

Implementación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial en el Perú

INFORME ALTERNATIVO PRESENTADO AL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL DE LAS NACIONES UNIDAS - CERD

SITUACIÓN DEL RACISMO EN EL PERÚ

Lima, julio de 2009



ÍNDICE

SITUACIÓN GENERAL	Párr.1 a 4
IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONVENCIÓN	Párr. 5
IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN	
Institucionalidad	Párr. 6 a 8
Normativa	Párr. 9 a 12
	Párr. 13
IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN	
IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONVENCIÓN	Párr. 14 a 16
IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DE LA CONVENCIÓN	
Mujeres	Párr. 17
Derecho a la identidad	Párr. 18
Derecho al trabajo decente	Párr. 19 a 21
Derecho a la educación	Párr. 22 a 25
Derecho a la salud	Párr. 26 y 27
Derecho a la seguridad personal.	Párr. 28 a 32
Participación en la vida política del país	Párr. 33
Derecho a circular libremente en el país y derecho a salir y regresa al país	Párr.34 a 36
Derecho a la propiedad	Párr. 37 y 38
Acceso a la justicia	Párr. 39 y 40
IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DE LA CONVENCIÓN	Párr. 41

SITUACIÓN GENERAL

1. En términos generales debemos destacar que en el Perú no se han adoptado medidas reales y efectivas a nivel nacional para garantizar la promoción adecuada de los grupos e individuos protegidos por la Convención, siendo la discriminación racial uno de los principales problemas pendientes a enfrentar para la consolidación de la democracia real en el país. Además debe destacarse la ausencia de políticas y prácticas estatales que promuevan la participación de la población en la erradicación de la discriminación racial en nuestro país. Por ejemplo, la sociedad civil no ha tenido ninguna participación en la elaboración del informe presentado por el estado a este Comité y desde el Estado no se ha realizado ninguna labor de difusión de la Convención a nivel nacional.
2. La inexistencia de datos estadísticos desagregados por etnia constituye un grave obstáculo para la implantación de políticas públicas para combatir la discriminación racial en el Perú. En censo poblacional realizado en el 2007 sólo contempló una pregunta acerca del idioma materno hablado por la población, no considerando el criterio de autoidentificación indígena o afrodescendiente, ni ningún otro criterio que permitiera obtener información más precisa sobre el perfil étnico de la población peruana.
3. El Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT relativo a pueblos indígenas y tribales en el año 1993¹ y a nivel internacional ha tenido un rol activo en la elaboración de la Declaración sobre derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, esto no se ha traducido en normas y políticas favorables hacia los pueblos indígenas. Por el contrario, se ha venido legislando e implementando políticas contrarias a los derechos internacionalmente reconocidos de dichos pueblos². Como ejemplo paradigmático de esta situación debemos referir la promulgación en el año 2008 once Decretos Legislativos que se oponen directamente a derechos como autodeterminación, territorio, consulta, participación y desarrollo y exacerban la presión de las industrias extractivas sobre los territorios indígenas³. Después de una movilización nacional indígena que acabó con más de 30 muertos y centenares de heridos, 2 de los mencionados decretos fueron derogados, pero el resto se mantiene en vigencia.

¹ El Convenio 169 de la OIT fue ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26253.

² El incumplimiento del Convenio 169 de la OIT por la violación al derecho de consulta, el derecho al territorio y los recursos naturales, el derecho a la participación, así como el derecho a la autoidentificación, ha producido que el Estado peruano sea requerido por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en Febrero del 2009

³ En el Perú, al 30 de abril del 2009, observamos que más del 75% del territorio amazónico se encuentra lotizado para actividades extractivas³. Del mismo modo, el Perú tiene entregadas en concesión para la exploración petrolera aproximadamente 35 214 244 hectáreas, siendo el país con mayor cantidad de hectáreas concesionadas para la exploración en toda la cuenca amazónica.

4. Una situación de especial vulnerabilidad enfrenta la población afroperuana ya que no está reconocida constitucionalmente y no se evidencia su aporte en la historia oficial del país, siendo invisibilizados por parte del Estado⁴.

IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONVENCION

5. Ninguna de las normas nacionales que regulan la materia contiene una referencia expresa a la discriminación indirecta. Solamente algunas de las Ordenanzas locales y regionales aprobadas han abordado esta problemática. Las normas promulgadas por el gobierno central se centran en enfrentar casos concretos de discriminación, sin abordar el aspecto de la discriminación estructural. Algunas acciones afirmativas, especialmente en materia lingüística, han sido promovidas por los gobiernos locales de Abancay, Huamanga, Huancayo, Lambayeque y otras provincias. A nivel nacional, la política que más claramente toma en cuenta las diferencias culturales se refiere al parto vertical que se promueve para la población indígena, pero se implementa de manera muy lenta. Estas medidas son marcadamente insuficientes para abordar la problemática de la población históricamente discriminada por motivos raciales.

IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCION

Institucionalidad.

6. La Defensoría del Pueblo es un órgano estatal autónomo e independiente que por mandato constitucional se encarga de velar por los derechos fundamentales. Sin embargo, sus competencias con relación a la discriminación se circunscriben a la vigilancia de las autoridades y organismos estatales, sin capacidad de sanción o de iniciar procesos judiciales. Pese a la gran actividad de esta institución respecto a la discriminación, su capacidad de actuación se ve limitada por la escasa asignación presupuestaria, lo que la lleva a depender en gran medida de la cooperación internacional, siempre fluctuante.
7. En relación a la discriminación en el consumo, destaca la labor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, quien se encarga de fiscalizar y sancionar la discriminación en el suministro de bienes y servicios al público. Lamentablemente, esta institución

⁴ Por ejemplo, como señala Roberto Rojas, ni siquiera se les menciona en el 12avo informe de Estado al CERD (Rojas Dávila, Roberto: La Invisibilización de la Población Afroperuana; Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar; Ecuador, 2008. Disponible en http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1595)

solamente tiene presencia en diez ciudades del Perú⁵. En materia laboral el ministerio de Trabajo, que viene desarrollando un rol sumamente pasivo en la fiscalización de las ofertas de empleo discriminatorias y la discriminación que subsiste durante la selección, vigencia o extinción de las relaciones laborales.

8. Otra institución con competencias en la materia es el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos – INDEPA, el cual tiene como objetivo generar políticas públicas para el desarrollo de estos pueblos. Sin embargo esta institución no cumple su cometido debido al rango normativo que tiene, por su manejo político, su escasa asignación presupuestaria y su falta de legitimidad frente a los pueblos que debería representar.

Normativa.-

9. Destacan la Ley 26772 sobre ofertas de empleo, la Ley 27049, sobre discriminación en el consumo y el artículo 323 del Código Penal. Sin embargo, estas normas han sido poco difundidas y escasamente aplicadas. De hecho, su aplicación siempre ha dependido de los esfuerzos de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo
10. En cuanto a la aplicación de la Convención, pese a que esta tiene rango constitucional de conformidad al ordenamiento jurídico peruano, no es invocada por los tribunales al tomar decisiones.
11. El Perú aprobó un Plan Nacional de Derechos Humanos en el año 2005 que aborda específicamente la situación de las poblaciones afrodescendiente e indígena aunque contempla medidas por debajo de los estándares internacionales en la materia, en especial en el caso de los afroperuanos. En todo caso, el actual gobierno ha suspendido la implementación de este plan.
12. En el Perú no existen mecanismos de participación en la elaboración de leyes y políticas que afectan a los pueblos indígenas y tribales, pese a que el estado ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, lo cual viene generando fuertes conflictos sociales.

IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN

13. Si bien en el Perú no existen normas que respalden de manera directa la segregación racial, la segregación de hecho está presente en numerosos espacios de la vida social incluyendo el acceso a algunos establecimientos o servicios públicos, ya sean brindados por particulares o por el propio estado. Las mayores concentraciones de población indígena y afroperuana se dan en lugares donde el acceso a servicios públicos de calidad es limitado o inexistente.

⁵ Arequipa, Cajamarca, Chiclayo, Cusco, Huancayo, Iquitos, Piura, Puno, Tacna y Trujillo.

IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 4 DE LA CONVENCIÓN

14. No se ha tipificado como delito la difusión de ideas basadas en la superioridad y el odio racial, al punto que éstas aparecen con libertad en algunos medios de comunicación. El artículo 323 del Código Penal sí establece como delito la “incitación” a la discriminación, pero no se precisa que en delitos comunes debería ser un agravante que estos se cometan en base a los rasgos físicos de la persona, como efectivamente ha sucedido durante el período de la violencia política y sigue ocurriendo todavía. De la misma forma, no se ha considerado sancionable la existencia de organizaciones racistas o el financiamiento de sus actividades. .
15. La débil tipificación de estos delitos se debe a que todavía existe una conciencia muy débil respecto a los graves índices de discriminación existentes en el Perú. Muchas prácticas como los insultos racistas, las golpizas a los detenidos que son indígenas o afroperuanos, son todavía frecuentes entre las fuerzas policiales. Los reclutas de ascendencia indígena son también maltratados en los cuarteles.
16. Los incidentes de incitación al odio racial atribuibles a políticos son frecuentes. El propio presidente de la República, Alan García ha redactado una serie de artículos en los que califica a los pueblos indígenas como “perros del hortelano”, sosteniendo que la defensa de sus territorios ancestrales constituye un obstáculo al desarrollo del país.

IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DE LA CONVENCIÓN

Mujeres

17. Si bien el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones, 2006 (PIO) acoge de manera expresa el enfoque de interculturalidad, y menciona específicamente a las mujeres afroperuanas, no existe un despliegue de políticas públicas que permitan combatir las superpociones de las discriminación racial y de género.

Derecho a la identidad.-

18. Especialmente preocupante resulta la alta incidencia de la indocumentación en nuestro país, ya que las personas afectadas no existen frente a ley y no pueden acceder a servicios públicos ni ejercer su ciudadanía. Afecta también a sus descendientes por que impide que estos a su vez obtengan documentos de indentificación. Los cinco departamentos con mayor tasa de indocumentación, con 10 puntos sobre el promedio nacional, corresponden a territorios ocupados por pueblos indígenas. La indocumentación afecta especialmente a mujeres

indígenas, con un promedio de 50% de indocumentación en las zonas rurales del país, frente al promedio nacional del 9%⁶.

Derecho al trabajo decente.-

19. Los trabajos informales y peor remunerados siguen siendo ocupados mayoritariamente por afrodescendientes, indígenas y personas de rasgos andinos. Especialmente preocupante es el alto reclutamiento de indígenas, incluso menores de edad, para servir en las filas del ejército, ya que en muchos casos ésta es la única alternativa de obtener ingresos regulares para este sector de la población.

20. Hasta la fecha el trabajo doméstico en el Perú sigue siendo mayoritariamente ejercido por mujeres indígenas que migran a las ciudades⁷. Entre los afrodescendientes que viven en las ciudades, un elevado porcentaje también desarrolla esta actividad. Un alto porcentaje de las trabajadoras del hogar desarrolla sus labores de manera informal, y por lo tanto no tienen ningún beneficio social. Pero además, el régimen legal sectorial⁸ es discriminatorio por considerar la mitad de los beneficios que corresponden a los demás trabajadores. Subsiste todavía la práctica denominada padrinazgo, por el cual menores de edad trabajan en el servicio doméstico sin recibir sueldo, colocándolas además en una situación de vulnerabilidad extrema. Muchas trabajadoras del hogar viven con los empleadores en lugares precarios, insalubres y sin mayor intimididad. Otro rubro económico que registra mayor ocupación de indígenas, especialmente mujeres, es la agroexportación, donde los trabajadores están sometidos a un régimen laboral especial⁹ que contempla también una notable reducción de derechos con respecto al régimen general, pese a ser este uno de los sectores más prósperos de la economía nacional.

Derecho a la educación.

21. En Perú hay 1, 205,000 hombres y 1, 900,000 mujeres analfabetos, siendo mucho mayor la tasa de analfabetismo entre las mujeres de las zonas rurales¹⁰, donde residen los pueblos indígenas y se encuentran los principales asentamientos de afroperuanos. La calidad educativa, y la asignación presupuestaria en los territorios indígenas, especialmente de la amazonía, y en

⁶ Fuente: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

⁷ Un 12.5% de mujeres que trabajan son trabajadoras del hogar a la diferencia de un 0.4% de varones (Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones, 2006).

⁸ Ley 27986 y su reglamento.

⁹ Ley 27360 "Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario".

¹⁰ Según el Censo efectuado por el Instituto Nacional de Estadísticas en Informática el 62.5% de las mujeres que residen en zona rural son analfabetas.

las zonas con mayor concentración de población afroperuana es notablemente más baja que el promedio nacional¹¹.

22. Un factor que dificulta el acceso a la educación por los pueblos indígenas es la precariedad del funcionamiento de la educación bilingüe intercultural, que se expresa por ejemplo en la no asignación de las plazas en los centros educativos situados en comunidades indígenas a profesores que conocen las lenguas allí habladas.
23. Resulta también preocupante la situación de la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía, creada hace una década en respuesta a una antigua aspiración de los Pueblos Indígenas en el Perú. Si bien esta Universidad fue inicialmente concebida para la formación de líderes indígenas, en la actualidad los pueblos indígenas no tienen ninguna ingerencia en las decisiones sobre su funcionamiento, y estructura curricular, lo que ha llevado a que la universidad acabe contado con una mayoría de estudiantes no indígenas, y a que los contenidos curriculares sean similares a los de otros centros del país. Por otra parte, la inexistencia de un programa de soporte que vaya más allá de un limitado apoyo económico conduce a un elevadísimo nivel de deserción de los estudiantes indígenas que logran acceder a la universidad.
24. Finalmente, aunque legalmente existe la posibilidad de diversificar los contenidos curriculares para incorporar aspectos de interculturalidad, las unidades educativas no cuentan con los instrumentos para hacerlo, de forma que los planes educativos no reflejan la diversidad cultural del país. Además, las acciones del Ministerio de Educación en el tema de interculturalidad se centran básicamente en la cuestión indígena y no abordan la cuestión afroperuana.

Derecho a la salud

25. En las zonas rurales donde viven los pueblos indígenas y están los asentamientos tradicionales de afroperuanos existe menos acceso a bienes y servicios de salud que en las zonas urbanas. Otros factores que limitan el derecho a la salud en el caso de los pueblos indígenas son la ausencia del personal con formación intercultural, la falta de adecuación cultural de los servicios de salud, y el desconocimiento por parte del personal sanitario de las lenguas indígenas, lo que redundará en limitaciones del derecho al consentimiento previo, libre e informado en el ámbito de la salud, y hace que en muchos casos los indígenas prefieran no acudir a centros regulares. Existen también barreras económicas para el acceso a la salud de indígenas y afroperuanos. Por último, las políticas públicas sanitarias no contemplan la

¹¹ Fuente: evaluación censal llevada a cabo por el Ministerio de Educación en el 2008. Resultados disponibles en <http://www2.minedu.gob.pe/umc/>. Para más información ver <http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/EstudioCasoJunin-InesKudo.pdf>

especial vulnerabilidad de la población afroperuana frente a determinadas patologías.

26. Finalmente es preocupante que hasta la fecha no han logrado acceder a la justicia y reparación los miles de mujeres, fundamentalmente indígenas, esterilizadas forzosamente en la década de los noventa.¹²

Derecho a la seguridad personal.

27. Pese a la existencia de normas internas que acogen la legislación internacional en materia de uso de la fuerza por parte de la policía, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley actúan con frecuencia sin cumplirlas identificándose como prácticas recurrentes frente a las protestas de la población indígena:

- Bombardeo de gases lacrimógenos desde helicópteros¹³
- El uso indiscriminado de los gases lacrimógenos en zonas de viviendas y hacia el cuerpo de las personas.
- El uso de la fuerza contra personas que huyen
- El uso de armamento de guerra para reprimir disturbios internos
- La violación del principio de progresividad en el uso de la fuerza
- Las torturas y malos tratos a los detenidos
- Las detenciones arbitrarias de dirigentes indígenas y de rasgos andinos

28. Estas prácticas han generado la muerte de casi 30 personas desde el 2006 a la fecha, y centenares de heridos.

29. En el 2008 esta situación se ha visto seriamente empeorada por la dación de las siguientes normas que permiten la intervención del ejército en el control del orden interno, sin necesidad de que se declare el estado de emergencia¹⁴, y determinan la inimputabilidad del “personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte”¹⁵.

30. La Policía Nacional concentra su actuación en las zonas donde vive la población de ascendencia europea. En el resto del país, los miembros de la policía que podrían prestar seguridad a los ciudadanos, pasan a trabajar para las empresas

¹² La decisión de archivar definitivamente la investigación preliminar que se sigue por estos hechos fue recurrida el 29 de mayo del 2009, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta.

¹³ En el 2008 se tiene información de que esto ha ocurrido en Sechura, Piura, el 9 de julio en represión de un grupo de pescadores, y en Moquegua, el 17 de agosto.

¹⁴ Ley 29166, y su reglamento, promulgado mediante Decreto Supremo Nº 012-2008-DEC/CFFAA

¹⁵ Decreto Legislativo 982 por el que se modifica el artículo 20 del Código Penal. Contra esta norma la Asociación Pro Derechos Humanos y otras organizaciones de la sociedad civil interpusieron un recurso de inconstitucionalidad¹⁵ en mayo del 2008 que hasta el momento no ha sido resuelto.

privadas, especialmente para el sector minero, con la aceptación de los mandos policiales, dejando al resto de la población en situación de desprotección. Esta práctica genera también que la policía tienda a actuar de manera sesgada cuando existen conflictos entre comunidades indígenas y empresas extractivas, ya que al velar por los intereses de las extractivas la policía estaría también protegiendo a sus clientes¹⁶.

Participación en la vida política del país

31. Hasta la fecha no ha habido ningún congresista perteneciente a un pueblo indígena de la Amazonía, lo cual genera un serio problema de representación política. No existen tampoco mecanismos específicos que aseguren la participación política efectiva de indígenas y los afrodescendientes. El alto nivel de indocumentados entre los pueblos indígenas dificulta el ejercicio del derecho al voto por este sector de la población. Además no se ha implementado el derecho a la consulta y participación previsto en el Convenio 169.

Derecho a circular libremente en el país y derecho a salir y regresar al país

32. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ha podido comprobar la existencia en el Perú de una práctica muy difundida conocida como “**custodia migratoria**” que constituye en rigor una forma de privación de libertad de ciudadanos extranjeros, incluyendo menores de edad, en situación migratoria irregular¹⁷.

33. Aunque entre las sanciones previstas en la normativa migratoria no se contempla la posibilidad de privación de libertad, centenares de personas se han visto afectadas por esta práctica. La situación es aún más grave por cuanto, al no existir normativa alguna que regule esta figura, las privaciones de libertad asociadas tienen un carácter netamente arbitrario, y su duración, causas y alternativas dependen exclusivamente de los policías a cargo de las personas detenidas, colocando a las víctimas en una situación de vulnerabilidad extrema. Lleva también a preocupación el hecho de que, por su propia clandestinidad, estas privaciones de libertad se llevan a cabo en establecimientos que no satisfacen los requisitos de salubridad, infraestructura y servicios necesarios, lo que impone sufrimientos adicionales a las víctimas.

34. Otra situación que lleva a preocupación es la que viven a nivel nacional miles de dirigentes andinos y amazónicos que, en el marco de un creciente proceso de

¹⁶ La Defensoría del Pueblo de Piura se refiere a un supuesto de esta naturaleza en su informe 026-2006-D-Piura/AE-JA.

¹⁷ Con frecuencia el motivo aducido para esta privación de libertad es la imposibilidad de pagar la obligación económica que adquieren los extranjeros no residentes en el Perú que permanecen ilegalmente en el país (un dólar por cada día de permanencia irregular). Ello pese a que la Constitución Peruana prohíbe de manera expresa el sometimiento a prisión por deudas.

hostigamiento judicial contra defensores de los derechos humanos y de criminalización de la protesta social, están sometidos a medidas de **comparecencia restringida**, viéndose impedidos de desplazarse de su lugar de residencia para desarrollar las actividades propias de sus cargos directivos. Con ello se ve seriamente perjudicada la posibilidad de que las organizaciones sociales a las que representan participen en la vida política del país.

Derecho a la propiedad.

35. Más del 75 % de la Amazonía se encuentra entregado en concesión a empresas petroleras y mineras, superponiéndose a territorios indígenas¹⁸. Si bien no se cuenta con cifras exactas, una situación similar viven las comunidades indígenas asentadas en la zona andina del país. Aunque el Perú, cuenta con 2 Reglamentos de Participación Ciudadana en actividades extractivas de minería y petróleo, estos reglamentos limitan el Derecho a la Consulta a la fase informativa, contrario a lo expresado en el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT. En el caso de la población afroperuana todavía no se han avanzado en los estudios sobre la territorialidad ancestral tal como lo exige el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Acceso a la justicia

36. Las fuerzas del orden peruanas utilizan con frecuencia el perfil racial como criterio de identificación de los sospechosos de haber cometido un delito. Esta práctica afecta sustancialmente a la población indígena y afroperuana y a las personas con rasgos andinos, que con frecuencia enfrentan acusaciones infundadas relacionadas con la comisión de delitos comunes, y a la población indígena andina, a la que con frecuencia se atribuyen sin fundamento acciones terroristas.

37. Esta situación se ve agravada por el precario funcionamiento de la defensa de oficio en el país, la inexistencia de un cuerpo de intérpretes judiciales en lenguas indígenas, y los prejuicios y estereotipos con que los operadores de justicia abordan a los procesados indígenas o afroperuanos. Todo ello conduce a que existan grandes barreras para que las víctimas de violaciones de derechos humanos pertenecientes a los grupos afroperuanos o indígenas, como las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado interno, tengan grandes dificultades para acceder a la justicia.

IMPLEMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 6 DE LA CONVENCIÓN

38. La población no conoce que existen recursos para denunciar la discriminación racial a nivel penal o administrativo porque las leyes contra la discriminación no han sido adecuadamente difundidas. Las pocas víctimas de discriminación racial que pretenden denunciar estos hechos sólo reciben asistencia legal por parte de la Defensoría del Pueblo y de algunas organizaciones de derechos humanos.

¹⁸ Fuente: Perupetro

El personal de las instituciones con competencias en materia de discriminación no recibe ninguna capacitación sobre la materia, lo que constituye una barrera más para el acceso a la justicia de las víctimas de discriminación.