



Democracia, derechos humanos y emergencia

MIRADAS A LA RESPUESTA DEL ESTADO
Y LA SOCIEDAD A LA PANDEMIA

Democracia, derechos humanos y emergencia

MIRADAS A LA RESPUESTA DEL ESTADO
Y LA SOCIEDAD A LA PANDEMIA

*Democracia, derechos humanos y emergencia.
Miradas a la respuesta del Estado a la pandemia*

Primera edición: septiembre de 2020

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020
Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú, (IDEHPUCP)
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 / 7501
ideh@pucp.edu.pe
<http://idehpucp.pucp.edu.pe>

Coordinadores: Félix Reátegui y Patricia Barrantes

Con la colaboración de Iris Jave, Juan Takehara y Augusto Rosas

Diseño y diagramación: Almendra Sanchez

*Se autoriza la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio,
siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.*

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2020-06197

ISBN: 978-612-4474-06-4

Contenido

Presentación	9
Nuestra opinión	9
Hora de prueba para nuestra sociedad.....	10
Necesitamos un país que dignifique la vida de todos.....	12
Pandemia e institucionalidad.....	14
Sin derechos no hay milagro económico	16
La muchedumbre solitaria	18
Fiestas Patrias 2020: reflexionar antes que celebrar	20
Democracia, derechos y ciudadanía	22
Cambio climático y pandemia: 7 lecciones que podemos aprender	23
Empresas y estados de emergencia	25
Ante la pandemia: derechos, pero también deberes.....	27
Estar en cuarentena: reflexiones y cuestiones de principio.....	29
El COVID-19 y la importancia del enfoque psicosocial y de las medidas simbólicas	31
Derechos humanos en tiempos de pandemia: recomendaciones del Sistema Universal y del Sistema Interamericano frente al COVID-19.....	33
Derecho a la salud y no discriminación.....	36
Estado de Derecho y gobernabilidad	39
Repensando la representación del Estado y de la sociedad civil a través de sus respuestas frente al COVID-19	40
La intervención del Derecho Penal en casos de corrupción durante el estado de emergencia	43
El rol y los retos de los fiscales y jueces anticorrupción en el estado de emergencia sanitaria.....	48
Una transformación latente y otra pendiente: el Poder Judicial frente al COVID-19	51
La excarcelación de investigados por casos de corrupción en el marco de la pandemia.....	55

Movilidad humana	58
COVID-19, prevención y cierre de fronteras.....	59
COVID-19: políticas sociales para migrantes ante la emergencia.....	61
“Nadie puede ser protegido a menos que todos estén incluidos”: sobre la necesidad de adoptar medidas de protección para apátridas en el contexto de la pandemia	63
Luchando por VIHsibilidad durante la pandemia del COVID-19: panorama actual de las personas venezolanas seropositivas para VIH en Perú.....	66
El bicentenario y la migración: mirando el pasado para construir otro futuro	71
Género	74
Tiempos de crisis: Las mujeres, el Estado y la carga del cuidado.....	75
Violencia de género y COVID-19: las respuestas de Perú y España.....	77
Mujeres y migrantes: cuando la pandemia afecta doblemente	80
Memoria	83
Desplazamiento forzado en tiempos de COVID-19: ¿qué hemos aprendido del posconflicto?	84
Víctimas del periodo de violencia frente al COVID-19.....	88
La pandemia del olvido: una mirada a la situación de las mujeres afectadas por las esterilizaciones forzadas	90
Bicentenario y memoria	93
Pueblos indígenas	95
Sobre la atención a personas indígenas en los servicios de salud frente a la emergencia nacional del Coronavirus	96
Medidas urgentes en favor de los pueblos indígenas de la selva	99
“Ñuqa wasillaypim qipani”: la traducción indígena durante la pandemia	102
Solidaridad con los pueblos originarios de la Amazonía: el rol urgente de la sociedad civil.....	105
Más allá de la pandemia	112
Los intelectuales y la recuperación de la política	113

Presentación

Cuando se declaró el estado de emergencia, el 15 de marzo de este año, resultó evidente que ingresábamos a un largo periodo de difíciles pruebas para todo el país. Las medidas adoptadas por el Gobierno, que incluían una estricta cuarentena, estaban plenamente justificadas ante la llegada de la pandemia de COVID-19 al continente. Así fue entendido por la gran mayoría de la población, que respaldó al gobierno. Pero, como es natural, muchas interrogantes quedaban abiertas. ¿Serían suficientes esas medidas para evitar un escenario catastrófico? ¿Lograría el Gobierno hacer cumplir restricciones que alteraban y afectaban tan severamente a la vida de la población? ¿Qué podría ofrecer el Estado, además de restricciones, en un país cuyo sistema de salud pública ha estado abandonado durante tanto tiempo?

En el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP) nos interesó desde el primer momento observar este periodo desde un punto de vista particular: ¿qué significarían la pandemia y las políticas adoptadas contra ella para los derechos humanos y la gobernabilidad democrática del país? En un país donde los estados de emergencia han dejado con frecuencia un desolador registro de víctimas de abuso del poder, era importante enfatizar la vigencia de los derechos humanos. Por otro lado, había que tener en cuenta que en el Perú el reconocimiento de derechos de diversos grupos de población –pueblos indígenas, población LGBTI, migrantes, mujeres, personas con discapacidades y otros– es lento y dificultoso. Era válido preguntarse si las medidas de emergencia implicarían una regresión o un estancamiento de los avances arduamente logrados en los últimos años.

Desde el inicio de la crisis sanitaria consideramos nuestro papel mantener una actitud de observación y cautela sobre esos aspectos del proceso. Eso no significaba oponerse sistemáticamente a los esfuerzos del gobierno, los cuales deben ser reconocidos pese a sus limitaciones. Al contrario, implicaba contribuir a perfeccionar nuestra respuesta colectiva a la pandemia promoviendo la información y la mirada analítica entre la sociedad civil.

En esta publicación presentamos una amplia muestra de los artículos de análisis y opinión que hemos publicado en nuestro Boletín desde el inicio del estado de emergencia. Hemos organizado los textos en ocho secciones, las cuales reflejan los diversos ángulos de interrogación que elegimos para cubrir nuestra inquietud general sobre los derechos humanos y la democracia bajo la pandemia de COVID-19.

En la primera sección, Nuestra opinión, incluimos un conjunto de artículos editoriales que reflejan la opinión del Instituto sobre diversos momentos e incidencias del periodo de emergencia iniciado en marzo. Aquí hemos querido asentar nuestra posición de principio sobre el lugar central que deben ocupar los derechos humanos en toda política sanitaria. Y también hemos llamado la atención sobre las diversas fracturas y falencias no atendidas de nuestro Estado y nuestra sociedad, olvidos y negligencias que se arrastran desde hace décadas y que hoy hacen aún más difícil lidiar con la pandemia.

La segunda sección, Democracia, derechos y ciudadanía, responde a nuestra preocupación por observar, como se ha dicho arriba, de qué manera la nueva y crítica situación podía afectar al marco general de la democracia. Pero también considerábamos importante preguntarnos si las prácticas del Estado incorporaban una comprensión integral de los derechos ciudadanos y un interés por respetar esos derechos. Así, en esta sección se aborda cuestiones como el derecho a la salud y el principio de no discriminación, la atención al problema del cambio climático y sus efectos agravantes para ciertas poblaciones bajo la pandemia, los deberes de las empresas frente a los derechos humanos durante la emergencia y las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la conducta de los Estados bajo estados de emergencia.

Por otro lado, está claro que la situación de emergencia no exime al Estado de seguir brindando otros servicios a la ciudadanía. Por eso es importante examinar el funcionamiento de las instituciones más allá de la crisis. De eso se ocupa la tercera sección, titulada Estado de Derecho y gobernabilidad, en la que se presenta artículos sobre la adecuación del Poder Judicial a las nuevas limitaciones operativas, así como sobre la lucha contra la corrupción. Esto último se refiere no solamente a cómo podría seguir el trabajo anticorrupción existente desde antes de la emergencia, sino también a cómo poner atajo a las oportunidades de corrupción producidas por la pandemia y durante ella. Hay que añadir, por otro lado, que, al hablar de gobernabilidad, consideramos, además de al Estado, también a la sociedad civil y sus respuestas a la crisis sanitaria.

La cuarta sección lleva como rótulo Movilidad humana y se ocupa de un tema trabajado por IDEHPUCP desde hace varios años, en particular en relación con la masiva migración de ciudadanos venezolanos al Perú. Era previsible que la emergencia tendría un impacto negativo sobre la población migrante. Por ello consideramos importante tratar asuntos tales como los problemas surgidos del cierre de fronteras, la necesidad de políticas sociales –y dentro de ello atención en salud-- para personas migrantes, y las medidas para personas en situación de apátridas.

En la quinta sección, titulada Género, se aborda tres temas específicos: la manera en que, en situaciones de emergencia, se coloca sobre las mujeres la carga del cuidado de los demás, lo cual es una reiteración de una situación social cotidiana que se prolonga indefinidamente; la necesaria atención a la violencia de género en las difíciles circunstancias de encierro generadas por la cuarentena, y los derechos de las mujeres migrantes.

Un tema que siempre ha tenido un lugar central en el trabajo de IDEHPUCP es el de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. A ello está dedicada la sexta sección bajo el título de Memoria. Nos interesó observar qué clase de atención se está ofreciendo a

las víctimas de la violencia –personas vulnerables por diversas razones– en relación con la pandemia. Un caso particular es el de las mujeres que fueron víctimas de esterilización forzada. La sección incluye una mirada al desplazamiento interno durante la pandemia –las decenas de miles de retornantes a sus regiones de origen– sugiriendo un paralelismo con el desplazamiento forzado durante el conflicto armado interno. Finalmente, incluimos una reflexión sobre la memoria y el bicentenario a partir de los retos viejos y nuevos puestos de relieve por la crisis sanitaria.

La séptima sesión lleva el título de Pueblos Indígenas. Se podía prever desde el inicio que los pueblos indígenas sufrirían de una forma particular, y agravada, el impacto de la crisis. Por eso era indispensable lanzar una voz de alerta sobre este tema desde el primer momento. Aquí se encontrará artículos de análisis y opinión sobre la atención a personas indígenas en los servicios de salud, la necesaria solidaridad con los pueblos de la Amazonía, y las medidas urgentes para prevenir o mitigar el impacto sobre dichos pueblos. Un elemento fundamental de esa prevención son la información y la comunicación en las lenguas propias de cada pueblo, por lo que incluimos un texto sobre las ventajas que podría ofrecer la traducción indígena durante la pandemia.

Esta selección se cierra con una octava sección en la que incluimos una reflexión de nuestro presidente emérito, el doctor Salomón Lerner Febres, sobre la necesidad de recuperar la altura intelectual en nuestros debates públicos

En resumen, ofrecemos aquí un abordaje múltiple a un problema complejo y que está resultando doloroso para nuestro país, como para todo el mundo. Creemos que, frente a esta grave situación, la mejor respuesta siempre será aquella que privilegie las normas y los usos democráticos y que se atenga rigurosamente a la protección de los derechos humanos de todas las personas. Desde esa óptica, el trance por el que atravesamos es un trance de urgencia y zozobra, pero también lo es de aprendizaje y reafirmación de principios y valores.

Al ofrecer estos textos al público, deseo expresar nuestro reconocimiento a quienes desarrollan actividades de investigación, formación académica, incidencia y comunicación en nuestro Instituto, así como a especialistas de otras unidades académicas de la PUCP y de otras instituciones a quienes nos unen lazos de amistad y compromiso compartido. Sus contribuciones semanales al Boletín de IDEHPUCP han hecho posible esta publicación y nos han permitido mantener una mirada plural, crítica y constructiva sobre este periodo de pruebas que todavía está lejos de concluir.

Elizabeth Salmón

Directora ejecutiva IDEHPUCP

Nuestra opinión



Hora de prueba para nuestra sociedad

Editorial
IDEHPUCP

17 de marzo de 2020

El primer e indispensable acto de responsabilidad ante la pandemia de COVID-19 causada por el coronavirus es reconocer públicamente, sin alarmismo, pero también sin retrasos ni disimulos, la gravedad de la amenaza. Eso resulta evidente, pero no es lo que se hizo en algunos de los países donde hoy el número de contagiados y el ritmo del contagio son los más altos e intensos. Por ello, es justo reconocer la prontitud con la cual el Gobierno ha adoptado medidas de contención del contagio, sin menoscabo de evaluar la suficiencia, la pertinencia o la practicidad de esas medidas.

La declaración de un estado de emergencia, con restricciones para el tránsito personal, se suma a dos medidas previas como fueron la postergación del inicio de clases escolares y universitarias y la restricción de vuelos desde ciertos países hacia el Perú. Un estado de cuarentena cuando el número de contagiados en el Perú ha llegado a 117 personas aparece como una decisión rápida y oportuna, y así ha sido reconocido por la mayoría de la población. La urgencia mayor es evitar una expansión descontrolada del contagio.

Diversas circunstancias nacionales subrayan esa urgencia más allá de las características específicas del virus: por ejemplo, la debilidad institucional del sistema de atención de salud, la carencia de suficiente equipamiento médico para atender a un número alto de enfermos en estado crítico, las condiciones estructurales de vulnerabilidad en la que vive gran parte de la población, tales como la pobreza y la falta de servicios básicos. Todas ellas son, desde luego, deudas históricas que nuestro Estado tiene frente a la sociedad en general y que hoy se nos revelan una vez más en toda su dramática injusticia.

En los próximos días se comprobará el grado de eficacia de las medidas adoptadas por el momento. Hay que subrayar desde ya algunas dimensiones del tratamiento de la crisis que no deben ser descuidadas aun reconociendo la situación de urgencia en que nos encontramos.

Es importante señalar, en primer lugar, la importancia de que estas medidas sean ejecutadas con estricto respeto de los derechos humanos. Como ha señalado un grupo de expertos de las Naciones Unidas, si bien se reconoce que se enfrenta una grave crisis y que el derecho internacional permite a los estados el uso de poderes excepcionales, "cualquier respuesta de emergencia al coronavirus debe ser proporcionada, necesaria y no discriminatoria".¹

¹ Véase: <https://acnurdh.org/covid-19-estados-no-deberian-abusar-de-medidas-de-emergencia-para-suprimir-derechos-expertos-onu/>

Igualmente, se resalta que los estados de emergencia, si bien justificados en estos casos, “no deben usarse como base para atacar a grupos particulares, minorías o individuos. No debe funcionar como una excusa para la acción represiva bajo pretexto de proteger la salud, ni debe usarse para silenciar el trabajo de los defensores de los derechos humanos”.

Del mismo modo, una respuesta a la crisis que sea sensible a los derechos humanos y respetuosa de ellos debe prestar atención a aquellos sectores de la población que resulten especialmente vulnerables y, en cuanto sea posible, adecuar las estrategias y acciones a los distintos entornos y situaciones de esa población. En nuestro caso, la población rural y, en particular, indígena reclama respuestas específicas a una situación histórica de alta vulnerabilidad.

Como se ha dicho, esta emergencia colectiva nos encuentra sin haber resuelto todavía hondas situaciones de inequidad como, entre otras, las que provienen de la situación socioeconómica y de las identidades de género. La crisis debe incitar, también, a reconocer la urgencia de atenderlas en el corto plazo.

Por último, si bien hoy los ojos están puestos en las respuestas del Estado ante la emergencia, es indispensable comprender que ninguna política de prevención o contención funcionará sin la colaboración de la ciudadanía. Una ciudadanía informada y disciplinada, consciente de sus derechos y deberes, no pasiva sino involucrada, puede hacer la diferencia. En estos momentos está sometida a prueba nuestra sociedad entera: nuestro Estado, nuestras instituciones, nuestras organizaciones sociales y también, de manera importante, nuestras conciencias individuales en tanto personas responsables y solidarias.

Necesitamos un país que dignifique la vida de todos

Editorial
IDEHPUCP

14 de abril de 2020

Se ha cumplido ya un mes desde el inicio de la cuarentena impuesta para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Prevalece un amplio consenso sobre la pertinencia de las medidas de restricción. Sin embargo, también existe amplia incertidumbre sobre su efectividad.

Debido a que se ha actuado tempranamente, tenemos la expectativa de mitigar los efectos de esta crisis sanitaria mundial, y es indispensable que toda la sociedad –y esto incluye no solo a las personas, sino también a las instituciones y empresas– participe del mismo esfuerzo. Pero al mismo tiempo que se mantiene esa expectativa y se actúa para realizarla, es forzoso reconocer que tal vez el esfuerzo no baste para evitar el escenario temido: un elevado número de enfermos en estado crítico que rebase la capacidad de atención del sistema de salud.

Esta incertidumbre se apoya principalmente en dos conjuntos de razones, y ambos conjuntos nos hablan de deudas históricas y de tareas inminentes para el Estado y la sociedad peruanos.

El primero se refiere al imperfecto cumplimiento de las normas de inmovilización y distanciamiento social. No es sencillo paralizar a más de 30 millones de personas, salvo que el Estado haga uso intensivo de medidas de coacción. Pero ese es un extremo no aceptable. Las razones del incumplimiento son diversas y, en realidad, no es siempre fácil distinguir las conductas simplemente desaprensivas de las dictadas por la necesidad. En cualquier caso, los forados de la inmovilización social nos hablan a veces de falta de civismo, sentido de responsabilidad o solidaridad, pero en otras ocasiones son un reflejo de las urgencias que imponen la informalidad laboral y la precariedad económica. Para tener un país donde se proteja la vida de todos necesitamos un país que dignifique la vida de todos.

El segundo conjunto de razones está más asociado al Estado, pero no deja de ser un reflejo de la sociedad. Se trata de la notoria debilidad del sistema de atención de salud, hoy expresada de la manera más perentoria y menos disimulable: el minúsculo número de camas para cuidados intensivos y el aún más pequeño número de ventiladores mecánicos, necesarios para dar una oportunidad de sobrevivir a los pacientes en estado grave. Desde luego, lo que sucede en el sector de salud es, a su vez, un signo de lo que ocurre en todos los otros sistemas públicos vinculados con la crisis. Por ejemplo, el sistema educativo, la capacidad de gobernanza de los gobiernos locales y el ordenamiento del sistema de transporte público urbano e interregional.

A esas dificultades generales cabe añadir el reto de atender a sectores específicos de la población, sectores que por diversos motivos –por ser migrantes, por arrastrar secuelas del pasado conflicto armado interno, por sufrir las exclusiones crónicas que afectan a pueblos indígenas– se hallan más vulnerables. En esta edición de nuestro boletín se examina la situación de algunos de esos sectores.

Es un lugar común decir que las crisis generan oportunidades. Pero resulta ingrato emplear esa paradoja optimista cuando la crisis referida implica vidas perdidas y empobrecimiento. Más apropiado sería afirmar, en este caso, que esta crisis genera tareas y obligaciones. La principal es reconocer y sondear las grietas de nuestro orden social –algo que se debió hacer a la sombra del conflicto armado interno– y convertir ese reconocimiento en acciones.

Pandemia e institucionalidad

Editorial
IDEHPUCP

12 de mayo de 2020

La emergencia sanitaria mundial ha puesto a prueba la capacidad de respuesta inmediata del país para frenar el ritmo de expansión del contagio. Cuestiones como el manejo de la inmovilización social, el monitoreo del contagio, la atención de salud y el mantenimiento de la cadena de suministros han estado en el primer plano de la observación pública. Pero, en realidad, el desempeño del Estado durante la crisis involucra a una amplia diversidad de sectores y políticas. Y así, en resumen, estas semanas de emergencia ofrecen una imagen global de cuánto hemos avanzado hacia ser una sociedad democrática donde el Estado de Derecho está asentado y donde los derechos humanos se encuentran garantizados.

Un primer campo de observación habría de ser la atención diferencial a las diversas categorías de población según los riesgos particulares que estas enfrentan o las dificultades específicas que les plantean las medidas de restricción durante la cuarentena. En el lenguaje de las políticas públicas se habla de poblaciones vulnerables, como, por ejemplo, cierta población indígena o ciertos sectores de la población femenina. Entre esta última, como se explica en esta edición del boletín de IDEHPUCP, cabe prestar especial atención a aquellas que se ven forzadas a migrar.²

Esto último remite a un segundo campo: el de la política y la normatividad sobre movilidad humana. El fenómeno de la migración, que es un aspecto del tema de la movilidad humana, suele verse asociado a los flujos internacionales de población. Pero en este contexto, además de las afectaciones a la población extranjera inmigrante, se han evidenciado las dificultades de la movilidad interna; en particular, hablamos de las casi 200 mil personas que están retornando a sus lugares de origen ante las dificultades generadas por la crisis. En el tratamiento de ese problema han surgido diversas preguntas sobre la capacidad de coordinación entre gobierno nacional y gobiernos locales para garantizar un regreso en condiciones de seguridad sanitaria, pero también una reinserción adecuada en los lugares de acogida y retorno.

Un tercer asunto es el de los servicios estatales no relacionados directamente con la pandemia como, por ejemplo, el sistema de administración de justicia o las oficinas de registro de diverso tipo. En la última década el Estado peruano ha dado importantes pasos hacia la automatización de procedimientos y hacia la atención en línea a la ciudadanía. Esas son transformaciones que

² Véase: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/mujeres-y-migrantes-cuando-la-pandemia-afecta-doblemente/>

ayudan a tener una mayor transparencia y, sobre todo, a ampliar el acceso público a servicios al hacerlo más rápido y menos oneroso. En el contexto actual esos avances, aunque insuficientes, tendrían que ayudar a mantener en vigor una política preventiva frente a la pandemia sin que ello signifique un menoscabo del ejercicio de derechos y acceso a servicios.

Finalmente, entre varios otros campos que cabría mencionar, está el de la lucha contra la corrupción. Antes de que estallara la crisis sanitaria este era uno de los temas dominantes de la agenda pública nacional y el país observaba con atención los esfuerzos de judicialización de graves casos de corrupción. Todo ello ha quedado postergado o, cuando menos, sustraído a la mirada ciudadana en los dos últimos meses, pero no ha dejado de ser un problema: es más, precisamente las medidas de emergencia y de mitigación de la crisis –como la compra de instrumental médico y el reparto de subsidios–han sido ocasión para nuevos actos de aprovechamiento ilegal de parte de autoridades públicas.

Es difícil, ciertamente, mantener una mirada panorámica vigilante cuando los principales temores y urgencias del país se hallan concentrados por una amenaza sanitaria de peligro indudable. Pero, precisamente, la difícil situación que atravesamos debe servir, también, para reclamar de nuestras instituciones un funcionamiento acorde con el Estado de Derecho y para evaluar los avances que hemos hecho en esa dirección.

Sin derechos no hay milagro económico

Editorial
IDEHPUCP

16 de junio de 2020

La pandemia y la amplia crisis social y económica que ella ha generado dejarán diversas lecciones en el Perú, igual que en el resto del mundo. Una de las principales para nuestro país será la necesidad de replantear la relación entre desarrollo (o crecimiento) y el respeto y cumplimiento de los derechos humanos. Los Estados tienden a postular que lo segundo ha de ser consecuencia de lo primero, en particular cuando se habla de derechos económicos, sociales y culturales: es decir, que solo cuando se ha alcanzado cierto grado de riqueza social, cierta dinámica económica vigorosa, cabe pensar en satisfacer plenamente los derechos a la educación, la salud, el empleo adecuado y otros más. La crisis nos está mostrando el profundo error que subyace a ese planteamiento.

En días pasados el diario estadounidense The New York Times publicó una nota sobre las enormes proporciones y la profunda gravedad que ha adquirido la pandemia de COVID-19 en el Perú.³ No es el primer reportaje internacional que incide sobre la misma paradoja: el Perú es uno de los países que tomaron las medidas más tempranas y más severas contra la pandemia, exhibe una de las macroeconomías más sólidas de la región y, sin embargo, es uno de los países más golpeados por la crisis sanitaria en todo el mundo. Ya sea que se hable de número de personas contagiadas o de tasas de mortalidad o de letalidad, el Perú es mencionado en la fase actual como uno de los epicentros de la crisis sanitaria a escala regional e incluso mundial.

La paradoja es sólo aparente. Se trata, en realidad, de un desvelamiento: la crisis ha dejado al descubierto la precariedad de la presunta solidez económica del Perú, de eso que algunos llegaban a llamar milagro peruano a la luz de más de veinte años de estabilidad económica y crecimiento sostenido.

Hay diversas formas de explicar esa precariedad, que se expresa de la manera más descarnada en los millones de peruanos expuestos a la indignidad por la inmediata desaparición de sus fuentes de ingreso. Entre esas formas se tiene que considerar la endeblez del éxito económico en un país como el nuestro cuando no está acompañado desde el inicio por un enfoque de derechos. Es decir, si la solidez económica del Perú era tan precaria, si la prosperidad era tan falaz, para recordar la conocida expresión de Basadre, es porque era insostenible.

³ Véase: <https://www.nytimes.com/es/2020/06/12/espanol/america-latina/peru-coronavirus-corrupcion-muertes.html>

No es sostenible una economía donde más del 70 por ciento del empleo es precario. No es sostenible un esfuerzo nacional por contener una pandemia ahí donde previamente no se ha asegurado en algún grado aceptable el derecho a servicios de salud y de educación.

Un enfoque de derechos humanos en las diversas políticas del Estado, o, más aún, en la visión del país que tengan los gobiernos, es en primer lugar una cuestión de justicia, pero es también un requisito de efectividad. La mirada económica y la mirada administrativa sobre los asuntos públicos se precian de ser técnicas, concretas, de estar enfocadas en las condiciones de eficiencia y eficacia. Pero esta crisis ha revelado la insuficiencia de esa óptica. Al construir una economía sin derechos o donde los derechos iban a ser un resultado derivado, un efecto virtuoso, pero secundario, del crecimiento, se edificó un país con bases frágiles.

Una mirada de derechos humanos, como enfoque rector, habría planteado mayores exigencias, habría dado cimientos más profundos y sólidos a lo que se empezó a edificar a inicios de este siglo. Una mirada centrada en derechos implica mejores empleos, mejores provisiones sociales, un sistema de educación y de salud que ofrezca seguridad a las personas, brechas de desigualdad más cortas y, por lo tanto, un funcionamiento más armónico de la sociedad en horas de crisis. El respeto de los derechos humanos no es, así, un resultado adventicio del desarrollo y del crecimiento sino uno de sus requisitos centrales, una condición de su éxito.

La lección es clara y rotunda y también, lamentablemente, dolorosa. Una sociedad sin derechos siempre es una sociedad frágil y al borde de la crisis, aunque las cifras digan pasajeramente lo contrario.

La muchedumbre solitaria

Editorial

IDEHPUCP

30 de junio de 2020

Hoy concluye un periodo de catorce semanas de cuarentena, excepto en siete regiones donde la inmovilización obligatoria seguirá en vigor. Al concluir estos tres meses y medio hay en el país algo más de 280 mil personas contagiadas con COVID-19, se ha registrado más de 9.500 decesos y el Perú es el sexto país con mayor número de contagios en el mundo. Las noticias sobre si se ha llegado o no a la meseta –el momento de equilibrio a partir del cual el ritmo de expansión del contagio tenderá a atenuarse– son contradictorias; están más en el terreno de la opinión que en el de la certidumbre fáctica. Y también es todavía materia de opinión cuán acertadas o erróneas, cuán efectivas o deficientes, cuán indispensables o innecesariamente onerosas fueron las medidas adoptadas por el gobierno.

Esas son preguntas que habrá que responder tarde o temprano, así como habrá que discernir cuánto más y mejor se podía hacer desde la voluntad política aquí y ahora, y a cuánto sufrimiento estaba condenado el país de antemano por la omisión, la negligencia, la corrupción y la indiferencia de una larga sucesión de gobiernos.

En estas semanas hemos visto a miles de servidores públicos, honestos y responsables hasta el sacrificio, cumpliendo su deber con los escasos elementos que el Estado provee, y a millares de familias esforzándose por respetar las medidas de prevención y sobrevivir en medio de una angustiada precariedad. Pero hemos visto, también, negligencia y abuso; la apropiación corrupta, por parte de diversas autoridades, de la ayuda destinada a los que menos tienen; una rapacidad empresarial que produce vértigo y desaliento; y una incapacidad del Estado para ordenar a la sociedad, para frenar la corrupción y el abuso, y para mitigar el desenfrenado lucro corporativo a costa de la salud de la población. Esas disfunciones, debilidades y favoritismos de la voluntad estatal no se crean en un día ni en un periodo de gobierno. Son la expresión de una historia larga, pero también son, concretamente, la manifestación de decisiones no tomadas desde el año 2000, un periodo de restauración democrática, pero también un periodo de crecimiento económico que debió servir para construir un Estado más equitativo y atento a los derechos y la dignidad de todas las personas.

Terminada la cuarentena mientras el contagio continúa rampante, toca ahora a la sociedad cuidarse por sus propios medios. El ministro de Salud, Víctor Zamora, ha dicho que en adelante tendremos dos herramientas: el autocuidado personal y el cuidado de las empresas. Son, lamentablemente, herramientas de dudosa utilidad a la vista de lo que hemos tenido hasta ahora, cuando el Estado estaba ejecutando medidas de control.

La tendencia al cuidado propio y al cuidado de los demás no ha sido un rasgo prominente de la sociedad peruana en estas semanas, como tampoco lo ha sido en años pasados. En esto, el Perú no es una excepción absoluta. Muchas sociedades multitudinarias de nuestro tiempo comparten en alguna medida una paradójica condición: existimos rodeados de una multitud, pero vivimos como si estuviéramos solos, según nuestros medios, orientados a nuestro exclusivo interés, centrados únicamente en realizar nuestros fines y cumplir nuestros deseos. Esa orientación es contrapesada en muchas sociedades por una fuerte conciencia de ciudadanía. Pero por diversas razones –culturales, socioeconómicas, de desarrollo político– no ha ocurrido así en el Perú: somos, sobre todo en el medio urbano, una muchedumbre solitaria –para recordar un título de David Riesman–, y, en estas circunstancias, eso significa que existiremos rodeados de posibilidades de contagio, pero podríamos carecer de acuerdos, consensos tácitos, tendencias al cuidado que mitiguen ese contagio en alguna medida razonable. En ese contexto, también será difícil esperar del mundo empresarial, que hasta ahora no ha dado señales de solidaridad ni de moderación de sus intereses, una conducta leal, cuidadosa, hacia sus conciudadanos.

Este un problema histórico de nuestro país que no podremos resolver en lo inmediato, pero que necesitamos encarar sin más dilación. Ahora que la sociedad tiene que cuidarse a sí misma la cultura ciudadana debería servir para proteger los derechos, poner freno al abuso, sostener gestos de solidaridad hacia los más vulnerables y respetarnos mutuamente, que es la única forma de cuidarnos. Será útil, cuando menos, que Estado y sociedad tomemos nota de esa necesidad, de ese enorme vacío por llenar, en esta difícil circunstancia.

Fiestas Patrias 2020: reflexionar antes que celebrar

Editorial
IDEHPUCP

28 de julio de 2020

Este aniversario de la Independencia encuentra al país enfrentado a tres circunstancias difíciles y de amplias consecuencias potenciales. Las tres, por otro lado, están interconectadas. La primera, evidentemente, es la pandemia de COVID-19 con la que el Perú, igual que el resto del mundo, lidia dificultosamente desde hace más de cinco meses. La segunda, directamente derivada de la anterior, es la profunda crisis económica y social ocasionada de manera inevitable por las políticas de contención del contagio. La tercera situación preocupante antecede a las dos anteriores. Se trata del callejón sin salida en que se encuentra atrapada la vida política del país. Hay que notar que la falta de una respuesta a este tercer problema dificultará enormemente las respuestas a los dos primeros.

Hasta ahora no se ha podido restaurar un proceso político democrático funcional, con actores que debatan y negocien de buena fe propuestas serias dentro de un cauce institucional. Como era predecible, la elección de un nuevo Congreso no dio ese resultado, aunque permitió, por lo menos, eludir la grave amenaza que el anterior Congreso planteaba para la democracia. Por su parte, los partidos políticos siguen confinados por voluntad propia en un horizonte de expectativas exclusivamente electoral. Ya hace décadas han dimitido de su papel de articuladores del debate político más amplio. En esa situación, el actual gobierno aparece como el único actor político a cargo de formular y tomar decisiones. Esa ausencia de debate serio y responsable es una pérdida para el país. Es difícil encontrar respuestas efectivas y, a la vez, socialmente legítimas, cuando el juego democrático se encuentra suspendido por la deserción de sus protagonistas.

El gobierno viene tomando medidas para continuar la contención del contagio, ahora sin medidas de restricción en la mayor parte del país, así como para reactivar la economía. Poco a poco se deja sentir –o tal es, en todo caso, la percepción de buena parte de la población– un sesgo en esas medidas: una inclinación a favorecer a las grandes empresas y a cargar el costo de la prevención sanitaria y de la reactivación sobre las espaldas de la población. Un gobierno que da incentivos a las grandes empresas, pero que renuncia a fiscalizarlas, implica una inesperada reedición del modelo elitista que conoció nuestra República en el siglo XIX. No se perciben mensajes enérgicos, por ejemplo, sobre la protección de los derechos de los trabajadores en este nuevo contexto. Tampoco hay pronunciamientos claros sobre el respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el momento en que se proyecta reabrir o relanzar proyectos de explotación de recursos naturales. Las normas que protegen a los ciudadanos consumidores de bienes y servicios contra el abuso corporativo son aplicadas con desgano

y negligencia. En general, predomina un silencio inquietante sobre la dimensión social y de derechos humanos que deberían tener las estrategias contra la pandemia y las políticas de reactivación económica.

Como se ha sugerido antes, más allá de la voluntad específica del gobierno, el cual podría estar adoptando una mirada puramente tecnocrática a los dilemas que enfrentamos, este silencio es también producido por la ausencia de actores políticos relevantes. Y eso nos devuelve al punto en que estábamos antes de que la pandemia monopolizara la inquietud nacional: la urgencia de una reforma política que permita, al mismo tiempo, combatir a la corrupción y propiciar que la representación política sea, en efecto, representativa, lo cual quiere decir que sea responsable ante la ciudadanía y tenga una verdadera agenda pública que proponer y defender.

Este aniversario de la Independencia, que es el últimos antes del Bicentenario, invita, así, más a la reflexión que a la celebración. El país está enfrentando no una sino varias crisis y todavía no se percibe pasos claros para enfrentarlas constructivamente. Que esta fecha de resonancias históricas nos haga recordar que la historia se construye cada día, con las decisiones y resoluciones que se toma o se deja de tomar cotidianamente. Quienes hoy tienen autoridad y mandato para tomar decisiones de cambio son desde ya los responsables del destino institucional del país en las próximas décadas.

Democracia, derechos y gobernanza



Cambio climático y pandemia: 7 lecciones que podemos aprender

Déborah Delgado

Doctora en Desarrollo Internacional y profesora PUCP

24 de marzo de 2020

Se puede aprender mucho de la primera pandemia del siglo XXI observando cómo ha reaccionado el Perú y cómo ha reaccionado el mundo. También se pueden establecer paralelos entre cómo venimos actuando frente al coronavirus y cómo actuamos frente al cambio climático. Aquí 7 puntos, a mi juicio, claves que deberíamos asimilar:

1. No solamente los seres humanos tienen la capacidad de cambiar el rumbo de la historia de nuestras sociedades. Otros agentes no-humanos, como virus o gases, pueden forzar cambios en el sentido del desarrollo.
 2. Nuestras sociedades están intrínsecamente -y biofísicamente- conectadas a nivel planetario. De un lado, “los patógenos no respetan los límites de las especies”, como dice el ecologista de enfermedades Thomas Gillespie, profesor asociado en el Departamento de Ciencias Ambientales de la Universidad de Emory. De otro lado, en nuestros tiempos las personas y las cosas viajan de manera intensa cruzando fronteras y permitiendo su difusión.
 3. Las pandemias son posibles por las mismas razones que originan la crisis climática: un desarrollo que es demasiado demandante para los ecosistemas y que rompe su resiliencia con consecuencias directas en nuestro bienestar. Al arrasar con bosques, matar animales y enjaular a algunos para enviarlos a mercados, rompemos ecosistemas y liberamos los virus de sus anfitriones naturales. Cuando eso sucede, estos necesitan un nuevo anfitrión y este puede ser humano. Los riesgos de clima y salud globales se construyen por nuestra intervención.
 4. El coronavirus nos ha obligado a parar actividades industriales altamente poluentes. Esto es favorable en términos generales. Claramente, mejora la calidad del aire y del agua, disminuye el consumo energético de la sociedad en general, y nos lleva a reducir nuestras emisiones de efecto invernadero.
 5. Estos cambios radicales que hemos estado haciendo en nuestro comportamiento y consumo durante los últimos días nos permiten, como en un gran experimento, mirar más allá: ¿qué servicios son realmente necesarios para vivir y vivir bien?, ¿a qué cosas no podemos renunciar y de cuáles nos hemos podido despegar?
-

6. La desigualdad se hace, como siempre en las crisis, sentir con fuerza. Hay personas que pierden su estabilidad económica más rápidamente que otras. La desigualdad espacial se hace más evidente. Pero también hay personas que toman más riesgos que otras. Cómo actúa cada sociedad y cada Estado frente a ello habla muchísimo de nosotros.

7. Y quizás lo más importante va al final: habría que escuchar a las ciencias más seguido. Podríamos evitar sufrimientos enormes. Podríamos conocer a qué riesgos nos enfrentamos (in)necesariamente y actuar en consecuencia.

No debemos volver a la normalidad, porque la normalidad es el problema. Volvamos a reformar lo esencial y dejar de lado algunas prácticas y costumbres que se han revelado innecesarias y nocivas. Ahora que podemos ajustar algunas cosas, como nuestra economía de la salud y el cuidado, así como nuestro consumo, incluyamos más perspectivas. Dos imprescindibles: los científicos y los profesionales del cuidado. Esta vez sus dos perspectivas coinciden en indicar que vivimos en un solo planeta y los que sufrimos al ponerlo en peligro somos todos. No hay que olvidar que la crisis climática puede jugarlos pasadas mucho peores.

Empresas y estados de emergencia

[Bruce Barnaby](#)

Investigador IDEHPUCP

24 de marzo de 2020

La actual crisis sanitaria, que ha obligado al Gobierno a decretar un estado de emergencia a nivel nacional, nos ha mostrado distintas formas de entender el rol de la empresa privada. Esto, sobre todo, en momentos donde la prestación adecuada de sus servicios o el cumplimiento de sus estándares laborales, resultan fundamentales para la garantía de los derechos de las personas.

Por un lado, hemos sido testigos de denuncias contra ciertas empresas que han tratado de evitar asumir costos laborales de manera abusiva, no han sabido adaptar sus servicios a las necesidades de sus clientes perjudicados por esta crisis, o han tratado de sacar provecho de la necesidad, generando productos que las benefician.

De otro lado, existen varios ejemplos de colaboración entre el Estado y las empresas, que van a permitir atender las necesidades urgentes de la población. Alianzas, como la recientemente anunciada por la Ministra de Economía, con las entidades bancarias para la repartición de los bonos adicionales, o el trabajo coordinado que se viene realizando con aquellas entidades privadas claves en estos momentos, como los supermercados, las empresas que brindan servicios de limpieza en las calles, las prestadoras privadas de salud, entre tantas otras.

Hay momentos o situaciones donde más allá de las intenciones del Gobierno por proteger y garantizar los derechos de las personas, las medidas resultan imposible de implementar de manera efectiva, sea por su falta de capacidad o por la situación de emergencia que se requieren. Es en esos casos, que la cooperación entre entidades privadas y públicas resulta fundamental para garantizar esos derechos.

Esta cooperación, al igual que la responsabilidad social empresarial, depende de los incentivos y voluntades de las propias empresas, y el rol que cumplen en cada uno de esos servicios. Sin embargo, más allá de eso, todas las empresas cuentan con obligaciones específicas en relación con su deber de respeto a los derechos humanos, y del concepto de debida diligencia en el marco de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (PR).

Es evidente que la crisis golpea económicamente a todas las personas, sean naturales o jurídicas, y que existe un número grande de pequeñas y medianas empresas que pueden tener resultados fatales, de tener que aguantar la presión económica que se va a generar.

No obstante, una aproximación adecuada, que se preocupe por el bienestar de las personas, es aquella que es capaz de identificar las cargas que sí pueden ser asumidas en razón del tamaño o del tipo de empresa, y aquellas que sí serían demasiado altas.

De acuerdo con Naciones Unidas, “la diligencia debida en materia de derechos humanos constituye un proceso continuo de gestión que una empresa prudente y razonable debe llevar a cabo, a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores) para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos”. En ese sentido, las empresas deben identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas respecto de los daños que causan, a los cuales contribuyen o con los cuales están relacionados.

En ese sentido, dentro de una situación de emergencia, se enumera algunas obligaciones mínimas, contenidas en los PR, que deben aplicar las empresas:

- Respetar las normas referidas a derechos humanos (por ejemplo, las normas laborales) considerando los estándares internacionales tales como los recogidos en los tratados de derechos humanos, o los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (Principio 12).
- Realizar una evaluación del impacto real y potencial de sus actividades sobre los derechos humanos de manera continua, ya que los riesgos pueden variar con el tiempo (Principio 17).
- Las evaluaciones deben incluir a personas expertas en derechos humanos o a los propios grupos potencialmente afectados (consumidores o trabajadores entre otros). (Principio 18).
- Si bien la obligación de respetar los derechos humanos se debe aplicar plenamente y por igual a todas las empresas, los medios que deben utilizar van a depender del tamaño de la empresa, o del tipo de afectación a los derechos humanos que genere (Principio 18).
- Brindar información adecuada y oportuna a los usuarios sobre las medidas que se toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos (Principio 21).

En estos momentos, quizás más que en cualquier otro, el rol de las empresas y los beneficios de una cooperación cercana con las políticas del gobierno resulta fundamental para garantizar la protección de los derechos de todos y todas. Aun así, en aquellos casos donde la cooperación no sea el camino elegido, existen obligaciones en materia de derechos humanos que toda empresa debe respetar.

Ante la pandemia: derechos, pero también deberes

[Elizabeth Salmón](#)

Directora ejecutiva IDEHPUCP

25 de marzo de 2020

Las medidas adoptadas por el gobierno peruano frente al COVID-19 deben ser implementadas con estricto respeto de los derechos humanos y el pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país. Si bien se enfrenta una grave crisis y el derecho internacional permite a los Estados el uso de poderes excepcionales, “cualquier respuesta de emergencia al coronavirus debe ser proporcionada, necesaria y no discriminatoria”.

Señaladas esta facultad extraordinaria del Estado y sus límites, es imperativo reconocer que la efectividad de las medidas de contención depende del comportamiento de la población, de su sentido del deber y de su responsabilidad. Ello nos obliga a recuperar una cuestión poco discutida como es la de los deberes de las personas y su vinculación con los derechos.

Se tiende a pensar que en la normativa internacional sobre derechos humanos solo existen derechos. Eso es un error. Lo cierto es que varios instrumentos de derechos humanos establecen, al mismo tiempo, una serie de deberes. Así, el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, dice que “toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”, mientras que la Declaración Americana sobre los Deberes y Derechos del Hombre señala, en su capítulo segundo, deberes ante la sociedad, deber de sufragio, deber de obediencia a la ley y otros más.

Estos son solamente algunos ejemplos de cómo la noción de deberes ha emergido de manera discreta frente a los derechos. Pero ¿ante quién existen esos deberes? La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969, señala en su artículo 32 que se trata de deberes ante la familia, la comunidad y la humanidad, mientras que otros instrumentos añadirán que toda persona tiene, también, deberes ante sí misma.

Sin embargo, aunque hay una correlación entre derechos y deberes, la postulación de estos como una obligación jurídica no debe ser vista en modo alguno como una condición para el disfrute de los derechos. La Declaración de Derechos Humanos de la Asean (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) incurre en ese error al establecer en sus principios generales que el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales debe ser contrapesado con el cumplimiento de los deberes correspondientes. Ese enfoque no es congruente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni con el cuerpo jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estos derechos jamás pueden estar condicionados a un cierto comportamiento de los individuos.

Hecha esta precisión, resulta claro que existe un fundamento jurídico para las obligaciones que todos tenemos en una situación crítica como la actual. Respetar las normas de emergencia, evitar el contagio, no acaparar bienes esenciales para todos o distraer los recursos que el Estado invierte para enfrentar la pandemia, entre otros. No solamente el Estado tiene deberes, sino también las personas. Esos deberes, por lo demás, son una obligación y también un mandato ético de consideración hacia los demás. En tiempos como este, responsabilidad y solidaridad son dos caras de una misma moneda.

Estar en cuarentena: reflexiones y cuestiones de principio

Gonzalo Gamio

Doctor en Filosofía y profesor PUCP

7 de abril de 2020

El aislamiento social es una cosa muy seria. No poder salir de casa y ver a tus seres queridos es realmente difícil. Sólo se justifica por la convicción de que observar esta medida entraña el esfuerzo por preservar la salud de las personas que quieres, y la de tus conciudadanos. Se justifica en nombre de un bien mayor, el cuidado de la vida y de los derechos de los seres humanos que comparten una sociedad con nosotros. Tenemos que reformar nuestras costumbres, nuestra manera de pasar el tiempo, la forma en que vivimos cada día. Es duro. Pone a prueba nuestra capacidad de empatía y nuestro sentido de responsabilidad comunitaria.

Una situación tan delicada interpela en torno a nuestras prioridades, así como cuestiona los principios que regulan y orientan nuestras acciones en los escenarios de la vida cotidiana y en la vida pública. Nos preocupa nuestra situación, pero este contexto de pandemia nos lleva a pensar en la situación de los demás, en particular de aquellos que están en una condición vulnerable. Si no tomamos decisiones, el contagio se multiplicará y nuestro sistema de salud podría colapsar. La cuarentena es una medida razonable, y tenemos que adaptarnos a sus exigencias el tiempo que se necesite para superar esta crisis sanitaria.

Resulta lamentable que algunos gobiernos no hayan tomado con seriedad la transmisión del coronavirus en su territorio. El presidente de Brasil ha señalado que no había que darle demasiada importancia a una pequeña gripe, a la vez que criticaba al gobernador del Estado de Sao Paulo al decretar la cuarentena en aquella jurisdicción. Resulta preocupante que las autoridades de los Estados Unidos y del Reino Unido hayan minimizado la gravedad de la pandemia, y hayan perdido un tiempo valioso para tomar acción y contener sus consecuencias para la población. En algunos países afectados se está discutiendo sobre si es pertinente retirar la asistencia médica inmediata a ciertos grupos vulnerables, como los adultos mayores; en otros se pretende privilegiar la seguridad del aparato productivo por encima de la vida y la salud de los ciudadanos. Consideran que deben optar por el bienestar de las grandes corporaciones y apostar por el futuro de aquellas personas que tengan la suerte de no ver comprometida su salud en el curso de estas semanas de dolor e incertidumbre. Esta situación debe llevarnos a pensar qué principios éticos y políticos vertebran nuestras democracias liberales, y hasta qué punto estamos a la altura de sus exigencias.

Una sociedad democrática se caracteriza por considerar que el fin último de su organización y funcionamiento es el cuidado de los derechos de las personas. Cada uno de los individuos es concebido como un agente libre, igual a sus conciudadanos ante la ley. La idea básica es que el

individuo es intrínsecamente valioso, que su existencia posee dignidad y no sólo un valor de utilidad, que debe ser tratado como un fin y no exclusivamente como un medio. Esta idea fue planteada por Kant en su segunda formulación del imperativo categórico, pero ella recoge motivos prácticos presentes en el humanismo renacentista, en el cristianismo y en la Ilustración. La persona no puede ser sacrificada en nombre de los proyectos o los intereses de un grupo, ni siquiera puede ser instrumentalizada pensando en “la dicha futura de la mayoría”. Estas consideraciones sobre la dignidad constituyen la fuente de la concepción de la persona como titular de derechos humanos universales, no susceptibles de negociación. Ciertamente esta idea a su vez constituye el corazón mismo de la cultura política liberal.

En esta perspectiva, poner en peligro la salud y la vida de los ciudadanos bajo el propósito de proteger el funcionamiento del aparato productivo o para preservar los intereses de las corporaciones constituye una estrategia que es incompatible con el principio de dignidad y con el sistema de derechos. La promoción de la eficacia del mercado no puede convertirse en una prioridad sobre el cuidado del individuo, no desde un punto de vista liberal. Por supuesto, la forma como manejamos las situaciones de crisis puede llevarnos a enfrentar conflictos sumamente complejos – acaso trágicos -, pero no debemos abandonar el compromiso con los derechos de cada ciudadano.

El COVID-19 y la importancia del enfoque psicosocial y de las medidas simbólicas

[Eduardo Hurtado](#)

Investigador IDEHPUCP

28 de abril de 2020

El día 43 de la declaratoria del estado de emergencia y aislamiento social obligatorio emitida por el gobierno por la pandemia del COVID-19 encuentra al país cada vez más al límite de su capacidad de respuesta. A la fecha, se tenían más de 27,000 casos identificados por el Ministerio de Salud, más 3,000 personas hospitalizadas, y cerca de 600 internadas en Unidad de Cuidados Intensivos (UCI). A pesar de las respuestas rápidas y correctas que ha dado el gobierno peruano desde el inicio de la pandemia y la identificación del paciente cero las deficiencias estructurales del sistema de salud ya comenzaron a evidenciarse. Si comparamos la realidad nacional con la de nuestros vecinos sudamericanos, vemos que la situación es crítica: en Lima solo se cuenta con 4 camas de UCI por cada 100 mil habitantes, cuando en ciudades como Santiago de Chile y Ciudad de México, se dispone de 27 y 12 respectivamente.⁴

En una lucha contra el tiempo, el gobierno de Martín Vizcarra ha volcado sus principales esfuerzos hacia la meta de aumentar el número de camas en UCI y de ventiladores mecánicos para las personas en estado crítico, así como del personal humano especializado y de atención básica en los hospitales. Eso ha venido de la mano con una serie de disposiciones y medidas sanitarias para el propio personal de salud; inéditas a toda luz ante una situación compleja que el país no se encontraba preparado.

Una de estas medidas ha sido la Directiva Sanitaria N° 087-2020-DIGESA/MINSA para el manejo de cadáveres por COVID-19, y sus respectivas modificaciones, que establece las pautas a seguir para el manejo de cadáveres en casos de defunción por el COVID-19⁵. La directiva, promulgada prontamente el 22 de marzo, ha sido importante para establecer un protocolo para el tratamiento de las personas fallecidas, protegiendo al personal de salud encargado de la labor y al entorno próximo en riesgo de contagio. En la norma se dispone que el cadáver debe ser cremado -posteriormente se añadiría la inhumación como alternativa ante la poca cantidad de crematorios en el país⁶ - en un plazo máximo de 24 horas después de fallecida la persona y permitiendo la presencia de hasta 2 familiares directos a no menos de 2 metros de distancia solo en caso el deceso se produjese en una UCI. Asimismo, establece la conformación del Equipo Humanitario de Recojo de Cadáveres (EHRC), encargado de todo el proceso de identificación, levantamiento, traslado, cremación o inhumación.

4 Véase: <https://elcomercio.pe/lima/lima-reporta-mas-muertos-por-covid-19-que-todo-chile-noticia/>

5 Véase: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/569630/DIRECTIVA_SANITARIA_-_RM_100-2020_-_vf.pdf

6 Véase: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-la-directiva-sanitaria-n-087-minsa2020digesa-d-resolucion-ministerial-n-208-2020-minsa-1865632-1/>

Se trata de una medida justa, necesaria y centrada en la protección de la salud, ante todo, pero que carece, no obstante, de un enfoque más integral y que considere, cuanto menos, la contención del familiar y del entorno próximo en ese momento. El enfoque es sanitario y el propósito es reducir al máximo la exposición de personas ante el virus. Y esto es notorio también en la conformación de los EHRC, con un médico cirujano, un trabajador de salud ambiental, un chofer y personal de apoyo. Se ven cadáveres, no personas. Es decir, no queda explícito si se considera o no la presencia de personal especializado en salud mental y atención psicosocial, ni de qué forma operativa la directiva se complementa con otras disposiciones del sector para la contención y acompañamiento psicológico al entorno, sobre todo a partir de las limitaciones espaciales y la prohibición de velorios y rituales fúnebres.

La preocupación principal del gobierno reside en que se pueda responder con la mayor rapidez y eficacia a los decesos evitando que se produzcan situaciones lamentables con personas fallecidas en las casas y calles. Esto no solo constituye un factor de riesgo para la propagación del virus, sino que además representaría una vulneración a la dignidad de la persona. Sin embargo, dicho objetivo no puede quedar aislado del sentimiento de pérdida y de dolor del familiar, en especial de los grupos en condición de vulnerabilidad, que viven en zonas alejadas, en situación de pobreza, o con poca conectividad digital y cuya sensación de abandono puede recrudecerse ante la pérdida inevitable de un familiar y la imposibilidad de rendir homenaje de la manera tradicional.

No se trata de reemplazar un enfoque por otro, ni de intercambiar la prioridad, sino de incorporar la perspectiva psicosocial en la respuesta del Estado y, para este caso específico en el manejo de las personas fallecidas, durante el proceso como después de este, dotando de un real acompañamiento al entorno social, de forma que la salud mental y el bienestar emocional del familiar no pase a un segundo plano. Ello debe ser considerado, además, teniendo en cuenta que somos un país diverso, con culturas e idiomas distintos, y formas particulares de entender la muerte y los rituales fúnebres.

Igualmente importantes son las medidas simbólicas que sean dirigidas desde el propio Estado hacia la ciudadanía. El confinamiento físico y social está exigiendo que repensemos la manera en la que construimos y mantenemos los lazos afectivos y la noción de comunidad, pero la misma capacidad adaptativa debe aplicarse a la manera en la que nos despedimos de nuestros seres queridos y cómo desde el propio Estado, en sus distintos niveles, puede acompañar a la ciudadanía en un duelo que parece estar interrumpido. Los gestos simbólicos provenientes del Estado ayudan a entender que las personas fallecidas son una pérdida para todo el país, no de unos cuantos y que la contención no solo provendrá de su entorno próximo sino de la sociedad en su conjunto.

El período de violencia en el país nos enseñó que este tipo de respuestas tienen un efecto reparador que dignifica a las personas afectadas, reconociendo su pérdida y proveyéndolas de un apoyo integral que abarque lo económico, lo psicológico y lo emocional. En estos tiempos en que todos nos enfrentamos ante un mal que no distingue condición social o económica, hace falta un Estado fuerte y con capacidad de responder rápidamente, pero también uno con un rostro más humano y sensible al dolor.

Derechos humanos en tiempos de pandemia: recomendaciones del Sistema Universal y del Sistema Interamericano frente al COVID-19

[Claudia Lovón](#)

Asistente de investigación IDEHPUCP

28 de abril de 2020

En los últimos meses, el COVID-19 ha provocado que países de varias regiones del mundo adopten medidas para controlar y evitar su dispersión. Estas medidas – que incluyen, entre otros, la declaratoria de estados de emergencia, el cierre de fronteras, la suspensión de labores educativas, y el establecimiento de medidas de aislamiento social o cuarentena – tienen una repercusión directa sobre el ejercicio de distintos derechos humanos. Frente a este panorama, los órganos de los sistemas de protección de derechos humanos han emitido pronunciamientos realizando recomendaciones a los estados que pertenecen a ellos y precisando las obligaciones que estos tienen en el contexto de pandemias como la que actualmente enfrentamos⁷.

Concretamente, para Perú, resultan relevantes los pronunciamientos de los dos sistemas a los que pertenece: el sistema universal y el sistema interamericano de derechos humanos. En ambos casos, se han emitido numerosos comunicados de prensa⁸. Sin embargo, en esta nota, nos concentraremos solamente en las declaraciones, notas de orientación o resoluciones elaboradas por los órganos que forman parte de estos sistemas. Así, en el caso del sistema universal, analizaremos las declaraciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos y la nota de orientación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW). Mientras tanto, en el caso del sistema interamericano, examinaremos la resolución sobre pandemia y derechos humanos adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la declaración emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

7 Por ejemplo, en el sistema europeo de derechos humanos, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha emitido una declaración sobre la interpretación del derecho a la salud en tiempos de pandemia. Por su parte, en el sistema africano de derechos humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha sacado varios comunicados de prensa relacionados al tema, entre los cuales destacan dos en los que urge a los Estados a adoptar medidas generales al respecto (véase los comunicados de prensa del 28 de febrero y 24 de marzo).

8 Los comunicados de prensa del sistema universal pueden encontrarse en su página web sobre las dimensiones de los derechos humanos del COVID-19. En el caso del sistema interamericano, los comunicados de prensa de la CIDH pueden encontrarse en la página web de la Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 (SACROI COVID-19).

Gran parte de estos documentos presentan puntos en común. Por ejemplo, el Comité DESC, la CIDH y la Corte IDH coinciden en el impacto que tiene el COVID-19 sobre los derechos económicos, sociales y culturales (DESCA). En esa línea, señalan que el derecho a la salud debe ser garantizado y que se deben asegurar medidas de protección para evitar que el personal de salud se contagie de coronavirus. Asimismo, en cuanto a los derechos vinculados al trabajo, indican que se deben tomar medidas para, por una parte, proteger los ingresos económicos de las personas, y por otra, evitar y minimizar los riesgos de contagio entre los trabajadores que continúen desempeñando labores. La CIDH resalta la importancia de lo primero para que todas las personas puedan cumplir en igualdad de condiciones las medidas de contención y protección establecidas por la pandemia (párr. 5); mientras que el Comité DESC precisa, en relación con lo segundo, que hasta que no se tomen esas medidas de protección, los trabajadores no pueden ser obligados a trabajar y deberían estar protegidos contra posibles sanciones disciplinarias por negarse a ello (párr. 16).

Además de ello, estos tres órganos concuerdan en que las medidas de restricción de derechos humanos que sean adoptadas para enfrentar la pandemia deben cumplir con ciertos requisitos, como ser temporales, estrictamente necesarias y proporcionales. Estos mismos requisitos deben cumplirse también cuando, como consecuencia de la declaratoria de estados de emergencia, se suspendan ciertos derechos humanos. El pronunciamiento de la CIDH y, más específicamente, el del Comité de Derechos Humanos, dedicado en su totalidad a este tema, añaden a estos requisitos que los Estados deben notificar a las partes correspondientes de su decisión de suspender ciertos derechos, asegurarse de que esta decisión no tenga efectos discriminatorios, y abstenerse de suspender derechos inderogables, como el derecho a la vida o la prohibición de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Otro punto de coincidencia entre estos órganos es que la pandemia tiene efectos diferenciados en los grupos que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad. En ese sentido, la CIDH hace en su resolución una serie de recomendaciones para abordar las repercusiones específicas que el COVID-19 tiene sobre los adultos mayores, las personas privadas de libertad, las mujeres, los pueblos indígenas, las personas en situación de movilidad humana, los niños, niñas y adolescentes (NNA), las personas LGTBI, las personas afrodescendientes y las personas con discapacidad. En esa línea, también se encuentran los pronunciamientos del Comité de los Derechos del Niño y del Comité CEDAW que realizan respectivamente recomendaciones en relación con los NNA y a las mujeres.

Entre las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre el primer grupo, se incluyen cuestiones como tomar en cuenta el interés superior del niño en las medidas que se adopten como respuesta a la pandemia; evaluar alternativas para que – pese a las restricciones – los niños puedan disfrutar de sus derechos al descanso, ocio y recreación; asegurar que el aprendizaje en línea no incremente las desigualdades existentes para los niños que no tienen acceso a Internet o la tecnología requerida para ello; y difundir información sobre el COVID-19 que sea amigable y accesible para los niños.

En cuanto a las recomendaciones sobre el segundo grupo, entre otras medidas, el Comité CEDAW llama a los Estados a abordar el riesgo adicional a la salud que enfrentan las mujeres por ser las principales encargadas del cuidado de los miembros enfermos de su familia y ocupar un porcentaje alto de representación en el personal de salud. Asimismo, reconociendo el mayor riesgo de violencia al que están expuestas durante el confinamiento, exhorta a tomar medidas proteger a las mujeres y a las niñas. Igualmente, insta a que asegure su derecho a la educación, tomando en cuenta que el ejercicio de este a través de la modalidad virtual puede verse dificultado por las labores domésticas que se asignen a las niñas en base a estereotipos de género.

Finalmente, un aspecto en el que coinciden la mayoría de los pronunciamientos es la importancia de la cooperación internacional para enfrentar esta pandemia, ya sea adoptando medidas que aseguren el disfrute de los derechos humanos, compartiendo conocimiento científico, o tomando acciones conjuntas que reduzcan el impacto de la crisis y permitan la recuperación económica.

Todos estos pronunciamientos resultan relevantes en un contexto como el que vivimos, en el que – como señalamos – las medidas adoptadas para enfrentar al COVID-19 suponen desafíos para los derechos humanos. Al Estado peruano le corresponde tomar en cuenta estas recomendaciones para no desatender sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Derecho a la salud y no discriminación

[Elizabeth Salmón](#)

Directora ejecutiva IDEHPUCP

27 de julio de 2020

El acceso insuficiente y desigual a servicios de salud es un tema de permanente preocupación y de reclamo en las sociedades contemporáneas, y las respuestas que se dan a ese problema nos indican, también, cuánto se ha avanzado en la construcción de una democracia. Todo esto, que es siempre un motivo de urgencia, ha cobrado una notoriedad especial en estos últimos meses por la pandemia de COVID-19. De pronto, ante sistemas de salud saturados y al borde del colapso, y ante la insuficiencia de las medidas de prevención, se ha hecho necesario recordar que la salud es un derecho y que garantizar ese derecho es una obligación jurídica de los Estados. Al mismo tiempo, siendo un derecho, se vuelve importante enfatizar que tiene un carácter universal y que, por lo tanto, no es admisible ni moral ni legalmente ninguna forma de discriminación en la protección y en las garantías estatales a ese derecho.

El derecho a la salud

En primer lugar, hay que recordar que el derecho a la salud es un derecho humano que, al igual que los otros derechos, tiene su fundamento en la dignidad inherente a la persona y que, además, es una condición para el disfrute de los demás derechos humanos.

Conforme a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud puede ser definida como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.⁹

El derecho a la salud, a nivel universal, se encuentra contenido en el artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰, en el cual se señala que “(l)os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” y, a nivel interamericano, en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador.¹¹

9 Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946.

10 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

11 Adoptado el 17 de noviembre de 1988. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

La Observación General N°14 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ¹² señaló que el derecho a la salud contiene 4 dimensiones: (a) accesibilidad; (b) disponibilidad; (c) aceptabilidad; y, (d) calidad.

Salud y no discriminación

Precisamente dentro de la dimensión de accesibilidad se encuentra la no discriminación según la cual “los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos”¹³. Entre los motivos prohibidos de discriminación encontramos el género, la orientación sexual, la raza, la condición migratoria y la edad, entre otros.

El derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación es tan importante que la Corte IDH en su Opinión Consultiva N° 18 señaló que el “principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens”¹⁴. Esta idea ha sido confirmada en decisiones posteriores tales como Caso Yatama Vs. Nicaragua¹⁵ y Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay¹⁶.

En ese sentido, cualquier distinción, exclusión o restricción en el acceso a la salud por motivos prohibidos es una conducta contraria a los estándares jurídicos internacionales. Por lo tanto, los Estados deben tomar las medidas necesarias para evitar la discriminación múltiple o interseccional y para compatibilizar el derecho a la salud con el derecho a la igualdad y no discriminación.

En ese orden de ideas, el Estado no puede tomar medidas que se traduzcan en discriminación directa o indirecta. Para ello debe evitar también aquellas medidas aparentemente neutrales que no toman en cuenta las vulnerabilidades particulares de ciertos grupos. Por ejemplo, la medida de aislamiento social obligatorio, en el contexto de la actual situación de pandemia, puede resultar discriminatoria para aquellas personas que se encuentran privadas de libertad, que no tienen una vivienda o que sufren violencia dentro de la misma.

12 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 14 (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

13 *Ibidem*, párrafo 12.

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 101.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Yatama Vs. Nicaragua Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 184

16 Corte Interamericana de Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010

El problema de la priorización

Cuando se desencadena una crisis sanitaria, tal como la que estamos viviendo hoy en día, el personal de salud debe tomar decisiones sobre los recursos médicos, lo cual en muchos casos implica decidir sobre a quiénes se priorizara en caso no se cuente con suficientes recursos de salud para cubrir la demanda. Esta decisión puede ser de enormes consecuencias, al punto de determinar quién vive y quién no.

En un contexto así de delicado la pregunta será: ¿con qué criterios se debe priorizar? Si bien esta es una pregunta cuya respuesta corresponde, principalmente, al ámbito de la bioética, desde el Derecho resulta claro que no se puede asumir a la edad como único criterio de priorización, ya que esto sería discriminatorio para aquellas personas que exceden el rango de edad definido como prioritario.

Así, el principio de no discriminación, que es central en la doctrina y la normativa de derechos humanos, exige apelar a criterios más finos, siempre dentro de las fronteras del humanitarismo y del reconocimiento de la dignidad de la vida humana. Ese es un reto que nuestra conciencia moral le plantea a nuestra creatividad jurídica. Los recursos para hacer frente a la amenaza de la pandemia son por ahora limitados. Pero la respuesta a ese problema no puede ser nunca la discriminación.

Estado de Derecho y gobernabilidad



Repensando la representación del Estado y de la sociedad civil a través de sus respuestas frente al COVID-19

Grace Mendoza

Investigadora IDEHPUCP

31 de marzo de 2020

Las acciones para prevenir el contagio del COVID-19 en el Perú rompieron gran parte de las dinámicas que considerábamos asociadas a la vida cotidiana. Nos hemos visto obligados y obligadas a repensar casi todas nuestras formas de interacción humana y a adaptarnos a esta nueva situación. Si bien estos cambios podemos observarlos en nuestra vida diaria, desde el lugar en el que nos encontremos; también, se están transformando o cuestionando las representaciones que teníamos o tenemos del Estado y de nosotros como ciudadanos y ciudadanas respecto de este. En ese sentido, en esta nota revisaremos algunas respuestas del Estado que están generando transformaciones en su representación, como que sea visto como pragmático y articulado y que, a su vez, intenta construir un sentido de comunidad para combatir el COVID-19; así como el cuestionamiento a dicha representación a través de los excesos en el uso de la fuerza y de la necesidad de rendición de cuentas que son denunciados por los ciudadanos y ciudadanas.

Transformaciones en la representación del Estado

De acuerdo con la encuesta de opinión de IPSOS (2020), el gobierno tiene una aprobación del 83% respecto de su desempeño frente al COVID-19¹⁷. Asimismo, las medidas dispuestas por este, como el aislamiento social obligatorio y la inmovilización social obligatoria, tienen más del 90% de aceptación. Si bien estas cifras se circunscriben al contexto específico de la pandemia y las acciones para contenerla, ellas permiten señalar una percepción positiva frente al Estado que muy difícilmente se tiene. Esto podría deberse a que la representación del Estado se está transformando al ser presentado este como pragmático y eficaz y, a su vez, como promotor de la construcción de un sentido de comunidad necesaria para enfrentar esta problemática.

Desde que se confirmó el primer caso de COVID-19 en el Perú, el gobierno ha venido tomando acciones radicales en comparación con las de otros países que demoraron en su respuesta. Si bien la explicación dada para ello fue la necesidad de evitar el desborde de nuestro sistema de salud, ya que no se cuenta con la capacidad de atención que una pandemia requiere, esto generó desde un primer momento la percepción de respuesta adecuada e inmediata. Ello se

17 Encuesta realizada el 21 de marzo de 2020. Véase resultados y ficha técnica en https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-03/encuesta_de_opinion-_cuarentena_covid-19.pdf

ha venido reforzando con la adecuación constante de la normativa, pero, más importante aún, con los informes diarios que brinda el Ejecutivo con las medidas adoptadas. Adicionalmente, se está dando la percepción de articulación; por ejemplo, a través de la declaratoria del estado de emergencia en Palacio de gobierno con participación de representantes de gobiernos regionales y municipalidades, o el énfasis en promover acciones descentralizadas que cuenten con la participación de los tres niveles del gobierno. De esa manera, se está construyendo otra forma de relacionamiento que intenta ser más cercana con los ciudadanos y ciudadanas a través de esta percepción de eficacia y articulación.

Desde que se confirmó el primer caso de COVID-19 en el Perú, el gobierno ha venido tomando acciones radicales en comparación con las de otros países que demoraron en su respuesta. Si bien la explicación dada para ello fue la necesidad de evitar el desborde de nuestro sistema de salud, ya que no se cuenta con la capacidad de atención que una pandemia requiere, esto generó desde un primer momento la percepción de respuesta adecuada e inmediata. Ello se ha venido reforzando con la adecuación constante de la normativa, pero, más importante aún, con los informes diarios que brinda el Ejecutivo con las medidas adoptadas. Adicionalmente, se está dando la percepción de articulación; por ejemplo, a través de la declaratoria del estado de emergencia en Palacio de gobierno con participación de representantes de gobiernos regionales y municipalidades¹⁸, o el énfasis en promover acciones descentralizadas que cuenten con la participación de los tres niveles del gobierno¹⁹. De esa manera, se está construyendo otra forma de relacionamiento que intenta ser más cercana con los ciudadanos y ciudadanas a través de esta percepción de eficacia y articulación.

Cuestionamientos a la representación del Estado

Si bien se están generando transformaciones positivas sobre la representación del Estado, también, como ciudadanos y ciudadanas, estamos cuestionando esta visión constantemente. Este cuestionamiento se puede observar a través de los casos en los que se evidencian los excesos en el uso de la fuerza y de la necesidad de rendición de cuentas que son denunciados por los ciudadanos y ciudadanas.

El uso de la fuerza, tema tratado ampliamente, es recurrente en el cuestionamiento a las acciones del Estado. La aprobación de la Ley N° 31012, Ley de protección policial²⁰, ha sido fuertemente cuestionada y se ha solicitado su derogación al contener anomalías que interfieren con la autonomía del Poder Judicial y por transgredir el principio de proporcionalidad que es esencial en la regulación del uso legal y legítimo de la fuerza pública²¹. Sumado a ello, se ha hecho de público conocimiento casos ocurridos a nivel nacional en el que se ejerce abuso policial contra ciudadanos o ciudadanas sin justificaciones estipuladas.

18 <https://www.youtube.com/watch?v=cAevIPqajak>

19 <https://elperuano.pe/noticia-municipios-recibiran-s-200-mlIns-93537.aspx>

20 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-proteccion-policial-ley-no-31012-1865203-1/>

21 <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/editorial-una-ley-contra-el-estado-de-derecho/>

Por otro lado, en esta coyuntura también se está señalando la falta de transparencia con la que están actuando las autoridades, específicamente a nivel regional y local. Es importante tomar en cuenta que a diferencia de la aceptación que recibe el ejecutivo, en el caso de los municipios o gobiernos regionales estos son cuestionados constantemente por su poca capacidad de gestión. Ello es razonable considerando que hasta el 2018 se registraron 4225 casos por delitos de corrupción en los que están comprometidos alcaldes y gobernadores²². En ese sentido, la relación entre estos niveles de gobierno y la sociedad civil debe de ser trabajada aún más. Las primeras acciones que podríamos observar que llevan a ello son, por ejemplo, la invocación a brindar información para la actualización de sus bases de datos para distribuir las canastas de productos básicos a poblaciones vulnerables. De esta manera se abre otro espacio para la participación.

Estas transformaciones y cuestionamientos a la representación del Estado definen en cierta medida la relación que establecemos como sociedad civil con este. Profundizar en estos temas permitirá analizar los cambios que se generen ahora y posteriormente en las políticas públicas de los diferentes sectores. El Estado está teniendo respuestas que los ciudadanos y ciudadanas cuestionamos o validamos. La sociedad civil, también, está abriendo nuevas formas de participar e intervenir en estas decisiones. La pandemia no solo está cambiando la forma de respuesta estatal, sino que también está variando nuestro relacionamiento con este y viceversa.

La intervención del Derecho Penal en casos de corrupción durante el estado de emergencia

Rafael Chanjan, Marie Gonzales y Ana Janampa

Equipo Anticorrupción IDEHPUCP

5 de mayo de 2020

Desde el inicio del estado de emergencia en el Perú²³ muchas familias se han visto afectadas por la falta de ingresos al no poder llevar a cabo sus actividades laborales; por ello, el Poder Ejecutivo ha dictado diversas medidas para apoyar a las familias en situación de pobreza como, por ejemplo, la entrega de canastas de víveres. Sin embargo, pese a que se trata de una situación que afecta en gran magnitud a los más vulnerables, se ha tomado conocimiento de denuncias e informes de la Contraloría sobre irregularidades realizadas por las autoridades a nivel regional y nacional durante el proceso de entrega de dichos bienes.

Asimismo, se vienen mostrando irregularidades en las contrataciones de adquisición de bienes que viene realizando el Estado en este contexto de emergencia. Por ello, en esta nota, explicaremos los posibles delitos que podrían estar cometiendo las autoridades involucradas en aquellos actos.

Agravantes de los delitos contra la administración pública

En circunstancias especiales, hay delitos contra la administración pública que tienen un marco punitivo más amplio. Tales agravantes se aplicarían en este contexto de Estado de emergencia precisamente por los programas que viene desarrollando el Estado para mitigar el impacto económico en las familias del Perú. Por ello, a continuación, se definen sus conceptos para una mejor comprensión de los tipos penales:

- Programas de apoyo social: tienen “carácter más permanente y con asignación presupuestaria para paliar las carencias socioeconómicas en la población de menos recursos²⁴.

²³ La figura del Estado de emergencia, mencionado en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, se aplica en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, este último es el caso en el que nos encontramos debido a la pandemia. Los derechos que se restringen en estas situaciones son los relativos a la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. Es por ello que, en la actualidad, nos encontramos cumpliendo con el distanciamiento social obligatorio en pro de la salud pública afectada por la pandemia mundial del COVID-19.

²⁴ Salinas, R. (2014). Delitos contra la Administración Pública. 2º Edición. Lima, Perú: Grijley, p. 390.

- Programas de desarrollo o asistenciales: están relacionados a “urgencias coyunturales de la población necesitada (en salud, educación, alimento, abrigo, etc.), ya sea mediante la asignación de recursos que hace el Estado con las donaciones de organismos nacionales o internacionales²⁵. Delitos de corrupción con agravantes en Estado de Emergencia y temas de salud pública.

Delitos de corrupción con agravantes en Estado de Emergencia y temas de salud pública

La adquisición de bienes para el uso de los trabajadores del sector salud y seguridad ciudadana, así como la entrega de dinero a los gobiernos regionales para ayudar a personas en situación de vulnerabilidad, han sido acciones asistenciales del gobierno central para salvaguardar la salud y el bienestar de los ciudadanos durante el estado de emergencia; sin embargo, el Ministerio Público está investigando diversos casos de uso indebido y apropiación de los bienes del Estado.

Por ejemplo, según la fiscalía²⁶, la jefa del área de Farmacia del Hospital Regional de Ayacucho generó una orden de servicio de mascarillas N° 95 y, pese a que los implementos estaban destinados a ser repartidos en el hospital del Minsa, se apropió de ellos para venderlos en la botica de su propiedad. Así como este, diversos casos de corrupción han sido informados y el Ministerio Público ha iniciado las acciones penales pertinentes.

A continuación, se mencionan los delitos que se pueden cometer por un funcionario o servidor público en el marco del estado de emergencia y que contienen agravantes específicos cuando están de por medio fines asistenciales o de apoyo social:

a) Peculado

Código Penal. Artículo 387. Peculado doloso y culposo

El funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Cuando el valor de lo apropiado o utilizado sobrepase diez unidades impositivas tributarias, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de doce años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.

²⁵ Ibid. P. 390.

²⁶ La República (2020), “Ayacucho: prisión preventiva para mujer que vendía medicamentos exclusivos del Minsa en farmacia”. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/2020/04/16/ayacucho-prision-preventiva-para-mujer-que-vendia-medicamentos-exclusivos-del-minsa-en-farmacia-mdga/>

Constituye circunstancia agravante si los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo o inclusión social. En estos casos, la pena privativa de libertad será no menor de ocho ni mayor de doce años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa.

Si el agente, por culpa, da ocasión a que se efectúe por otra persona la sustracción de caudales o efectos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con prestación de servicios comunitarios de veinte a cuarenta jornadas. Constituye circunstancia agravante si los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo o inclusión social. En estos casos, la pena privativa de libertad será no menor de tres ni mayor de cinco años y con ciento cincuenta a doscientos treinta días-multa.

El delito de peculado está regulado en el artículo 387 del Código Penal y sanciona al funcionario que se apropia o utiliza, para sí o para terceros, efectos o caudales del estado que a razón de su cargo percibe, administra o custodia. Asimismo, la conducta es reprimida con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de ocho; sin embargo, este tipo penal crea un marco punitivo más amplio estableciendo una pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de doce años cuando estos efectos o caudales están dirigidos a fines asistenciales o programas de apoyo o inclusión social.

b) Malversación

Código Penal. Artículo 389. Malversación

El funcionario o servidor público que da al dinero o bienes que administra una aplicación definitiva diferente de aquella a los que están destinados, afectando el servicio o la función encomendada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa.

Si el dinero o bienes que administra corresponden a programas de apoyo social, de desarrollo o asistenciales y son destinados a una aplicación definitiva diferente, afectando el servicio o la función encomendada, la pena privativa de libertad será no menor de tres ni mayor de ocho años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36; y, trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días multa.

El delito de malversación está regulado en el artículo 389 del Código Penal y sanciona a aquel funcionario que da al dinero o bienes que administra un destino diferente al previsto por ley (entendiéndose por “ley” también un decreto, reglamento o resolución de autoridad competente); sin embargo, este tipo penal también agrava la pena en casos en que los bienes o el dinero estuvieran previstos para programas de apoyo social, de desarrollo o asistenciales.

De igual manera, es importante señalar que no solo se va a aplicar estos dos delitos a funcionarios o servidores públicos, sino que, en virtud del artículo 392²⁷ del Código Penal, se ha extendido la aplicación del tipo penal a todas las personas o representantes legales de personas jurídicas que administren o custodien dinero o bienes destinado a fines asistenciales o a programas de apoyo social.

Delitos de corrupción en contextos de contratación pública

Del mismo modo, durante el Estado de Emergencia se vienen realizando distintas adquisiciones y contratación de bienes y servicios para hacer frente a la pandemia. Es importante que exista un eficiente uso de los recursos públicos en favor del interés general.

Sin embargo, esto no viene sucediendo de dicho modo. Por ejemplo, ya se emitió una disposición fiscal contra un general de la Policía Nacional del Perú por los presuntos malos manejos encontrados en la adquisición de bienes necesarios para la protección y seguridad de la Policía Nacional del Perú y por la contratación del servicio de fumigación a empresas cuyos representantes tendrían una relación de amistad con el general²⁸.

Si bien los delitos que mencionaremos a continuación no tienen un agravante frente a programas de desarrollo e inclusión social sí es importante tenerlos en cuenta por lo mencionado líneas anteriores:

Colusión

El delito de colusión, en su modalidad simple y agravada, está tipificado en el artículo 384 del Código Penal peruano. La colusión en su modalidad simple sanciona al funcionario o servidor público que, al intervenir porque su cargo lo permite, en alguna de las etapas de contratación pública pacta con un interesado para defraudar al Estado. De este modo, ponen sus propios intereses por encima del interés público²⁹. En este primer tipo, no es exigible un resultado; basta que se haya realizado el acuerdo con intención de defraudar al Estado para que se cometa el delito³⁰.

27 Artículo 392 del Código Penal. Extensión del tipo. Están sujetos a lo prescrito en los artículos 387 a 389, los que administran o custodian dinero perteneciente a las entidades de beneficencia o similares, los ejecutores coactivos, administradores o depositarios de dinero o bienes embargados o depositados por orden de autoridad competente, aunque pertenezcan a particulares, así como todas las personas o representantes legales de personas jurídicas que administren o custodien dinero o bienes destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo social.

28 CASO 5060155006-2020-117-0. Segunda Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios – CUARTO DESPACHO.

29 Pariona, R. (2017). El delito de colusión. Lima, Perú: Instituto Pacífico, p. 46.

30 Salinas Siccha (2019). Delitos contra la Administración Pública. 5ta edición. Lima, Perú: Editorial Iustitia, p. 381 y PARIONA, R. Óp. cit. p. 131.

La colusión en su modalidad agravada sanciona al funcionario que, producto de este acuerdo, defrauda patrimonialmente al Estado. Esto quiere decir, que se produce un efectivo perjuicio al patrimonio estatal.

Debido a que es necesaria una respuesta rápida por parte del Estado para mitigar las consecuencias durante esta situación de emergencia, la modalidad agravada es la que aparece en este contexto al existir una afectación real al patrimonio del Estado.

Negociación incompatible

El delito de negociación incompatible se encuentra tipificado en el artículo 399 del Código Penal peruano y sanciona al funcionario o servidor público que se interesa de manera indebida, en provecho propio o de un tercero, en algún contrato u operación pública en la que interviene en razón de su cargo.

En este caso, a diferencia del anterior, la acción por parte del funcionario es unilateral, pues no existe un acuerdo con otro. De este modo, en este delito también se superpone un interés privado sobre el interés público³¹.

Reflexión

Por todo lo mencionado, estos tipos de conductas de funcionarios públicos son reprochables no solo porque genera un perjuicio económico al Estado, sino también por el contexto que se está viviendo en el país.

Muchas familias en situación de pobreza y pobreza extrema están siendo afectadas por carecer de alimentos y vivienda. Por otro lado, el personal de salud y seguridad necesita materiales de bioseguridad para protegerse de la pandemia. Sin embargo, hasta inicios de abril se han registrado 76 casos de corrupción desde que inició el Estado de Emergencia³², lo cual nos lleva a advertir que muchos funcionarios públicos están anteponiendo sus intereses particulares, sobre el bienestar de las personas más vulnerables. Está claro que quienes se aprovechan de sus cargos teniendo pleno conocimiento de la necesidad de las personas no pueden ser sancionados como si se tratara solamente de una situación ordinaria. Los actos de corrupción que sean cometidos respecto a bienes públicos y contrataciones que ostenten un fin asistencial y de apoyo social merecen una mayor sanción como lo tipifica el Código Penal en los casos de peculado y malversación.

31 Reátegui, J. (2014). Delitos cometidos por funcionarios en contra de la Administración Pública. Lima, Perú: Jurista Editores, p. 509. Y 5 Exp. N° 30-2010, sentencia emitida por la Primera Sala Penal Liquidadora de Lima el 7 de noviembre de 2011.

32 La República (2020), "Coronavirus: fiscalía investiga 76 presuntos casos de corrupción durante emergencia". Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/2020/04/09/coronavirus-fiscalia-investiga-76-presuntos-casos-de-corrupcion-durante-estado-de-emergencia/>

El rol y los retos de los fiscales y jueces anticorrupción en el estado de emergencia sanitaria

Yván Montoya

Asesor IDEHPUCP

28 de abril de 2020

En tiempos de crisis y de emergencia nacional y mundial uno creería, desde una perspectiva optimista, que las personas y en especial los funcionarios públicos actuarán extendida y fuertemente impregnados de un espíritu de solidaridad y priorizando, aunque sea de modo excepcional, el interés público sobre sus intereses privados o particulares. Sin embargo, la realidad humana nos muestra, lamentablemente y de manera no tan infrecuente, lo contrario.

Los economistas nos ayudan a comprender este fenómeno señalando tres factores que explican su aparición: monopolio respecto del ámbito de la toma de decisiones, poder discrecional en dicho ámbito y ausencia de control³³. Y si a ello sumamos, de acuerdo con algunos criminólogos recientes, el criterio de la oportunidad, entonces la situación se torna mucho más ventajosa, lamentablemente, para la aparición de casos de corrupción en estos tiempos.

La situación de la emergencia sanitaria puede estar expuesta a todos esos factores condicionantes. Así, tenemos que parte del marco normativo se flexibiliza, concentrando y otorgando una mayor discreción y rapidez en la toma de decisiones³⁴. Precisamente las transferencias inmediatas de fondos a un sector, la autorización para emplear procesos de adjudicación directa de productos o para transferir montos de una partida a otra por parte de la misma unidad o la agilización de los procedimientos de contratación de personal sanitario, entre otros procedimientos, siendo necesarios y justificados, debilitan fuertemente los controles institucionales. Y si a ello se añade la oportunidad que se presenta con el hecho de que se trata de transferencias de grandes recursos económicos a los distintos sectores involucrados: salud, inclusión social, seguridad y gobiernos locales, entonces no debería extrañar la aparición de grandes focos de corrupción. Esto es lo que parece evidenciarse con las compras de mascarillas, con la adjudicación del bono de 380 soles a familiares de algunos alcaldes, compras realizadas por el Ministerio del Interior de equipamiento y alimentos,

33 Tomando la fórmula propuesta por el profesor Robert Klitgaard $C = M + D - A$

34 Por ejemplo, véase DU 048-2020 que autoriza al Ministerio del Ambiente adquirir mediante mecanismos extraordinarios bienes y servicios para el alojamiento en cuarentena que deban desplazarse dentro del país. El DS 083-2020 EF mediante el cual se realiza la transferencia de una importante cantidad de fondos del tesoro público a una serie de sectores para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria. El DU 037-2020 que transfiere importantes recursos económicos al sector salud y autoriza, además, que cada unidad haga modificaciones a su presupuesto según los requerimientos de la emergencia.

presuntas compras con sobrevaloración de respiradores mecánicos para un hospital que atiende la emergencia, entre otros múltiples casos que hemos conocido por los medios de comunicación.

Por ello se debe reconocer como positivas las manifestaciones que exigen mantener los niveles de control en la gestión de los recursos del Estado. Así, por ejemplo, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control a través del control simultáneo que realice la Contraloría respecto de los fondos que se vienen transfiriendo y ejecutando con relación a la emergencia sanitaria, aunque debe recordarse que no se trata de un control óptimo ni sustituye ni anula el control posterior más exhaustivo y completo. Igualmente resultan interesantes las medidas de transparencia y de control auspiciadas por el propio Poder Ejecutivo (publicación por parte del MEF de un tablero de Seguimiento a las transferencias destinadas a la lucha contra el COVID-19). Finalmente, es digno de reconocer la operatividad de los fiscales especializados anticorrupción y los juzgados mixtos de emergencia para casos graves y urgentes³⁵. Evidentemente, tal como resulta del trabajo que vienen desplegando ambos agentes del sistema penal anticorrupción, los casos de denuncias de corrupción relacionadas con la ejecución del presupuesto vinculado a la lucha contra los efectos de la pandemia originada por el virus COVID-19, son considerados siempre graves y urgentes.

Las acciones preventivas de las fiscalías especializadas anticorrupción, las diligencias que se puedan realizar conjuntamente con la Contraloría General de la República, las investigaciones preliminares o preparatorias que se lleven a cabo como resultado de las intervenciones de oficio o de la denuncia de la ciudadanía a través de la mesa de partes virtual (implementada por el Ministerio Público) y la posibilidad de habilitar medidas cautelares o diligencias especiales por parte de los juzgados mixtos de emergencia en estos casos de delitos contra la administración pública, muestran que el sistema anticorrupción está activo y dispuesto a develar con cierta oportunidad los casos de uso abusivo de los recursos del Estado en situaciones sensibles y graves como las actuales. Comunicar, además, eficazmente esta operatividad puede constituirse en un instrumento idóneo para desestimular conductas de corrupción que, en el contexto de la emergencia, revelan mayor gravedad no sólo por el destino de los fondos (la vida de las personas y la salud pública gravemente afectada por el COVID-19) sino por la especial vulnerabilidad de los mismos ante la fragilidad natural del sistema de control.

En dicho contexto, cabe hacer algunas sugerencias como la de mejorar los canales de recepción de denuncias vía plataforma de internet, más aún cuando no hay mesa de partes física. En este caso, resulta importante que se difundan los canales de denuncia y los formatos sencillos disponibles para tal fin. Igualmente, dado que se ha dispuesto la intervención de los fiscales

³⁵ En el caso de los fiscales debe destacarse el Oficio Circular 039-2020 MP-FN FSNCEDCF facultado a la fiscalía acciones preventivas con relación a la transferencia de fondos a los municipios para la atención de alimentación a la población en extrema pobreza de su jurisdicción y a la Resolución 0019-2020 CEPJ que autoriza a los jueces penales en convertirse en jueces mixtos con competencia para conocer casos graves y urgentes.

especializados anticorrupción en acciones preventivas y en el conocimiento de denuncias graves y urgentes en materia de delitos contra la administración pública, resulta urgente e imperioso que el desplazamiento que realice el personal del Ministerio Público se lleve a cabo con las medidas de bioseguridad que exige la situación de emergencia sanitaria. Finalmente, es importante que, en los casos especialmente graves y sensibles, los jueces, ante la solicitud de los fiscales especializados, tengan en cuenta la especial gravedad de estos casos cuando evalúen la pertinencia de adoptar las medidas cautelares que eviten la frustración del caso.

Una transformación latente y otra pendiente: el Poder Judicial frente al COVID-19

[Andrea Carrasco](#)

Investigadora IDEHPUCP

5 de mayo de 2020

“Poder Judicial, vergüenza nacional” es una de las arengas más repetidas en las movilizaciones ciudadanas en rechazo a la corrupción e impunidad que caracteriza a la judicatura peruana. Este rechazo se ahondó en el 2018 cuando se hicieron públicos unos audios que revelaban una red de corrupción encabezada por un juez supremo.

Hoy el Poder Judicial, uno de los principales actores del engranaje de justicia en el Perú, además de enfrentar al mal de la corrupción, debe enfrentarse también al COVID-19. Dos virus que ponen a prueba la fragilidad de su institucionalidad y su descrédito, pero que también suponen una oportunidad para alcanzar la transformación que necesita y que la población viene exigiendo.

¿Cómo enfrenta el Poder Judicial a la pandemia? ¿Cómo viene garantizando el acceso a la justicia? ¿Es momento de hablar de su reforma?

Medidas tomadas en el Perú

Desde que se anunciara el primer caso de COVID-19 en nuestra región, el Estado peruano ha tomado una serie de medidas para hacerle frente. A nivel judicial se han aprobado disposiciones para resguardar la salud de los operadores judiciales³⁶ y a la vez seguir garantizando el derecho al acceso a la justicia de los y las peruanas. Así, se dispuso la suspensión de las labores del Poder Judicial y los plazos procesales y administrativos hasta el 10 de mayo³⁷.

Sin embargo, el Poder Judicial viene realizando labores de manera parcial en los siguientes casos:

36 Como la Resolución Administrativa N° 103-2020-CE-PJ Aprueban el Plan de Prevención del Coronavirus (COVID-19) en el Poder Judicial, la Resolución Administrativa N° 115-2020-CE-PJ Suspenden las labores del Poder Judicial en acatamiento al Estado de Emergencia Nacional establecido por Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, entre otras.

37 Resolución Administrativa N° 115-2020-CE-PJ y Resolución Administrativa 000061-2020-P-CE-PJ; y en los Acuerdos Nros. 480 y 481-2020, del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

- Para sedes judiciales que cuenten con Expediente Judicial Electrónico³⁸, se han habilitado mesas de parte electrónicas para presentar escritos, demandas y medidas cautelares de manera virtual³⁹.
- La Corte Suprema viene realizando labores jurisdiccionales haciendo uso de medio tecnológicos para programar y resolver procesos judiciales⁴⁰. En materia penal, la Sala Penal Transitoria, Sala Penal Especial y Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria, solo atienden asuntos con requisitorios y detenidos, así como otras medidas urgentes⁴¹.
- A nivel de Cortes Superiores de Justicia, se permitió la designación de por lo menos un juez penal para conocer procesos con detenidos, libertades, requisitorias, hábeas corpus; y otros casos de urgente atención. En casos no penales, se vienen tramitando casos de alimentos, violencia familiar, procesos constitucionales (hábeas corpus y amparo).
- Se han dispuesto y programado turnos judiciales especiales en Sistemas de Delitos de Crimen Organizado y de Corrupción de Funcionarios.
- Se han implementado modelos de justicia itinerante para juzgados de paz letrados⁴².

Para cumplir con estas labores, el Poder Judicial se ha valido de herramientas tecnológicas a fin de virtualizar el acceso a la justicia. Estas herramientas son: buzones virtuales, líneas telefónicas y correos electrónicos para presentación de casos, implementación de un Sistema de Requerimientos Judiciales Digital⁴³ y audiencias por videollamadas, entre otras.

En ese sentido, es preciso resaltar el esfuerzo del Estado peruano para que la judicatura siga cumpliendo sus labores en casos denominados urgentes. Para muestra un botón: entre el 16 de marzo y 16 de abril se han celebrado 1.887 audiencias a nivel nacional a través de

38 Actualmente, cuentan con el sistema de Expediente Judicial Electrónico los Juzgados y Salas Civiles con Subespecialidad Comercial, Juzgados y Salas Contencioso Administrativas con subespecialidad Tributaria y de Mercado; y Juzgados y Salas Laborales con la Nueva Ley Procesal del Trabajo de la Corte Superior de Justicia de Lima. Así como la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, Cajamarca, Ventanilla y Tacna cuentan con la modalidad del EJE solo para los procesos de materia laboral.

39 Resolución Administrativa N° 000150-2020-P-CSJLI-PJ Autorizan a órganos jurisdiccionales de la Corte Superior de Justicia de Lima que tramitan procesos con el Expediente Judicial Electrónico (EJE) el trabajo remoto mientras dure el Estado de Emergencia con aislamiento social.

40 Resolución Administrativa N° 000051-2020-P-CE-PJ. Autorizar a los Presidentes de las Salas Permanentes y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia, no mencionadas en la Res. Adm. N° 115-2020-CE-PJ, a desarrollar las labores jurisdiccionales en la forma que se considere más eficaz, incluyendo el uso de medios tecnológicos, y dictan otras disposiciones.

41 Resolución Administrativa N° 115-2020-CE-PJ Suspenden las labores del Poder Judicial en acatamiento al Estado de Emergencia Nacional establecido por Decreto Supremo N° 044- 2020-PCM

42 Resolución Administrativa N° 000059-2020-P-CE-PJ. Amplían itinerancia de juzgados de paz letrados de Chuquibamba y Santiago de Chocorvos de las Cortes Superiores de Justicia de Arequipa e Ica y dictan otras disposiciones.

43 Resolución Administrativa N° Aprueban y Oficializan el uso y aplicación de la plataforma virtual de atención al usuario denominada Sistema de Requerimientos Judiciales Digital – SIREJUD

videollamadas⁴⁴. Asimismo, se han fortalecido los modelos de justicia itinerante, a fin de que los operadores de justicia se acerquen a las personas, sobre todo a aquellas en situación de vulnerabilidad⁴⁵.

¿Está funcionando realmente?

Sin embargo, es necesario reconsiderar y aumentar estos esfuerzos. Como hemos señalado, la mayoría de recursos utilizados por la judicatura han sido de corte tecnológico: videollamadas, mesas de partes virtuales y expedientes electrónicos, entre otros. Esta innovación supone una oportunidad de modernización tardía, pero a la vez una barrera de acceso a la justicia para las personas que no cuentan estas herramientas tecnológicas.

De acuerdo con el último Censo Nacional del año 2017, solo 28% de los hogares tienen acceso a Internet a nivel nacional. La brecha digital se agudiza cuando se hace la comparación entre zonas urbanas y rurales: mientras que el 35.66% del total de hogares en zonas urbanas sí tienen acceso, este porcentaje solo asciende a 1.67% del total de hogares en zonas rurales⁴⁶. Debido al estado de emergencia nacional, los y las usuarias del sistema de justicia no pueden recurrir a otros medios para acceder a Internet, tales como sus centros de trabajo, centros de estudio o cabinas.

Estas cifras grafican la urgente necesidad de pensar en medidas que tomen en consideración el panorama completo. La virtualización de la justicia sigue siendo una utopía frente a una brecha digital como la que existe en el Perú.

Asimismo, si bien hemos enfocado el análisis en el Poder Judicial, es importante que las medidas de garantía de acceso a la justicia sean integrales e interinstitucionales. Hace unos días, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Legislativo N°1470 que establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante el estado de emergencia, el cual dispone un trabajo coordinado entre el Poder Judicial, Ministerio Público, la Policía Nacional, entre otros actores involucrados. Sin embargo, no existen canales de coordinación eficientes entre estas instituciones, lo cual se evidencia aún más en esta situación de emergencia y el creciente número de casos de violencia de género no atendidas.

44 Noticia: Juzgados y salas del país realizaron 1 mil 887 audiencias virtuales durante un mes de emergencia por COVID-19. Disponible en: <https://justiciatv.pj.gob.pe/juzgados-y-salas-del-pais-realizaron-1-mil-887-audiencias-virtuales-durante-un-mes-de-emergencia-por-covid-19/>

45 Publicación: Jorge Ordinola Infantes, juez de paz del Cercado de Corrales (Tumbes) va a las casas de ancianos y personas con discapacidad para que legalicen sus firmas y otorguen poder para el cobro de su pensión. Disponible en: <https://www.facebook.com/accesoalajusticiaperu/photos/a.407693849434863/1274791239391782/?type=3&theater>

46 Información recopilada por Alexander Benites, integrante del Área Académica y de Investigaciones de IDEHPUCP. Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 2007 y 2017.

Reflexiones finales: retos y reforma

En suma, el Poder Judicial viene realizando esfuerzos por amparar a los y las peruanas. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes frente a un panorama que evidencia las desigualdades y brechas que persisten en nuestra sociedad.

En medio de la pandemia es preciso preguntarnos si la brecha digital existente y la desigualdad que representa, la modernización tardía de los recursos para acceder a la justicia, la ausencia de canales de coordinación entre los actores del sistema de justicia peruano y su debilidad institucional, tienen vínculo causal con el peor de los males que ha aquejado a nuestro sistema democrático: la corrupción.

La corrupción abona el terreno para la vulneración de derechos de manera particular, pero también a nivel estructural. El Poder Judicial, y todo el sistema de justicia, afrontan actualmente dos retos importantes: a corto plazo, su obligación está enfocada en usar nuevas herramientas para garantizar el acceso a la justicia; a nivel estructural, es una institución deslegitimada que necesita reformarse y transformarse. ¿Esta es su oportunidad? ¿Es momento para hablar de su reforma?

Sí. Es momento. El COVID-19 debe representar una oportunidad para volver a poner la transformación de nuestro sistema de justicia sobre la mesa. Aquí no es válido el regreso a la normalidad. Para ello, es necesario plantearnos cómo derribar las barreras existentes, modernizar la judicatura, poner la tecnología al servicio de la justicia y sus usuarios. Puede ser también una oportunidad para repensar el Derecho como lo conocemos, superar la ritualidad tradicional que lo envuelve, proponer nuevas formas de ejercerlo.

Esta transformación nos servirá para construir un sistema democrático armonioso, con poderes del Estado que puedan ejercer contrapeso entre ellos, y que estén al servicio de las personas. Y esto es importante no solo en un estado de emergencia, con las limitaciones que eso acarrea, sino como parte de una reforma que atraviese todas las instancias de un sistema que no debería ser percibido por la ciudadanía como una vergüenza.

La excarcelación de investigados por casos de corrupción en el marco de la pandemia

Rafael Chanjan, Marie Gonzales y Ana Janampa

Equipo Anticorrupción IDEHPUCP

27 de julio de 2020

En el marco del estado de emergencia nacional por la pandemia del COVID-19, el Poder Judicial y el Ministerio Público suspendieron temporalmente sus actividades debido al aislamiento social obligatorio; sin embargo, desde hace unos días se reanudó la atención al público, aunque en forma limitada por determinados protocolos adoptados para la reactivación de ciertas actividades de los órganos jurisdiccionales y administrativos.

Durante estos meses se desnudaron dramáticamente los problemas estructurales que han existido en los centros penitenciarios del país desde hace muchos años. Uno de ellos es el hacinamiento.

En vista de ello, en abril el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, mediante Resolución Administrativa N° 000061-2020-P-CE-PJ⁴⁷, exhortó nuevamente a todos los jueces penales a que resuelvan de oficio y/o a pedido de parte la situación jurídica de los procesados y sentenciados privados de su libertad, con fin de evaluar su modificación. Además, se indicó que los jueces penales están en la obligación de resolver las solicitudes de variación del mandato de detención o de cese de prisión preventiva.

Posteriormente, en el mes de mayo, en una sentencia histórica recaída en el Exp. N° 05436-2014-PHC/TC, el Tribunal Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto al hacinamiento y las severas deficiencias en la capacidad de albergue, calidad de su infraestructura e instalaciones sanitarias, de salud, de seguridad, entre otros servicios básicos en todos los establecimientos penitenciarios a nivel nacional. En este contexto, se ha solicitado la cesación y variación de prisión preventiva de diferentes casos emblemáticos de corrupción de altos funcionarios y personajes políticos. Dichos requerimientos se han basado en los riesgos de afectación de salud de los investigados dentro de los centros penitenciarios en el marco de la pandemia del COVID-19.

Al respecto, cabe señalar que el riesgo de contagio del COVID-19 agrava el problema del hacinamiento que actualmente atraviesan los centros penitenciarios del país. En este contexto,

⁴⁷ Señaladas inicialmente en la Resolución Administrativa N° 119-1010-CE-PJ y Resolución Administrativa N° 120-2020-CE-PJ.

es importante garantizar un adecuado ambiente para los presos, no solo porque nos encontramos en medio de una emergencia sanitaria, sino también porque es parte de las obligaciones del Estado garantizar el respeto de la vida, salud y dignidad humana de la población penitenciaria. No obstante, la preocupante situación sanitaria no debe utilizarse como argumento general para dejar en libertad a quienes aún presentan grave peligro procesal (peligro de obstaculización de actividad probatoria o peligro de fuga) en las investigaciones que se siguen por casos graves de alta corrupción.

Así, en primer lugar, en el caso de Susana Villarán -investigada por el delito de cohecho pasivo, entre otros, por el aporte de la empresa Odebrecht en la campaña contra la revocatoria-- su defensa apeló la resolución que había rechazado el pedido de cese de prisión preventiva. Como resultado, la Primera Sala Penal de Apelaciones Especializada en Delitos de Corrupción dispuso la sustitución de esa medida por la de arresto domiciliario al considerar que Villarán está dentro del grupo de personas vulnerables al riesgo de contagio del COVID-19.⁴⁸

Por otro lado, la defensa de César Villanueva -investigado por el delito de colusión y otros, al haber presuntamente recibido pagos ilícitos de la empresa Odebrecht para adjudicar la carretera San José de Sisa-, apeló la resolución que había rechazado su pedido de variación de prisión preventiva ante la Primera Sala Penal de Apelaciones Permanente Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios. En este caso, también se declaró fundada la apelación y se sustituyó la medida de prisión preventiva por la medida de detención domiciliaria, al considerarse que Villanueva padece enfermedades graves y que hay peligro de contagio del COVID-19 al tratarse de una persona de avanzada edad.⁴⁹

En el caso de Julio Gutiérrez Pebe, exintegrante del Consejo Nacional de Magistratura -investigado por delito de cohecho pasivo específico, al haber aceptado presuntamente ventajas económicas para influir en la ratificación y elección de postulantes a jueces y fiscales-, la Sala Penal Especial de la Corte Suprema declaró infundada la apelación de la ampliación de prisión preventiva solicitado por la Fiscalía y dispuso la comparecencia con restricciones. Parte de la fundamentación de la Sala señaló que el estado de salud del imputado lo situaba en una posición de vulnerabilidad frente al COVID-19 y que el hacinamiento carcelario aumentaba el riesgo de contagio.⁵⁰

Del mismo modo, la Sala Penal Anticorrupción de la Corte Suprema aceptó la apelación de la defensa de José Luis Cavassa, exfuncionario de la ONPE, - investigado por el caso “Los Cuellos Blancos del Puerto”- y modificó la medida de prisión preventiva por la detención domiciliaria.

48 Tal como se menciona en la Resolución N° 19 del Exp. 36-2017-16-5002-JR-PE-03.

49 Tal como se menciona en la Resolución 03 del Exp. N° 0345-2019-1-5002-JR-PE-03.

50 Tal como se menciona en la Resolución 02 del Exp. N° 06-2018-18, emitida por la Sala Penal Especial de la Corte Suprema.

Los argumentos de la defensa fueron que el investigado ya llevaba 20 meses en prisión preventiva y que, teniendo en cuenta la emergencia sanitaria, la medida resultaba desproporcional debido al hacinamiento en los penales.⁵¹

En el caso de Keiko Fujimori -investigada por el delito de lavado de activos en calidad de integrante de una organización criminal por recibir aportes provenientes de la constructora brasileña Odebrecht para financiar su campaña presidencial del año 2011-, su defensa apeló la resolución que había declarado fundada la prisión preventiva por el plazo de 15 meses. De esta manera, el día 30 de abril de 2020 la Sala Penal de Apelaciones Nacional Permanente especializada en Crimen Organizado decidió revocar la medida que recaía sobre la investigada e imponerle la medida de comparecencia con restricciones. Según el criterio de la Sala, la primera medida de prisión preventiva no habría superado el test de proporcionalidad, pues supuestamente el encierro de la imputada no garantizaría que esta no pudiera seguir utilizando terceros para amenazar o inducir a los órganos de prueba.⁵²

Por último, en el caso de Alejandro Toledo -investigado por los delitos de tráfico de influencias, colusión y lavado de activos en agravio del Estado peruano-, se solicitó al juez del Distrito Norte de California, Thomas S. Hixson, otorgarle la libertad bajo fianza debido al alto riesgo de contraer el COVID-19 en la correccional de Maguire. Finalmente, el 19 de marzo de 2020 el juez Thomas S. Hixson decidió aceptar lo solicitado por Toledo y le otorgó la posibilidad de salir en libertad bajo una fianza de US\$1 millón.⁵³

51 GESTIÓN. “Caso Cuellos Blancos: PJ modifica prisión preventiva por detención domiciliaria para Jorge Luis Cavassa Roncalla”. Lima, 9 de junio de 2020. Consulta: 17 de julio de 2020. Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/politica/caso-cuellos-blancos-pj-modifica-prision-preventiva-por-detencion-domiciliaria-para-jorge-luis-cavassa-roncalla-nndc-noticia/>

52 Tal como se menciona en la Resolución N° 81 del Exp. N° 00299-2017-36-5001-JR-PE-01.

53 EL COMERCIO. “Alejandro Toledo saldrá en libertad bajo fianza por riesgo a contagiarse de coronavirus”. Lima, 19 de marzo de 2020. Consulta: 18 de julio de 2020. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/alejandro-toledo-libertad-bajo-fianza-por-riesgo-de-contagiarse-de-coronavirus-corte-estados-unidos-noticia/?fbclid=IwAR3LeaKga9HQoTF4Ahpu-rbOpx0TdrLFTFIgSq27epB8K46aZ8wu700YIzE>

Movilidad humana



COVID-19, prevención y cierre de fronteras

Cécile Blouin

Investigadora IDEHPUCP

24 de marzo de 2020

En las últimas semanas, frente a la amenaza sanitaria del COVID-19 una gran parte de los Estados alrededor del mundo han cerrado sus fronteras como parte de las medidas drásticas que se han venido adoptando.⁵⁴ Este tipo de medida, justificado por el riesgo de propagación del virus y el colapso de los sistemas de salud, plantea una serie de cuestionamientos. Primero, es ilusorio creer que el COVID-19 detendrá los flujos de personas con necesidades de protección. No debe perderse de vista que otros problemas estructurales seguirán y hasta se verán reforzados por esta pandemia. Las personas que necesitan movilizarse, por causas estructurales vinculadas a la pobreza, los conflictos armados, la violencia y otras violaciones de derechos humanos, seguirán migrando en rutas alternas más peligrosas y en condiciones de irregularidad migratoria.

Sin registro migratorio en los puestos fronterizos, no se podrá identificar casos de personas infectadas por el COVID-19 y tampoco podrán diseñarse estrategias entre países para detener el avance de este virus. Como lo afirma Pablo Ceriani “las personas serán más invisibles y, por supuesto, no se contribuirá a los urgentes objetivos de prevención y detección de la propagación de la pandemia declarada por la OMS -aumentando incluso los factores de riesgos de transmisión”. Es preciso mencionar además que, en el contexto de Suramérica, la porosidad de las fronteras convierte este cierre en una mera ilusión con consecuencias muy graves para la salud pública. Por ello, en este contexto excepcional de pandemia debe apostarse por medidas de control migratorio reforzadas pero centradas en la seguridad, en su sentido más amplio, y la salud de todas las personas.

Como segundo punto, es necesario reafirmar que el principio de no devolución, es decir el derecho a no ser devuelto a un país en el cual está en riesgo la vida o la integridad de la persona, no admite excepciones.⁵⁵ Es decir más allá del estado de emergencia y limitaciones consiguiente a las libertades en estos marcos legales e institucionales excepcionales, los

54 Véase A Closed Border, Dashed Hopes and a Looming Disaster – Fronteras cerradas por el coronavirus: qué países no dejan entrar a los extranjeros.

55 Véase el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y el artículo 22.8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Para mayor desarrollo: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19*, 16 marzo 2020, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5e74e29a4.html> [Accesado el 23 marzo 2020]

Estados siguen teniendo responsabilidad internacional por todas las personas que buscan refugio en su territorio mediante este principio. Y, por último, debe recordarse también que las personas siguen teniendo el derecho a solicitar el asilo.

Las personas con necesidad de protección internacional no pueden ser, bajo ningún motivo, rechazadas en la frontera. Por todas estas razones, el cierre total de fronteras nunca puede ser una opción viable, coherente y respetuosa de los derechos de las personas en movimiento. Sin repensar sobre este tipo de medidas y sus impactos, no solo estamos poniendo en peligro la salud y la vida de las personas sino también lo avanzado en la protección y garantía de los derechos de las personas migrantes.

COVID-19: políticas sociales para migrantes ante la emergencia

[Cécile Blouin](#) e [Iris Jave](#)

Investigadoras IDEHPUCP

14 de abril de 2020

Según información de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el 18% de las personas venezolanas que ingresaron al Perú entre septiembre y diciembre 2019 necesita acceder a un albergue. Ello refleja la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentra la población venezolana, que no cuenta con redes de apoyo para alojarse. Varios estudios dan cuenta de la multiplicación de albergues privados en los últimos tres años –se estiman 17 solo en la ciudad de Lima-, la mayoría de los cuales son gestionados por iniciativas privadas, particulares o entidades religiosas.

Si bien los albergues carecen de infraestructura y servicios adecuados, se han convertido en espacios necesarios para resolver la urgencia de las personas migrantes. En ese sentido, también sirven como un espacio de contención y apoyo para la población venezolana. Los albergues se han convertido en espacios primordiales para esta población ya que brindan un servicio de acogida fundamental –un lugar donde vivir-, y su rol va incluso más allá. Se generan, en estos lugares, espacios de convivencia que ayudan a las personas migrantes a enfrentar las dificultades vinculadas al desarraigo, los problemas legales de regularización migratoria o, los trámites para la solicitud de refugio. Mediante el acompañamiento psicosocial, el trabajo comunitario o, simplemente las reuniones semanales del albergue, la población migrante encuentra en estos lugares un espacio de acogida vital.

En la actual situación de emergencia debida al COVID-19, los albergues enfrentan una serie de dificultades para cumplir con la medida de aislamiento social lo que genera una preocupación respecto de la debida protección y atención de la población albergada. Los riesgos de propagación deben fortalecer la red de respuestas para la población en condiciones de vulnerabilidad, y la población migrante residente en este tipo de locales forma parte de ella. Las respuestas no pueden ser de cierre o de represión como ha ocurrido con una reciente intervención policial en un albergue de San Juan de Lurigancho, que acoge a unas 100 personas.

Estos locales de acogida no cuentan con apoyo económico ni asistencia técnica de ninguna entidad del Estado. Por ello, y más aún frente a la emergencia del COVID-19, resulta pertinente incluir a los albergues como parte de una política articulada del Estado, que incluya a los sectores Salud, Inclusión social, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Migraciones e Interior. Se trata entonces de promover iniciativas de articulación que permitan orientar el funcionamiento y la prevención en salud; estrategias de atención para la población migrante e, incluso promover la identificación de buenas prácticas. Todo ello estaría orientado a generar políticas públicas que atiendan de forma integral a la población migrante.

En los años 80 y 90, numerosos peruanos y peruanas migraron hacia el exterior debido a la situación de violencia y de crisis económica por la que atravesaba el país. Los destinos prioritarios fueron entonces Estados Unidos, España, Italia y Japón; desde esos países correspondió incorporar instancias de atención a la población migrante. Incluso hasta hoy en día parte de la población peruana sigue buscando destinos para un mejor futuro. Recordar esas experiencias, tan cercanas a nuestras vidas, puede ayudar a imaginar nuevas formas de articulación y atención a la población migrante que hoy toca las puertas de nuestras ciudades.

“Nadie puede ser protegido a menos que todos estén incluidos”: sobre la necesidad de adoptar medidas de protección para apátridas en el contexto de la pandemia

Génesis Vargas

Asistente de investigación IDEHPUCP

27 de julio de 2020

En el escenario global marcado por la pandemia millones de personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad se encuentran desprotegidas y enfrentan serias limitaciones para acatar las medidas de contención decretadas por los gobiernos. Quienes son parte de estos grupos y cuentan con más de una condición de vulnerabilidad, como lo pueden ser el género, la calidad migratoria, la condición de refugiado/a, la edad y la nacionalidad/ciudadanía (o carencia de esta), entre otras, también corren más riesgo de verse excluidos/as de las respuestas que articulan los gobiernos.

Probablemente uno de los grupos en situación de vulnerabilidad más propenso a ser olvidado, al adoptar medidas de protección, es el de las personas apátridas. Son apátridas quienes no son considerados/as nacionales de ningún Estado conforme a su legislación (en sentido normativo y práctico). Aunque la apatridia no es muy común en la región, a nivel mundial se estima que existen 15 millones de personas apátridas.⁵⁶

Ser apátrida implica un alto nivel de vulnerabilidad. En palabras de Matthew J. Gibney, carecer de nacionalidad o el estatus de ciudadanía de un Estado es una receta para la exclusión, la precariedad y el despojo.⁵⁷ Si tomamos en cuenta que la apatridia no solo es una violación directa del derecho a la nacionalidad, sino que también constituye una violación indirecta de otros derechos en tanto la nacionalidad funciona como un derecho que permite el ejercicio de otros derechos, entonces podemos empezar a dimensionar la magnitud del problema.

Comúnmente, las personas apátridas pueden ver vulnerados sus derechos a la identidad, a la documentación, a la personalidad jurídica, educación, salud, trabajo, a la propiedad, libertad de circulación, entre muchos otros. Las personas apátridas y sus descendientes se encuentran muchas veces atrapadas en un círculo vicioso de marginalización que impide el efectivo

⁵⁶ Institute Statelessness and Inclusion. COVID and Statelessness. Recuperado de: <https://www.institutesi.org/pages/covid-19>

⁵⁷ Traducción libre de la siguiente frase: “To lack any state in which one claims nationality or full membership (citizenship) is a recipe for exclusion, precariouness and dispossession”. Gibney, M. (2014). Statelessness and citizenship in ethical and political perspective. En: Edwards, A. & Van Waas, L. (ed.), Nationality and Statelessness under International Law. Reino Unido: Cambridge University Press. Primera edición.

ejercicio de sus derechos humanos, trunca su desarrollo y proyecto de vida. Adicionalmente, la mayoría no ha sido identificada por los Estados en los que se encuentran, pese a que su identificación es un paso clave para el respeto y garantía de sus derechos.⁵⁸

Este último factor, en el contexto de la pandemia, supone para estas personas un riesgo exacerbado de exclusión en el acceso a servicios de salud o de no ser consideradas beneficiarias de los bonos o ayudas económicas que muchos Estados prevén para población en condición de pobreza o que ha visto afectados sus medios de vida por la imposición de aislamiento social. Lamentablemente, la carencia de información estadística sobre personas apátridas a nivel mundial se traduce también en falta de información sobre cómo les está afectando el COVID-19. Esto tiene también efectos negativos sobre las acciones de incidencia para la defensa de sus derechos a nivel local e internacional.⁵⁹

Si bien la situación que enfrentan las personas apátridas merece atención en sí misma por la afectación a su dignidad que carecer de una nacionalidad supone, en el contexto de la pandemia esta vulnerabilidad se traduce, además, en un riesgo para la salud pública. En ese sentido, demanda mayores esfuerzos para la implementación de medidas de protección que respondan a sus necesidades diferenciadas.

En atención a ello, hace algunos días la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la cual tiene bajo su mandato la prevención y reducción de la apatridia en el mundo, y la protección de las personas apátridas, publicó un documento sobre el impacto del COVID-19 en poblaciones de apátridas. En este recoge una serie de recomendaciones y buenas prácticas para su atención.⁶⁰

Se ha identificado varios riesgos.⁶¹ Primero, se puede presentar un acceso limitado a pruebas y tratamiento para el COVID-19, ya que usualmente las personas apátridas no cuentan con un estatus de residencia legal en los países en los que se encuentran. Esto impide el acceso a servicios de salud no solo por no encontrarse entre la población beneficiaria, sino también por temor de estas personas a ser identificadas y expulsadas del país en que residen. Frente a estos casos, se recomienda retirar las barreras para el acceso a los servicios de salud públicos.

Por otro lado, muchas personas apátridas viven en lugares de difícil acceso para medios de comunicación, o carecen de los recursos para costear el acceso a estos. Esto representa un

58 Naciones Unidas (noviembre, 2018). Guidance Note of the Secretary-General. United Nations and Statelessness. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/5c580e507.html>

59 Institute Statelessness and Inclusion. COVID and Statelessness. Recuperado de: <https://www.institutesi.org/pages/covid-1960>

61 Para ver el documento completo diríjase a: <https://www.refworld.org/docid/5eb2a72f4.html>

62 Los riesgos referidos a continuación se encuentran basados en el documento: The Impact of COVID-19 on Stateless Populations: Policy Recommendations and Good Practices. Elaborado por ACNUR, publicado en mayo de 2020. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/5eb2a72f4.html>

riesgo, pues es por esos medios que los gobiernos difunden las medidas de mitigación que se adoptan. Se requieren esfuerzos para que las estrategias de comunicación de las medidas tomen en cuenta estos factores.

La suspensión de la expedición de documentos de identidad en diversos países disminuye las posibilidades de grupos en situación de vulnerabilidad de demostrar su nacionalidad o reestablecerla. No contar con la posibilidad de registro, en ese sentido, podría generar riesgo de apatridia para estos. Para prevenir que suceda, se recomienda clasificar los servicios de registro civil como esenciales, de forma que continúen funcionando incluso de forma remota.

Además, se proyecta que el impacto socioeconómico de la crisis en las personas apátridas podría ser severo.⁶² Como ya se mencionó, las personas apátridas suelen vivir marginalizadas, por lo que los trabajos a los que tienen acceso son del sector informal. Ya que la continuidad de estas actividades se ha visto afectada por medidas de aislamiento o distanciamiento social decretadas en diversos países a nivel mundial, es probable que muchas personas apátridas hayan visto desaparecer sus fuentes de ingresos y que no tengan posibilidad de recuperar sus puestos que trabajo en un futuro cercano. Por esto, es vital que se les brinde acceso a las ayudas económicas que los gobiernos otorgan.

Finalmente, se ha llamado la atención sobre la posibilidad de que las medidas adoptadas para enfrentar la expansión del COVID-19 y el miedo generalizado que experimentan las sociedades en este contexto pueden incrementar las actitudes de xenofobia y la discriminación contra poblaciones que se percibe que están más expuestas a contraer el virus, como los/as apátridas. Se debe garantizar que las disposiciones implementadas en este contexto no contribuyan a propiciar comportamientos xenofóbicos o discriminatorios hacia estos grupos, y se deben prever políticas para combatirlos.

Es importante tomar consciencia de que ninguna medida de contención para frenar la expansión del COVID-19 tendrá el efecto deseado si no se incluye a cada una de las personas bajo jurisdicción de los Estados.⁶³ Así, está en manos de las autoridades el generar un viraje en la manera como se aborda la pandemia y asegurar que la respuesta articulada sea efectiva para toda la población.

62 Institute Statelessness and Inclusion. COVID and Statelessness. Recuperado de: <https://www.institutesi.org/pages/covid-19>

63 ACNUR (11 de mayo de 2020). ACNUR advierte que las personas apátridas corren el riesgo de quedar fuera de la respuesta al coronavirus. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/5/5eb96d184/acnur-advierte-que-las-personas-apatridas-corren-el-riesgo-de-quedar-fuera.html>

Luchando por VIHsibilidad durante la pandemia del COVID-19: panorama actual de las personas venezolanas seropositivas

Augusto Rosas y Andrea Carrasco

Investigadores IDEHPUCP

25 de mayo de 2020

La complejidad del fenómeno migratorio de la población venezolana en el Perú, enmarcado en la crisis política, económica y social que vive el vecino país, ha dejado al descubierto problemáticas que han transformado las dinámicas sociales en los territorios receptores de esta población. Y aunque las condiciones de vulnerabilidad son muchas, existen poblaciones que se han visto especialmente afectadas con un escenario de violencia, discriminación e indiferencia.

Ese el caso de las personas venezolanas que viven con VIH, quienes tuvieron que salir de su país por miedo a morir o sufrir graves daños a su salud debido a la falta de reactivos y medicamentos antirretrovirales, los cuales ayudan a suprimir la multiplicación viral al máximo, conservan la función inmunológica antes de que esta se deteriore irreversiblemente, y prolongan el bienestar y la calidad de vida de estas personas. En una encrucijada entre el avance de la enfermedad y las dificultades de migrar sin permisos, al menos unas 10 mil personas han tenido que abandonar Venezuela, de acuerdo con las cifras de Aid for Aids⁶⁴ (AFA, Ayuda para el Sida por sus siglas en inglés).

En contextos de crisis político-económica, las oportunidades para construir medios de subsistencia se hacen más difíciles cuando se tiene doble condición de vulnerabilidad: migrante y seropositivo. Pero ¿qué sucede con las personas venezolanas viviendo con VIH cuando el sistema de salud del país de recepción se encuentra inmerso en una pandemia?

Antes de la pandemia del COVID-19

De acuerdo con Julio Rondinel, coordinador regional de Foro Salud, en diciembre del 2019, la Dirección de Prevención y Control de VIH, Enfermedades de Transmisión Sexual y Hepatitis (DPVIH) del Ministerio de Salud reportó la inclusión de 3033 ciudadanas y ciudadanos venezolanos en el programa TARGA (Terapia Antirretroviral de Gran Actividad). Este número sería mayor si se incluyera también a las personas que tuvieron que abandonar el tratamiento por razones socioeconómicas y las que siendo VIH-positivas desconocen su estado serológico.

64 Efecto Cocuyo. "Más de 10 mil venezolanos con VIH emigraron en busca de tratamiento, según Aid for Aids". En: <https://efectococuyo.com/salud/mas-de-10-mil-venezolanos-con-vih-emigraron-en-busca-de-tratamiento-segun-aid-for-aids/>

Si bien la respuesta inicial del gobierno peruano frente a la problemática de los migrantes con VIH fue acertada, traduciéndose en la facilitación del carnet de extranjería para estas personas reconociendo su situación de vulnerabilidad, desde el sector salud, no se definieron directivas específicas ni se diseñaron estrategias dirigidas a la población migrante. Como señala Alfonso Silva Santisteban, la atención a migrantes se vino dando como parte de los servicios usuales de atención.⁶⁵

Al respecto, Julio Rondinel señala que, tras conseguir los carnets de extranjería para personas migrantes diagnosticadas con VIH, con la esperanza de acceder así al Sistema Integral de Salud (SIS) y a la medicación necesaria, las barreras continuaron. Ahora también debían probar que eran pobres extremos a pesar de que para el sistema no podían serlo pues alquilaban viviendas precarias y se presumía que recibían rentas. En ese sentido, muy pocos lograron acceder de manera efectiva al SIS.

En enero de este año, el gobierno emitió un Decreto Supremo⁶⁶ en el que dispone que las personas viviendo con VIH, con tuberculosis y discapacidad severa sean consideradas en condición de vulnerabilidad sanitaria priorizada y pueden acceder al SIS para su tratamiento. Sin embargo, dicha norma no indica si se aplica también a personas no nacionales, lo que genera un vacío legislativo que se traduce en la desprotección de personas migrantes viviendo con VIH. Asimismo, Rondinel afirma que el SIS aplicable a este grupo de personas no toma en cuenta el nivel de atención especializada y compleja que requiere el virus de inmunodeficiencia adquirido.

Otras de las principales barreras identificadas para el acceso al tratamiento de los migrantes se encuentran en los gastos de bolsillo que suponen los requisitos previos al inicio del TARGA, desde la reconfirmación del diagnóstico de VIH, pasando por la historia clínica y examen físico, hasta un sinfín de pruebas de laboratorio. Frente a estas problemáticas, organizaciones de la sociedad civil, como Encuentros, Foro Salud, AHF, SIDAVIDA, PROSA, CCEFIRO, entre otras, respondieron y continúan respondiendo a la demanda de los migrantes VIH+, generando redes de información, acompañamiento psicológico, coordinación en centros de salud y apoyo material-económico para facilitar el acceso al tratamiento.⁶⁷

Durante la pandemia

ONUSIDA, además de instar a que los servicios de VIH de los países de América Latina y el

65 Silva, A. (2019). *Diagnóstico rápido: situación de los migrantes con VIH en el Perú*. Lima, Perú, p. 24.

66 DECRETO SUPREMO N° 002-2020-SA. Decreto Supremo que reglamenta la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1346 que establece disposiciones para optimizar los servicios que son financiados a través del Seguro Integral de Salud (SIS). En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-reglamenta-la-primera-disposicion-comple-decreto-supremo-n-002-2020-sa-1847046-1/>

67 ForoSalud (2018). *Impacto de la migración forzada de las y los ciudadanos venezolanos que viven con el VIH/SIDA por el desabastecimiento de antirretrovirales*. Callao, Perú, p.70.

Caribe continúen estando disponibles para las personas seropositivas o que corren el riesgo de contraerlo, y que la dispensación de medicamentos sea multimensual de tres meses o más, recomendó implementar un enfoque específico para llegar a los que se encuentran entre las poblaciones más vulnerables: las personas trans refugiadas y migrantes. ONUSIDA entiende que tanto el virus como las respuestas gubernamentales pueden conducir a formas indirectas de discriminación⁶⁸. Es decir, que las desigualdades existentes hacen que la pandemia del coronavirus pueda tener un mayor efecto en grupos humanos particulares.

En el Perú, declarado el Estado de Emergencia por el presidente Vizcarra el pasado 15 de marzo, la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del Ministerio de Salud promulgó una serie de recomendaciones para garantizar la atención integral de las personas viviendo con VIH frente a la pandemia por COVID-19. Para reducir el riesgo de que se produzcan brotes de coronavirus en personas seropositivas, se recomendó a todas las DIRIS, DIRESA y GERESA: 1) garantizar a nivel nacional la continuidad del acceso al tratamiento antirretroviral, en todos los establecimientos de salud que lo ofrece; 2) realizar la dispensación del tratamiento antirretroviral para un periodo mínimo de tres meses; y 3) realizar la identificación oportuna de infecciones respiratorias agudas y manejo de casos sospechosos de COVID-19 entre las y los usuarios de los servicios TAR. Estas recomendaciones estarán vigentes durante el Estado de Emergencia.

Sin embargo, la realidad supera lo dispuesto en el papel. Rondinel visibiliza algunos de los casos registrados por Foro Salud que dan cuenta del impacto diferenciado de la pandemia y las medidas tomadas por el gobierno en las personas viviendo con VIH. Casos de personas que solo han recibido el tratamiento para un mes, otras que no lo recibieron, otras que hacen largas colas en establecimiento de salud con temor a exponerse al contagio del COVID-19, otras que ni se atreven a pisar estos lugares.

Esta situación afecta también a las personas migrantes viviendo con VIH, sobre todo respecto a la medida de confinamiento y aislamiento social obligatorio en contraposición con la necesidad de obtener ingresos diarios para sobrevivir. En ese sentido, se han registrado pérdidas de puestos de trabajo, casos de personas sin ningún tipo de ingreso económico, desalojos frente a la imposibilidad de seguir pagando alquileres, entre otros.

También se han registrado muertes de personas venezolanas seropositivas a causa del COVID-19. Julio describe dos casos que llegaron a conocimiento de Foro Salud y que grafican la situación actual: el caso de un paciente que falleció en el hospital de Chosica y el caso de una persona que falleció en su habitación arrendada en Los Olivos, sin recibir ningún tipo de atención médica, sin ayuda del Estado, pero con el soporte de sus amigos, un grupo de migrantes que tuvieron que hacer una colecta para cubrir los gastos.

68 ONUSIDA (2020). *Los derechos humanos en tiempos de COVID-19. Lecciones del VIH para una respuesta efectiva dirigida por la comunidad*, p. 10.

Estos casos exponen la situación de las personas viviendo con VIH frente a la crisis sanitaria en las que estamos inmersos. El Estado peruano viene incumpliendo con la obligación de proveer la medicación necesaria para que las personas seropositivas no tengan que exponerse al contagio del COVID-19, al contrario, se reporta el desabastecimiento de la medicación requerida; tampoco está garantizando la atención y consultas ambulatorias, y se ha suspendido la fármaco-vigilancia. Esto sin contar con que la toma de muestras de Carga Viral y CD4, importantes para conocer la progresión de la enfermedad, se han visto interrumpidas debido a que la demanda de diagnósticos por COVID-19 constituyen la prioridad del Instituto Nacional de Salud (INS).

Como ya se adelantó, esta inasistencia por parte del gobierno afecta de manera diferenciada a las personas migrantes viviendo con VIH. Esto sobre todo porque la prioridad de las personas migrantes seropositivas, frente a la pandemia y sus repercusiones, es contar con algún ingreso económico que les permita comer y pagar el alquiler, más no acceder a la medicación que requieren. Y la prioridad del Estado es contrarrestar los efectos del COVID-19 sin tomar en cuenta, por ahora, las particularidades de la población usuaria del sistema de salud.

De acuerdo con Julio Rondinel, esta desatención del Estado peruano respecto a las personas seropositivas es de antigua data y encuentra asidero en la limitada y errónea mirada sanitaria dirigida hacia el VIH, la cual se limita a proveer de la medicación requerida sin tomar en cuenta las situaciones de discriminación y estigma que viven las personas seropositivas en nuestro país. Se cree que, dado que el VIH ya no es una enfermedad mortal, las personas que reciben tratamiento farmacológico solo requieren del mismo para ver garantizada su salud, lo cual también incide en que no sean consideradas un grupo en situación de vulnerabilidad. Esto, según Rondinel, permite que se ahonden las desigualdades sociales pues no se está abordando el asunto desde una mirada integral e interseccional.

Frente a esta situación, la labor de la sociedad civil se erige como un contrapeso que interpela al sistema de salud peruano. Pero, debido a la pandemia, no hay espacios de diálogo activos entre ésta y el Estado porque la prioridad de este último es la atención al COVID-19. Esto resulta preocupante pues el diálogo permitiría incluir las particularidades y complejidades de las personas migrantes con VIH en las medidas adoptadas por nuestras autoridades. Al respecto, Julio Rondinel reclama: “Necesitamos el diálogo político, necesitamos aterrizar en acciones concretas que sean sostenibles. No vamos a poder encontrar soluciones sin la efectiva participación (de la sociedad civil), con enfoque de derechos humanos. A pesar de tener la enfermedad, no hemos perdido los derechos. Sobre todo, el derecho a la vida digna, a vivir en medio de esta crisis.”

A modo de conclusión

En Perú se cuenta con una política en VIH, pero la misma no incluye de manera directa el abordaje de los determinantes sociales de la salud tales como la nacionalidad, el género, la ocupación, la clase social, entre otros, en la adherencia al tratamiento antirretroviral. En las

personas migrantes, la vulnerabilidad social es mayor y la adherencia se ve amenazada por condiciones socioeconómicas; por lo que es fundamental para la protección de sus derechos el determinar de qué manera estas se consideran en las políticas específicas en su atención, así como analizar las acciones y omisiones por parte de los actores sociales responsables.

Las brechas que se encuentran en nuestro sistema de salud actual en materia de VIH pueden deberse a dos razones: por un lado, se mantiene una visión biomédica de la salud, esto es, la derivación de mayores recursos hacia la sanidad curativa como única estrategia sectorial y el mero suministro de la medicación requerida; por el otro, persisten graves problemas de gestión de los actores sociales, en medio de desinterés, falta de sensibilidad, el estigma y la poca preocupación en brindar atención integral de calidad. Tales carencias pueden llevar a que las recomendaciones publicadas por el Ministerio de Salud para asegurar la atención integral de las personas seropositivas durante el Estado de Emergencia sean solo una manifestación de buenas intenciones y no un verdadero instrumento de políticas públicas en salud que pueda garantizar la calidad de vida de las peruanas y peruanos viviendo con VIH y la de las que tuvieron que migrar a nuestro país para no morir.

Es vital que se reemplace la simple caracterización de episodios causales del proceso salud-enfermedad, propios del paradigma biomédico, por una elaboración mucho más compleja, histórica y crítica de la forma como enferman y mueren las personas. El gran reto que plantea el manejo del VIH/Sida en personas migrantes durante una crisis sanitaria mundial es precisamente eso: invitar a las nuevas generaciones de profesionales que, de una u otra manera son actores de la promoción de la salud, a mirar de manera compleja pero integrada todos los caminos, redes y contextos que puedan interpretar los procesos salud-enfermedad, desde una postura interseccional, e intersectorial. Quizá, en medio de la pandemia, convenga insistir en que la importancia de vincular el estado de salud de las personas, la visibilización de los y las que no se nombran y el desarrollo comunitario reside en el reconocimiento de la salud como un derecho humano y, por tanto, como un asunto de justicia social.

El bicentenario y la migración: mirando el pasado para construir otro futuro

Cécile Blouin

Investigadora IDEHPUCP

27 de julio de 2020

La historia del Perú Republicano siempre ha estado marcada por fenómenos migratorios, internos e internacionales. Los procesos de inmigración desde China y Japón desde los inicios de la República y hasta los principios del siglo XX están entre los más conocidos.⁶⁹ En la década de los 80, el conflicto armado interno produjo un desplazamiento interno forzado en todo el país.⁷⁰ Este conflicto así como la grave crisis socioeconómica que atravesó el Perú lo convirtió en un país de emigrantes.⁷¹ A lo largo de los años, los destinos de la migración internacional peruana han ido variando y diversificándose para conformar una diáspora diseminada en todos los continentes. Si bien la emigración ha conocido un descenso desde el 2010, sigue siendo una realidad de dimensión importante.⁷²

Antes del año 2000, el Perú no era atractivo para la migración extranjera. Se calcula que hasta antes del año 2003 la cifra de personas extranjeras en el país no superaba los 20 mil. A partir de la segunda mitad del año 2000, vivimos también una reconfiguración de los corredores migratorios que convirtieron el país en uno de tránsito para distintas nacionalidades entre las cuales destacan la cubana y la haitiana.⁷³ En 2007 eran 40 446 las personas extranjeras que

69 Maguiña, Salinas, Ernesto (2010). Un acercamiento al estudio de las inmigraciones extranjeras en el Perú durante el siglo xix y las primeras décadas del siglo xx. En: Revista "Tierra Nuestra" UNALM Vol 8. N°1. Pp 70 https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/desplazamiento-forzado-en-tiempos-de-covid-19-que-hemos-aprendido-del-posconflicto/#_ftn271 Para ver el documento completo diríjase a: <https://www.refworld.org/docid/5eb2a72f4.html>

71 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2013). Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 - 2012. Consulta: 5 de mayo de 2020. Disponible en: <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/Estadistica%20de%20Emigracion%20e%20Inmigracion%20Peru.pdf>

72 Berganza Setién, Isabel (2016) "Ciudadanía Migrante. Rutas, costos y dinámicas de los flujos mixtos en tránsito por Perú", UARM, Lima; Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Superintendencia Nacionales de Migraciones (MIGRACIONES) y Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE) (2018). *Estadísticas de la Emigración internacional de peruano e Inmigración de extranjeros, 1990-2017. Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Consulta: 5 de mayo de 2020 Disponible en: <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/EST19902017.pdf>

73 Blouin, Cécile Alice. 2018. «La Normativa Peruana En Materia De tráfico De Migrantes a La Luz Del Derecho Internacional: ¿Hacia Una protección De Los Derechos De Las Personas Migrantes?». *Revista Espiga* 16 (34), 215-30; Vásquez, Tania, Busse, Erika y Izaguirre (2015) Lorena Migración de población haitiana a Perú y su tránsito hacia Brasil desde el año 2010 Consulta: 24 de julio de 2020 https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/884/1/Vasquez_Migraciondepoblacion.pdf

residen en el país, y ya en 2012 la cifra ascendía a 89 320. Entre los años 2007 y 2017, en el Perú había un total de 152 631 extranjeros residentes.⁷⁴ Asimismo, Perú se convirtió también en un lugar de acogida para personas con necesidad de protección internacional. Si bien en 2010 solamente 274 personas habían pedido ser reconocidos como refugiados en 2015 había 432 personas. Las nacionalidades prevaecientes entre los solicitantes son la cubana y colombiana.⁷⁵

A la par de estos cambios en los flujos, se vivió una etapa prolífica y compleja de idas y venidas en materia normativa desde el principio del 2000 con la adopción de normas relacionadas con el retorno, la adopción de la Ley del Refugio y recientemente la adopción de la Ley de migración.⁷⁶ Asimismo, estas normas fueron acompañadas por políticas públicas tales como los Planes Nacionales de Derechos Humanos y la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025.⁷⁷

Los últimos tres años han sido muy desafiantes para el Perú. La migración venezolana, sin duda, convirtió al Perú en un país de recepción masiva. Un hecho sin precedentes. Recibir personas con necesidad de protección internacional, o bien porque sufren un cierto tipo de persecución o, porque huyen de violaciones a sus derechos y de una situación política inestable,⁷⁸ no es fácil ni anodino. Tampoco lo es huir de su país. No obstante, habiendo repasado la historia, aunque muy someramente, es posible pensar que el Perú sabe muy bien de los procesos migratorios complejos.

Pasando de la bienvenida inicial a esta población a un giro (in)esperado hacia un mayor control afirmado, la agenda migratoria ha tomado un lugar central en los últimos años. La voluntad de cerrar las puertas a una migración ya no deseada, lejos de ser original, hace eco a las políticas cercanas del Norte Global. Haber optado por la imposición de una visa en un espacio sudamericano que defiende la libertad de tránsito, marca un giro preocupante. Este retroceso ha ido acompañado por una xenofobia galopante . Ello evidencia “las fracturas de la sociedad

74 *Ibidem*.

75 UNHCR Refuge data finder Consulta: 24 de julio de 2020 <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=kNA9>

76 La Ley de Extranjería de 1991 fue vigente durante más de 25 años sin contar con un Reglamento. Véase: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM) (2017). “Informe Alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”. Consulta: 08 de agosto de 2019. < https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2018/10/05205820/informe_idehpucp-alternativo-al-comite-de-proteccion-trabajadores-migratorios.pdf >

77 Blouin, Cécile y Button, Emily (2018). “Addressing Overlapping Migratory Categories within New Patterns of Mobility in Peru” En *Anti-Trafficking Review*, vol.11, pp. 69–84 Consulta: 11 de diciembre de 2018. Disponible en: <<http://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/article/view/351/290>>

78 Me refiero a las dos definiciones de refugio previstas en la Ley del Refugiado de 2002: la definición tradicional de 1951 y la definición ampliada de Cartagena de 1984. Para obtener mayor información, véase Blouin, C., I. Berganza, and L.F. Freier 2020 “The Spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America”, *Forced Migration Review*, (63), 64-66.

peruana y los procesos truncos de relacionamiento entre las personas -aun siendo de la misma nacionalidad- así como las limitaciones por parte del Estado peruano para incluir a todos y todas bajo una misma noción de comunidad”.

Si bien la crisis sanitaria ha marcado la agenda de los últimos meses y nos lleva a un contexto sumamente incierto, toca acercarse a la migración recordando el pasado en el que Perú se ha visto fortalecido y renacido por ella para construir un país que reconoce y valora a todos/as sus migrantes. A un año del Bicentenario, pensar y repensar la migración en el Perú es indispensable.

Género



Tiempos de crisis: Las mujeres, el Estado y la carga del cuidado

[Marcela Huaita](#)

Investigadora asociada IDEHPUCP

17 de marzo de 2020

La reproducción social del ser humano es vital en nuestra sociedad. Esta labor, que se hace básicamente en las familias, es absolutamente determinante para la formación de la ciudadanía. Sin embargo, dado que transcurre en el mundo privado es poco valorada socialmente. Asumida en gran parte por las mujeres, incluye, entre otras, las actividades culinarias, educativas, de salud y de aseo; la crianza de niños, niñas y adolescentes, y el cuidado de personas dependientes adultas mayores, enfermas y con discapacidad.

Un rápido recorrido por la historia nacional reciente nos permite identificar fácilmente que cuando hay situaciones de crisis el Estado captura el tiempo de las mujeres y hace descansar sobre sus hombros la (im)previsión social. En las crisis, el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres se presenta como especialmente valioso, dado que dicho trabajo resulta ser un colchón que amortigua las fallas del mercado y del Estado.

En efecto, en el Perú de fines de los 80 las mujeres se organizaron en torno a la actividad culinaria cuando sus familias fueron sacudidas por las medidas económicas del gobierno de turno. Si bien los comedores populares surgen en la década de los 70, la crisis económica de los 80 e inicios de los 90 los lleva a su pico más alto. En 1988, tras la aplicación de un programa de estabilización financiera, en Lima Metropolitana el número de comedores populares aumentó a alrededor de 2000, mientras que, en agosto de 1990, ante la aplicación del shock económico, superó los 7000.⁷⁹ Ello fue, sin duda, la respuesta social frente a la pérdida del poder adquisitivo por la aguda inflación, los despidos masivos y otros problemas. Las mujeres estuvieron ahí, para sus hijos, sus parejas, sus familias, y la sociedad en su conjunto.

Años más tarde, y en épocas económicamente más promisorias, la encuesta del uso del tiempo mostraba que las mujeres peruanas trabajamos en promedio 9 horas a la semana más que los varones. Ello se evidencia cuando se suman las horas dedicadas al trabajo productivo (remunerado) y al reproductivo (no remunerado). Sin embargo, si bien las mujeres dedicamos al trabajo reproductivo (limpieza, cocina, crianza, cuidado, entre otros) 76 horas a la semana, estas horas pueden subir a más de 100 si tenemos a cargo a niños pequeños, o a más de 90 si hay enfermos o ancianos o personas dependientes a nuestro cargo (INEI, ENUT 2010).

⁷⁹ Organizaciones sociales de mujeres. Recuperado de: <http://www3.eurosur.org/FLACSO/mujeres/peru/orga-1.htm>

En los tiempos actuales, los del coronavirus, la disposición del cierre de escuelas para disminuir los riesgos de un rápido contagio recae una vez más en los hombros de las mujeres. Si los niños no van a clase, ¿con quién y en dónde se quedan? De igual manera la disposición sobre priorizar la atención de salud en casa y el necesario aislamiento, si hay personas enfermas de gripe o influenza, ¿por quién será atendida? Conociendo que las personas adultas mayores son un grupo de alto riesgo social frente al COVID-19, ¿quiénes son sus cuidadoras?; en el caso de un posible contagio, ¿quién se va a hacer cargo de ellas? En todos los casos la respuesta es: las mujeres.

Para algunos sectores la teleeducación y el teletrabajo resultarán una ayuda para pasar esta crisis. Sin embargo, el telecuidado de nuestros niños y niñas, enfermos y personas adultas mayores no es posible. Las mujeres no podremos dedicarnos a teletrabajar si no compartimos las tareas de cuidado. Esta crisis debe ser también una oportunidad para replantear los roles en la casa. Saber cuidar y atender es un aprendizaje y esta es una oportunidad para los hombres, que también tendrán que permanecer en casa. Los hombres, nuestros compañeros, tienen aquí una oportunidad, ¿querrán aprovecharla?

Sabemos y estamos de acuerdo en que una medida efectiva para evitar la expansión del contagio es permanecer en casa. No dudamos de que al tomar estas medidas el Estado cuenta con el apoyo de las familias, es decir, de las mujeres, más precisamente. Sin embargo, una vez más, el tiempo de las mujeres es capturado; son especialmente ellas las que verán disminuidos sus ingresos (al no poder salir a trabajar o recortarse su disponibilidad de tiempo para ello); es preponderantemente a ellas a quienes se les alargará la jornada diaria; son particularmente ellas quienes estarán más expuestas al dar el cuidado a familiares afectados por el COVID-19; son ellas las que una vez más están presentes para colaborar con el Estado. Pasada la crisis, ¿el Estado estará para las mujeres? ¿Reconocerá su esfuerzo organizando servicios de cuidado para personas dependientes? Esta es una agenda pendiente que, una vez pasada la crisis, el Estado y la sociedad no deben olvidar.

Violencia de género y COVID-19: las respuestas de Perú y España

Cristina Zamora

Investigadora de la Universidad de Sevilla con estancia en IDEHPUCP

7 de abril de 2020

Resulta certero afirmar que las respuestas estatales ante la crisis del COVID-19 han de cubrir las necesidades de protección hacia las personas más vulnerables.

En esta situación de confinamiento ha habido una exigencia superior que los Estados han planteado a las mujeres supervivientes de violencia de género: #quédateencasa. Dicha exigencia se torna inhumana teniendo en cuenta que la casa es el lugar de mayor peligro dado que es ahí donde la víctima convive con su agresor. En este sentido, ONU Mujeres ya alertó de la mayor vulnerabilidad y peligrosidad de las violencias contra las mujeres durante el confinamiento.

En sus declaraciones del pasado 1 de abril la ministra Gloria Montenegro advirtió que la línea 100 había registrado 5418 llamadas hasta el 31 de marzo. De esa cifra, 538 eran de mujeres en situación de agresión grave, de entre ellas, un total de 25 habían necesitado acudir a centros de refugio temporales. Por su parte, en España, donde el estado de alarma se decretó el pasado 14 de marzo, desde esa fecha hasta el 29 de marzo las llamadas al 016 se han elevado un 269%.

¿Qué se ha ofrecido desde la política pública?

El Estado, garante del bienestar de sus ciudadanas, ha de estar a la altura de sus propias exigencias y otorgar una respuesta certera y eficaz a las mujeres que están sufriendo violencia de género. Abordando la respuesta estatal en términos comparativos, tanto en España como en Perú, cuyos estados de alarma y excepción se decretaron prácticamente a la vez, se han mantenido las líneas de denuncia telefónica, la línea 100 para el caso peruano, y el 016 en España.

El Estado peruano presentó la “Cartilla de orientación para casos de violencia hacia las mujeres e integrantes del grupo familiar durante el COVID-19”. Entre las medidas generales contra la

80 ¿Por qué violencias en plural? La violencia contra las mujeres, en sus múltiples formas, constituye una violación de los derechos humanos de las libertades fundamentales según la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (DEVAV), Resolución 48/104 de 20 de diciembre de 1993, cuadragésimo octavo periodo de sesiones.

81 ONU MUJERES, Atender las necesidades y el liderazgo de las mujeres fortalecerá la respuesta ante el COVID-19, disponible en el siguiente enlace: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/3/news-womens-needs-and-leadership-in-covid-19-response>, consultado 06/04/2020.

violencia de género, la directora del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA ha explicado que el sistema de denuncias no se ha interrumpido, por lo que la policía continúa disponible para la recepción de denuncias.

En el caso español, el Ministerio de Igualdad publicó la “Guía de actuación para las mujeres que estén sufriendo violencia de género en situación de permanencia domiciliaria derivada del estado de alarma por COVID-19”, donde diferencia: situaciones de asistencia general; en caso de vivir con el agresor; si no viven con el agresor y/o si tienen hijas, hijos, hijos en común.

Esta guía, al igual que hace el gobierno peruano, recuerda que los servicios de denuncia de violencia de género siguen activos por los canales habituales: el teléfono de asistencia, los teléfonos de denuncia, la posibilidad de acudir a centros de refugio temporales, la asistencia legal, etc. Incluso recuerdan ambas guías que, ante una situación de amenaza inminente, la salida del domicilio está justificada. Ambas iniciativas políticas incluyen la apertura de canales de asistencia psicológica que no existían o, en caso de existir, se han reforzado, como es el caso peruano, que ha incrementado el personal psicológico en los Centros de Emergencia de la Mujer.

Una cuestión común en las políticas de estos dos gobiernos es el llamado que hacen a la ciudadanía en general, apelando al sentido de corresponsabilidad para que, en caso de tener conocimiento de una situación de violencia de género, denuncien. Merece la pena recordar que la violencia de género no es un asunto privado, sino un problema social y universal de violación sistemática de los derechos humanos de las mujeres. Por esa razón la sociedad entera está en la obligación de sentirse interpelada y actuar, en la medida de sus posibilidades, para erradicar esta violencia.

¿Qué está aportando la sociedad civil?

En este sentido, la sociedad civil, y más concretamente, el movimiento asociativo feminista, en toda su pluralidad, han dado una respuesta inmediata desde el inicio del estado de alarma y emergencia en ambos países. En situaciones de emergencia de este calado, se hace patente cómo los brazos del Estado son más lentos en las ejecuciones, y en esos vacíos, la sociedad civil organizada irrumpe para cubrir la ausencia y dar algo de certidumbre a las infinitas cuestiones a las que se enfrentan las mujeres que están en la lucha por sobrevivir la violencia de género, con un mensaje claro: #Noestásola.

Algunas de estas acciones, en Perú, han venido de la denuncia de la Coordinadora Nacional de los Derechos Humanos al gobierno para el fortalecimiento de la línea 100. También colectivos feministas en la ciudad de Lima están atendiendo llamadas de mujeres que están sufriendo violencia de género para prestar acompañamiento durante el proceso de denuncia. En España, desde la Universidad, un grupo interdisciplinario de profesoras han lanzado SOTERIA, un plan de seguridad individualizado para víctimas de violencia de género en situación de confinamiento.

Como conclusión, si bien es imprescindible que los sistemas de atención estatal se mantengan, estos pueden ser fortalecidos a través de una mayor articulación con las iniciativas de sociedad civil, y tomando en consideración las situaciones que incrementan la vulnerabilidad de las mujeres.

A modo de reflexión, cabe señalar dos cuestiones: en primer lugar, queda patente que las respuestas desde las políticas públicas se están olvidando de algunas mujeres que, por una situación de mayor vulnerabilidad, no acuden a los servicios sociales institucionalizados, entre las que se encuentran las migrantes en situación de irregularidad y las mujeres sin hogar. Mientras sigamos tratando la violencia de género sin un enfoque interseccional nos seguiremos olvidando de muchas mujeres. En segundo lugar, queda que repensemos qué otras medidas pueden habilitarse desde las políticas públicas y también desde la sociedad civil que pongan el foco en los hombres agresores o potencialmente agresores. Busquemos que no siempre recaiga toda la responsabilidad en la víctima.

Mujeres y migrantes: cuando la pandemia afecta doblemente

[Gabriela Ramos](#)

Asistente de investigación IDEHPUCP

12 de mayo de 2020

La crisis sanitaria y social producida por el coronavirus ha afectado profundamente a todas las personas. Sin embargo, los impactos de las medidas adoptadas por los Estados a nivel mundial -como el aislamiento social, la cuarentena y el cierre de fronteras, entre otras- han causado efectos diferenciados y, sobre todo, más extremos en grupos vulnerables. Para confirmarlo, basta ver cómo las denuncias por violencia de género en contra de mujeres se han incrementado en algunos países o dar una mirada a los casos en los que las personas migrantes han sido desalojadas de sus viviendas de forma violenta. Pero ¿cuál es la situación cuando ambas categorías se interrelacionan en medio de esta pandemia?

Si se quiere dar una respuesta a la interrogante, se debe observar cómo los múltiples factores de discriminación producen una afectación y un grado de vulnerabilidad particular en las distintas fases que puede atravesar una mujer o una niña en un proceso de movilidad. Para empezar, en muchas ocasiones son factores de género los que obligan a las mujeres a salir de sus países.⁸² La violencia sexual o basada en género, así como la feminización de la pobreza, son motores que impulsan una migración cuasi forzada.

Lamentablemente, estos problemas pueden, y suelen, reiterarse en el tránsito migratorio, donde las mujeres y niñas están expuestas a violencia sexual o incluso a ser víctimas de trata o tráfico de personas. Y en contextos como el actual, dicha exposición se ha incrementado a causa del cierre de fronteras⁸¹, una medida que lejos de detener la movilización de migrantes, las obliga a usar pasos irregulares o clandestinos para ingresar o salir del país, colocándolas fuera de la visibilidad estatal y, con ello, fuera de la protección contra algún tipo de abuso.

Pero los riesgos no solo están en el trayecto. Una migrante ya instalada en el sitio de destino no está exenta de sufrir violencia de género o sexual dentro de su propio hogar, un evidente

82 ONU Mujeres, OIM y ACNUR. 2020. Mujeres migrantes y refugiadas en el contexto de la Covid-19. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/mujeres%20migrantes-%20covid19-%20onumujeres.pdf?la=es&vs=3703>

83 Women's Link Worldwide, Amnistía Internacional e International Planned Parenthood Federation. 2020. Guía para proteger los derechos de las mujeres y niñas durante la pandemia del Covid-19. Disponible en: <https://www.womenslinkworldwide.org/files/3112/guia-para-protger-los-derechos-de-mujeres-y-ninas-durante-la-pandemia-de-covid-19.pdf>

riesgo del aislamiento social sobre el que diversas organizaciones ya han alertado.⁸⁴ Y, si bien la violencia no discrimina y es un problema estructural que afecta a las mujeres en general, puede tener mayores repercusiones en el caso de las mujeres y niñas migrantes por dos motivos.

En primer lugar, este grupo poblacional no suele contar con redes de apoyo en los países o ciudades de destino, lo que dificulta aún más su proceso de integración y las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. Pero además y, especialmente si su condición migratoria es irregular o tienen en curso algún trámite migratorio que depende del estatus de su agresor, tendrán mayor miedo o desconfianza cuando necesiten acercarse a las autoridades a denunciar.

A todo lo ya mencionado se debe añadir una continua exposición a tratos discriminatorios y xenófobos que limitan su acceso a recursos y derechos como salud, educación, trabajo y vivienda.⁸⁵

Las peculiaridades y riesgos de la feminización de la migración son graves y tienen sus raíces en la violencia y la discriminación estructural que lamentablemente caracterizan a la región.⁸⁶ Para combatir esta situación, los Estados están llamados a garantizar el ejercicio efectivo de derechos de todas las personas dentro de su territorio en condiciones de igualdad. Así, en mayor o menor medida, dentro de la región se han adoptado acciones para cumplir con esta obligación. El problema es que a esa vocación de igualdad se le debe sumar una visión interseccional, es decir, un enfoque que contemple las distintas aristas o categorías sociales que, interrelacionadas, pueden generar situaciones de opresión particulares. De lo contrario, cualquier medida tomada, sea referida a la política migratoria del país o a la atención a la pandemia, puede exacerbar la vulnerabilidad de mujeres y niñas.

Por lo señalado resulta urgente y necesario que, en sus planes de respuesta frente al COVID-19, los Estados adopten medidas especiales de protección que atiendan los retos que pueden enfrentar las mujeres migrantes. Algunas de las acciones propuestas⁸⁷ implican reforzar

84 Véase Wenham, C., Smith, J. y R. Morgan. 2020. "COVID-19: the gendered impacts of the outbreak". The Lancet, vol. 395 <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2930526-2>; ONU Mujeres. Atender las necesidades y el liderazgo de las mujeres fortalecerá la respuesta ante el COVID-19. Nota de prensa. <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/3/news-womens-needs-and-leadership-in-covid-19-response>.

85 PNUD. 2020. Nota técnica: Los impactos económicos del Covid-19 y las desigualdades de género. Recomendaciones y lineamientos de políticas públicas. Disponible en: http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/04/PNUD_GENERO_COVID19_ESP_FINAL_ok_5.pdf

86 Ramírez, L. 2020. Ser mujer migrante en épocas de Pandemia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/column/ser-mujer-migrante-en-epocas-de-pandemia/>

87 Para revisar propuestas y recomendaciones con mayor amplitud se puede consultar: Women's Link Worldwide, Amnistía Internacional e International Planned Parenthood Federation. 2020. Guía para proteger los derechos de las mujeres y niñas durante la pandemia del Covid-19. Disponible en: <https://www.womenslinkworldwide.org/files/3112/guia-para-proteger-los-derechos-de-mujeres-y-ninas-durante-la-pandemia-de-covid-19.pdf>; PNUD.

capacidades y activar protocolos de investigación y atención a mujeres víctimas de trata, especialmente en fronteras donde se han adoptado medidas de cierre o reducción del paso fronterizo.

Asimismo, teniendo en cuenta que las medidas de aislamiento social han reducido la actividad de proyectos y organizaciones que atendían a poblaciones migrantes y refugiadas⁸⁸, también resulta vital asegurar la continuidad del trabajo de los operadores humanitarios en terreno, en particular aquellos relacionados con la atención a violencias basadas en género y prestación de servicios esenciales de salud y sexual reproductiva.

Por otro lado, es preciso garantizar el acceso a instalaciones seguras, sobre todo en zonas fronterizas y estaciones migratorias, con las condiciones sanitarias y de distanciamiento sugeridas por la OMS para disminuir el riesgo de contagio y de situaciones de violencia contra las mujeres. Finalmente, es importante resaltar que el acceso a prestaciones o bonos extraordinarios que brindan los Estados debe alcanzar también a las mujeres migrantes, independientemente de su condición migratoria, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de ellas se ha insertado en sectores económicos informales, con lo que sus ingresos se han visto reducidos o desaparecidos.

Sin lugar a dudas, superar la pandemia es un reto pendiente en la agenda latinoamericana que necesita de medidas rápidas y urgentes. Pero estas acciones deben ser efectivas no solo contra el COVID-2019, sino también contra otras enfermedades que aquejan a la región, como la marginalización y precarización que atraviesan las mujeres migrantes. Si no emprendemos esta lucha asegurando los derechos de todas las personas, no podremos cantar victoria.

88 ONU Mujeres, OIM y ACNUR. 2020. Mujeres migrantes y refugiadas en el contexto de la Covid-19. Disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/mujeres%20migrantes-%20covid19-%20onumujeres.pdf?la=es&vs=3703>

Memoria



Desplazamiento forzado en tiempos de COVID-19: ¿qué hemos aprendido del posconflicto?

Henry Ayala

Político

5 de junio de 2020

En 2014, antes de que la epidemiología fuera la profesión más solicitada del medio, el médico Charles Huamaní publicó un ejercicio literario⁸⁹ inspirado en el best-seller de Max Brooks sobre la batalla mundial contra una amenaza zombi: ¿Cómo reaccionaríamos en Perú si estuviéramos inmersos en un contagio global? Huamaní es enfático en su relato: Lima es la primera en caer debido a su interconexión con el mundo, mientras que la Sierra Central de Ayacucho o Pasco es presentada como el escenario de la resistencia, casi como jugando con el recuerdo de los montoneros caceristas en la guerra con Chile. La geografía, la altura y la menor densidad poblacional serían, en su narración, factores determinantes para abrirse paso ante una hipotética pandemia.

Huamaní parecía predecir el éxodo en reversa ante una amenaza vírica, que justamente nos ha tomado por sorpresa en medio de las medidas del gobierno por frenar la expansión y el contagio a causa del Coronavirus. Más aún cuando la historia reciente va en el sentido contrario, siendo Lima la metrópolis que ha sido destino de distintas olas migratorias interna: desde el desborde popular de Matos Mar en los sesentas hasta los desplazados del conflicto armado en los noventas. Es a través de esta última ola migratoria como me gustaría plantear algunos retos y aprendizajes en el mediano plazo en torno a la nueva población desplazada por la pandemia del COVID-19.

Paralelos migratorios

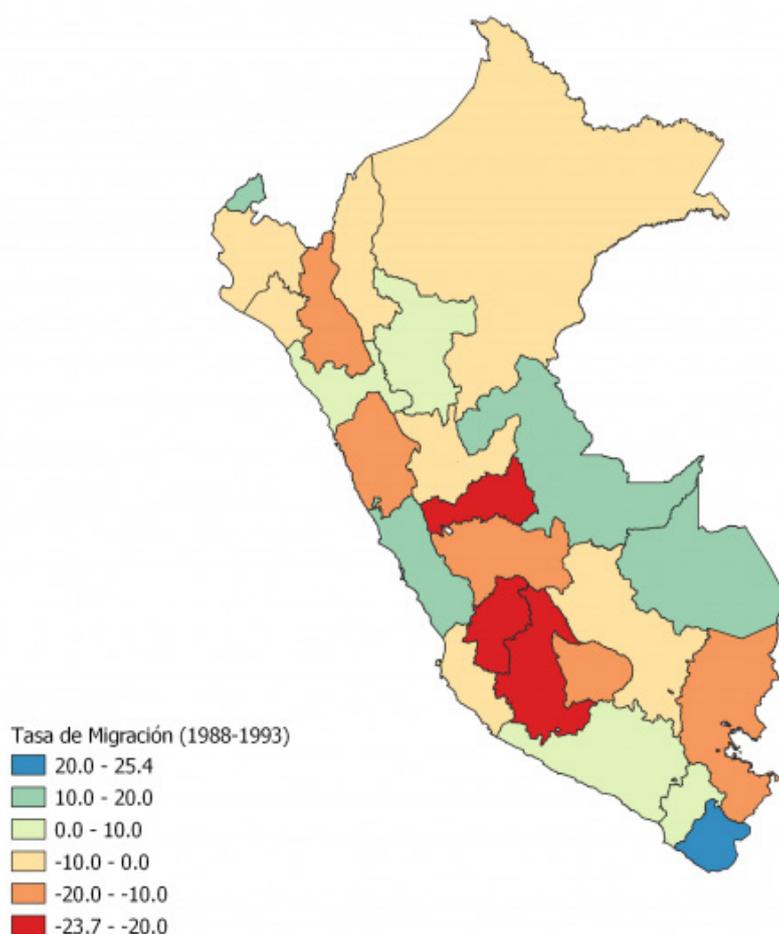
La decisión de buscar un futuro mejor en otra ciudad no es fácil: usualmente está gatillada por crisis sociales, económicas o ambientales que obligan a separarse del territorio. Durante el conflicto armado interno, miles de personas, incluso familias enteras, tuvieron que migrar del campo a la ciudad para escapar de la violencia producida por el fuego cruzado entre organizaciones terroristas y las Fuerzas Armadas. En total, se estima que hubo más de 400.000 personas desplazadas debido al conflicto que buscaron vivienda y empleo en ciudades de la Selva o la periferia limeña.⁹⁰

89 Huamaní, C. (2014). *Historias de guerrilla Z: relatos de la resistencia contra los zombis en el Perú*. Lima, Perú: Altazor.

90 Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2004.

Para conocer la relevancia demográfica de estos flujos migratorios se puede revisar la tasa de migración neta proporcionada por el INEI entre los años 1988 y 1993. A nivel departamental, se encuentra que los focos negativos; es decir, las regiones en donde la proporción de emigrantes era mayor a la de inmigrantes, se concentran en la Sierra Central, particularmente en los departamentos más golpeados por la violencia política como Ayacucho o Huancavelica. El destino de esta población fue las ciudades, siendo Lima la mayor receptora de este contingente de personas que huían de sus hogares, en muchos casos sin recursos y tentando a la suerte.

Tasa de migración neta a nivel regional (1988-1993)

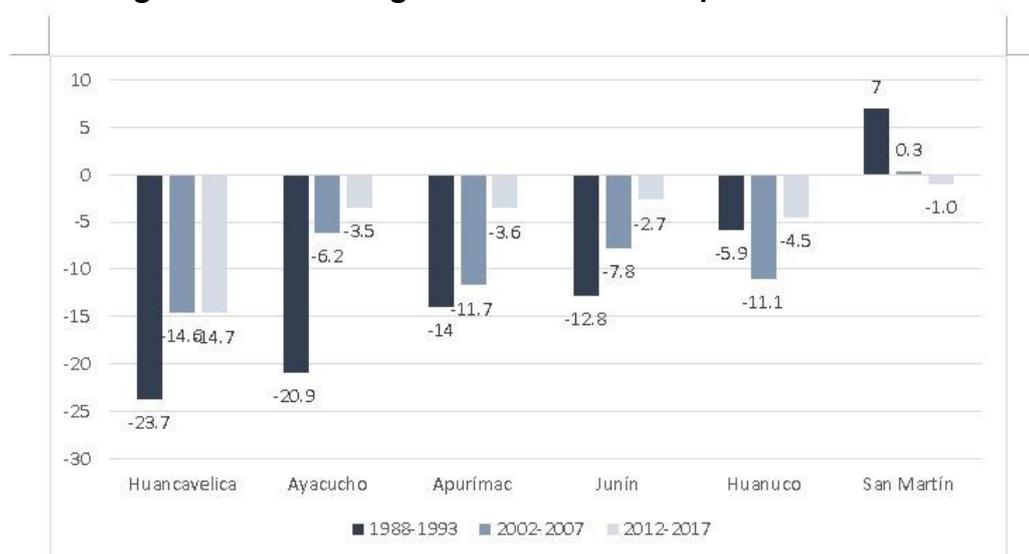


Fuente: INEI. Elaboración propia.

Una vez aminorado el conflicto, el gobierno de Alberto Fujimori, presionado por la cooperación internacional, comenzó a implementar programas en favor de esta población desplazada. Así surgió en 1993 el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR) que tenía como objetivo permitir y promover el retorno a los lugares de origen de dichas poblaciones. En retrospectiva, se conoce poco sobre el verdadero alcance de este programa social, aunque hay estudios que aseguran que solo alrededor de 68,000 personas volvieron a sus lugares de origen; es decir, un 16% de la población desplazada⁹¹. Si bien hay casos emblemáticos en la historia reciente, como la refundación del pueblo de Uchuraccay (Ayacucho), la mayoría conformó una fuerte organización social para exigir su derecho a la reparación colectiva dentro de sus lugares de destino.⁹²

Si repasamos cómo evoluciona la migración en estas regiones en particular encontramos un desarrollo dispar: regiones como Ayacucho y Junín han ido acortando su diferencia de entrada y salida migratoria, mientras que Apurímac y Huánuco recién redujeron la disparidad en los últimos años. De ellas, la región con la mayor tasa negativa en 2012-2017 es Huancavelica, caracterizada por altas tasas de pobreza en donde un promedio de 14 de 1000 personas migró hacia otro departamento en el tiempo señalado. A juzgar por los movimientos migratorios evidenciados por el INEI, el PAR no logró invertir la tasa de migración negativa pues, aunque la violencia había disminuido, la pobreza y la debilidad institucional persistían.

Tasa de migración neta de regiones más afectadas por el conflicto armado



Fuente: INEI. Elaboración propia.

91 Coronel, J. (1994). Movilidad campesina: efectos de la violencia política en Ayacucho.

92 Ramírez, I. (2018). Recibir la reparación. Aproximación a dos organizaciones de desplazados del conflicto armado interno en Lima y su acceso a las reparaciones colectivas. *Anthropologica* Vol. 36, No. 41, Julio-diciembre. Recuperado de: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S0254-92122018000200004&script=sci_arttext
 “La mitad teme más al hambre que al coronavirus

El eterno retorno

Hoy en día, el proceso ha virado y ahora, según datos del Ejecutivo, hay más de 167.000 personas empadronadas que desean salir de la capital y que piden ayuda a los gobiernos regionales para su traslado. Poco a poco la ecuación comienza a esclarecerse: personas migrantes o de familia en otra región del país, al perder su empleo (construcción de obras, comercio, manufactura, etc.) no tiene cómo pagar el alquiler de su habitación o simplemente para mantener a su familia o a sí mismo en la capital, toma la decisión de recurrir a su región de origen, haciendo una apuesta por reducir las probabilidades de sufrir hambre, que por un reciente sondeo sabemos que preocupa más que el propio virus la mitad de la población.⁹³

Justamente, es la migración hacia las zonas más vulnerables del país como Cajamarca, Ayacucho o Apurímac la que está costando más trabajo no solo en atender, si no en gestionar dentro de sus regiones de destino. La capacidad de implementar es reducida, y ya se evidencian dificultades entre gobernantes y población ante el temor de nuevos contagios causados por migrantes en provincias o distritos en los que aún no ha llegado la epidemia. En definitiva, así como muchas de las medidas decretadas por el gobierno en la crisis, la atención a las personas desplazadas pasa necesariamente por un proceso descentralizado, en donde son los gobiernos regionales los que han sido designados para las labores de empadronamiento, atención y seguridad de su población. ¿Son las mismas instituciones que fueron quebrantadas por el conflicto armado hace tres décadas estas que ahora se ven maniatadas en la gesta de garantizar salud a la ciudadanía o se ha evolucionado positivamente?

La nueva normalidad agudiza las falencias de nuestro Estado, que cojea particularmente en las regiones más azotadas por el periodo de violencia. El trunco proceso de descentralización en el que hemos estado inmersos durante este siglo requiere más que nunca la estrecha coordinación entre autoridades regionales con el gobierno central para solucionar estas falencias. Si bien uno de los principales problemas por solucionar es el cuello de botella que se forman en los albergues y a la entrada de las ciudades receptoras de la migración, también es necesario concebir un nuevo desarrollo descentralizado.

La migración causada por el conflicto armado no tuvo incentivos para regresar a sus territorios, pues no existían reformas de fondo que mitigaran el sufrimiento de la violencia y la pobreza a través de servicios de calidad. Las regiones evidenciadas siguen siendo polo emisor de migrantes debido a que sus brechas aún no se cierran, a diferencia de lo ocurrido en otros departamentos. El grupo de desplazados, en ese sentido, trae nuevas demandas que deben tenerse en cuenta evitar mantener el “eterno retorno” migratorio debido a las crisis, pues desnuda la precariedad del Estado para atender a las personas en tiempos de dificultades. ¿Podremos sostener una posible recuperación económica basada particularmente en las economías subnacionales junto a esta nueva inyección de migrantes? ¿Es desde la Sierra o las ciudades intermedias donde se podrá resistir a una epidemia, tal como imagina Huamán?

⁹³ “La mitad teme más al hambre que al coronavirus”. La República. 28 de abril de 2020.

Víctimas del periodo de violencia frente al COVID-19

[Iris Jave](#)

Investigadora IDEHPUCP

14 de mayo de 2020

Un vídeo recientemente elaborado por la ANFASEP⁹⁴ expone a las señoras, adultas mayores, víctimas de la violencia, en una situación de máxima vulnerabilidad: solas, en viviendas precarias, sin contar con servicios básicos de agua y alimentación, en medio del temor y la incertidumbre frente a una enfermedad desconocida. Ellas no han recibido el bono 380 que otorga el MIDIS ni el apoyo de su municipalidad, a cargo de distribuir canastas de alimentos a la población considerada en situación vulnerable. Para estas víctimas de la violencia, la situación no ha cambiado mucho desde los años 80 y en medio de la crisis del COVID-19 ello se hace más clamoroso.

Los esfuerzos del gobierno se han orientado a respuestas rápidas y eficaces. Sin embargo, al parecer los criterios para definir a la población beneficiaria de algunos municipios son distintos de los del MIDIS –como señala el vídeo desde Ayacucho-. Ello pone en evidencia la falta de información requerida para el diseño e implementación de políticas. Parece que el MIDIS no cuenta con información detallada de estos grupos de víctimas, quizá no por falta de voluntad, sino debido a la desarticulación que prevalece en el propio estado: para empezar, la falta de información unificada de los registros que permita obtener un perfil más elaborado de la población que requiere atención.

Bastaría mirar el Registro Único de Víctimas⁹⁵, creado en el 2006. Sin embargo, este no aporta información sobre la situación de pobreza en la que se encuentra la mayoría de las víctimas. Los criterios para acceder al Bono 380 son la situación de pobreza y la falta de empleo, entre otros. La CVR señaló que el 75% de las víctimas del conflicto armado interno está compuesto por población quechuahablante, proveniente de sector rural y pobre. Parece que esta situación no ha cambiado mucho y seguimos encontrando a las víctimas del periodo de violencia en la misma situación de hace más de 30 años.

Así nos enfrentamos una vez más a la doble afectación en las personas víctimas del CAI: a la pérdida de uno o varios familiares, el impacto psicosocial y la ruptura de su proyecto de vida, se suma la afectación de la pobreza. ¿Qué políticas corresponden a esta doble afectación? Las reparaciones, a cargo de la CMAN, fueron pensadas para atender a la condición de víctima. Si

94 Véase “Anfasep en tiempos de Coronavirus” <https://www.facebook.com/HijosyNietosdeAnfasep/videos/2946368465439499/?v=2946368465439499>

95 Para más información véase: <http://www.ruv.gov.pe/registro.html> “La mitad teme más al hambre que al coronavirus

las víctimas siguen siendo pobres, ¿les corresponden políticas de inclusión social? Si es así, ¿Cuál sería el contenido reparador que deberían tener las medidas dirigidas a garantizar el bienestar de las víctimas desde una óptica de desarrollo?

No se trata de priorizar el enfoque de desarrollo por sobre el de derechos, pues abandonar el sentido reparador afectaría el reconocimiento a la dignidad de las víctimas. Las políticas de desarrollo y de reparaciones deben plantear una relación complementaria, incorporando el componente de derechos de las víctimas, sin descuidar otros derechos fundamentales. La situación de emergencia nos recuerda esta doble afectación y la necesidad de reconocer la dignidad de las víctimas en tanto personas y ciudadanas.

La pandemia del olvido: una mirada a la situación de las mujeres afectadas por las esterilizaciones forzadas

[Andrea Carrasco](#)

Investigadora IDEHPUCP

14 de julio de 2020

A 15 días de iniciado el estado de emergencia nacional a raíz del COVID-19, la Asociación de Mujeres Peruanas Afectadas por las Esterilizaciones Forzadas (AMPAEF), integrada por asociaciones de Cusco, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, San Martín, Piura y Lima, denunció ante el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social la falta de información sobre la pandemia en sus comunidades y la no provisión de productos de prevención y cuidado por parte del estado. AMPAEF también denunció la escasez de productos de primera necesidad para su alimentación y subsistencia en el marco de distanciamiento social obligatorio, así como la exclusión y discriminación en la que se mantienen luego de más de 20 años desde que se pusiera en marcha el programa de esterilizaciones forzadas en el país, que marcó sus vidas para siempre.

Ante esa marginación, solicitaron la entrega del Bono de 380 soles para todas las víctimas de esterilización forzada, no solo las que se encuentran en el Registro de Víctimas de Esterilizaciones Forzadas-REVIESFO, sino también a aquellas personas incluidas en la denuncia fiscal vigente y en los propios registros de las organizaciones de víctimas. Asimismo, solicitan acceder a canastas de productos de primera necesidad, campañas informativas de prevención y cuidado frente a la pandemia, acceso a servicios de salud adecuados y la atención a situaciones de violencia de género y salud mental de las mujeres que fueron víctimas de unas graves violaciones a los derechos humanos, como las esterilizaciones forzadas, y que siguen siendo afectadas por violencia de género, pobreza, discriminación, entre otras situaciones que se intersecan.

Ante la falta de respuesta del Estado, el 28 de mayo reiteraron su pedido ante ambos ministerios. Solo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respondió e indicó que el pedido debía canalizarse al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, encargado de los subsidios monetarios entregados en el marco del estado de emergencia por el COVID-19.

Frente a ello, Melania Canales, presidenta de ONAMIAP, Organización Nacional de Mujeres Indígenas Amazónicas y Andinas del Perú afirma que:

Las mujeres víctimas de esterilización forzada, la gran mayoría mujeres indígenas, han sido olvidadas en esta pandemia. Ellas lograron que en el año 2015 se cree un registro, el REVIESFO, mediante el cual se les debiera brindar atención prioritaria en salud; sin embargo, sabemos que muchas de ellas a pesar de tener síntomas de COVID no tienen atención alguna en salud,

incluso dos hermanas han fallecido y otras se encuentran graves, y muchas de ellas ni siquiera conocen si pueden recibir los bonos del gobierno. El gobierno no solo les continúa negando una política integral de reparaciones, sino que ahora en plena pandemia no cumple con las obligaciones a las que se comprometió al crear el REVIESFO.

Los bonos universales, no han tenido nada de universales, no llegaron ni siquiera a las víctimas que están en situación tan vulnerables. Estos bonos deberían ser mensuales y llegar cuanto antes a las mujeres que realmente lo necesitan.

Hace un par de semanas, el Grupo de Seguimiento a las Reparaciones por Esterilizaciones Forzadas- GREF llamó la atención sobre el grave estado de salud e incluso el fallecimiento de mujeres afectadas por las esterilizaciones forzadas, la pobreza, el olvido y ahora por el COVID-19. Rosa Agustina Tapullima, mujer indígena de El Dorado, San Martín, murió en mayo de este año a causa del virus sin haber recibido ningún bono del gobierno y sin haber obtenido justicia y reparación tras haber sido esterilizada contra su voluntad hace más de 20 años.

En sus cartas, las mujeres de AMPAEF señalan que su pedido de atención y acceso a bonos no debería sustituir la Política Integral de Reparaciones que vienen demandando por largo tiempo. En ese sentido, realizan una distinción importante entre las reparaciones administrativas que deben recibir por haber sido afectadas por la política sistemática de esterilizaciones forzadas, la cual también constituye un delito de lesa humanidad, y los programas sociales a los que deben acceder por encontrarse en situación de pobreza.

Esta combinación de afectaciones debe ser entendida de manera complementaria a fin de tener una comprensión real de la complejidad de la situación en la que se encuentran. Esto debe llevar a pensar en la urgencia de implementar reparaciones transformadoras que les otorguen la condición de ciudadanas con la posibilidad de ejercer sus derechos en equidad y justicia social, y también -y más importante debido al contexto- debe conducir a brindarles finalmente algún tipo de apoyo, cualquiera sea el nombre o naturaleza que tenga.

Es claro que existe una relación entre la violación de derechos humanos de las que fueron víctimas durante el gobierno de Alberto Fujimori y su situación actual de vulnerabilidad, pobreza, de no inserción en la sociedad.

Podría decirse que el COVID-19 afecta a todas las personas por igual, pero eso no es exacto. Podría decirse que afecta derechos humanos como el derecho a la vida y la salud, que no tienen relación directa con violaciones sistemáticas a los derechos humanos cometidas durante regímenes no democráticos, por lo que la prioridad no es la atención de las personas víctimas de dichas violaciones. Sin embargo, el Estado peruano debió y debe adoptar medidas integrales, que no homogenice injustificadamente la situación de todos y todas las peruanas,

y que permita tomar en consideración el impacto diferenciado que la pandemia causa, sobre todo en personas sobre las cuales recaen distintas afectaciones que se intersecan, tales como la pobreza, la desinformación, la afectación a la salud y proyecto de vida tanto a nivel personal como familiar, la violencia basada en el género y la discriminación.

El pedido de las mujeres afectadas por las esterilizaciones forzadas no solo es justo y necesario; también es urgente, pues se trata de un asunto que involucra el derecho a la vida y a la salud de miles de personas cuya vida y salud ya habían sido perjudicadas. Muchas de ellas temen morir de hambre antes que a causa del virus. Muchas de ellas temen ser, una vez más, víctimas de violencia por el hecho de ser mujeres. Muchas de ellas temen seguir viviendo en el olvido.

Bicentenario y memoria

[Iris Jave](#)

Investigadora IDEHPUCP

28 de julio de 2020

Este nuevo aniversario patrio nos acerca a los 200 años de nuestra independencia. En esta fecha conmemoramos la lucha por la libertad del dominio colonial y la autonomía de una naciente república, y recordamos también las confrontaciones con que nace la república peruana: se proclamaría la primera carta constitucional con un parlamento formado por una élite que no toma en cuenta a la población indígena y un territorio que aún es escenario de guerras internas entre caudillos y tropas realistas. Esa desarticulación y esa exclusión nos han acompañado en estos 200 años y aún estamos lejos de revertirla. Según el Registro Único de Víctimas del periodo de violencia reciente en el país (1980-2000), cerca de 200 mil personas siguen esperando la reparación de sus derechos a la salud, la educación o la vivienda y, más ampliamente, un reconocimiento de su condición de ciudadanas.

En un país cuyos 100 primeros años de vida republicana se desarrollaron en medio de conflictos internos y golpes de estado, llegar a los 200 años sin resolver la deuda pendiente con nuestras víctimas del último conflicto interno es un severo llamado de atención a nuestra memoria colectiva.

El Santuario de la Memoria La Hoyada (Ayacucho), declarada obra emblemática con miras al bicentenario de la independencia, constituye un espacio de reconocimiento del Estado a sus ciudadanas y ciudadanos que perdieron algún familiar durante la guerra interna. Este espacio, ubicado al lado del antiguo cuartel N° 51 BIM, conocido como Los Cabitos, guarda terribles y tristes historias. De acuerdo con las investigaciones judiciales y con la Comisión de la Verdad y Reconciliación, entre los años 1983-1985 fueron enterrados en el terreno adyacente a esta instalación militar los cuerpos de víctimas de desaparición forzada y asesinato. Desde el año 2005, el Ministerio Público ha recuperado los restos óseos de 109 personas aproximadamente, entre hombres, mujeres y niños, de las cuales hasta la fecha se ha identificado solamente a once. En ese terreno se encuentra también el horno que habría servido para la incineración de los cuerpos con el fin de evitar su posterior identificación.

Este lugar constituye una enorme, y certera, representación simbólica de los costos de la exclusión y la confrontación en nuestra sociedad. Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, la mayoría de las víctimas del CAI (75%) era pobre, provenía del campo y tenía como lengua materna el quechua. Ese factor de exclusión y de agresión hacia nuestra propia población indígena es permanentemente cuestionado y aunque se intenta revertirlo aún prevalece en ciertos sectores. El Santuario pretende ser preservado como un testimonio de la desaparición

y asesinato de decenas de personas durante estos años, pero también como un lugar de construcción de identidad y autorreconocimiento de la población. Se trata, en particular, de las socias de la ANFASEP, mujeres que, al perder a sus esposos o hijos, asumieron una lucha constante para encontrar a sus seres queridos.

Estas mujeres buscan dar cuenta de su historia, sus demandas y su vínculo con la comunidad y el entorno. Crear un espacio de memoria implica generar una representación de acontecimientos, de historias, de testimonios a través de objetos o de lugares (sitios), y sobre todo conlleva un enorme sentido pedagógico. Así, para la ANFASEP, mirarse en esa historia se convierte en un desafío cuando buscan proyectarla a nuevas generaciones planteando el recuerdo -el hacer memoria- como un diálogo, como un espacio de participación, de interacción y de reconocimiento entre actores diversos a partir de su propia identidad como víctimas y, sobre todo, como ciudadanas.

En ese sentido, la lucha de las mujeres ayacuchanas por su reconocimiento como ciudadanas que han sido víctimas en un conflicto armado tiene un horizonte histórico incluso mayor: aunque la historia no se repite, en el Perú los periodos históricos no se cierran del todo: estas mujeres son la continuación de una lucha por la inclusión, incluso por el reconocimiento de su presencia física, de su imagen, de su voz, dos siglos después de fundado el Perú como Estado independiente.

Pueblos indígenas



Sobre la atención a personas indígenas en los servicios de salud frente a la emergencia nacional del Coronavirus

Gustavo Zambrano
Abogado y profesor PUCP

17 de marzo de 2020

La emergencia nacional frente al avance del coronavirus nos pone ante un enorme reto en materia de salud pública. La inmediata respuesta del aparato estatal es clave para (i) detener el avance del contagio, y (ii) que la atención a los casos confirmados sea la mejor. Pero en tiempo de crisis se evalúa también nuestra capacidad de acción frente a diversos escenarios. En el Perú la salud pública debe no solo responder a la situación, sino saber hacerlo con enfoques diferenciados frente a los grupos humanos en mayor situación de vulnerabilidad.

Uno de estos grupos son los pueblos indígenas. Hay varias maneras de atender a las personas de estos pueblos. Pero no se debe actuar solo sobre la base de sugerencias bien intencionadas sino desde hechos y datos. Lo pertinente es revisar de qué manera se planifica el trabajo de la salud pública como derecho desde un enfoque diferenciado para, por ejemplo, lograr los objetivos de detener el contagio y atender a las personas enfermas.

Partamos de un caso, a manera de ejemplo, para sugerir algunas ideas. El distrito de Colquemarca situado en la provincia de Chumbivilcas, en el departamento de Cusco, tiene una población total de 6,897 personas de acuerdo con el último censo nacional del 2017.⁹⁶ Este lugar es relevante en este momento dado que el 91,59% de la población de todo el distrito tiene como lengua materna una lengua indígena (probablemente sea el quechua), y a la vez el 93,41% se autoidentifica como perteneciente a un pueblo indígena (probablemente, el pueblo Quechua). Es uno de los distritos con los más altos resultados en ambas preguntas del censo nacional. Si bien en este distrito hay nueve (9) comunidades campesinas pertenecientes al pueblo indígena Quechua, los números que mostramos son de todo el distrito, y no solo de estas nueve localidades. Es decir, no todas las personas indígenas van a vivir en una comunidad, en este caso, campesina. Entonces, ¿de qué manera la información sobre el coronavirus y la atención de emergencias en los servicios de salud se está brindando en un distrito donde casi el 100% son indígenas (y hablan una lengua indígena)?

El ejemplo anterior replantea la manera como nos estamos viendo como país y, además, para efectos del presente artículo, llama a preguntarse cómo se han pensado e implementado los servicios públicos, como el caso de la salud, y cómo atiende el aparato estatal a las personas de pueblos indígenas ante emergencias como la que estamos viviendo.

⁹⁶ Véase: <http://censo2017.inei.gob.pe/>

Pasemos del caso particular al ámbito nacional. Luego de los resultados del mencionado censo, podemos afirmar que un cuarto de la población nacional, el 25,8% de las personas que viven en el Perú (6 millones), se ha autoidentificado como perteneciente a uno de los 55 pueblos indígenas que hay en el país. Además, el 16% del total de hablantes de 3 años a más de edad a nivel nacional aprendieron a hablar en alguna de nuestras 48 lenguas indígenas. De ese total, el quechua es la lengua más hablada con casi 4 millones de personas que la tiene como lengua materna (13,9% de la población nacional). Veamos el detalle de las cifras: los departamentos con mayor porcentaje de personas que se han autoidentificado como indígenas y que tienen como lengua materna una lengua indígena son como sigue:

Autoidentificación	Lengua materna distinta al castellano
Puno: 90.8%	Apurímac: 69,9%
Apurímac: 87%	Puno (68,9%),
Ayacucho: 81,5%	Huancavelica (64,5%),
Huancavelica: 80.9%	Ayacucho (62,7%)
Cusco: 76.1%	Cusco (55,2%).

Del total nacional, Lima es el departamento con mayor concentración de personas indígenas de todo el país con el 22.5% de individuos que se han autoidentificado como parte de alguno de estos pueblos (1 millón 346 mil 399 personas), seguido de Puno (14.3%). Además, Lima es el departamento con mayor número de hablantes de lenguas indígenas u originarias: más de 700 mil personas hablan quechua en Lima, estando la mayor concentración de sus hablantes en San Juan de Lurigancho (26% de la población de este distrito). Ante estos datos no es descabellado preguntarnos de qué manera ya se ha incorporado el enfoque intercultural en la atención sanitaria a nivel nacional, además de revisar cómo se están comunicando las acciones en materia de salud hacia esta gran parte de la población nacional. Por ello, nos preguntamos nuevamente cómo se está tomando, o se ha tomado en cuenta esta realidad. Ciertamente hay prioridades, pero no podemos dejar de lado la realidad en momentos como este.

Todo lo anterior se mueve en el plano de la prevención, escenario que nos permite prepararnos para afrontar la emergencia. Veamos un par de casos solo para revisar si se trabajó en su momento para así estar preparados para lo que viene pasando hoy. A manera de avance se cuenta con la Directiva Administrativa 261-MINSA/2019/DGIESP para la Adecuación de los servicios de salud con pertinencia cultural en el primer nivel de atención (es decir, en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPRESS que atienden al público en el ámbito nacional) aprobado mediante Resolución Ministerial 228-2019-MINSA el 07 de marzo del 2019. A un año de su emisión ¿qué tanto se ha implementado esta directiva? ¿se cuenta con indicadores que permitan conocer el grado o nivel de efectividad de dicha directiva? Por otro lado, el rol de los gobiernos regionales es clave para saber cómo atender la emergencia en zonas indígenas. Y es que los temas de atención de la salud de los pueblos indígenas no solo dependen del gobierno central (que establece las políticas y direcciones a seguir), sino

también de gobiernos regionales que tienen entre sus funciones, de acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la supervisión y ejecución de acciones frente a situaciones de crisis de salud (como las heladas, la lucha contra la anemia, y claro el coronavirus), e incluso tienen la facultad para la ejecución de proyectos de infraestructura como es la construcción de hospitales. Podemos difundir qué hacer frente al coronavirus, pero sin una atención con pertinencia cultural eso queda en buenas intenciones.

Otros análisis que podemos hacer con información de la Base de datos de pueblos indígenas del Ministerio de Cultura permiten entender más la situación nacional: El 11% de las personas que no saben leer o escribir (sea en su lengua originaria, pero sobre todo en castellano) y el 9% de personas que no cuenta con algún nivel educativo, son indígenas. Además, el 26% de las personas indígenas no cuentan con acceso a agua dentro de su vivienda y el 40% no cuenta con acceso a desagüe. Finalmente, el 20% de las personas que se han autoidentificado como indígenas en la Amazonía y el 28,4% en la zona andina no cuentan con seguro de salud. La emergencia exige como primer frente -efectivamente- informar a las personas indígenas sobre lo que tienen que hacer para que no se genere algún tipo de extensión del contagio. Pero las vulnerabilidades son varias y se entrelazan. Hay aún muchas personas indígenas que no han accedido un nivel educativo adecuado, lo cual las pone en desventaja frente al resto de la población nacional. Esta brecha es mayor en el caso de las mujeres indígenas. Además, son personas que no cuentan con agua potable ni cuentan con seguros de salud universal. ¿Cómo van a procesar la información para responder a la emergencia? Los programas sociales las pueden ayudar, pero no resuelven el problema, que es en última instancia estructural.

Para terminar, me gustaría decir que el problema está en qué tan preparados están los servicios de salud pública para atender los casos que se vayan a presentar cuando se trate de personas indígenas. Informemos, sí, en sus idiomas y rápidamente; pero recordemos que las brechas socioeconómicas son profundas. Además, sin servicios de salud que garanticen una adecuada atención diferenciada, los riesgos seguirán presentes, tanto para los casos de coronavirus, como para otros como el dengue.

Medidas urgentes en favor de los pueblos indígenas de la selva

Bruce Barnaby Rubio

Investigador IDEHPUCP

14 de abril de 2020

La emergencia sanitaria generada por el COVID-19 ha dejado en evidencia las múltiples fallas que como sociedad hemos permitido en diversos servicios públicos, sobre todo, en aquellos dirigidos a atender las necesidades de los grupos socialmente más vulnerables. Tal ha sido el caso de los pueblos indígenas, y en especial de las comunidades amazónicas.

Reconociendo que se trata de una problemática plural y diversa, esta nota se enfocará en aquellos problemas que hacen que las comunidades de la selva sean altamente vulnerables ante la emergencia sanitaria, como son el acceso de personas externas a sus territorios, la falta de una política adecuada de salud, y la dificultad para acceder a bienes de primera necesidad y programas sociales.

El primer punto está ligado a las actividades de explotación de recursos naturales que se dan en esas zonas. Si bien las actividades que son legales pueden tomar medidas para evitar contagios, lo cual debe ser estrictamente supervisado por el Estado, las actividades ilegales son un verdadero riesgo en tanto no acaten la cuarentena impuesta.

En segundo lugar, está la falta de una política de salud intercultural adecuada a las necesidades geográficas de una zona tan vasta como la selva. Las comunidades tienen problemas de acceso a insumos de higiene básicos como el agua potable (una situación especialmente grave en aquellas que sufren los efectos de la contaminación) o a utensilios como jabón, mascarillas o guantes. Asimismo, la respuesta frente a emergencias de salud se dificulta por las grandes distancias y los costos de los medios de transporte existentes (petróleo y acceso a los deslizadores).

Finalmente, se debe considerar las dificultades geográficas y la falta de adecuación cultural de los beneficios y programas sociales que existen de manera ordinaria, y de aquellos que se están otorgando de manera extraordinaria. El costo propio de la cuarentena es muy alto para comunidades que dependen de los bienes que consiguen en los pueblos cercanos, y de su actividad económica, muchas veces limitada a ingresos diarios no formales.

Estos tres factores han sido señalados desde el inicio de la crisis por diversos actores tales como la Defensoría del Pueblo⁹⁷, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)⁹⁸ o

97 Oficios N° 118-2020-DP/AMASPPI y N° 122-2020-DP/AMASPPI

98 Carta del 06 de abril del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

las propias federaciones y organizaciones representativas de pueblos indígenas. Sin embargo, hasta el momento, sólo se ha aprobado la Resolución Ministerial N° 109-2020-MC del 27 de marzo de este año (recién dos semanas después de haberse decretado el estado de emergencia a nivel nacional). Dicho esfuerzo resulta aún insuficiente para atender la problemática actual, sobre todo luego de confirmados los contagios en las provincias de Loreto (distrito de Nauta) y en Datem del Marañón (distrito de Barranca), puertas de entrada para muchas comunidades.

Expuesta la problemática, conviene que nos detengamos en exponer algunas de las acciones dirigidas a abordar esta crisis:

- Las organizaciones representativas y las comunidades se están organizando para evitar la presencia de personas ajenas en sus territorios, frente al insuficiente apoyo de las Fuerzas Armadas. Una política de control de vías de transporte debe considerar los riesgos que traen las actividades ilegales (violencia armada), y los riesgos propios de la falta de medidas de salubridad necesarias para evitar los contagios de los miembros de pueblos indígenas en los puestos de control.
- La traducción y adecuación de mensajes en lenguas indígenas realizadas por el Ministerio de Cultura. Para ello, se deben preferir medios alternativos que faciliten el acceso a esa información como spots difundidos a través de canales de radiodifusión o que sean entregados para ser reproducidos por los parlantes de las comunidades. Asimismo, es necesario que los facilitadores de salud de las comunidades adapten las recomendaciones a la realidad particular de cada comunidad.
- Sobre el acceso a políticas de prevención y atención en salud, los retos del Estado son grandes por su falta de capacidad y recursos para ello. Por ende, se debe buscar la coordinación intersectorial, y el apoyo de entidades privadas (ONGs y empresas) que faciliten el transporte aéreo y fluvial en esas zonas⁹⁹. Esto debería ser complementado con una acción específica del Estado que facilite puentes aéreos cuando sea necesario.
- El acceso a los beneficios sociales debe ser integral y adecuado a su contexto particular, y otorgado de manera que no pongan en riesgo de contagio a la población.¹⁰⁰ Asimismo, es importante pensar en estrategias para abordar las necesidades económicas de la población indígena post emergencia, considerando su situación en los programas de activación económica.¹⁰¹

99 Hay ejemplos de esa colaboración como el Instituto del Bien Común (IBC) se ha comprometido a facilitar deslizadores y combustible para trasladar a un centro de salud a pacientes con sospecha de infección del coronavirus. O empresas petroleras como Pluspetrol y Repsol que han ofrecido apoyar en el traslado aéreo de emergencias.

100 Para mayor detalle véase la carta abierta de AIDSESEP del 07 de abril.

101 Para mayor detalle véase la carta de las organizaciones representativas nacionales del 06 de abril.

Las acciones y políticas necesarias resultan un reto grande si se toma en cuenta la precariedad institucional preexistente a esta crisis. Por ello, es necesario crear mecanismos permanentes de coordinación entre el Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas, las organizaciones indígenas, y otros actores que puedan ayudar a fortalecer los mecanismos de prevención y atención (radios comunitarias, la iglesia, organizaciones de sociedad civil y empresas con incidencia en cada zona). Finalmente, el éxito de estas medidas, y de su adecuación a las necesidades de las comunidades, depende en gran medida de la participación activa de miembros de pueblos indígenas en su diseño e implementación.

“Ñuqa wasillaypim qipani”: la traducción indígena durante la pandemia

Luis Andrade

Doctor en Lingüística y profesor PUCP

21 de abril de 2020

“Ñuqa wasillaypim qipani”, en quechua cuzqueño. “Nuqa wayiichawmi taakuu”, en quechua ancashino. “Yo me quedo en casa”, en castellano. El mismo hashtag se ha repetido innumerables veces, en diferentes idiomas peruanos, durante las últimas semanas, como una de las estrategias centrales adoptadas por el Gobierno para frenar el avance de casos de COVID-19 y, de este modo, evitar el colapso del sistema de salud pública en medio de esta pandemia. Los mensajes destinados a los pueblos indígenas y los hablantes de lenguas originarias en afiches, cuñas radiales y microprogramas han enfatizado la necesidad del aislamiento en el hogar, siempre como la coda o parte final de cada pieza comunicativa radial o visual elaborada desde el Estado.

De entrada, dos cosas llaman la atención en esta importante iniciativa gubernamental: por un lado, la rapidez y la eficacia con que se han preparado las piezas y, por otro, la homogeneidad de los productos. Se trata de afiches en veinte lenguas y variedades, spots radiales en catorce idiomas para comunidades campesinas y nativas, microprogramas en doce lenguas y variedades, y videos en seis lenguas originarias, estos últimos preparados específicamente para pueblos indígenas de Loreto, región en que la pandemia ha cobrado ya nueve vidas.¹⁰² El Ministerio de Cultura, a través de su Dirección de Lenguas Indígenas (DLI), ha estado a cargo de su elaboración y difusión.

La resolución ministerial en la que se enmarca la iniciativa, emitida diez días después de decretada la cuarentena a nivel nacional, sorprende también por la ambición de sus propósitos, pues las acciones previstas incluyen, entre otras, “[b]rindar facilidades para la interpretación remota en lenguas indígenas u originarias a los establecimientos de salud que lo requieran para la atención de procedimientos sanitarios” dirigidos a hablantes de estos idiomas.¹⁰³ La interpretación remota por vía telefónica en estas lenguas aún no se encuentra reglamentada en el Perú, y los y las intérpretes aún deben ser capacitados en esta modalidad de mediación, para no hablar de las carencias de infraestructura apropiada en los hospitales y postas médicas regionales. Se trata, pues, de un desafiante camino aún no transitado, pero que puede ser

102 <https://www.gob.pe/institucion/cultura/campa%C3%B1as/872-acciones-contra-el-coronavirus-lenguas-originarias>

103 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-diversas-acciones-del-ministerio-en-el-marco-de-la-resolucion-ministerial-no-109-2020-mc-1865173-1/>

importante desarrollar en el futuro cercano justamente para afrontar situaciones como esta, en las que el desplazamiento físico a los centros de salud pondría en riesgo la salud y la vida de los y las intérpretes.

La rapidez y la eficacia con la que se han realizado las cuñas radiales, los videos y afiches se relacionan sin duda con la experiencia ganada por el citado Ministerio en la producción, supervisión y monitoreo de traducciones e interpretaciones en idiomas originarios, como parte del mandato que está cumpliendo desde hace años para atender en su lengua materna indígena a alrededor de 4,5 millones de peruanos y peruanas, según el censo nacional del 2017. Una red de traductores e intérpretes en las diferentes lenguas originarias se encuentra ya formada a partir de los catorce cursos de capacitación impartidos por la DLI. A raíz de ello, el país cuenta con 472 profesionales capacitados, que son hablantes de 37 de las 48 lenguas originarias oficialmente reconocidas (total que no incluye, hay que decirlo, a la Lengua de Señas Peruana, oficializada en mayo del 2010). Sin duda, esta es una novedad positiva, en medio de la gravedad de la pandemia; una novedad derivada de los arreglos institucionales realizados en el aparato estatal peruano a favor del respeto por los derechos de los pueblos indígenas después de ocurrida la tragedia de Bagua en junio del 2009.

De la mano con esta efectiva producción se observa también una homogeneidad saltante en los mensajes del conjunto de piezas preparadas, y ello no solo atañe al contenido, que es bastante simple y concreto, como debe ser en circunstancias como estas, sino también a la forma. Por ejemplo, la cortina musical que acompaña al spot radial número 1, que presenta la enfermedad en sus rasgos generales, muestra los mismos sonidos de guitarra pop urbana sin recoger las particularidades musicales específicas de los Andes o de la Amazonía. Ello no está mal en principio, si se piensa, en abstracto, en una asociación flexible entre las lenguas originarias y los sonidos de la modernidad global, pero, en este caso, los spots mencionados son los que están específicamente dirigidos a comunidades nativas y campesinas del entorno rural.

En un pronunciamiento público,¹⁰⁴ reconocidos investigadores de distintas disciplinas, que trabajan con diferentes pueblos y en diversas regiones de la Amazonía, han destacado la necesidad de garantizar la pertinencia cultural de la traducción en este contexto de salud tan desafiante, donde, más allá de los detalles de la forma, lo realmente apremiante es que los mensajes claves para la prevención lleguen con total claridad y sean efectivamente asumidos por la población. En dicha declaración, estos estudiosos y estudiosas han llamado a coordinar las estrategias de comunicación con las propias organizaciones indígenas “para una implementación adecuada que permita su difusión mediante las radios locales y gracias al uso de altoparlantes comunales”, por ejemplo. Desde el Ministerio se afirma, sin embargo, que tal

104 <http://www.noticiasser.pe/opinion/pronunciamiento-exigimos-acciones-urgentes-para-evitar-la-propagacion-del-covid-19-en>

coordinación sí ha existido, principalmente a través del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas; que los spots radiales efectivamente se han enviado a las emisoras más importantes de la Amazonía, y que este sector, en última instancia, ha estado hasta el momento supeditado a las directivas del Ministerio de Salud, la entidad responsable de brindar la información básica sobre la pandemia a toda la población peruana. Siendo pertinentes, las críticas deberían, pues, atender también a los desafíos de la gestión pública en medio de los apremios de una emergencia como esta.

En los últimos días se han confirmado dos casos positivos de COVID-19 en la comunidad shipibo-koniba de Puerto Bethel (Coronel Portillo, Ucayali),¹⁰⁵ mientras que en Loreto, una de las regiones más golpeadas, se han confirmado más de 350 casos y nueve fallecimientos en zonas urbanas, y existe el temor de que la pandemia se extienda entre las comunidades indígenas, entre otras razones, por la distancia entre estas y los establecimientos de salud, así como por las carencias de salud y nutricionales de sus miembros. Ante esta perspectiva, resulta urgente redoblar esfuerzos para optimizar los esfuerzos ya desplegados por autoridades, funcionarios y funcionarias, traductores/as e intérpretes, algunos de estos últimos no solamente alineados a las acciones ministeriales, sino también efectivos productores de mensajes a través de sus cuentas de redes sociales. Entre las iniciativas de la sociedad civil, destaca la iniciativa de verificación de contenidos sobre la pandemia en dos lenguas originarias, awajún y quechua, emprendida por Ojo Público.¹⁰⁶ Como señalan los y las firmantes del pronunciamiento, mejorar las estrategias de difusión sobre la base de los recursos y las redes locales constituye la columna vertebral de una prevención exitosa.

En relación con el necesario aprovechamiento de estos recursos, en el marco de un proyecto de investigación sobre traducción-interpretación indígena, he podido confirmar en los últimos años el enorme potencial que tienen, por ejemplo, las acciones de las dirigentas quechuas y aimaras del sur andino para aportar a las labores de traducción e interpretación estatales, recogiendo los saberes locales y utilizando las redes comunitarias de atención y cuidado que ellas manejan desde hace décadas. Mis colegas investigadoras y yo empezamos llamándolas “traductoras”, pero ellas mismas nos enseñaron que un mejor nombre para caracterizar su labor era el de “acompañantes”. Ojalá que las próximas acciones estatales basadas en la traducción indígena para ayudar a frenar la expansión de la pandemia sepan tomar en cuenta lo que los propios líderes y lideresas indígenas pueden aportar, mediante un acompañamiento clave – aunque no sea físico, lo que es imposible en estos días – a quienes más lo necesitan, en un momento crucial para la salud de todos y todas las peruanas.

106 <https://ojo-publico.com/1776/ojopublico-inicia-chequeos-del-covid-19-en-lenguas-indigenas?fbclid=IwAR0g9nWsUlzjgUVuyDZTn9x1-elqoQH992nORnPqPykDEGVHUmwcmMcu-V4>

Solidaridad con los pueblos originarios de la Amazonía: el rol urgente de la sociedad civil

[Mariella Villasante](#)

Investigadora asociada IDEHPUCP

21 de abril de 2020

La propagación del nuevo coronavirus COVID-19 en el país continúa a un ritmo similar al que ya hemos observado en otros países del mundo (actualmente deploramos más de 165 mil muertos, entre los cuales 80 mil en Europa). Luego de haberse circunscrito a las ciudades, en particular a Lima, la pandemia se difunde libremente a través de los viajeros que retornan a sus regiones de origen. Este proceso es ineluctable en el Perú, no solamente porque las medidas estatales de aislamiento social son cumplidas en modo muy relativo, según los sectores sociales y las regiones naturales, sino también porque la mayoría de los pobladores rurales de los Andes y de la Amazonía tiene un modo de vida colectivo que hace imposible adoptar el distanciamiento preconizado por las autoridades médicas y políticas.

En los últimos días, la Defensoría del Pueblo, la Asociación interétnica para el desarrollo de la selva del Perú (AIDSESP), la Comisión de pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos del Congreso¹⁰⁷, varias ONG y profesionales universitarios¹⁰⁸ han enviado mensajes al gobierno exigiendo que se envíe una ayuda humanitaria de urgencia a los pueblos amazónicos (véase Servindi). Esos mensajes son loables y ameritan toda la atención del gobierno. No obstante, creo que es necesario lanzar y escuchar otro llamado paralelo destinado a despertar las conciencias de los profesionales públicos y privados, y de los universitarios que trabajan con los pueblos originarios de la Amazonía, pues el Estado peruano y el gobierno del presidente Vizcarra no pueden afrontar solos la terrible y dramática crisis sanitaria que vivimos por la propagación del COVID-19.

En tanto antropóloga con una larga trayectoria de investigación y de publicaciones sobre la selva central, y en tanto ciudadana solidaria con los pueblos originarios amazónicos, quisiera aportar en esta nota algunas ideas que no han recibido todavía la atención ni de las autoridades estatales, ni de los universitarios, ni de los miembros de las ONG que trabajan en la Amazonía. Los pueblos originarios necesitan en efecto ser informados por las autoridades sobre el nuevo virus que causa la enfermedad pulmonar del COVID-19. Necesitan también recibir la ayuda

107 Véase <http://www.servindi.org/actualidad-noticias/12/04/2020/congreso-pide-al-ejecutivo-un-plan-mutuo-de-emergencia-para-la>

106 Véase el pronunciamiento de 306 profesionales comprometidos con la Amazonía y los pueblos indígenas, 16 de abril, <http://www.servindi.org/16/04/2020/exigen-acciones-urgentes-para-protger-pueblos-amazonicos>

humanitaria de urgencia en alimentos y en medicinas de base (que no pueden curarla, pero que ofrecen algún alivio). Ello no solamente lo deben recibir de parte del gobierno de Martín Vizcarra, sino también de parte de la sociedad civil que puede y debe colaborar concretamente en la lucha contra la epidemia tanto en la Amazonía como en todo el país.

El coronavirus COVID-19 en la selva peruana: acciones y demandas al gobierno

El nuevo coronavirus está circulando en varios departamentos amazónicos, en particular en Loreto (585 casos, 14 muertos), Ucayali (120 casos, 3 muertos), San Martín (94 casos, 1 muerto), Junín (155 casos, 1 muerto), Huánuco (83 casos), Madre de Dios (64 casos), Amazonas (55 casos). El 21 de abril se reportaban 16,325 casos y 445 muertos por el COVID-19 en todo el país.¹⁰⁹

El 18 de abril, la Defensoría del Pueblo de Ucayali anunció que había 73 casos confirmados de COVID-19 en Ucayali, y que se encontraron dos casos de contaminación en la comunidad shipibo-conibo de Puerto Betel. El 21 de abril, el MINSA anuncia que 121 personas están contaminadas, 21 están hospitalizadas, 8 se encuentran en UCI, y se lamentan 5 fallecimientos. El jefe de la Defensoría del Pueblo de Ucayali, Hugo Pari, ha solicitado al director regional de Salud de Ucayali que se les garantice atención médica hasta su completa recuperación. También solicitó varias medidas: que se haga pruebas de despistaje a todos los miembros de la comunidad para determinar el número de afectados; que se asigne un presupuesto para la prevención y atención de casos de COVID-19 en las comunidades; que el titular de la Dirección desconcentrada de Cultura de Ucayali coordine con la Dirección regional de Salud para informar sobre la nueva enfermedad a las comunidades nativas teniendo en cuenta las costumbres y tradiciones, y que se facilite un albergue en Pucallpa para instalar a los enfermos nativos.

En días anteriores, la jefa del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría, Nelly Aedo, había pedido al gobernador regional de Ucayali que se adoptara medidas para evitar que la enfermedad se propague a las comunidades, y que se difunda acciones de prevención en las lenguas originarias. Aedo señalaba también que había un tráfico fluvial intenso en los ríos navegables de la Amazonía, lo cual implica el traslado preocupante de muchas personas. De otro lado, recordando que Ucayali alberga más de 55 mil nativos, se solicitaba al gobierno regional que se implementara un plan de acción con enfoque intercultural (Servindi, 19 de abril)¹¹⁰. El 21 de abril, el MINSA anuncia que se ha creado un Comando regional de operaciones COVID-19 en la región Ucayali, presidido por el doctor Ángel Gutiérrez, vicegobernador de Ucayali¹¹¹. Las actividades deben comenzar esta semana.

109 Véase MINSA, https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp

110 Véase Servindi, <http://www.servindi.org/actualidad-noticias/19/04/2020/defensoria-exige-protoger-comunidad-de-ucayali>

111 MINSA, <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/126700-minsa-y-autoridades-de-salud-de-ucayali-conforman-comando-regional-de-operaciones-covid-19>

- El 7 de abril, la Asociación interétnica para el desarrollo de la selva del Perú (AIDSESP), principal organización de pueblos originarios amazónicos, ha emitido un pliego de acciones que el gobierno debería realizar (AIDSESP).¹¹² El presidente de AIDSESP, Lizardo Cauper, solicita que el gobierno impida que la pandemia “se desborde” en la Amazonía donde la población ya está debilitada por la anemia y otras enfermedades tropicales. Recordemos, en efecto, que desde enero de 2019 el MINSA lanzó una alerta por la reaparición de dengue, zika y chikungunya no solamente en la zona amazónica sino también en ciudades como Lima¹¹³. Actualmente se estima que hay 14 mil casos de dengue, sobre todo en Madre de Dios (2,600 casos) y Loreto (3 mil casos). Otros dirigentes nativos, como Lyndon Pishagua (ARPI, AIDSESP), han señalado que no existe todavía un plan nacional de ayuda a las comunidades amazónicas, y han pedido al Estado y a la cooperación internacional que los apoyen rápidamente (Servindi del 14 de abril).¹¹⁴
- El 6 de abril, el Grupo de trabajo sobre pueblos indígenas de la Coordinadora nacional de derechos humanos ha enviado un comunicado a la presidencia en el cual “exige medidas de protección a los pueblos indígenas u originarios ante la amenaza de propagación del COVID-19”. Los autores reconocen los esfuerzos del gobierno en las zonas urbanas, pero constatan que no se han tomado medidas entre los pueblos originarios. Consideran además que el MINSA “debe fortalecer y equipar a los equipos de salud con enfoque intercultural y tratar a la población afectada o en riesgo como establece el Convenio 169 del OIT”. Proponen igualmente: incluir representantes indígenas en los comités de gestión de la pandemia como recomienda la FAO (Organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación); distribuir 380 soles del fondo del MIDIS a las familias nativas; y el cese de las actividades mineras en territorios indígenas (CNDH, 6 de abril).¹¹⁵
- El 13 de abril, María del Carmen Sacasa, representante del PNUD en el Perú, publicó una nota sobre la situación de los nativos amazónicos en la que recuerda que AIDSESP convocó a más de 2,000 comunidades nativas a ratificar la cuarentena nacional cerrando el ingreso de foráneos para controlar la propagación del virus. Sacasa recuerda que la pandemia podría ser más devastadora para los pueblos nativos que no disponen de centros de salud decentes, y afirma que están coordinando con el Estado y con las organizaciones indígenas acciones de prevención ante el virus (PNUD, 13 de abril).¹¹⁶

112 Véase AIDSESP, <http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/noticia/Carta%20AIDSESP%207.4.20.pdf>
Ver también CAAAP, <https://www.caaap.org.pe/website/2020/04/07/aidesep-envia-al-gobierno-20-acciones-para-un-plan-de-emergencia-covid-19-en-la-amazonia-indigena/>

113 Véase MINSA, <http://www.hnhu.gob.pe/Inicio/wp-content/uploads/2016/03/AE001-DIRIS-LE-DENGUE-CHIC-Y-ZIKA-2019.pdf>

114 Véase Servindi, <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/14/04/2020/vizcarra-las-comunidades-nativas-no-estan-siendo-atendidas-como>

115 Véase CNDH, <http://derechoshumanos.pe/2020/04/cnddhh-exige-medidas-de-proteccion-a-los-pueblos-indigenas-ante-amenaza-de-propagacion-del-covid-19/>

116 Véase https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2020/supporting-peru_s-indigenous-people-in-the-fight-against-covid-1.html

- En fin, Amnistía internacional ha emitido un mensaje solicitando al Estado peruano que garantice los derechos humanos en el contexto de emergencia actual por el COVID-19. Y pide dar prioridad a la atención de las personas más vulnerables, entre las cuales se encuentran los pueblos indígenas (AI, abril, sin fecha).¹¹⁷

En primer lugar, podemos constatar que las demandas de la Defensoría del Pueblo, de la CNDH, del PNUD y de Amnistía internacional son laudables y pertinentes. No obstante, es preciso reconocer y aceptar con valentía y coraje que, como todos los países latinoamericanos y los países subdesarrollados del mundo (África y Asia), el Perú tiene capacidades muy limitadas y deficitarias para afrontar la pandemia de coronavirus COVID-19. No tenemos, en efecto, los hospitales, el personal médico y los servicios funerarios suficientes para todos los ciudadanos, y las vías de transporte son deficientes para llevar la ayuda humanitaria masiva a las zonas rurales del país, sobre todo a la Amazonía.

En segundo lugar, debemos tomar conciencia de que todos los pueblos originarios del mundo y de la Amazonía están afrontando un peligro de contagio masivo con consecuencias catastróficas, similares a aquellas que amenazan la vida de millones de personas pobres en todos los continentes. En esas condiciones, no es ni pertinente ni razonable exigir a nuestro gobierno que aporte una protección global a los pueblos nativos para afrontar la crisis sanitaria actual, pues ello está fuera de sus posibilidades reales. Con retraso y con dificultades, el gobierno ha empezado sus acciones para atender a las regiones amazónicas de acceso difícil; no obstante, es también indispensable la participación ciudadana. La posición de demanda constante al Estado, que carece de lucidez y de realismo, debe ser remplazada por una perspectiva responsable y generosa de ofrecimiento de lo que cada ciudadano puede hacer por su país.

Las respuestas del gobierno

El gobierno del presidente Martín Vizcarra ha reconocido la urgencia de reaccionar rápidamente a la pandemia, ordenando el aislamiento social y el cierre de fronteras el 15 de marzo. Desde entonces se han tomado varias medidas estatales de acompañamiento y de apoyo alimenticio a las familias pobres urbanas y rurales (Bonos de solidaridad). Estas respuestas son muy positivas y contrarias a aquellas tomadas en países vecinos como el Brasil, donde el nefasto presidente Bolsonaro se niega a aceptar la gravedad de la pandemia y, siguiendo el camino del funesto Trump, prefiere concluir la medida de distancia social y relanzar la economía, con todos los riesgos mortales que ello implica.

La situación de las comunidades de la Amazonía peruana no ha suscitado una atención especial hasta mediados de abril. Recordemos que según el III Censo de comunidades nativas de 2017, la población nativa amazónica es de 418,364 personas, repartidas en 44 grupos étnicos, e instaladas en 2,400 comunidades nativas ubicadas en 11 departamentos. La mayoría de las

¹¹⁷ Véase Amnistía internacional, <http://www.amnistia.org.pe/firma/coronavirus>

comunidades se encuentra en Loreto (1,170), luego en Ucayali (383), Amazonas (362), Junín (285), Pasco (183), San Martín (134), Cusco (100, Madre de Dios (37), Huánuco (22) Cajamarca (17) y Ayacucho (10). El pueblo ashaninka concentra el mayor porcentaje de comunidades nativas (520, 19%), luego vienen los Awajun (419, 15%) y los Kichwa (315, 11%). Las condiciones sanitarias de las comunidades son muy deficientes, solo 32% dispone de algún tipo de establecimiento, en mayoría simples postas de salud (92%), y centros de salud sin internamiento (5%). Las autoridades deben tomar en cuenta esos datos del INEI actualizados en 2017, y no aquellos del Censo de 2007 que considera un total de 332,975 nativos amazónicos¹¹⁸ (INEI III Censo de Comunidades nativas. Véase también Rumbo minero).¹¹⁹

El 14 de abril, el presidente Vizcarra declaró que esa falta de atención debe ser corregida “en el menor tiempo posible” (Servindi del 14 de abril).¹²⁰ Días antes, el 8 de abril, la Ministra de Cultura Sonia Guillén declaró que estaban elaborando un programa para llevar víveres a las comunidades nativas; recordando que las “epidemias han tenido impactos crueles en las poblaciones originarias”; y ello es muy cierto, pues en el primer siglo de la invasión europea 90% de la población originaria falleció en las Américas (Todorov, La conquista de América, 1982). Pero hay que precisar también que el COVID-19 es una enfermedad totalmente nueva en el mundo y ante ella los seres humanos no tenemos ninguna protección. Nuestro sistema inmunológico desconoce totalmente el nuevo virus de origen animal; en ese sentido, todos somos iguales y todos estamos expuestos a la contaminación y a la posible muerte por esta enfermedad inédita.

De otro lado, en una entrevista realizada por la ONG SPDA (Sociedad peruana de derecho ambiental) el 20 de abril, la ministra Guillén precisó que la ayuda de urgencia debe empezar a llegar a las comunidades nativas esta semana: “vamos a llegar con alimentos, abastecimiento, equipamiento para la salud”. El proceso, que debe durar algunas semanas, va a implicar coordinaciones con los ministerios de Defensa y Salud y estará centrado sobre la difusión de protocolos. Los Bonos rurales también serán distribuidos con ayuda de las organizaciones nativas. Los departamentos prioritarios por su importante población nativa son: Loreto, Amazonas, Junín, Ucayali, Madre de Dios. Este proceso debe ayudar también a la reactivación de la titulación de tierras y la seguridad jurídica de las comunidades (SPDA, 20 de abril).¹²¹ Se estima en efecto que 10% de las comunidades nativas no están reconocidas por el Ministerio de Agricultura, y 23% no tiene título de propiedad (Ojo Público, 19 de marzo de 2019).¹²²

118 El 8 de abril, la Ministra Sonia Guillén cometía el error de declarar que pensaban acercarse “al menos a 90 mil de los 330 mil ciudadanos originarios de la Amazonía” (Servindi).

119 Revista Rumbo minero, <https://www.rumbominero.com/noticias/economia/inei-en-peru-existen-mas-de-9-mil-comunidades-nativas-y-campesinas/>

120 Véase Servindi, <http://www.servindi.org/actualidad-noticias/14/04/2020/vizcarra-las-comunidades-nativas-no-estan-siendo-atendidas-como>

121 Véase SPDA, <https://www.actualidadambiental.pe/entrevista-ministra-de-cultura-explica-como-se-llevara-ayuda-a-pueblos-indigenas/>

122 Véase Ojo Público, <https://ojo-publico.com/1112/censo-inei-el-33-de-comunidades-nativas-y-campesinas-senala-tener-conflictos-por-la-tierra>

El rol central de la sociedad civil peruana en la selva

He planteado anteriormente (Villasante, 14 de abril)¹²³ que la sociedad civil peruana (sobre todo los jóvenes universitarios, las clases medias y altas, las ONG y las iglesias), debe asumir su tarea solidaria para apoyar a los que lo necesitan, y ser capaz de organizarse en las distintas regiones, con el apoyo de las Municipalidades, para recolectar alimentos y medicamentos de base destinados a ser distribuidos a las familias necesitadas. La solidaridad debe ser concretada también por el sector empresarial nacional e internacional que labora en nuestro país y que tiene beneficios suficientes para mostrar su responsabilidad moral ante la pandemia en países subdesarrollados como el nuestro.

La situación de los pueblos originarios de la Amazonía peruana es catastrófica desde fines del siglo XIX. Ningún gobierno ha aportado protección sanitaria, educativa o económica ni siquiera a las regiones azotadas por la guerra interna como es el caso de la selva central. En un libro reciente, he demostrado la situación de desestructuración social que atraviesan los Ashaninka y Nomatsiguenga que han sufrido en los campos totalitarios senderistas y por la represión indiscriminada de las Fuerzas Armadas y de la Policía, y la ausencia casi total del Estado (Villasante 2019).¹²⁴ ¿Algún gobierno ulterior a la caída del dictador Fujimori en noviembre de 2000 ha promovido el desarrollo durable de esas comunidades? No, ninguno. En el contexto actual de pandemia, el Estado peruano representado por el gobierno de Vizcarra ha anunciado que las medidas de protección deberán extenderse rápidamente a las comunidades amazónicas. Esperemos que así sea. El Estado deberá tomar también medidas conexas para controlar drásticamente la deforestación (147 mil hectáreas en 2019, más de dos millones de hectáreas entre 2001 y 2018)¹²⁵ y la extracción minera y petrolera que tanto daño causan al medioambiente y a la vida de los pueblos originarios, favoreciendo las enfermedades tropicales transmitidas por los zancudos *Aedes* (paludismo, dengue, zika).

En ese contexto, la sociedad civil comprometida con los pueblos originarios de la Amazonía, es decir las ONG que forman parte del Grupo de trabajo sobre pueblos indígenas de la CNDH, los universitarios (antropólogos, abogados) y las ONG que trabajan en la selva peruana, y todos los ciudadanos interesados, deben asumir su responsabilidad moral y su solidaridad personal en esta crisis sanitaria, y empezar a organizarse en coordinación con las autoridades nacionales,

123 Véase <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-solidaridad-en-tiempos-del-coronavirus-el-caso-del-peru/>

124 Villasante, 2019, *Violencia política en la selva central del Perú. Los campos totalitarios senderistas y las secuelas de la guerra interna entre los Ashaninka y los Nomatsiguenga*, Lima, Tarea, COMISEDH. Véase la presentación: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/se-presenta-libro-la-violencia-politica-en-la-selva-central-del-peru-1980-2000/> Véase también <https://revistaideele.com/ideele/content/la-violencia-pol%C3%ADtica-en-la-selva-central-del-peru-1980-2000>

125 Véanse los datos del Ministerio del Ambiente, <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/70707-cop25-bosques-amazonicos-del-peru-redujeron-su-deforestacion> y <https://www.trt.net.tr/espanol/ciencia-y-tecnologia/2020/02/02/la-deforestacion-en-peru-alcanzo-las-147-000-hectareas-en-2019-1351277>

regionales y locales, y junto con los dirigentes nativos. Una acción importante será el recojo de fondos económicos para comprar alimentos y medicamentos, que puede lanzarse a partir de cuentas bancarias nacionales e internacionales para poder recibir aportes del extranjero. Estos fondos pueden ser administrados por un comité de ayuda de urgencia que publique sus actividades en un sitio internet institucional que garantice la total transparencia de las actividades financieras y distributivas. Esta acción humanitaria es de corto y de largo plazo, pues la crisis va a durar varios años. La ayuda de la sociedad civil local, regional y nacional puede ser decisiva para que los pueblos originarios logren mejorar sus condiciones de vida y su inclusión en la nación peruana conservando sus especificidades culturales.

Reflexiones finales

- La pandemia de coronavirus es nociva para las sociedades humanas, pero, paradójicamente, ha traído consigo un efecto positivo: los Estados modernos están asumiendo un rol social que no tuvieron antes. El gobierno actual ha tomado conciencia de las deficiencias del país y de las tareas urgentes de creación de estructuras de salud y de educación decentes. La sociedad peruana deberá también desarrollar una solidaridad real, más allá de las pertenencias étnicas y de clase social, para poder afrontar los efectos económicos y sociales de recesión que van a durar varios años. El empobrecimiento de todas las sociedades será mundial, y tendremos que reinventar otras maneras de vivir y de trabajar totalmente nuevas.
 - Los pueblos originarios amazónicos ya estaban agobiados por los problemas de sobrevivencia económica y tenían un acceso muy limitado a la educación y a la salud pública. Esta pandemia representa una amenaza inédita para ellos y empeora su situación de exclusión socioeconómica y de pobreza estructural. Sin embargo, estoy convencida de que todos aquellos que trabajamos con ellos – desde la academia, desde el Estado, o desde las ONG – podemos y debemos participar activamente en la ayuda humanitaria de urgencia que tanto necesitan en estos tiempos de temor y de duelo. Luego vendrán tiempos mejores. Podemos esperar, en efecto, que la toma de conciencia de nuestras grandes carencias en salud, educación y empleo formal favorecerá una mejora de los servicios del Estado para beneficio de todos los ciudadanos peruanos, incluidos los pueblos originarios amazónicos del Perú.
-

Más allá de la pandemia



Los intelectuales y la recuperación de la política

Salomón Lerner Febres

Presidente emérito IDEHPUCP

27 de julio de 2020

Nos encontramos exactamente a un año de conmemorar el bicentenario del nacimiento del Perú como república independiente. No se puede decir, lamentablemente, que en esos dos siglos hayamos constituido una sociedad humanamente acogedora o, en términos políticos, una democracia. Enfrentamos una enorme diversidad de injusticias, de falencias materiales, de vulneraciones a los derechos de todos. Y un aspecto especialmente inquietante de esta realidad es que, al parecer, hemos dejado de preguntarnos y de reflexionar críticamente, creativamente, sobre el camino recorrido y sobre las metas por alcanzar. El Perú cumple estos dos siglos de vida independiente experimentando un profundo divorcio entre la vida pública –y, en particular, la política– y el mundo de las ideas, del pensamiento. Es necesario, por ello, preguntarse cuál es el papel que deberían cumplir los intelectuales en el nuevo siglo de vida que iniciaremos pronto.

Históricamente, en el Perú se ha asignado a los intelectuales la misión de esclarecer el sentido de un proyecto nacional. Hasta hace poco el nombre de ese proyecto era “democracia”. Y quizá lo sigue siendo, pero hoy resurgen (no solo en el Perú) voces que postulan sin escrúpulos la negación de derechos, que reivindicán el racismo y la marginación, que reclaman subordinar el Estado a las iglesias, y que hablan de democracia solo para distorsionar su sentido. Por otro lado, las ideas de democracia y desarrollo han sufrido una corrupción por la cual la democracia es entendida como el ejercicio arbitrario de los cargos obtenidos mediante votos y el desarrollo se ha convertido para las élites gobernantes y empresariales en preservación de los equilibrios macroeconómicos y en la generación de empleos en condiciones premodernas de explotación.

Por eso, defender desde el mundo intelectual una noción de democracia con contenido crítico, equitativo, incluyente constituye una urgencia renovada. El papel de los intelectuales vuelve a ser el de propulsores de una idea. Pero esta no será, ya, esa idea minuciosamente normativa, repleta de contenidos y determinaciones, de los pensadores de los siglos XIX y XX, propia de una época de mayor autoconfianza y de una menor sensibilidad a las diferencias culturales del país. La tarea de hoy es más general: restaurar la imaginación política en el país; es decir, proponer una autocomprensión del Perú en la que la discusión sobre los fines vuelva a tener sentido, y donde la deliberación ideológica organizada anteceda a la toma de decisiones que afectan a la mayoría de la población, decisiones que hoy se imponen como si fueran leyes de la naturaleza en lugar de lo que verdaderamente son: visiones del mundo, prejuicios e intereses de un grupo social en particular.

Es necesario mencionar otro terreno en donde aparecen condensados todos los dilemas políticos y morales que el Perú debe reconocer y afrontar al iniciar otro siglo de vida: la historia de la violencia y, junto con ello, la voluntad de las elites políticas y económicas de ignorar esa historia y de seguir gobernándonos como si ella no hubiera tenido lugar; como si la única verdad posible fuera la que esas elites postulan, a saber: que una vez hubo un movimiento subversivo salido de la nada que amenazó la secular concordia y bienestar de los peruanos, frente a lo cual el Estado, en defensa de ese orden ejemplar, tuvo inevitablemente que imponer la paz a sangre y fuego, desconociendo los derechos de los peruanos, matándolos y torturándolos por su propio bien, tras lo cual, ahora, sólo cabe voltear la página y seguir nuestro camino.

Ese relato fue desautorizado por el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que se propuso restaurar la verdad y mediante ella reactivar nuestra imaginación moral y política sobre nuestra memoria colectiva. Y, sin embargo, esa verdad está lejos de haber ganado la batalla contra la memoria autoritaria, injusta, excluyente y racista que prefieren las elites del país.

Hay ahí, por tanto, un campo en el cual los intelectuales peruanos tienen una tarea. Pero no es tarea solamente de los que elaboran ideas e interpretaciones del país, sino también quienes trabajan con esas ideas y con el lenguaje público, especialmente periodistas y educadores. Pero es en estos ámbitos donde hoy en día existen menos motivos para el optimismo, ya sea porque el periodismo – incluso, en ocasiones, el que se concibe más serio y cuidadoso – se aferra a la lógica del escándalo y la superficialidad, ya sea por el desinterés del Estado en incorporar los mensajes de ese relato verídico sobre la violencia – lecciones cívicas y morales, de compasión humana y respeto ciudadano – en la formación de los maestros y por tanto en la de los niños y jóvenes del país.

Ahora bien, el problema de la violencia y la cuestión de la democracia no son las únicas ventanas para observar el problema que planteo, es decir, a la cancelación de la imaginación política en el país. Lo es, también, el problema del desarrollo o, más específicamente, la manera como esa idea se ha reducido y desfigurado. En efecto, la idea del papel del Estado, las nociones sobre las decisiones públicas en materia económica, la comprensión de lo que ha de ser el empleo, todo ello y mucho más ha quedado subordinado en los últimos tiempos a un ideal de rentabilidad privada con mínima redistribución, cuyos promotores – políticos, líderes empresariales, tecnócratas, periodistas con aspiraciones de tecnócratas – ya ni siquiera se dan el trabajo de disfrazar como metas de interés público.

En ciertos casos, cuando se quiere dar cierta dignidad intelectual a esas ideas impuestas sin discusión, se las presenta como propias del liberalismo. Ellas son, sin embargo, una deformación y una caricatura del liberalismo, así como lo son del desarrollo. El liberalismo constituye una tradición intelectual cuyos orígenes se confunden con los de los derechos ciudadanos y políticos y cuya historia está asociada a la defensa de los más débiles, a la protección de las minorías y al repudio de toda forma de privilegios heredados y de abusos de las posiciones de dominio tanto económico como político.

Esta desfiguración del liberalismo en el Perú es deplorable, pues se podría decir, justamente, que para la restauración de la imaginación política en el país se precisa, entre varios elementos, una verdadera intelectualidad liberal, que ayude a las otras tradiciones a rescatar el universo mental de la modernidad.

Se podría sostener que nuestro mundo actual de privilegios inmoderados y de exclusiones terribles, de desprecio de la ley salvo cuando se la puede invocar en beneficio propio, de impunidad para atroces violaciones de derechos humanos, de incompreensión de la democracia como un sistema para limitación del poder, implica una forma arcaica de ver el mundo.

Frente a ella, la restauración de una idea moderna del Perú – y en tanto moderna, respetuosa de las diferencias – aparece como una tarea del quehacer intelectual. Pensar sobre la modernidad peruana sigue siendo una ocupación urgente, sobre todo en relación con los temas que he mencionado antes: cómo asumir y enfrentar el legado de la violencia; cómo, a partir de las amargas lecciones que ella nos ha dejado podemos imaginar una verdadera vida democrática y cómo emancipar nuestra idea del desarrollo de parámetros economicistas reductores y liberarla de la camisa de fuerza tecnocrática en que hoy está atrapada.

Para abordar esas tareas es necesario recuperar el papel del intelectual como mala conciencia de su época, según quería Sócrates, es decir, como permanente fiscal de los poderes establecidos e impugnador de las ideas recibidas. No es, ciertamente, la única forma como los intelectuales asumen su papel. Sabemos bien que, en la historia del Perú, e incluso muy recientemente, ha habido intelectuales contentos con ser corifeos del poder político y para avalar incluso sus crímenes más terribles y sus estafas más descaradas. Sin embargo, esta identificación del intelectual como aquel que vive en libertad y por ello práctica cotidianamente la crítica es la única que puede servir para llevar adelante esa restauración de la política que he mencionado. Restaurar la política significa recuperar la reflexión y la discusión sobre la validez de los fines y la licitud de los medios. Y el Perú bicentenario solo recuperará el rumbo cuando recupere esa discusión.



Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 / 7501
ideh@pucp.edu.pe
<http://idehpucp.pucp.edu.pe>



ISBN: 978-612-4474-06-4



9 786124 474064