PERÚ

Jake Dizard

CAPITAL: Lima
POBLACIÓN: 28.4 millones
INGRESO NACIONAL BRUTO PER CAPITA: US$ 2,650

VALORACIÓN	2005	2007
Rendición de cuentas y voz pública	4.65	4.30
Libertades civiles	4.64	4.43
Estado de Derecho	3.84	4.07
Anticorrupción y transparencia	3.21	3.49

Nota: la puntuación está basada en una escala de 0 a 7, en la cual 0 representa un sistema más débil mientras que 7 representa más fortaleza.

INTRODUCCIÓN

El 28 de julio de 2006, el presidente Alejandro Toledo finalizó sus cinco años como timonel de la frágil democracia peruana. En tanto sucesor del autoritario gobernante Alberto Fujimori, se esperaba que Toledo promulgara las profundas y necesarias reformas para elevar los estándares de vida y consolidar la democracia en Perú. Pero al término de su mandato, Toledo prácticamente había perdido su habilidad para fijar la agenda política y casi fue acusado constitucionalmente. A pesar de casi cinco años completos de crecimiento económico promediando más del 5%, ha habido sólo una ligera disminución de las tasas de pobreza y un débil crecimiento del empleo. A Toledo se le asignó una dura tarea. Factores estructurales, históricos y políticos hacen que gobernar al Perú sea difícil e impredecible; siempre hay tensión social, las instituciones no están suficientemente desarrolladas y la cultura política es anómica. Nunca se cuestionó el compromiso de Toledo con la democracia, pero sus habilidades como líder fueron ampliamente criticadas. A pesar de los logros económicos, algunas notables reformas y el mantenimiento de la democracia, los cimientos de la estabilidad peruana continuaron siendo débiles.

A primera vista no parecía que el sucesor de Toledo, el ex-presidente Alan García, fuera el candidato que podría prosperar en un ambiente de campaña dominado por la desilusión con el Gobierno. Después de todo, durante su primer mandato, entre 1985 y 1990, la economía colapsó, una guerra civil de mediana intensidad alcanzó su *peak* y la corrupción y los abusos a los derechos humanos eran endémicos. Sin embargo, durante los años posteriores a su salida del sillón presidencial, García se mantuvo como un político avezado que proyectaba una atractiva imagen de autoridad en comparación con el indeciso Toledo. Resultando segundo después de Toledo en las elecciones de 2001, García encontró en la campaña de 2006 un oponente ideal en la persona de Ollanta Humala, un furibundo candidato anti-sistema que emergió desde la voz de los peruanos

descontentos. Si bien Humala aseguraba ganar en primera vuelta, el temor a la inestabilidad –o incluso, el autoritarismo- que inspiraba, permitió a García aparecer como la opción más segura, lo que fue suficiente para que ganara la presidencia con un 52 por ciento de los votos.

La ineficacia del Estado peruano para realizar las tareas fundamentales de gobierno, desde hacer justicia hasta abordar la arraigada pobreza, es una de las causas principales del descontento que firmemente expresan los peruanos cuando se aplican encuestas en relación a sus actitudes hacia la democracia. Los problemas cotidianos, que incluyen delitos, cesantía y corrupción son permanentes recordatorios de las deficiencias del Estado. Sin embargo, también se expresan otras preocupaciones menos tangibles. El más amplio es el tema de la exclusión que, en el contexto peruano describe, esencialmente, la falta de integración entre sectores que han sido históricamente excluidos (tanto étnicos como socioeconómicos) y la restante porción del Estado, sociedad y economía peruanos que es relativamente moderna y, en su mayoría, urbana. La candidatura desconocida de Humala –y su cuasi victoria- en las elecciones de 2006 fue un síntoma de la insatisfacción no sólo con los candidatos, sino con el modelo político completo ofrecido por la actual clase dirigente.

Sin embargo, en 2007 Perú parece estar en una situación de oportunidades reales. A pesar que el crecimiento económico no ha creado muchos puestos de trabajo y está basado fundamentalmente en los altos precios de las materias primas (*commodities*), seis años de expansión sellados con un crecimiento del 8 por ciento del PIB en el 2006 ha llenado las arcas fiscales, otorgando la novedosa posibilidad de planificar estratégicamente. La descentralización, un arma potencialmente poderosa para cerrar la distancia entre ciudadanos y el Estado, ha sido replanteada y es vista con entusiasmo por los ciudadanos. La aprobación al presidente García se mantiene por sobre el 50 por ciento, aun cuando en una encuesta de marzo de 2007 casi el 80 por ciento de los peruanos respondió que el presidente había cumplido poco o nada de las promesas de campaña[1]. Pareciera que el Gobierno de García tiene la misma oportunidad para mejorar las vidas de los ciudadanos peruanos que cualquier otra administración de las décadas recientes.

No obstante lo anterior, existen buenas razones para ser cautelosos con el nuevo Gobierno. A pesar de mejoras generales sustanciales desde el fin de la guerra civil y la caída de Fujimori, las instituciones aún son débiles. El discurso inaugural del Presidente García se destacó por no hacer mención alguna acerca de los derechos humanos o asuntos vinculados a la anticorrupción, generando dudas acerca del deseo del Gobierno de enfrentar la arraigada impunidad. Las detalladas recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en su mayoría no han sido implementadas. Además, los miembros del partido de García, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), han demostrado tener poca paciencia con la sociedad civil y sólo una mezquina inclinación a cooperar en la resolución de los abusos a los derechos humanos cometidos en el pasado. Incluso el Primer Ministro Jorge del Castillo, considerado como un moderado, se ha referido a los abogados de las víctimas como "tontos útiles del Senderismo". Las tendencias personalistas del presidente García son evidentes y su visión

general para los próximos 5 años es aún poco clara; la ausencia de una oposición coherente implica que será difícil frenar sus instintos populistas o forzar temas en la agenda que el APRA preferiría no enfrentar.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y VOZ PÚBLICA

Leyes electorales y elecciones justas y libres: 5.50
Gobierno efectivo y responsable: 3.50
Participación cívica y monitoreo ciudadano: 3.33
Independencia de la prensa y libertad de expresión: 4.88
Promedio de la categoría: 4.30

En general, tanto la primera como la segunda vuelta de las elecciones peruanas para el Congreso y la Presidencia de 2006 cumplieron con los estándares internacionales en relación a elecciones libres y limpias. El sufragio es universal y obligatorio, y la concurrencia, en ambas vueltas, alcanzó el 90 por ciento. La Organización de Estados Americanos calificó la elección de abril, la que reunió la elección tanto legislativa como la primera vuelta presidencial, como "muy positiva" así como "ordenada y dignificante" [2]; en tanto que la votación de junio, para la segunda vuelta presidencial, fue considerada como "tranquila, ordenada y transparente"[3]. La principal dificultad que notaron los observadores fue el persistente problema de los peruanos que carecen de documentos de identidad, lo que pudo haber disminuido el electorado en casi un millón de votantes[4].

Las elecciones son conducidas por un sistema tripartito de entidades electorales. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es responsable de la inscripción de los votantes; la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) administra el proceso electoral y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) resuelve las preguntas y cuestionamientos legales vinculados a las elecciones. Aunque muchos analistas apoyan los órganos separados en tanto entes más especializados y efectivos, otros –en particular el JNE- argumentan que el sistema lleva a la duplicación de esfuerzos e ineficiencias de costos y que la ONPE (y posiblemente el RENIEC) debieran fusionarse en un solo cuerpo liderado por el JNE. Durante las elecciones de 2006 surgieron tensiones entre el JNE y la ONPE respecto al diseño de la votación así como el registro de los partidos y los candidatos. A inicios de 2007 el Congreso, con el apoyo del presidente García, presentó un proyecto que fundiría ambas entidades.

Las elecciones parlamentarias se celebran conjuntamente con la primera vuelta de la elección presidencial y se realizan a través de una representación proporcional de lista abierta, siendo el número de congresistas para cada departamento determinado por la población. Ningún partido obtuvo la mayoría en las elecciones de 2006; el grupo legislativo más grande correspondió a la oscilante alianza entre la Unión por el Perú (UPP) y el Partido Nacionalista Peruano (PNP) de Humala, que obtuvo 45 escaños. El APRA resultó segundo con 36; otros resultados importantes fueron para la Unidad Nacional (UN) con 17 escaños y la fujimorista Alianza para el Futuro con 13. La elección representó la primera en que a los partidos políticos se les exigió alcanzar al menos el 4

por ciento de la votación nacional. Si ningún candidato gana la mayoría en primera vuelta en la elección presidencial, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos con más votos; en 2006 estos fueron Humala y García.

Durante las elecciones locales y regionales del 18 de noviembre de 2006 se registró gran violencia. En casi dos docenas de distritos hubo protestas en las que se saquearon locales de votación y se quemaron urnas. La violencia fue adjudicada a votantes molestos con el efecto de los "votos golondrinos", o votos emitidos por electores que habían trasladado su lugar de registro durante la campaña. Más tarde, la ONPE reconoció que no tuvo tiempo suficiente para analizar apropiadamente las direcciones en las listas de los registros de votación[5].

En Perú, las oportunidades para hacer campaña no presentan obstáculos a los partidos políticos y las limitaciones para hacer campaña son auto-impuestas, ya que pocos partidos tienen el alcance geográfico, la estructura organizacional y la coherencia ideológica para resultar atractivos a lo largo y ancho del país. Sin embargo, el auge y declive de los partidos suele ocurrir de manera orgánica y la rotación de los partidos en el poder es la regla. Por décadas los partidos peruanos en el poder han sido medios para el personalismo presidencialista; con la excepción parcial del APRA. En general, una vez que un líder de partido ya no es presidente, la fortaleza de ese partido se ve reducida. El partido Perú Posible de Toledo es un buen ejemplo: en 2001 obtuvo 47 escaños y en 2006, sólo 2. La serie de partidos "instantáneos" de Fujimori y la incapacidad del APRA para competir seriamente para la presidencia sin Alan García en la lista es considerada una de las principales razones de la inestabilidad política y la incapacidad de Perú para impulsarse hacia la consolidación institucional.

Las leyes de financiamiento electoral han sido fortalecidas debiendo, todos los candidatos, hacer públicas las donaciones recibidas. Sin embargo, la oficina electoral carece de recursos suficientes para investigar de manera adecuada todas las denuncias, y el uso de testaferros (terceras personas) es considerado común. En la campaña de 2006 Humala fue acusado de recibir fondos del Gobierno venezolano, si bien esa acusación no ha sido confirmada. La existencia de dineros provenientes de fuentes ligadas al narcotráfico llevó a la exclusión de varios candidatos en las elecciones locales y regionales. Con recursos generalmente escasos, los partidos reclutan a candidatos que puedan autofinanciarse y contribuir al partido; aquellos que puedan contribuir más son colocados más alto en la lista del partido[6].

Si bien Perú tiene un sistema presidencialista fuerte, el poder ejecutivo no ejerce un control absoluto sobre las ramas legislativa y judicial. Históricamente, a los presidentes se les han otorgado amplios poderes de decreto por parte del Congreso, pero durante el período presidencial de Toledo el porcentaje de leyes promulgadas a través de decretos disminuyó de manera significativa[7]. Sin embargo, la debilidad de los partidos políticos suele limitar su eficacia de supervisión sobre el ejecutivo. Es más, la supervisión parlamentaria sobre el ejecutivo se relaciona en gran medida más con una forma de sacar provecho que con una visión coherente de los límites y estándares del rol del ejecutivo. Los tribunales son constitucionalmente autónomos (pero tienen problemas; ver Estado de

Derecho) y, en particular, el Tribunal Constitucional ha demostrado la voluntad de fallar en contra de otras ramas del Gobierno y de los militares.

La contratación por parte del Estado sigue siendo ineficiente y está politizada. Existen medidas para llevar a cabo procesos de selección formales y meritocráticos, pero toman demasiado tiempo. Debido a ello un número creciente de funcionarios públicos son contratados de manera temporal; las leyes laborales peruanas otorgan pocos precedentes o directrices en relación a los derechos de estos trabajadores[8]. No se han puesto en práctica proyectos legales para mejorar las características del trabajo así como tampoco para establecer programas de incentivo. Además, existen discrepancias entre lo que se considera un alto nivel de los personeros en reparticiones 'técnicas', como el Ministerio de Economía y Finanzas, y la menor calidad de los que están en ministerios 'sociales'.

La sociedad civil peruana es muy activa. Las ONGs vieron ampliadas sus posibilidades de trabajar libremente después de la caída de Fujimori; la cooperación entre el Gobierno y la sociedad civil alcanzó un punto alto durante el Gobierno de transición post-Fujimori de Valentín Paniagua y en el primer año del período de Toledo. En algunos aspectos, el consenso al interior de la sociedad civil ha continuado expandiéndose; por ejemplo, los grupos empresariales, antes enfocados principalmente en temas económicos y de mercado, han comenzado a poner de relieve los temas sociales[9].

Sin embargo, aún quedan áreas conflictivas entre el Estado y la sociedad civil. La cooperación entre las ONGs y el Estado ha disminuido de manera considerable bajo el Gobierno del APRA, el que es percibido como receloso de las motivaciones de las ONGs. Dada la ausencia de una oposición coherente en el Congreso, las ONGs son vistas por el Gobierno casi como partidos políticos opositores, lo que las deja en una situación difícil: en tanto más vigorosamente se oponen a las acciones gubernamentales, más se confirma la idea del Gobierno de que son entidades políticas. El presidente García también ha expresado su desacuerdo frente a las tácticas utilizadas por grupos que protestan contra la industria extractiva, sugiriendo que éstas entorpecen el desarrollo económico y estimulan el conflicto violento.

Más polémico aún, en diciembre de 2006 se aprobaron reformas a una reciente ley que impuso nuevas reglas de registro a todas las ONGs que funcionan en el país. La ley, que técnicamente actualizaba la constitución de la Agencia Peruana para la Cooperación Internacional (APCI), exige que todas las ONGs se registren en la APCI y entreguen detalles del origen y el uso que se dará a la totalidad de los fondos recibidos. En relación a los dineros canalizados a través de APCI, la agencia –que en tanto brazo del Ministerio de Asuntos Exteriores es una institución del Poder Ejecutivo-- podrá "priorizar" el gasto acorde a los objetivos de desarrollo nacionales, así como sancionar a las organizaciones que no cumplan con las nuevas reglas.

El Gobierno argumentó la necesidad de transparencia en las operaciones de las ONGs, en tanto también recalcó que la mayoría de las nuevas reglas existían de antemano, pero no podía obligar a su cumplimiento. Sin embargo, las ONGs consideran

esta ley como inconstitucional en sus términos y escalofriante en su mensaje. Muchas ONGs creen que la ley implicará una menor crítica por parte de los grupos que temen estar arbitrariamente en la mira del Gobierno. También plantean que en la competencia internacional por la ayuda de donantes, los grupos peruanos recibirán menos ayuda si los donantes consideran que el Gobierno se entromete demasiado. En relación a la constitucionalidad de la ley, las ONGs y sus aliados en el Congreso plantean que la medida viola la libertad de asociación y el derecho al libre contrato. Por otra parte, la coalición detrás de la promulgación de la ley hizo sonar las alarmas. La ley fue presentada por el congresal Rolando Souza, ex abogado de Fujimori, y fue apoyada por el APRA, el bloque Fujimorista y Unidad Nacional. Algunos observadores sugieren que García sigue preocupado por las investigaciones acerca de las prácticas de derechos humanos durante su primera administración y que además está intentando mantener relaciones cordiales –o incluso una abierta alianza- con los legisladores alineados con Fujimori, los que se oponen categóricamente a las actividades de muchas ONGs peruanas de derechos humanos y que son contrarias a la corrupción.

En la última discusión, se cambió la estructura de la ley para eximir de la cláusula de "prioridad" a aquella cooperación que no estuviera canalizada a través del Estado según la cláusula de prioridad. Sin embargo, esto no dejó satisfechas a las ONGs, quienes para desafiar la medida ante el Tribunal Constitucional, recolectaron 10,000 firmas, un proceso que no había concluido al momento de redactar este documento.

La constitución protege la libertad de prensa en Perú, y los medios de comunicación son activos y efervescentes, en particular a nivel nacional. El apoyo de los medios logrado a través del soborno fue uno de los pilares del régimen fujimorista. Si bien la prensa se recuperó fuertemente bajo Toledo, los medios aún no han vuelto a ganarse la confianza de los peruanos y siguen existiendo polémicas relativas al control de los medios por parte de Fujimori. Por ejemplo, en 2005, los hermanos Wolfenson, quienes fueron condenados por aceptar sobornos de Vladimiro Montesinos, el oculto brazo derecho de Fujimori, fueron liberados después que se aprobara una ley que permitía que el arresto domiciliario cuente como sentencia de prisión[10].

La calumnia y la difamación siguen siendo clasificadas como delitos en Perú, y los periodistas continúan siendo perseguidos, recibiendo fuertes multas y sentencias de cárcel, a pesar de que éstas últimas suelen suspenderse. En tanto los abusos sí ocurren, no todas las acusaciones de difamación pueden considerarse atentados de intimidación a la prensa: la ética periodística en Perú está en proceso de construcción. Muchos periodistas, especialmente aquellos de provincia y que están mal remunerados, pero también los de Lima, están dispuestos a recibir sobornos como pago por una cobertura favorable[11]. Junto a ello, las historias no confirmadas en torno a la corrupción y otros ilícitos oficiales, así como los reportajes que vinculan particulares con criminales u otros personajes dudosos siguen siendo un problema.

En particular a nivel local y regional, el periodismo es una profesión peligrosa en que reportear los escándalos locales puede implicar intimidación, hostigamiento y ataques serios. El número de alertas constatadas por IPYS, un grupo de vigilancia de la

prensa local, se vio aumentada dramáticamente desde 2005, cuando se registró un total de 60 alertas incluyendo 31 ataques y amenazas de muerte, a 2006, en que 96 alertas incluyeron 56 ataques y amenazas. En marzo de 2007, y luego de reportear sobre la corrupción local, el periodista Miguel Pérez fue asesinado en el departamento norteño de Cajamarca. De hecho, las acusaciones por corrupción en contra de funcionarios locales y la cobertura de tráfico de drogas son los tópicos más comunes ligados a los ataques a la prensa. En los días posteriores a la muerte de Pérez miles de personas marcharon exigiendo justicia, y al momento de redactar este informe varios arrestos habían sido efectuados tras el curso de una investigación. Pese a lo anterior, la impunidad ante las amenazas y la agresión sigue siendo la norma.

El Gobierno peruano se abstiene de censurar directa o indirectamente a la prensa; la mayoría de los medios son privados. Sin embargo, tanto los medios escritos como los audiovisuales dependen de dineros provenientes del avisaje publicitario de fuentes limitadas, como el Gobierno (a nivel local) y algunas pocas compañías (especialmente minoristas) a nivel nacional. La concentración de los medios también ha aumentado a nivel nacional; por ejemplo, el grupo El Comercio es ahora propietario de cuatro de los periódicos más importantes de Lima. Hay amplio acceso a Internet en las ciudades, pero éste es escaso en las áreas rurales y de selva. En general, la libertad de expresión cultural es también amplia.

Recomendaciones

- Las elecciones parlamentarias deberían cambiar de lista abierta a lista cerrada para fortalecer el poder de decisión de los partidos y disminuir la competencia por candidatos de renombre pero con poca coherencia ideológica.
- Para estandarizar los mecanismos de selección y limitar el clientelismo, debe promulgarse –e implementarse a la brevedad- la Ley de Empleo Público.
- Deben revocarse inmediatamente los cambios en los requisitos de registro para las ONGs y se deben tomar medidas para mejorar el dialogo entre la sociedad civil y el Gobierno.
- El Gobierno debe aumentar los recursos para proteger a los periodistas amenazados y para investigar los ataques a la prensa.

LIBERTADES CIVILES

Protección frente al terrorismo de Estado, encarcelamiento injustificado y tortura: 3.71
Igualdad de género: 3.75
Derechos de grupos étnicos, religiosos y otros: 3.50
Libertad de conciencia y credo: 6.00
Libertad de asociación y reunión: 5.20
Promedio de la categoría: 4.43

El Gobierno de Toledo utilizó el impulso de la transición para hacer importantes avances en el ámbito de los derechos humanos. Lo más decisivo fue el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. El informe final se dio a conocer en agosto de 2003,

impactando a los peruanos con el dato que 69,000 ciudadanos murieron entre 1980 y 2000. Más de la mitad de las muertes fueron atribuidas al grupo terrorista Sendero Luminoso, pero también se consideraron responsables de violaciones a los derechos humanos a gran escala a las fuerzas de seguridad del Estado. Desde entonces, las detalladas recomendaciones contenidas en el informe son consideradas la piedra fundamental de los esfuerzos en torno a los derechos humanos en Perú. Además, en diciembre de 2005 y formulado con un considerable aporte de la sociedad civil, se aprobó un amplio Plan Nacional de Derechos Humanos para los años 2006 a 2011. Sin embargo, su implementación durante 2006 fue débil; sólo se llevó a cabo una de la serie de reuniones regionales presupuestadas y el Gobierno de García anunció su intención de revisar el plan ampliando las consultas a la sociedad civil, una decisión que fue considerada como una táctica dilatoria[12].

A pesar de los escasos avances, hasta el momento la administración de García ha mostrado hostilidad hacia el proceso de esclarecer las violaciones a los derechos humanos. La conducta del APRA y de los bloques fujimoristas en el Congreso han brindado una base sustancial a los analistas que declaran que existe una "alianza de impunidad" entre ambos grupos. Una temprana señal de esto fue la declaración de García durante su campaña popular (y populista) de que aplicaría la pena de muerte a los violadores de niños y a los terroristas, una acción que claramente viola la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En diciembre de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que el Estado debía reparar y pedir disculpas públicas a las víctimas de la masacre de los 42 internos en la prisión Carlos Castro ocurrida en 1992. Simpatizantes de Fujimori y ex miembros de las fuerzas armadas presentaron el fallo como una victoria para los terroristas y plantearon la renuncia al pacto de San José. Sólo después que la ardua controversia provocó significativa protesta internacional, el Primer Ministro Jorge del Castillo y, eventualmente, García, explicitaron que Perú no se saldría del sistema Inter-Americano de Derechos Humanos. Sin embargo, estos incidentes, así como la agresiva postura de los violadores de derechos humanos acusados durante los meses previos de la administración, han llevado a la comunidad pro derechos humanos a temer que la frustrante impunidad frente a los abusos –algunos de los cuales datan de hace más de dos décadas- se vea fortalecida bajo el Gobierno de García.

Otro signo preocupante es el aumento de las amenazas e intimidaciones en contra de los defensores de derechos humanos (lo que incluye tanto a las víctimas de la guerra como a los miembros de la comunidad de derechos humanos), un fenómeno que en 2006 llamó la atención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo al Coordinador Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), los episodios de amenaza e intimidación han aumentado de 16 en 2005 a 36 en 2006[13]. En septiembre de 2006 el Congreso consideró una medida para fortalecer la ya existente Ley de Colaboración Eficaz extendiendo su protección a los defensores de derechos humanos que estuvieran en una posición vulnerable, pero el proyecto sigue pendiente[14].

La tortura por parte de las fuerzas de seguridad continúa siendo un problema, aunque ocasional, en Perú. Los miembros de CNDDHH informaron de al menos 16 casos de tortura en 2006, indicando que probablemente esto sólo refleja una pequeña porción de la cifra real[15]. Sin embargo, la mayoría de los observadores concuerdan en que la tortura ya no es aplicada de manera sistemática. Sólo de manera esporádica se reportan acusaciones de casos que afectan a oficiales de bajo grado.

En los últimos años el sistema penitenciario peruano no ha mejorado. Las prisiones están sobrepobladas en un 75 por ciento[16], las instalaciones se caen a pedazos, la corrupción y las enfermedades son incontrolables y la violencia es frecuente. Casi no existe la noción de rehabilitación; en vez de eso, los políticos hablan de endurecer las reglas, especialmente al reabrir la prisión de Challapalca, una instalación a más de 4.500 metros de altura que no cuenta con calefacción y que fue clausurada en 2005 en base a las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación y la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos.

Desde el fin del conflicto interno, y tal como sucede con la tortura, el arresto arbitrario ha disminuido en magnitud. Después del ataque, en diciembre de 2006 en la localidad de Machente, Ayacucho, por parte de remanentes de Sendero Luminoso en el que cinco oficiales de policía y tres civiles fueron asesinados, ocho campesinos fueron arrestados y acusados tanto del crimen como de ser miembros del grupo subversivo. Si bien rápidamente surgieron dudas acerca de su culpabilidad –los hombres tenían coartadas y los relatos de la policía eran inconsistentes- los políticos nacionales pregonaron las detenciones como el reflejo de una investigación policial exitosa. Sólo varias semanas más tarde, después de la intervención del *ombudsman* de derechos humanos conocido como el Defensoría del Pueblo (DP), se liberó a los acusados. Este caso sirvió como muestra de que en casos de alta visibilidad los abusos de procedimiento siguen siendo posibles.

La larga detención previa al jucio es otro tema recurrente en el Perú. De acuerdo a las estadísticas del Instituto Nacional Penitenciario, casi el 70 por ciento de los peruanos que están encarcelados cumplen detención previa al juicio. De hecho, un número significativo de los peruanos que están bajo arresto nunca cumplen condena bajo una sentencia formal, ya que el máximo del período de detención previa al juicio de 24 meses (36 para los delitos serios) se alcanza antes del veredicto formal, por lo que los prisioneros son liberados[17].

Remanentes de Sendero Luminoso, ahora asociados a los productores de cocaína, continúan atacando de manera esporádica a las fuerzas de seguridad en zonas de cultivo de coca, lo que ha implicado la repetida extensión del estado de emergencia en esas áreas. En diciembre de 2005, 13 oficiales de policía y civiles fueron asesinados en 2 ataques [18], en tanto el ataque de Machente fue el más grave de 2006. En Perú están operando carteles mexicanos, lo que es alarmante; el juez que presidía el juicio de acusación a miembros del Cartel de Tijuana fue asesinado en una cafetería de Lima en agosto de 2006. En octubre de 2006 se dictaminó cadena perpetua para los líderes de Sendero Luminoso,

Abimael Guzmán y Elena Iparraguirre, luego de nuevos juicios llevados a cabo para reparar los procedimientos no democráticos utilizados durante la era de Fujimori.

Los delitos aumentan incesantemente en Perú si bien aún están lejos de los niveles que se pueden encontrar en muchos países latinoamericanos. De hecho, según los analistas, la percepción de falta de seguridad crece de manera mucho más rápida que el crimen mismo. Una sensación general de descontento sumada a la fragilidad de las instituciones, el legado de la violencia policial y la creciente visibilidad de las pandillas callejeras colaboran con esta percepción. A pesar de la cobertura sensacionalista de los asesinatos por parte de los medios, el robo y los atracos siguen siendo los delitos más comunes. En los últimos años, la respuesta de la policía ha sido deficiente. Se han promulgado varios planes; de hecho se ha implementado una política por distritos, la que pretende poner más policías en la calle y en las estaciones que sean más accesibles para los ciudadanos. Sin embargo, falta una visión estratégica y se continúa enfatizando en el uso de herramientas de represión burdas e inefectivas por sobre los esfuerzos basados en la comunidad[19].

Los peruanos a quienes se les han violado sus derechos tienen una importante herramienta de compensación en la Defensoría del Pueblo (DP). Constitucionalmente autónomo y con un equipo muy prestigiado, el DP acepta quejas sobre supuestas violaciones a los derechos que van desde la tortura hasta maestros que no se presentan en sus puestos de trabajo. Si bien los hallazgos no son vinculantes, los informes de la DP tienen un importante peso moral. La CNDDHH ha hecho notar que la intervención de la DP fue decisiva en la liberación de los campesinos después del incidente en Machente[20].

En los últimos años, uno de los más importantes avances en relación a la aplicación de las recomendaciones de la CVR ocurrió en julio de 2006, cuando el Gobierno agendó la implementación de regulaciones para las reparaciones a las víctimas. Para posponer la resolución del políticamente tenso asunto de cuáles individuos recibirían una compensación, las reparaciones iniciales serán comunitarias en su naturaleza, focalizándose en infraestructura, monumentos y otros beneficios cívicos[21].

La constitución peruana garantiza la igualdad de hombres y mujeres. Sin embargo, en la práctica, las mujeres peruanas sufren de los males asociados con la cultura machista y el subdesarrollo. La violencia doméstica es común y afecta al 50 por ciento de las mujeres peruanas[22]. Las mujeres que viven en áreas rurales sufren problemas muy complejos: la infraestructura de salud es insuficiente y la falta de sensibilidad cultural, así como el desconocimiento de la lengua indígena entre los trabajadores de la salud, redunda en el rechazo de los indígenas y campesinos a atenderse en los centros de salud. En el caso de las mujeres embarazadas, esto se evidencia en un círculo vicioso: los bebés no nacen en las clínicas y por lo tanto sus nacimientos no son certificados, lo que en la medida que crecen lleva a las personas a una marginación más profunda de los servicios sociales. El Gobierno de García ha establecido consejos consultivos con grupos de la sociedad civil, pero aún quedan dudas de si este gesto de buenas intenciones se traducirá en acción.

Como muchos otros países de la región, Perú ha sido sindicado como un país de origen de trata de mujeres. Las leyes anti-trata acatan las normas internacionales y se han realizado algunos juicios. Aunque en enero de 2007 el Gobierno haya aumentado la pena por violación de trabajadoras domésticas, el abuso sexual de estas empleadas es un problema serio.

El 9 de marzo de 2007, el presidente García firmó la Ley de Oportunidades, la cual busca combatir la discriminación en el empleo, incluyendo un pago diferencial de 30 por ciento entre hombres y mujeres[23]. Sin embargo, la implementación será todo un desafío en tanto el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) no cuenta con financiamiento. Otro punto a destacar es la representación política a nivel nacional; en 2006 el Congreso elegido incluyó a 35 mujeres, o 30 por ciento del total, lo que cumplía con la cuota electoral buscada.

La discriminación, que está profundamente arraigada, es un escollo importante para los intentos de Perú por lograr ser una sociedad más desarrollada y equitativa. La identidad racial en Perú no es tan fuerte como en sus vecinos Bolivia y Ecuador, y en parte se debe a la centralidad de las ideologías de clase en la historia de este país[24]. Lo anterior ha ralentizado los esfuerzos para enfrentar el fuerte fenómeno de discriminación en contra de quienes hablan quechua y aymará, los afro-peruanos, los grupos indígenas amazónicos y los ciudadanos con rasgos andinos. En los últimos años, ha ido aumentando la conciencia de la necesidad de enfrentar el racismo. Sin embargo, los esfuerzos son aún llevados por la sociedad civil más que por el Estado. Cuando el Gobierno se involucra suele ser a nivel municipal más que nacional.

Sin embargo, el Estado sí ha implementado algunas medidas. En agosto de 2006 se endurecieron las leyes contra la discriminación, la que constituye un delito en Perú. Se han aplicado multas a aquellos establecimientos que discriminan a la clientela. En febrero de 2007, la DP, por primera vez, sugirió la interposición de una acción judicial en contra de cuatro maestros que rehusaron dar clases a una pequeña niña discapacitada[25].

Perú firmó el Convenio 169 de la OIT, que exige la consulta a los grupos indígenas cuando se promulgan leyes que los afectan, pero los grupos indígenas plantean que el Gobierno no ha cumplido con sus deberes. En relación a ello, junto con la inversión y la exploración, han surgido conflictos en torno a la explotación de los recursos naturales. En marzo de 2007 el Congreso consideró una medida para detener la explotación de recursos en zonas donde habiten tribus aisladas[26].

El Gobierno peruano ha sido cuidadoso en la ratificación de los estatutos internacionales, formando comisiones y promulgando leyes en relación a los derechos de las personas con discapacidad. En 2006, Perú formuló su segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, que orientará los esfuerzos de 2007 a 2012. El nuevo plan busca crear mecanismos para asegurar que las agencias gubernamentales cumplan con las leyes peruanas que garantizan el acceso a los edificios públicos. Actualmente, el cumplimiento es mayor en las agencias estatales, en tanto las municipalidades están muy por detrás, con un insignificante uno por ciento que otorga

accesibilidad[27]. El acceso a la educación ha aumentado y existe una tenue acción afirmativa: a los peruanos con discapacidades se les garantiza una cuota de tres por ciento en las oficinas públicas y un beneficio del 15 por ciento en las pruebas para postular a la administración pública. Sin embargo, CONADIS, la instancia gubernamental a cargo de los derechos de los discapacitados, no cuenta con financiamiento suficiente y no dispone de información relativa al número de peruanos con discapacidades. Además, la fusión de la entonces independiente CONADIS con MIMDES en diciembre de 2006, decepcionó a los defensores de derechos de las personas con discapacidad.

La mayoría de los peruanos son católicos si bien la popularidad de la fe evangélica ha ido aumentando en los últimos años. La libertad de credo es fuerte en Perú, a pesar de la particular relación que el Estado tiene con la Iglesia Católica como resultado de un concordato con el Vaticano en 1980. La Iglesia Católica y el clero reciben beneficios tributarios especiales y subsidios del Estado. Desde 2004 otros credos tienen el derecho de registrarse para obtener beneficios similares, pero el proceso está diseñado para acomodarse a las características estructurales y doctrinales de la Iglesia Católica. La discriminación religiosa no se considera un problema, la intromisión en las prácticas religiosas es poco común y el Estado no interviene en los procesos internos de las organizaciones o el nombramiento de líderes de credo alguno.

El otrora fuerte movimiento laboral peruano se ha debilitado considerablemente en las últimas décadas; el porcentaje de sindicalización ha caído de un 18 por ciento en 1980 a sólo un 3 por ciento en 2007[28]. Aumentar estos números es un desafío, ya que la ley peruana exige un mínimo de 20 trabajadores para formar un sindicato, un número que excluye al 98 por ciento de las empresas peruanas. Si bien es difícil obtener permiso para hacer una huelga, los paros laborales ocurren con gran frecuencia. El sindicato de maestros, que es el grupo más activo y radical, ha sido demonizado por el Gobierno y los medios de comunicación en tanto se le considera un grupo dominado por el marxismo y que no está interesado en la educación de los niños peruanos. Tanto en el sector público como privado, las empresas han burlado las rígidas leyes laborales contratando trabajadores temporales.

En general el Estado peruano reconoce la libertad de asociación y reunión, derechos que los peruanos no sienten temor de ejercer. Las movilizaciones y protestas ocurren diariamente a través de todo el país, y van desde demostraciones pacíficas de un amplio espectro de grupos políticos y civiles, las que por lo general ocurren sin incidentes, hasta protestas más radicales que en ocasiones trascienden un tema particular y se vuelven manifestaciones en contra de la naturaleza del Estado peruano. La violencia es común, tanto de parte de quienes protestan como de las autoridades, con docenas de manifestantes y policías heridos y varias muertes de los primeros reportadas tanto en 2005 como 2006. Generalmente, las protestas que suelen terminar en violencia son aquellas conducidas por los productores de coca, si bien en los últimos años han aumentado las manifestaciones contra las compañías de la industria extractiva.

Recomendaciones

- El Gobierno debería reformar la administración de las cárceles, dejando todas las prisiones bajo la autoridad del Instituto Nacional Penitenciario, y aumentar fuertemente los recursos destinados a programas de rehabilitación dentro de las cárceles y prisiones. El Gobierno también debería abstenerse de reabrir la prisión Challapalca.
- El Ministerio de Justicia debería tomar la recomendación hecha por el Defensor del Pueblo en octubre del 2006 y crear una unidad especializada en la defensa de las víctimas de violaciones de derechos humanos.
- El Estado debería implementar sistemáticamente las recomendaciones de la CVR en las áreas de reparaciones y persecución a los abusos contra los derechos humanos. Debería aprobarse la expansión propuesta a la Ley de Colaboración Eficaz.
- El Estado debería aumentar fuertemente sus esfuerzos para brindar servicios básicos en áreas como salud y justicia en quechua y otros idiomas que no sean español.

ESTADO DE DERECHO

Tribunales independientes: 4.00
Primacía del Estado de Derecho en materias civiles y criminales: 4.00
Rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad y militares ante las autoridades civiles: 4.00
Protección al derecho de propiedad: 4.33
Igualdad de trato ante la ley: 4.00
Promedio de la categoría: 4.07

Las instituciones responsables de administrar y hacer respetar el Estado de Derecho en Perú gozan de muy baja credibilidad ante la opinión pública. Las encuestas de opinión muestran consistentemente cómo los tribunales y la policía son las instituciones nacionales en que menos se confía. La magnitud del problema hace que la reforma legal sea uno de los asuntos más desconcertantes. Durante los últimos años la percepción era que las mejorías habían ido de ser lentas a inexistentes. Sin embargo, a comienzos de 2007 aparecieron signos de la decisión, al interior del poder judicial, de poner freno a algunos de los peores abusos y erradicar los bastiones de corrupción. A pesar de ello, los profundos cambios sistémicos y culturales que se requieren para que los tribunales vuelvan a ganarse la confianza de los ciudadanos tomarán bastante tiempo, recursos, vigilancia y voluntad política.

La administración independiente e imparcial de justicia se ve dificultada por serios problemas estructurales, económicos y culturales. En general el sistema no dispone de fondos suficientes y, en particular, los trabajadores administrativos son considerados muy sensibles a la corrupción. La jurisprudencia, en particular en las cortes de menor cuantía, es impredecible y excesivamente formal. El número de causas sobrepasa por mucho la capacidad de los tribunales.

Dado lo anterior, periódicamente se proponen reformas. La más amplia y ambiciosa de estas reformas fue la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, o CERIAJUS. El proyecto, que reunió a la sociedad civil, a los jueces y encargados de formular políticas, fue presentado en agosto de 2004. Sin embargo y tal como con otras iniciativas bien intencionadas, la voluntad política para llevar a cabo el proyecto no pudo sostenerse más allá del segundo año. Pese a ello, la CERIAJUS sentó las bases para una completa transformación de la justicia peruana. En enero de 2007, el recién electo presidente de la Corte Suprema de Justicia Francisco Tavara (quien es también la cabeza administrativa del Poder Judicial, PJ) dio a conocer un plan de 49 puntos, que estaba basado de manera sustancial en CERIAJUS, para iniciar la reforma judicial. Las etapas iniciales del nuevo plan enfatizan en la reducción de la corrupción y el aumento de la transparencia. La unidad investigadora de los tribunales, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) ha aumentado su actividad durante 2007, suspendiendo a docenas de jueces sospechosos de la comisión de faltas graves. El privilegio del secreto financiero también fue levantado para los jueces que están siendo investigados. Aun más, en marzo de 2007 la Corte Suprema dio inicio al proceso de publicar todas sus decisiones en su sitio Web.

Uno de los legados más dañinos de la era Fujimori fue el perjuicio inflingido sobre la independencia de los tribunales. Cientos de jueces fueron despedidos y reubicados con nombramientos provisionales sin tener ninguna seguridad laboral y, por ende, carentes de independencia. En parte como resultado de la historia peruana de interferencia en los tribunales, el poder judicial guarda celosamente su autonomía. En tanto la historia, así como las dudas sobre el compromiso del Gobierno del APRA de despolitizar los tribunales, dicta que la vigilancia está garantizada, en ocasiones la autonomía sirvió como una excusa para impedir los esfuerzos para implementar reformas y proteger poderosos intereses creados.

El único órgano judicial que ha demostrado una historia de independencia de las otras ramas es el Tribunal Constitucional (TC), que es independiente del PJ. En los últimos años esta corte ha dictado una serie de decisiones que han sido aplaudidas por poner freno a decisiones del ejecutivo y legislativo que eran consideradas cuestionables. Sin embargo, existen fricciones entre el TC y la Corte Suprema y el Jurado Nacional de Elecciones, los que se ven a sí mismos como cortes de última instancia. Además, el período de cuatro de los siete miembros del TC caduca en junio de 2007; en tanto los nuevos jueces son elegidos por dos tercios de los votos del Congreso, no se puede saber si la próxima corte exhibirá una independencia similar. Las señales de inicios de 2007 apuntaban a un proceso de selección no tan transparente.

Las decisiones judiciales suelen ser acatadas, pero en ocasiones la conformidad puede ser inconsistente y lenta. Sin embargo, a fines de 2006 el Congreso abiertamente desestimó una resolución del TC que establecía con claridad que los militares acusados de violaciones a los derechos humanos debían ser juzgados en cortes civiles[29]. El abuso de herramientas como el amparo ha dañado la capacidad de los tribunales para hacer cumplir sus decisiones. El amparo se considera, ampliamente, como una invitación a la corrupción; en muchas oportunidades los jueces han dado a conocer una decisión sólo

para ver que otro juez, incluso fuera de la jurisdicción pertinente, dicte un amparo que impide que la decisión original tenga efecto. Una de las primeras iniciativas de Tavara fue poner freno estos abusos exigiendo que todos los jueces notifiquen a un superior cuando dicten un amparo.

El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) está constitucionalmente a cargo de nombrar, promover y destituir a los jueces, en tanto la capacitación está a cargo de la Academia de la Magistratura (AMAG). Al final del período de Fujimori más del 70 por ciento de los jueces peruanos eran provisionales. En los últimos años, la proporción de jueces provisionales ha disminuido y en la actualidad es menos de un 15 por ciento[30]. En 2006, el CNM puso en práctica reglas nuevas y mejoradas para la contratación de jueces. Sin embargo, la Corte Suprema tiene un gran número de jueces provisionales; lo que fue objeto de renovada atención en agosto de 2006 cuando un juez provisional de la Corte Suprema fue descubierto aceptando un soborno de $300 dólares de un policía. El juez fue arrestado.

Todo peruano acusado de cometer un delito es considerado inocente hasta probar su culpabilidad. El mayor problema, especialmente para los ciudadanos pobres o de sectores rurales, radica en la dificultad de orientarse en el sistema judicial. Es común que los peruanos pobres consideren que no hay donde ir cuando se requiere un fallo o castigo. Linchamientos ocasionales y frecuentes estallidos de conflicto social son sólo los ejemplos más dramáticos de la falta de intermediación judicial en muchas partes de Perú. En los últimos años el Estado ha intentado aumentar el número de jueces de paz elegidos por la comunidad, así como contratar más traductores y eximir a los pobres de los costos legales, pero los recursos para esos proyectos siguen siendo escasos.

La mayoría de los observadores considera que la introducción gradual de un nuevo código de procedimiento penal es la reforma más importante implementada en muchos años. El nuevo sistema, que reemplaza el tradicional sistema acusatorio por un procedimiento basado en procedimientos orales, será implementado gradualmente a través del país. De acuerdo al CNDDHH los primeros signos son positivos; en la primera provincia en que se implementó, bajo el nuevo sistema se logró la resolución prejudicial en el 40 por ciento de los casos, 10 veces más que en 2005[31]. Los ciudadanos tienen el derecho a la consejería independiente, pero los recursos asignados para la asistencia legal son escasos. Los fiscales se desempeñan en el Ministerio Público, que es una rama del PJ y, como los jueces, su independencia se ve afectada por un significativo índice de provisionalidad. En noviembre de 2006 algunos grupos de derechos humanos se enfadaron cuando el Ministerio Público, a través de una decisión administrativa, alejó de su cargo a Cristina Olazábal, una fiscal derechos humanos de Ayacucho considerada como una de las más efectivas investigadoras de violaciones a los derechos humanos vinculadas a la guerra[32].

A pesar de los casos de corrupción de alto nivel que se han difundido públicamente después de la caída de Fujimori, la interposición de acciones judiciales por abusos contra funcionarios públicos y actores del partido gobernante sigue siendo débil. Las interposiciones de acciones judiciales por corrupción existen pero son algo arbitrarias

y muy lentas. La impunidad por violaciones a los derechos humanos ocurridas en el período 1980-2000 es un tema crítico sin resolver en Perú. En su último informe, la CVR identificó 47 casos emblemáticos; otros 260 se han agregado a través de la investigación posterior. Sin embargo, los recursos se han visto limitados y la gran mayoría de los casos se quedan atascados en la fase de investigación. Es más, sólo un oficial militar de rango medio, y ninguno de alto rango, ha sido condenado y sentenciado por los miles de muertos en el país.

El control civil sobre el militar se ha consolidado en Perú; las fuerzas de seguridad no interfieren de manera indebida en el proceso político. El Ministro de Defensa elegido por García, Allan Wagner, es considerado una persona que tiene una visión modernizadora, centrada en la idea de fortalecer el Ministerio de Defensa en relación a los generales de las fuerza armadas y de aumentar la capacidad administrativa por medio de vice-ministerios especializados.

Otro proyecto importante es lograr una clara definición del rol militar en la seguridad interna. Actualmente, los militares pueden ser desplegados, bajo ciertas circunstancias, para apoyar a la policía incluso sin que se haya decretado el estado de emergencia. Esto es ventajoso para los políticos, quienes pueden enviar a las fuerzas armadas sin asumir el costo de declarar un estado de emergencia. Sin embargo, los militares están cada vez más conscientes de su imagen pública y desean reglas más claras para evitar ser colocados en situaciones incómodas con bajo costo para los políticos[33]. Otro logro importante en los últimos años fue la adopción, en octubre de 2005, de un nuevo código de ética militar, lo que cumplía una de las recomendaciones de la CVR[34].

Existen varias salvedades a la básicamente positiva agenda militar. Una es la permanencia del tema de la corrupción militar, la que surgió varias veces en 2006, más notoriamente cuando se descubrió una masiva conspiración que involucraba el encargo y la venta del excedente de gasolina. Otra salvedad importante es la intransigencia de los militares en relación a las investigaciones y los procesos judiciales en contra de soldados acusados de violaciones a los derechos humanos en las décadas de los 80 y los 90. En marzo de 2006, *Human Rights Watch* escribió una carta al presidente Toledo condenando la falta de cooperación de los militares en la entrega de información útil a los investigadores, sobre todo en relación a los nombres detrás de los alias utilizados comúnmente por los soldados durante el conflicto[35]. De manera adicional, en noviembre de 2006 los militares anunciaron que de ahí en adelante ellos pagarían los costos legales de los soldados que enfrentaran investigaciones por abusos durante el conflicto, una disposición que los grupos de derechos humanos consideraron frustrante a la luz de la mezquindad del Estado para asistir a las víctimas del conflicto. Finalmente, el que García nombrara a Luis Giampetri como su vice-presidente fue considerada una señal de que la incomodidad de los militares debida a la exposición por las acusaciones no sería ignorada. A Giampetri se le acusa de ordenar una violenta respuesta a los disturbios en la prisión El Frontón en 1986; fue considerado un fiero defensor del rol militar en la lucha contra Sendero Luminoso y ha estado a la vanguardia de los ataques verbales hacia la comunidad peruana de derechos humanos.

Todas las complicaciones anteriormente mencionadas respecto al pasado judicial se dan en el contexto de un posible retorno a Perú del ex presidente Fujimori, quien llegó a Chile en noviembre de 2005 y ha anunciado su intención de volver a la política peruana. A solicitud de Perú, Chile arrestó al líder fugitivo y lo mantiene detenido mientras Perú prepara un caso de extradición con 10 cargos por corrupción y 2 por violaciones a los derechos humanos relacionados con el escuadrón de la muerte conocido como Grupo Colina. Si bien se le impidió la participación en las elecciones presidenciales de 2006, la fuerte posibilidad del regreso de Fujimori ha contribuido a la polarización respecto a la solución de los temas de derechos humanos. Aunque muchos defensores de los derechos humanos y la democracia se saborean con la posibilidad de ver a Fujimori tras las rejas en Perú, García y el APRA han sido notablemente ambivalentes en relación a los esfuerzos para lograr su extradición.

Los derechos de propiedad son medianamente previsibles en Perú. Este país fue un precoz innovador en la entrega de títulos de propiedad, y los esfuerzos para regularizar nuevos asentamientos urbanos así como tierras agrícolas continúan. El cumplimiento de los contratos en Perú sigue siendo problemático debido al funcionamiento irregular del sistema legal. Sin embargo, los Juzgados Comerciales, que comenzaron a operar en 2005, han aumentado de manera importante la velocidad y previsibilidad de la resolución de los contratos en disputa. La mayoría de los ciudadanos están protegidos de la privación injusta de propiedad. Las leyes que resguardan los territorios indígenas son consideradas bastante fuertes, pero estas tierras pueden ser compradas y vendidas, y las lagunas jurídicas han contribuido a los conflictos ambientales anteriormente señalados.

Recomendaciones

- Los tribunales debieran trabajar con el Congreso y el Presidente para poner en práctica las reformas propuestas por el CERIAJUS, mientras mantienen un diálogo regular con grupos de la sociedad civil en relación al ritmo y la secuencia de las reformas.
- El Gobierno debería proveer los recursos necesarios para implementar el nuevo código penal en la fecha propuesta originalmente, con todo el país cubierto al año 2011.
- Los militares deberían entregar, sin más demora, toda la información solicitada con respecto a los alias utilizados por los oficiales durante el conflicto armado entre 1980 y 2000, así como cooperar en los juicios de derechos humanos en curso en los tribunales civiles.
- El Estado debería aumentar dramáticamente los recursos destinados a la etapa de investigación inicial en los casos de violación a los derechos humanos.

ANTICORRUPCIÓN Y TRANSPARENCIA

Condiciones para proteger contra la corrupción: 3.40
Leyes y estándares éticos entre sectores privados y públicos: 3.25
Cumplimiento de leyes anticorrupción: 3.75
Transparencia gubernamental: 3.57
Promedio de la categoría: 3.49

La envergadura de la corrupción ocurrida en Perú durante la década en que Fujimori estuvo en el poder permanece sin precedentes y no ha sido superada. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos para enjuiciar a altos oficiales militares y personeros civiles de los 1990 y mejorar la transparencia del gobierno, así como del creciente nivel de vigilancia por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación, quedan pocas dudas acerca de que la corrupción continúa siendo un tema serio en Perú.

La red de regulaciones y trámites burocráticos en Perú aumenta considerablemente las oportunidades para la corrupción a pequeña escala. No obstante, las cosas se han simplificado un poco; por ejemplo, el Estado ha disminuido el número de etapas necesarias para comenzar un negocio. El informe anual *Doing Business* del Banco Mundial elevó el lugar de Perú desde el lugar 78 en 2005 al 65 en 2006, con mejoras en la facilitación de la iniciación de un negocio y la obtención de créditos[36]. En comparación con los vecinos de la región y otros países en desarrollo, el Estado peruano no está demasiado involucrado en la economía. La inversión extranjera es generalmente bienvenida, y si bien el ritmo de las privatizaciones ha disminuido de manera considerable desde la fiebre de ventas de Fujimori, tanto el Gobierno de Toledo como el de García han promovido con entusiasmo las privatizaciones y concesiones cuando éstas han sido políticamente viables.

El Estado tiene algunos mecanismos para separar el ejercicio público de los intereses personales de los titulares de los cargos públicos. Todos los funcionarios deben completar declaraciones de bienes, las que son enviadas para escrutinio a la oficina de la Contraloría General de la República. Sin embargo, estos formularios están usualmente incompletos y el público general sólo tiene acceso a resúmenes. Un paso notable ocurrió en marzo de 2007, cuando un candidato a la Corte Suprema fue declarado inelegible porque había presentado recientemente una demanda por bancarrota.

Dada la naturaleza del régimen Fujimori/Montesinos, en Perú el esfuerzo para formular y hacer cumplir un proceso efectivo para detectar, investigar y enjuiciar a funcionarios públicos por corrupción es un desafío mayor. El proceso está muy politizado y, hasta un grado no menor es llevado adelante por los medios de comunicación, si bien la Contraloría también investiga posibles actos de corrupción. Los esfuerzos para investigar y enjuiciar ministros, congresales y miembros de los tribunales se ven afectados por los intentos de estos funcionarios de esconderse tras las reglas de inmunidad para los funcionarios públicos. Por ejemplo, en febrero de 2007, un grupo de miembros del Congreso intentó bloquear una regulación que negaba la inmunidad para las investigaciones iniciadas con anterioridad a la entrada al servicio público.

Las víctimas de la corrupción asumen que disponen de pocos mecanismos para luchar por sus derechos. De acuerdo a la encuesta anual de la ONG anticorrupción Proética, en 2006 el 94 por ciento de los peruanos dijo no informar sobre las solicitudes de soborno y el 78 por ciento caracterizaba las denuncias de corrupción como ‘poco o ‘nada’ efectivas[37]. Con una baja confianza en las instituciones, los peruanos son apáticos y tienen la percepción que es poco lo que se gana denunciando la corrupción[38].

En general, se considera que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), ha aumentado su eficiencia y transparencia. La recolección de impuestos ha mejorado y ha logrado una base más amplia en los últimos años. El principal auditor independiente en Perú es la Contraloría General de la República (CGR) quien es nombrado por el Presidente por un período de siete años y debe ser ratificado por el Congreso. La Contraloría es legal, aunque no constitucionalmente, autónoma y es responsable de inspeccionar todo, desde las compras del Estado hasta los formularios de declaración de bienes. Sin embargo, el CGR no tiene poder de sancionar y se apoya en los organismos a quienes les corresponde tomar cartas cuando se encuentran faltas graves.

La efectividad del sistema de investigación y acusación para combatir la corrupción es cuestionable. Sin embargo, la impunidad no es universal, incluso para los funcionarios de alto nivel. El actual subsistema legal en contra de la corrupción fue montado durante el Gobierno transicional de Paniagua. Los esfuerzos para seguir el rastro de dineros adquiridos de manera ilegal durante la administración Fujimori continúan, aunque el avance de las condenas y rescate de los dineros se ha ralentizado. Muchos analistas han criticado al Gobierno de García desde que comenzó por su falta de celo en relación a la corrupción. Una de las pocas investigaciones que han recibido atención oficial es la referida a la corrupción y gasto excesivo en que incurrieron Toledo y su esposa, Eliane Karp, pero muchos ven esto como un gran teatro político.

Los medios informativos peruanos son quizás los primeros en impulsar la discusión sobre temas vinculados con la corrupción. Los periódicos y programas de televisión nacionales, así como algunos medios regionales y locales, están constantemente desenterrando casos de corrupción. Algunos de los escándalos más recientes, incluyendo la compra a comienzos de 2007 de auto-patrullas policiales demasiado caras que terminó con la renuncia de la Ministra del Interior Pilar Mazzetti, salieron a la luz después de ser reportados por los medios. El regreso del APRA al poder ha reforzado el instinto de organismo guardián de la prensa. La ausencia de leyes de incentivo a la denuncia de prácticas corruptas en Perú inhibe la buena disposición de los empleados públicos para hablar de la corrupción al interior del Gobierno. Una medida propuesta originalmente en 2003 casi fue aprobada en el Congreso en 2006, pero salió de la agenda[39]. De manera más general, los activistas en contra de la corrupción pueden ser sujeto de intimidación, en especial a nivel local.

El Gobierno peruano, a pesar que aún es opaco en algunas áreas, ha mejorado perceptiblemente su transparencia en los últimos años. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha estado en vigencia desde 2002 y le impone al Estado obligaciones significativas de transparencia. Los ciudadanos pueden elevar una petición al Estado para obtener información, y el cumplimiento ha ido mejorando lentamente en la medida que se conoce la ley. Sin embargo, es un proceso muy burocrático; según una investigación de la organización Artículo 19, los funcionarios siguen retrasando la entrega de documentos debido al miedo de ser castigados por sus superiores[40].

El proceso de diseño presupuestario del Ejecutivo peruano está catalogado como un modelo para los países en desarrollo en términos de transparencia y oportunidad. El *Open Budget Index* de 2006 ubicó a Perú en el puesto 7 de 59 países evaluados, por sobre países industrializados como Suecia, Corea del Sur y Noruega[41].

La publicación de los gastos es manejada a nivel de cada organismo del Estado. El cumplimiento de la ley, que exige que los sitios Web sean actualizados cada tres meses, varía según el organismo. El Consejo de la Prensa Peruana (CPP), que monitorea el cumplimiento de la ley informó en enero de 2007 que 27 de las 41 instituciones del Estado que fueron evaluadas no tenían actualizada de manera adecuada la información financiera relevante; en particular, el portal Web de la presidencia no entregaba información detallada de los gastos[42].

La adjudicación de contratos y concesiones gubernamentales es un área vulnerable en Perú. Las leyes que regulan la investigación acerca de los precios de mercado es poco clara, aunque el CGR ha propuesto introducir una herramienta más transparente para filtrar los precios, el llamado "precio testigo". El asunto Mazzetti fue sólo uno de los numerosos escándalos que surgieron en relación a las compras del Gobierno. El Gobierno ha tomado algunas medidas para mejorar los contratos estatales. La transparencia ha aumentado y se ha ido implementando tecnología gradualmente para facilitar el proceso de subasta inversa y otros mecanismos diseñados para maximizar la eficiencia.

Recomendaciones

- La Constitución debería ser enmendada para garantizar la permanente autonomía de la Contraloría General de la República, haciendo de éste un órgano independiente.
- Debe levantarse el estatuto de limitaciones a los crímenes que involucran corrupción pública, tal y como fue sugerido por CERIAJUS y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Tavara.
- La propuesta de ley que motiva denuncias de corrupción debe ser promulgada y se deben tomar medidas para asegurar que las repercusiones contra quienes denuncian sean investigadas y castigadas.
- El Estado debe formular y promulgar un sistema efectivo de investigación de todas las compras del Estado para garantizar precio de mercado y control de calidad.

EL AUTOR

Jake Dizard es Analista de Investigación de Freedom House y editor asistente de *Países en la Encrucijada*. También es analista de la región andina para las publicaciones de Freedom House: *Freedom in the World* y *Freedom of the Press*.

NOTAS

[1] María Elena Castillo, "El 58% aprueba a García, pero mayoría señala que no cumple con sus promesas," *La República*, 9 de febrero de 2007, www.larepublica.com.pe/content/view/142364/483/.
[2] "Electoral Observation Mission of the OAS Presents Preliminary Report on Second Round of the Presidencial Election in Peru" (Washington: Organization of American States [OAS], OAS Press Advisory, 6 de junio de 2006), www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=EOM-PE-04.
[3] "Electoral Observation Mission… Preliminary Report…" (OAS, 6 de junio de 2006), www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=MOE-PE-5E.
[4] La falta de documentos de identificación causó muchos otros problemas también relacionados con los derechos. Para un diálogo útil respecto a su validez, ver Libertades Civiles. El número 1 millón está en disputa. Ver "Peru Election 2006" (Vancouver: University of British Columbia, Department of Political Science, 9 de junio de 2006), http://weblogs.elearning.ubc.ca/peru/archives/027810.php.
[5] Entrevista con la Dra. Magdalena Chu, Jefe de ONPE, 26 de marzo de 2007.
[6] Entrevista en Instituto de Defensa Legal, Lima, 2 de abril de 2007.
[7] Cynthia Sanborn y Eduardo Moron, "The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions, and Rules of the Game" (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank [IADB], Research Network Working Paper, abril de 2006), 46. Sin embargo, fue durante el primer año de su mandato que García recibió el poder para dictar decretar en temas de impuestos y seguridad.
[8] Koldo Echebarría, ed., "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina" (IADB, mayo de 2006), 423.
[9] Este nuevo interés en los temas sociales es, principalmente, el resultado del temor a que si no se mejora la exclusión social, las elecciones del 2011 podrían resultar favorables para Humala o algún candidato populista similar.
[10] Ramiro Escobar, "Crime: Public Starting to Lose Faith in Peru's Corruption Battle", IPS, Inter-Press Service (Lima), 15 de julio de 2005, Lexis-Nexis.
[11] Entrevista con Adriana León del Instituto Prensa y Sociedad, Lima, 26 de marzo de 2007.
[12] Entrevista en la Asociación Pro-Derechos Humanos (APRODEH), Lima, 28 de marzo de 2007.
[13] *Bajo el signo de un gobierno con pasado: Informe Anual 2006* (Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos [CNDDHH], abril de 2007, 44, www.dhperu.org/index.php?link=24&pag=4.
[14] Ibid.
[15] Ibid., 104.
[16] Entrevista en la Defensoría del Pueblo, Lima, 30 de marzo de 2007.
[17] Entrevista en el Instituto de Defensa Legal, 2 de abril de 2007.
[18] "Sendero Kill Eight in Ambush", *Latinnews Daily*, 21 de diciembre de 2005, Lexis-Nexis.
[19] Entrevista en Instituto de Defensa Legal. Lima, 30 March 2007.
[20] *Informe Anual 2006* (CNDDHH).
[21] "Terapia Colectiva," *Caretas* 1969 (29 de marzo de 2007): 38.
[22] Esta figura incluye tanto el abuso físico como el psicológico. Entrevista con Cecilia Olea del Centro de Mujeres Flora Tristán, 27 de marzo de 2007.
[23] Antonio Zapata, "Educación y trabajo de la mujer en el Peru," *La República*, 7 de marzo de 2007.
[24] El gobierno militar de izquierda nacionalista de Juan Velasco en 1968 desestimó la utilización de la palabra "indígena", prefiriendo el concepto de "campesino" más ligado a la idea de clase. Véase Wilfredo Ardito, "Racismo en el Perú republicano," *Revista Aportes Andinos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, abril de 2004), www.uasb.edu.ec/padh/revista9/articulos/wilfrido%20ardito.htm#pasado.
[25] Ardito, "Primer proceso penal por discriminación," *Reflexiones Peruanas* 135, 28 de febrero de 2007, http://reflexionesperuanas.blogspot.com/2007/02/rp-135-primer-proceso-penal-por.html.
[26] Ardito, "Y usted… ¿no será también indígena?" *Reflexiones Peruanas* 137, 10 de mayo de 2007, http://reflexionesperuanas.blogspot.com/2007/05/reflexiones-peruanas-137-y-usted-no-ser.html.
[27] Entrevista con Ricardo Zevallos de Risolidaria, Lima, 28 de marzo de 2007.
[28] Entrevista en Centro de Asesoría Laboral de Perú (CEDAL), Lima, 27 de marzo de 2007.
[29] *Informe Anual 2006* (CNDDHH), 41.
[30] Entrevista con Dr. Francisco Tavara, Presidente de la Corte Suprema de Perú, Lima, 29 de marzo de 2007.

[31] *Informe Anual 2006* (CNDDHH), 47.
[32] "APRODEH Lamenta y Cuestiona Destitución de Fiscal Cristina Olazábal" (Lima: APRODEH, comunicado de prensa, 3 de noviembre de 2006), www.aprodeh.org.pe/notapress/notas/03nov06.htm.
[33] Entrevista en el Instituto de Defensa Legal, Lima, 2 de abril de 2007.
[34] *Informe Anual 2006*, 36.
[35] José Miguel Vivanco, "Letter to President Toledo on the Military's Failure to Cooperate with Investigations" (New York: Human Rights Watch [HRW], 16 de marzo de 2006), http://hrw.org/english/docs/2006/03/13/peru13045.htm.
[36] "Peru" en *Doing Business* (Washington, D.C.: The World Bank, 2006), www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=152.
[37] *Cuarta encuesta nacional sobre corrupción* (Lima: Proetica, octubre de 2006), www.proetica.org.pe/Descargas/PPT/presentacion.ppt.
[38] Entrevista en Proetica, Lima, 30 de marzo de 2007.
[39] Entrevista en la Contraloría General de la República, Lima, 29 de marzo de 2007.
[40] Javier Casas, "A Legal Framework for Access to Information in Peru," in *Time for Change: Promoting and Protecting Access to Information and Reproductive and Sexual Health Rights in Peru* (London: Article 19, 2006), 48.
[41] *Open Budget Index 2006* (Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, 2006), 37, www.openbudgetindex.org/SummaryReport.pdf.
[42] Alejandra Nieto, "CPP: Gobierno no cumple con la Ley de Transparencia," *La República*, 25 de enero de 2007, www.larepublica.com.pe/content/view/140168/483.