%.

### Trabajadoras sexuales

Luego de que la OIT realizara un estudio cualitativo sobre la explotación sexual comercial (ESC) en el Perú, Chile, Colombia y Paraguay, recomendó fiscalizar e intervenir en los circuitos conocidos de ESC. De modo tal, que se proteja a las personas menores de edad y se sancione a los intermediarios, facilitadores y consumidores. De otro lado, implementar programas que reafirmen la capacidad de autoprotección de los y las adolescentes, y que generen oportunidades laborales para la población mayor de 14 años. Asimismo implementar contenidos escolares con mayor información sobre la ESC, y a la vez incorporar un programa de educación sexual en los planes de estudio básico y secundario.

### 3.2.4 Derecho a la salud

#### Situación de la Salud

Según los indicadores nacionales de salud 2007, la tasa bruta de natalidad es de 20,7 por mil habitantes y la de mortalidad es de 6 por mil<sup>108</sup>, lo que indica que hay un crecimiento demográfico anual positivo de 1.5% del total de la población<sup>109</sup>.

De toda la población rural, sólo el 41% tiene acceso a servicios de agua potable, el 59% a saneamiento y el 36% a alumbrado eléctrico. A diferencia de la población urbana que, en un 92%, posee servicios de agua potable y en un 96% acceso a saneamiento y alumbrado eléctrico.

#### Enfermedades

Es importante revisar la Tasa de Mortalidad Estandarizada por Grupo de Causas presentada en los Indicadores Básicos Nacionales al 2006<sup>110</sup>, de este modo podemos observar que: a) por enfermedades transmisibles, mueren alrededor de 127,4 por cada 100,000 peruanos, b) por tumores, mueren alrededor de 104 por 100,000 peruanos, c) por enfermedades del aparato circulatorio, mueren en promedio 111 por 100,000 peruanos, d) por causas externas, mueren 57,6 por 100,000 peruanos. Sin embargo, los departamentos ubicados en la Sierra Sur<sup>111</sup>, como Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica y Puno, tienen tasas más altas de mortalidad por enfermedades transmisibles, afecciones originadas en el período perinatal y accidentes y/o violencia<sup>112</sup>.

Ahora bien, se presentaron 955 casos por Hepatitis B, 127 casos por Fiebre Amarilla, 35, 541 casos por Tuberculosis, 14,953 casos por Malaria Falciparum 72,611 por Malaria Vivax, 10,309 casos por Bartonellosis<sup>113</sup>.

Una de las causas más terribles de muerte infantil es la desnutrición; sin embargo, el estado peruano ha desarrollado este año una política más agresiva alrededor de ese tema. Philip James, Presidente del Consejo Presidencial de la Organización Mundial de la Salud para la Prevención de la Obesidad y las Enfermedades Crónicas relacionadas con los estilos de vida, reconoció esta política y mencionó la proyección de la estrategia Crecer.

106 Suscrito el 22 de julio del 2002.

107 INEI. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ENDES CONTINUA Ciclos I - II Resultados preliminares marzo del 2006. Lima INEI; 2006

108 INEI. Proyecciones Departamentales de la Población 1995-2015. Lima: INEI; 1996.

109 Ídem.

110 Presentado por el Ministerio de Salud.

111 Población en su mayoría de origen quechua o aymara.

112 Según la OIT.

113 MINSA - Dirección General de Epidemiología. Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

Año	Área	Desnutrición	Tasa de desnutrición crónica, según área de residencia (% respecto del total de niños menores de 5 años)
2005	Rural	Severa	10.7
2005	Rural	Total	39
2005	Urbana	Severa	0.9
2005	Urbana	Total	10.1
2005	Total	Severa	5.6
2005	Total	Total	24.1

Fuente : INEI.- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, 1991/92, 1996, 2000 y 2005.

En el año 2005 la tasa de desnutrición en niños menores de 5 años era de 24,1%. En la actualidad el 9,5% aproximadamente son niños menores de 5 años<sup>114</sup>, y de estos uno de cada cuatro sufre desnutrición<sup>115</sup>.

A raíz del libro Protección Social y Desnutrición en el Perú, elaborados por el Banco Mundial y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el gobierno peruano se propuso reducir estos niveles de 24 a 16% para el 2011. Para ello, ha logrado establecer que los proyectos que tengan la reducción de la desnutrición como foco principal pueden pasar por el Sistema Nacional de Inversión Pública. De este modo, los sectores pueden invertir mayores sumas de dinero para apoyar localmente en este problema.

### Enfermedades de transmisión sexual

La enfermedad de transmisión sexual con mayor incidencia en el Perú es el VIH. En América Latina, la proyección para este año es de 100,000 nuevos casos, alcanzando así el 1,6 millón de personas con VIH. En el Perú, el Ministerio de Salud reportó 20,110 casos de Sida y 29,771 casos de VIH este año<sup>116</sup>.

La transmisión de la epidemia en el Perú por vía sexual constituye el 97%, la transmisión perinatal engloba un 2,1%, y la parenteral el 1,1%. De otro lado, el 50% se infecta a una temprana edad, siendo la mediana 31 años.

Las zonas geográficas que presentan mayores casos se sitúan en los departamentos de la Costa y la Selva: Iquitos, Chiclayo, Trujillo, Pucallpa, Arequipa, Huancaayo, Piura, Ica, Chimbote y Huaraz y Lima-Callao, que concentran el 73% de los casos registrados.

### Campañas

Este año se aprobó el Plan Estratégico Multisectorial 2007-2011 para la prevención y Control de las ITS y VIH/SIDA en el Perú<sup>117</sup>, que deberá guiar las acciones contra el SIDA Y VIH hasta el 2011. Los nueve objetivos estratégicos son:

1. Reducir en 50% el número de nuevos casos de VIH y en 50% la prevalencia de ITS en poblaciones HSH, TS, PPL al año 2011.
2. Reducir en 50% la prevalencia de ITS en la población general al 2011
3. Promover la prevención de ITS/VIH, la educación sexual y estilos de vida y conductas sexuales saludables en adolescentes y jóvenes.
4. Reducir la transmisión vertical a menos del 2% al 2011
5. Garantizar 100% de tamizaje de paquetes sanguíneos al 2011
6. Alcanzar un 90% de acceso de las PVVS (adultos y niños) a una atención integral y de calidad
7. Promover un entorno político, social y legal favorable para el abordaje integral del VIH/SIDA y la diversidad sexual desde una perspectiva de

114 Encuesta Nacional Continua 2006.

115 Según el Banco Mundial.

116 Casos que reporta la Dirección General de Epidemiología hasta Septiembre de este año.

117 Decreto Supremo N°005-2007-SA, el 3 de Mayo del 2007.

derechos humanos, con la participación de las comunidades con mayor prevaencia (HSH, TS y PPL) y las PVVS.

8. Asegurar una respuesta multisectorial amplia y articulada para el desarrollo intersectorial e intrasectorial de actividades conjuntas para la prevención y control de las ITS y el VIH/SIDA.
9. Fortalecer los sistemas de información y establecer un sistema de monitoreo y evaluación para permitir la toma de decisiones oportuna y la medición de los logros obtenidos.

### Recursos, Acceso, Cobertura

Según la OIT, aproximadamente 218 millones de personas en las Américas carecen de cobertura en salud por seguridad social, y 100 millones no tienen acceso a servicios, ya sea por su ubicación geográfica o por barreras económicas.

Muchas de las peores inequidades en salud en la región se presentan entre los 45-50 millones de personas que hacen parte de los aproximadamente 400 grupos raciales, étnicos o grupos minoritarios. En el caso peruano, 4'762,278 es el total de la población con Seguro Integral de Salud en el 2007.

Existe un 25% de la población que no está incluida en el sistema de salud, a pesar de que el Estado ha intentado, a través del Ministerio de Salud, llegar a los más pobres, y a pesar de haberse triplicado el número de establecimientos y recursos humanos.

El gasto en salud del Perú fluctúa entre un 4,6% y un 4,8% del PBI, muy por debajo del promedio en América Latina de 7,3%. Este gasto se estima en aproximadamente 2.500 millones de dólares, donde sólo un 23% corresponde al gasto público y un 39% al gasto de los hogares<sup>118</sup>.

Según el Ministerio de Salud existen 5,235 establecimientos de salud entre hospitales, centros de salud, institutos de salud, puestos de salud y otros.

### 3.2.5 Derecho a la Educación

El derecho a la educación es un derecho orientado al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que significa que se debe cumplir con diferentes aspectos de este derecho.

Si bien los cambios en educación son procesos de maduración lenta, es posible vislumbrar determinadas tendencias:

- Las medidas en educación siguen siendo desarticuladas, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) sigue siendo un simple referente formal.
- No se han implementado políticas educativas que busquen resolver los problemas de cantidad, calidad, pertinencia, probidad, enfoque pedagógico y recursos de infraestructura, medios didácticos y presupuestales.
- El eje de las políticas gubernativas se ha centrado en el magisterio nacional. Avances en el campo de la educación inicial y de docentes en el servicio, así como la nueva ley de carrera pública magisterial.
- En el marco regional hay varios proyectos educativos. Sin embargo, paralelamente se avanza con la municipalización educativa. Este proyecto piloto se ha comenzado a ejecutar en 56 distritos del país e involucra a 1,883 instituciones educativas, a 7,823 docentes y a 186,164 estudiantes. El especialista Sigfredo Chiroque muestra su preocupación porque entiende que antes de saber los resultados de la experiencia piloto, se han propuesto la estrategia de municipalizar la educación en tres etapas.
- La prueba uniforme de ingreso a los institutos pedagógicos no solo es ajena al proceso de descentralización sino que vulnera derechos a la identidad de los pueblos.
- Las fusiones de 82 programas sociales en el programa Crecer, han generado condiciones para controlar la desnutrición crónica, lo cual permite

118 Pedro Francke, Juan Arroyo y Alfredo Guzmán (ForoSalud).

avanzar en la discriminación positiva y avanzar en la salud y la alimentación.

**Objetivo Educativo del Milenio: Cubrir la enseñanza primaria universal**

El Perú está logrando diversos objetivos al respecto en Educación Básica, en conjunto con el promedio de América Latina. Asimismo, el país ha respondido satisfactoriamente ante la necesidad de cubrir la enseñanza básica universal. En el Perú, el promedio del año 2004 fue de 91% según cifras del Ministerio de Educación.<sup>119</sup>

Lograr la enseñanza primaria universal	Meta I	Que todos los niños para el 2015 puedan terminar un ciclo de primaria completo	
		año 1999	año 2005
África subsahariana		57	70
Asia meridional		81	90
Asia oriental		99	95
América Latina y el Caribe		94	97
Asia sudoriental		92	94
Asia occidental		85	86
África septentrional		90	95
Europa sudoriental		83	90
Oceanía		81	78

Fuente: ONU

Empero, estos datos hay que analizarlos cuidadosamente. En la misma página del Ministerio de Educación podemos apreciar la diferencia entre los datos respecto a la edad de los niños y adolescentes. Sólo el 73% de los niños entre 11 y 13 años habrían terminado primaria. Esto significa que, si bien la cobertura en matrículas, acceso y escolaridad está creciendo, siguen existiendo múltiples brechas para que los niños y niñas puedan tener una escolaridad adecuada a su edad, lo cual afecta directamente a los más pobres. Sólo el 63% de los niños que se ubican por debajo del percentil de pobreza más bajo logran culminar la escuela primaria.

**Disponibilidad**

El número total de escuelas primarias públicas en el 2007 disminuye, a la par que el número de aulas de escuelas privadas ha aumentado durante el mismo período. Esta tendencia se da hace 7 años. La zona rural es la más afectada con este déficit de escuelas públicas.

Con respecto al problema del analfabetismo, en el año 2007 se otorgó S/. 18.3 millones<sup>120</sup> de soles para el Programa Nacional de Movilización por la Educación (PRONAMA), implementado por el Ministerio de Educación. Dicho presupuesto es el más alto en la historia, sin embargo no se conoce el estado en que se encuentra el plan, ni la metodología aplicada.

**Accesibilidad física o infraestructura**

Las instalaciones de las instituciones educativas públicas muestran graves problemas: déficit de mobiliario (sillas, mesas, pizarras en mal estado), siendo las instalaciones de agua y desagüe las más preocupantes.

Para mejorar este problema, el Ministerio de Educación ha instituido el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONAIED), que tiene como objetivo ejecutar acciones de mantenimiento, rehabilitación, sustitución y equipamiento en las instituciones educativas,. En calidad de unidad ejecutora, ésta ha solicitado para el “shock de inversiones” un monto de S/. 239 millones, de los cuales sólo han sido otorgados S/. 158 millones; es decir 34% menos. Además, se le ha recortado el presupuesto porque se han presentado dificultades en la ejecución de proyectos.

**Accesibilidad económica**

El Pacto Educativo estipula que la enseñanza primaria debe ser gratuita para todas y todos, a la vez que el Estado debe trabajar para que, progresivamente, se instaure la enseñanza secundaria y superior gratuita. Asimismo, la Constitución Política del Perú establece

119 Escala / Ministerio de Educación 2004.

120 APRODEH, Informe de los DESC a un año del gobierno, 2007.

ce que la educación inicial, primaria y secundaria es obligatoria, y es el Estado el que debe proveer este servicio educativo a todos los niños y niñas en edad escolar. Todo esto es confirmado por la Ley General de Educación.

En marzo del 2007 se aprobó la Ley 28988, que declara la Educación Básica Regular como un servicio público esencial, cuyo reglamento fue aprobado el 2 de julio del 2007. En dicho reglamento encontramos que en el capítulo I se señala la existencia de un Padrón Nacional de Docentes Alternos (Resolución Ministerial N° 080-2007-ED), donde se indica un registro de profesionales que deben encontrarse aptos para prestar servicios educativos en caso de paralización de labores del personal directivo, jerárquico, docente, personal auxiliar, etc.

Esta medida muestra que el actual gobierno se encuentra más interesado en debilitar al sindicato de profesores del país, afectando sus derechos, que en proponer políticas reales para la subsanación de la problemática educativa del país.

Esto se da a pesar de que en el Acuerdo Nacional se han trazado metas para mejorar la educación, como el llegar al 6% del Presupuesto Nacional para el sector educativo. Actualmente se destina para todo el sector educación un 3.2%, proporción muy por encima de asignaciones anteriores (bajo el gobierno de Fujimori llegaba apenas al 1%), pero muy por debajo del mínimo necesario para una real mejora del sector. La preocupación crece cuando se conoce que más de 90% del presupuesto se destina a pagar salarios y otros gastos operativos, quedando reducido a un monto ínfimo lo destinado a la calidad educativa.

### Calidad de la enseñanza

En el 2007 se han dado dos evaluaciones:

#### - A los maestros

En enero del 2007 se llevó a cabo la evaluación docente, frustrada anteriormente. Esta evaluación creó

en el magisterio la sensación de que el gobierno estaba empezando una reforma no para implementar las demandas de la comunidad educativa, sino como un medio de eliminar de la carrera a los maestros que no pasen satisfactoriamente el proceso de evaluación, generando en ellos miedo y rechazo a dicha medida.

Por otro lado, el gobierno anunció la contratación de profesionales que se encuentren en el tercio superior de sus centros de estudios, lo que motivaría a mejorar a los futuros profesionales de las instituciones formadoras de educadores. Sin embargo, hay que tener cuidado con estas medidas, ya que se debe reconocer que hay centros de enseñanza destacados que pueden superar un tercio superior de otro centro de menor calidad, y por que esta puede leerse como un atentado contra la igualdad de condiciones para las contrataciones laborales.

#### - A los alumnos

Se ha evaluado a los alumnos del 2° grado de primaria de 15,000 escuelas<sup>121</sup>, cifra que constituye menos del 50% del total de las escuelas. Los resultados de dicha evaluación ratificaron que persiste un grave problema en los alumnos con respecto a su aprendizaje: las deficiencias son muy graves en la lecto-escritura y el razonamiento lógico-matemático, que se encuentra en pésimo nivel.

A partir de estos resultados, el gobierno decretó una serie de medidas en el año 2007 y 2008, como el aumento de la cantidad de horas de clase escolares a 40 horas semanales. Sin embargo, estas medidas no son necesariamente las más acertadas, ya que la calidad de enseñanza sigue siendo la misma, y se sigue ofreciendo a nuestros estudiantes más horas de clase de mala calidad. Tampoco se toma en consideración el problema de la falta de docentes para muchos cursos en las escuelas rurales.

Esta medida tampoco guarda coherencia respecto al reciente decreto para la aprobación de la carrera pública magisterial, que indica que el trabajo docente es de 30 horas semanales, a menos que no sean los

121 APRODEH. Informe de los DESC a un año del gobierno. 2007.

mismos docentes los que hagan el dictado de esa diferencia de horas.

### **Incorporación de una perspectiva de interculturalidad**

Después de un análisis de la normatividad existente en la materia<sup>122</sup>, podemos encontrar que ya tenemos un mínimo de marco normativo sobre la perspectiva intercultural para la Educación Básica, que viene desde el gobierno de transición y que ha continuado posteriormente por varios años más. Lo que falta es aplicar las normas con planes operativos que faciliten esta labor.

Tenemos la Ley de Educación Bilingüe Intercultural (Ley 27818, del año 2002). Esta norma “reconoce la diversidad cultural peruana como un valor y fomenta la educación bilingüe intercultural en las regiones donde habitan los pueblos indígenas. Para tal efecto, el Ministerio de Educación diseñará el plan nacional de educación bilingüe intercultural para todos los niveles y modalidades de la educación nacional, con la participación efectiva de los pueblos indígenas en la definición de estrategias metodológicas y educativas, en lo que les corresponda.”

La Ley General de Educación (Ley 28044) de igual forma hace referencia a la importancia que tiene en nuestro país reconocer la interculturalidad como principio, en el entendido de una convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo.

Finalmente, tenemos la Ley del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP), promulgada en julio del 2004, que opera dentro del Pliego Presupuestal del Ministerio de Educación, tiene ámbito nacional, puede desempeñarse de manera descentralizada y cuenta con autonomía técnica, administrativa y financiera. Su finalidad es apoyar el financiamiento de proyectos de inversión y de innovación y desarrollo educativos que propongan y ejecuten las instituciones educativas, individual y colectivamente,

destinados a elevar la calidad del aprendizaje, la equidad educativa y la eficiencia en general, con el fin de optimizar el servicio educativo.

### **Recomendaciones**

1. Superar los problemas de cantidad, en el sentido de ampliar la cobertura educativa de 0 a 5 años de edad. Controlar el índice de retiros.
2. Mejorar la calidad, equidad, pertinencia en los servicios y en los logros de aprendizajes. Es decir, una educación de calidad que supere las grandes desigualdades y que sea coherente con la diversidad de contextos socioculturales y productivos del país, y que se relacione al desarrollo estratégico de la región.
3. Desarrollar el profesionalismo docente.
4. Generar mejores condiciones pedagógicas y de contexto en los procesos de aprendizaje y de enseñanza.
5. Ampliar cantidad y calidad de recursos didácticos para la educación.
6. Promover sistemáticamente mayor probidad en todos los estamentos del sistema educativo.
7. Reformular mejores enfoques pedagógicos.
8. Cumplir con aumentar de forma progresivo el presupuesto de educación.
9. Dejar de lado la actitud y estrategia confrontacional con el magisterio nacional, propiciando un diálogo transparente que contribuya a superar la crisis actual de la educación.
10. Determinar un plan y estrategia coherente para implementar al Proyecto Educativo Nacional, en estrecha coordinación con los gobiernos regionales y locales.

<sup>122</sup> CARE Perú. “Educación Intercultural Bilingüe y Participación Social”, Normas legales 1990-2007. Sinco Editores, Lima, 2007.