

# MemOria

N°22, ABRIL 2017

**Revista sobre  
Cultura, Democracia y Derechos Humanos**

# Índice

Artículos



2

## Cuando los peruanos vuelven

Alcances y limitaciones del Estado en materia de retorno. Un análisis desde el enfoque de derechos humanos



10

## Debates presidenciales, deliberación y medios sociales

En una democracia sin partidos

Entrevista



20

## Claude Heller

“La tortura es una práctica que está muy extendida en el mundo, independientemente del desarrollo político y social de los Estados”

Reportaje



26

## La justicia de los pobres

47 militares tienen más apoyo legal que 150 mil víctimas

Portafolio



36

## Sobrepoblación

Lima crece sobre sus límites

# MemOria

ha sido, es y será la revista del IDEHPUCP

**M**emoria trae en su primera edición del 2017 dos investigaciones de académicos de la PUCP que atienden la realidad social y política del Perú; un logrado reportaje de Ojo Público sobre la justicia en nuestro país; una entrevista sobre tortura a un destacado funcionario de la ONU, y un interesante portafolio fotográfico.

Cécile Blouin y Mario Cépeda, ambos investigadores del IDEHPUCP, hacen un amplio análisis de los alcances y limitaciones que presenta el Estado en materia de retorno. Y como, pese a los cambios en la Ley de Migraciones, el enfoque de Derechos Humanos permanece en el ámbito enunciativo.

El reportaje periodístico llega a nuestra edición 22 gracias a Ojo Público. En un esfuerzo regional por revelar cómo opera 'La justicia de los pobres', el medio investigativo reporta la escasez de recursos para las 150 mil víctimas que existen en el Perú en contraste con los beneficios recibidos por 47 militares, más de la mitad de ellos acusados por casos de desapariciones forzadas.

El investigador del Instituto de Opinión Pública de la PUCP, Sandro Macassi, examina el comportamiento electoral bajo la influencia de los últimos debates presidenciales y los medios que los reportaron. Desde la vorágine informativa que el año pasado aconteció en los medios sociales, hacia el intenso intercambio informativo a través de señales de Radio y Televisión; el investigador evidencia el impacto que tuvo el intercambio de propuestas entre candidatos en la deliberación final del elector.

El destacado miembro del Comité de Tortura de la ONU, Claude Heller, nos cede una entrevista para aclarar el panorama sobre el uso sistemático de esta práctica prohibida en 161 países miembro. En conversación con el abogado y periodista José Alejandro Godoy, Heller confirma que la tortura "está muy extendida en el mundo, independiente del desarrollo político y social de los Estados".

Para cerrar la edición con la que iniciamos el año, José Vidal Jordán nos muestra su proyecto fotográfico 'Sobrepoblación'. Su elaboración demandó, en palabras del fotoperiodista, una larga exploración de los efectos de este fenómeno a nivel político, económico, social y ambiental.

Con el ánimo de invitar a la reflexión y la crítica, los dejamos con esta edición de Memoria. Nuestro próximo número saldrá en agosto de 2017.

IDEHPUCP  
[www.idehpucp.pucp.edu.pe](http://www.idehpucp.pucp.edu.pe)

**MEMORIA.** REVISTA SOBRE CULTURA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS N° 22. 2017

**Editora Responsable:** Patricia Barrantes

**Comité Editorial:** Salomón Lerner, Elizabeth Salmón, Iris Jave, Patricia Barrantes, Susana Frisancho, Cristina Blanco y Félix Reátegui

**Corrección de estilo:** Gabriela Quevedo Castañeda

**Diseño de cubierta e interiores:** Renzo Espinel y Luis de la Lama

**Memoria. Revista sobre cultura, democracia y derechos humanos es una publicación cuatrimestral del IDEHPUCP.**

El IDEHPUCP, creado en el 2004, es el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

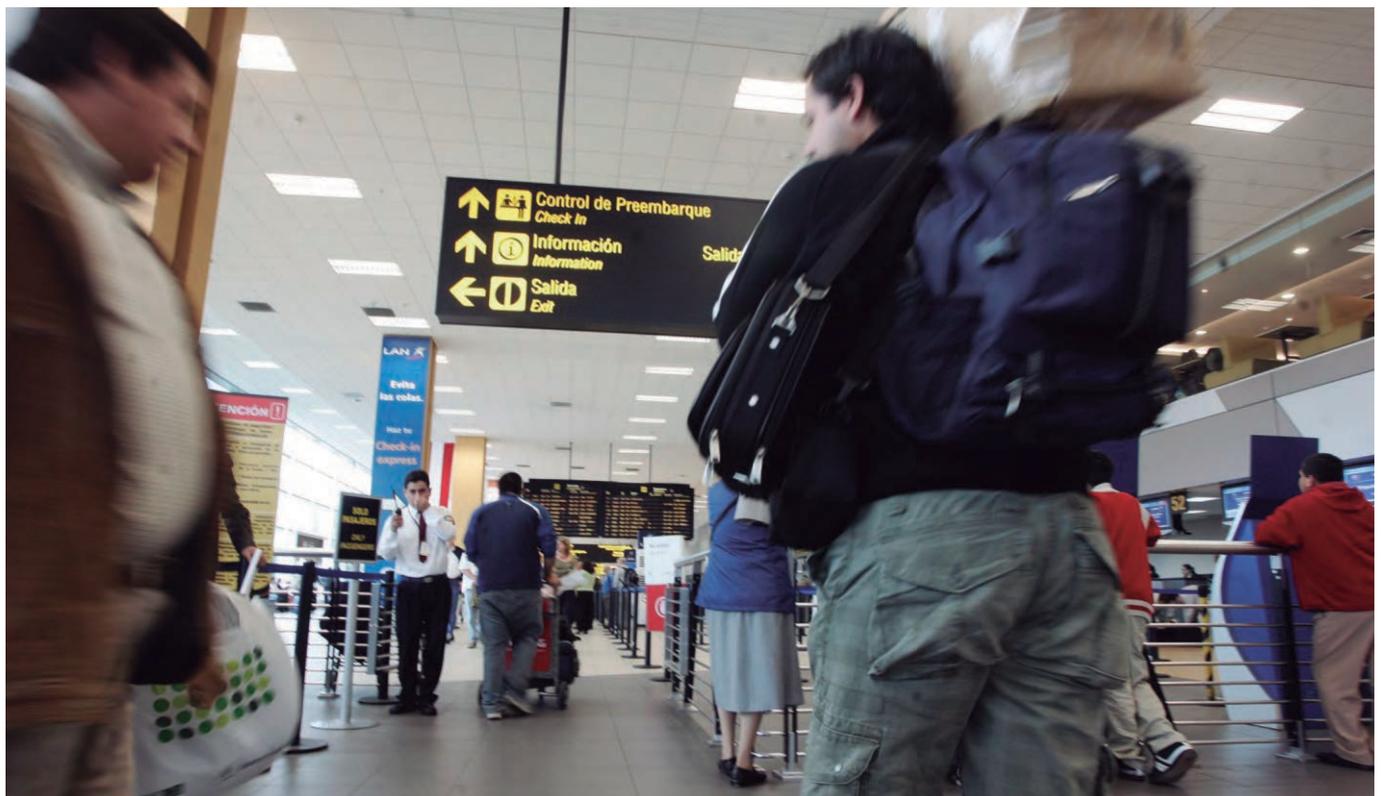
**Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017**

Calle Tomás Ramsey, 925, Lima 17 – Perú. Teléfonos: (511) 6262000, anexo 7500; 2615859; 4613433. [www.idehpucp.pucp.edu.pe](http://www.idehpucp.pucp.edu.pe)

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de esta revista por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

# Cuando los peruanos vuelven

Alcances y limitaciones del Estado en materia de retorno  
Un análisis desde el enfoque de derechos humanos



© Andina

En los últimos quince años han regresado al Perú 308 089 personas, de acuerdo a cifras del INEI.

**E**ste artículo, a partir de un análisis del marco normativo nacional a la luz de los avances en el derecho internacional de las migraciones, busca comprender los alcances y las limitaciones de la legislación en materia de retorno de peruanos y peruanas resaltando la complejidad del fenómeno del retorno que la política homogeneiza. Se tendrá un énfasis especial en el migrante de retorno forzoso —aquel que debe regresar a su país de origen expulsado o deportado— como un sujeto que experimenta una doble vulneración al ser víctima de estigmas sociales.

Por Cécile Blouin y Mario R. Cépeda Cáceres





Susana Sassone propone analizar la decisión de retornar desde diversos imaginarios, para así plantear mejores respuestas a sus necesidades.

Luego de los grandes flujos migratorios internacionales entre las décadas de 1980 y 1990 —los cuales sucedían de manera paralela a la migración interna por desplazamiento forzoso a causa del conflicto armado interno<sup>1</sup>— el número de peruanos en el exterior creció exponencialmente hasta representar el 9.2% de la población total<sup>2</sup>. Sin embargo, en los últimos años se vive en el país el proceso de retorno de emigrantes, es así que, de acuerdo a las cifras oficiales, en los últimos quince años han regresado al Perú 308 089 personas<sup>3</sup>.

La migración de retorno es, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el “movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país. Este regreso puede ser voluntario o no. Incluye la repatriación voluntaria”<sup>4</sup>. La definición propuesta pone en evidencia que el retorno, como cualquier proceso migratorio, es complejo y puede constituir un proceso voluntario como forzado lo cual acarrea consecuencias distintas. Recordemos que “[L]a decisión de regresar al país de origen y, es más, al lugar de origen es siempre una resolución ligada al proyecto migratorio, por tanto, puede adoptarse antes de salir o no, durante la migración misma, o al final ya de ciclo de emigración. El fenómeno es complejo, sin duda, pues a los atributos dependientes de la temporalidad se deben agregar motivaciones, capacidades y recursos para gestionar esa movilidad”<sup>5</sup>. Esta complejidad requiere, sin lugar a dudas, una respuesta adecuada de parte del Estado peruano.

- 1 FRANGER-HUHLE, Gaby (2008). “El desplazamiento forzado en el Perú. Perspectivas de apoyo y autogestión”. En: RED ALFA 2. *Migración, discriminación y derechos humanos*. Bogotá: Ediciones Antropos, pp. 153-187.
- 2 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA), SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2016). *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990–2015*. Lima: INEI, pp. 18.
- 3 *Ibíd.*: 53
- 4 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra: OIM, número 7, pp. 39. Consulta: 05 de abril de 2017. [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)
- 5 SASSONE, Susana María (2008). *Imaginarios migratorios del retorno: lazos y lugares*. Carville, 91, pp. 73.

*“El migrante de retorno forzoso —aquel que debe regresar a su país de origen expulsado o deportado— es un sujeto que experimenta una doble vulneración al ser víctima de estigmas sociales.”*

6 Ver, entre otros: el artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 12.4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; artículo 22.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

7 Este instrumento ha sido ratificado por el Perú el 1ero de septiembre de 2005 y entró en vigencia el 1ero de enero de 2006.

8 COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES (2016). *Observaciones finales sobre el informe inicial de Nicaragua*. Consulta: 05 de abril de 2017. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocType=D=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocType=D=5)

9 DURAND, Jorge (2004). Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente. *Cuadernos geográficos*, 35, pp. 103 – 116.

## El retorno como derecho humano

El derecho al retorno es uno de los componentes del derecho a la libre circulación reconocido en una serie de instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup>. La *Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (CMW por sus siglas en inglés), instrumento<sup>7</sup> específico de protección de las personas migrantes, establece el derecho al retorno en su artículo 8.2 señalando que “los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él”. Adicionalmente, en su artículo 67 plantea la obligación de los Estados de fomentar un retorno ordenado de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, y en relación con los trabajadores en situación regular se incluye la obligación de cooperar entre Estados para fomentar las condiciones económicas del retorno. Este artículo plantea dos preocupaciones, que exista una distinción entre migrantes en situación regular e irregular contraria al principio de igualdad y no discriminación y, en segundo lugar, que la Convención se centre en temas meramente económicos cuando el retorno debe ser entendido como un proceso integral y complejo, que involucra una serie de cuestiones relacionadas a temas sociales, culturales, económicos, entre otros.

A pesar de las deficiencias señaladas, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha podido, tanto en sus observaciones generales como finales, dotar de contenido a la Convención y establecer estándares que permiten una protección integral de las personas migrantes. Por ejemplo, el Comité, en sus observaciones finales al Estado Nicaragüense, recomendó, en base al artículo 67 de la CMW, facilitar el retorno y la reintegración duradera mediante la adopción de medidas de toda índole y no solamente económicas<sup>8</sup>.

Vemos así que el retorno se constituye como una manifestación más en el ejercicio de los derechos humanos. En ese sentido, el retorno no debe ser pensado como separado del proceso migratorio, ni como una migración inversa, sino como una etapa más del mismo. Entonces, la legislación existente debe reconocer la migración en su complejidad y amplitud con el fin de poder dar una respuesta articulada a los migrantes frente a sus necesidades.

## Complejizando el perfil de los retornantes

El perfil de los peruanos retornantes es sumamente diverso. Aquellas personas que regresan al país lo hacen por diversos motivos, desde el retorno forzoso, hasta la búsqueda por mejores oportunidades. En ese sentido, los retornantes componen un grupo heterogéneo en cuanto al perfil socioeconómico como al de motivaciones. Jorge Durand<sup>9</sup> distingue cuatro casos generales de retorno, el retorno voluntario y definitivo al país de origen, el retorno de trabajadores temporales, el retorno transgeneracional, y el retorno forzado. De manera adicional, Durand aborda lo que llama el retorno voluntario “fracasado”. La legislación peruana, no obstante, no distingue esta diversidad en los migrantes de retorno, planteando categorías amplias y homogéneas; de esta manera, la respuesta del Estado hacia sus ciudadanos retornantes resulta incompleta y, en ciertos casos, inútil según sea el contexto particular que veremos más adelante.

Una legislación que busca atender a los migrantes retornantes de manera completa debe tener en cuenta distintos tipos de imaginarios y lazos que los mismos mantienen —o no— con su lugar de origen. Susana María Sassone<sup>10</sup> señala que comprender los imaginarios —la manera como es pensada la realidad desde los propios sujetos— de los migrantes permitiría plantear mejores respuestas a sus necesidades contextualizadas en sus motivaciones. En ese sentido, de acuerdo a Sassone, pensar los imaginarios como factores claves de decisión —dentro de un espectro heterogéneo de migrantes retornantes— es preguntarse por el valor simbólico y persuasivo de las distintas motivaciones que los retornantes se plantean<sup>11</sup>. La autora nos da algunas pistas para pensar dichos imaginarios, tales como los lazos territoriales, los afectivos o los lazos económicos<sup>12</sup>; que deben tenerse en cuenta para comprender el retorno desde una perspectiva académica, pero en especial desde la óptica del Estado y la atención que le da a sus ciudadanos.

Vemos así que los retornantes ponen en marcha múltiples y distintos mecanismos al momento de tomar la decisión de volver; asimismo, se encuentra dentro de contextos diferenciados de los que parten y a los que se insertan en su país de origen. Así, las prácticas, valores y expectativas con las que regresan no son siempre iguales y las posibilidades de reinsertarse en lazos económicos, sociales, afectivos, entre otros, no son siempre iguales. Es necesario pensar la respuesta de Estado desde los propios imaginarios y plantear el retorno como un fenómeno que no es ajeno a la emigración y, en ese sentido, que debe articularse con respuestas para superar las condiciones que llevaron, en primer lugar, a que la persona emigre.

## Limitaciones de la normativa peruana

En un primer momento, el Estado peruano adoptó la Ley N° 28182, *Ley de Incentivos Migratorios*, normativa que estableció incentivos tributarios para el migrante retornante<sup>13</sup>. Frente a la crisis y al endurecimiento de las políticas migratorias<sup>14</sup>, esta Ley fue derogada por la Ley N° 30001, *Ley de reinserción económica y social para el migrante retornante*<sup>15</sup>. De acuerdo a su artículo 1, esta norma busca facilitar el retorno de los peruanos y peruanas que residen en el

*“La legislación peruana no distingue la diversidad en los migrantes de retorno, por lo que plantea categorías amplias y homogéneas; de manera tal que la respuesta del Estado resulta incompleta y, en ciertos casos, inútil.”*



El perfil de los peruanos retornantes es diverso, algunos vuelven de manera forzosa, otros en busca de oportunidades.

10 *Ibíd.*, pp. 78–79.

11 *Ídem.*

12 *Ibíd.*: pp. 78–82.

13 Esta norma fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de febrero de 2004

14 El artículo 1 de la norma plantea el objetivo de la misma señalando el contexto de la crisis y el endurecimiento de las políticas migratorias.

15 Esta norma fue publicada en el Diario oficial El Peruano el 14 de marzo de 2013.



Es urgente identificar la situación de vulnerabilidad que acarrea la población retornante expulsada y desarrollar medidas de atención diferenciada.

*“Los peruanos y peruanas retornantes deberán obtener la clasificación socioeconómica del Sistema de Focalización de Hogares como primer paso para acceder a los programas sociales del Estado.”*

exterior independientemente de su condición migratoria mediante una serie de medidas para su reintegración y la generación de empleo productivo. Las medidas de la Ley N°30001 pueden ser clasificadas en dos aspectos, por un lado, tributarios y, por otro, socioeconómicos. Para los fines de este artículo nos preguntaremos si se plantean medidas sociales y cómo la condición de migrante de retorno forzado se plasma en ellas como un sujeto de atención especial.

El artículo 3 del reglamento de la Ley<sup>16</sup> establece un criterio distinto para el acceso a las medidas socioeconómicas. En caso haya sido un retorno forzado, el plazo es de dos años, mientras que para las personas retornadas de manera voluntaria el plazo se extiende a tres años. La ley y su reglamento han establecido la expedición de una *Tarjeta de Migrante Retornado* (TMR) que permite solicitar los beneficios contemplados en la normativa. Esta debería constituirse como un documento de identificación de retornado, sin embargo, hallamos que esta herramienta no cumple tal función.

Al analizar la normativa, podemos encontrar tres categorías de retorno: voluntario, retorno forzado y en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En ese sentido, la ley y su reglamento traslucen en su planteamiento que cada una de estas categorías tendrá una atención diferenciada. Sin embargo, no se plantea ninguna atención especializada y exclusiva para personas retornadas y menos en base a las categorías que se señalan.

En general, las medidas planteadas pueden ser clasificadas en medidas laborales (acceso a servicios de capacitación para el trabajo y emprendimiento, reconocimiento de las competencias, celebración de convenios para facilitar programas productivos, promoción del retorno de científicos e investigadores, créditos para emprendimiento), educativas (certificación y reconocimiento de títulos, acceso a créditos), sanitarias (salud y seguridad social en los casos en los cuales existen convenios) y vinculadas a la vivienda. No obstante, todas estas medidas deben ser promovidas y facilitadas a través de programas estatales ya existentes, a los cuales los migrantes identificados con la TMR deben acceder cumpliendo con los requisitos establecidos en cada uno de ellos de

16 El Reglamento fue publicado en el en el Diario oficial El Peruano el 23 de agosto de 2013.

manera particular, es decir, en realidad no se crean programas específicos para la población retornada a los que se accedan a través de la tarjeta.

De esta manera la TMR no cumple propósito alguno y los retornantes que se acojan a la Ley N°30001 deben, a su vez, cumplir con otros requisitos según el programa al que busquen acceder -imposibilitando que todos los retornantes accedan a los supuestos beneficios que la ley señala-. Entonces, a pesar de haber creado la TMR, esta no tiene ninguna utilidad práctica ya que no permite al retornado acceder a los programas por su condición de retornado. La Defensoría del Pueblo subrayó este problema en su Informe sobre la Ley de Retorno del 2015, en el que señaló que el Seguro Integral de Salud (SIS) no usa la TMR para determinar el acceso al seguro sino que debe cumplir los mismos requisitos que cualquier otra persona<sup>17</sup>.

Como se mencionó, la normativa creó una categoría de migración de retorno con vulnerabilidad socioeconómica. Nuevamente, el artículo 34 del reglamento establece que la condición socioeconómica vulnerable debe ser establecida por los sectores que administran los programas sociales y de subsidios caso por caso. Es decir, la normativa no relaciona la condición socioeconómica con el proyecto migratorio de la persona y, en especial, con su retorno. En la práctica, los peruanos y peruanas retornantes deberán, primero, obtener la clasificación socioeconómica del *Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)*<sup>18</sup> que permita acceder a los programas sociales del Estado. Si bien el SISFOH es un sistema muy útil para identificar las condiciones de pobreza en el país desde un enfoque multidimensional, la manera en que los distintos programas y sectores del Estado se articulan y se valen de la información del SISFOH resulta limitada y confusa, aún más cuando hablamos de la población retornada.

En cuanto a la atención psicológica y social del Migrante Retornado y su familia en una situación de vulnerabilidad socioeconómica se establece en el artículo 38 que el *Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF)* es la institución encargada. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, entre agosto 2013 y junio 2015 el INABIF atendió a 14 casos de retornantes a través de los *Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF)*<sup>19</sup>; lamentablemente, esta cifra es muy limitada y refleja, nuevamente, las carencias de un marco normativo que no toma en cuenta la complejidad de la migración de retorno y las necesidades específicas de esta población. En otras palabras, es resultado de un mal planteamiento de los supuestos beneficios que la TMR brinda al retornante.

## Las necesidades de los retornantes forzados

Nos preocupa particularmente que la situación del retornado forzoso —el que haya sido sometido a un proceso de expulsión por parte del país de origen— no sea tomado en cuenta en la normativa peruana. Así, la ley y su reglamento homogeniza a toda la población retornada al momento de plantear la atención que requieren por parte de las autoridades. Es urgente identificar la situación de vulnerabilidad que acarrea la población retornante expulsada y desarrollar medidas de atención diferenciada que respondan a distintos aspectos como el económico, el social, el psicológico, etc. Esta situación fue puesta a la luz por el Comité de Trabajadores Migratorios que recomendó al Estado peruano adoptar medidas específicas dirigidas a los peruanos deportados frente a la ausencia de medidas específicas en la normativa<sup>20</sup>.

*“El retorno forzoso acaba con los lazos territoriales, afectivos y económicos de los migrantes y los coloca en una situación de desprotección particular.”*

17 DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2015). *A dos años de la Ley de Retorno. Balance y desafíos. Informe n°04-2015-DP/ADHPD*. Lima: Defensoría del Pueblo. Consulta: 01 de abril de 2017. <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

18 El SISFOH, es un sistema intersectorial e intergubernamental que provee información económica y social a los programas del Estado. Así, permite la identificación de potenciales usuarios para la asignación de recursos. Para más información se puede consultar la siguiente página web: <http://www.sisfoh.gob.pe/el-sisfoh/que-es-el-sisfoh/nuestra-institucion>.

19 *Ibíd.*, pp. 109.

20 COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES (2015). *Observaciones finales sobre el informe inicial de Perú*. Consulta: 02 de abril de 2017. <https://www.unric.org/es/actualidades-/1562-comite-onu-sobre-derechos-de-trabajadores-migratorios-revisio-a-peru>

21 Información recibida el 26 de diciembre de 2016 de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información pública del Ministerio de Relaciones Exteriores.

22 Al respecto puede consultarse textos de Emily Bowerman (2017), Charity Ahumuza Onyoin (2017), Ignacio González Sánchez (2016) Sandra Luz Albicker y Laura Velasco (2016), Martha Guerrero-Ortiz y Martha Cecilia Jaramillo-Cardona (2015), Rafael Alarcón y William Becerra (2012), entre otros.

23 DURAND, *ibíd.*: pp. 114.

24 Por un lado, se solicitó el número de peruanos/as que enfrentan un proceso de expulsión en Chile, Estados Unidos, Argentina, España y Japón al Ministerio de Relaciones Exteriores; la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información pública del Ministerio de Relaciones Exteriores no contaba con la información en diciembre de 2016 e iba a solicitarla a los consulados respectivos. Hasta la fecha no se ha recibido la información. Por otro lado, se solicitó a Migraciones el número de peruanos y peruanas que han ingresado al Perú por retorno forzado (deportación o expulsión) desde 2013. Esta solicitud no fue respondida.

25 MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (2013). *Plan estratégico sectorial multianual—PESEM 2013-2016. Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, pp. 62.

Gracias a una solicitud de acceso a la información de diciembre de 2016, sabemos que desde 2013, año en el que empezó a otorgarse los beneficios de la Ley N°30001, un total de 3945 peruanos se han acogido y de este total solo 210 reportan haber regresado en condición de “Retorno Forzado”<sup>21</sup>. Este número reducido de retornantes forzosos podría explicarse desde distintas causas —entre las que no descartamos la reducción del número de migrantes peruanos irregulares— como el desconocimiento de la existencia de la norma del propio retornante, lo engorroso del trámite de retorno forzado —en el que se revictimiza al migrante irregular y, en muchos casos, se le aísla de cualquier vínculo en el país de destino— o un submuestreo ante el estigma de declararse a sí mismos como “deportados”. Es habitual que la literatura sobre retorno reporte las dificultades particulares que los migrantes retornados forzosamente sufren tanto en el país de expulsión como al llegar a su país de origen<sup>22</sup>. La categoría de retornante forzoso o, simplemente, “deportado” trae consigo una serie de atribuciones dadas por los propios sujetos retornantes como por la administración con la que lidian y otros ciudadanos. El estigma de ser deportado implica, por un lado, “la mala suerte”<sup>23</sup>, es decir, la chance que un migrante irregular tiene para protegerse de la propia legislación del país de destino; así como la vergüenza de ser considerado ilegal o criminal.

Esta situación de estigmatización requiere que se trabaje de manera particular por parte de las autoridades, pues los retornantes forzosos —independientemente de la causa de su retorno en esa condición— han atravesado, en su gran mayoría, procesos policiales o judiciales en los que se han vulnerado sus derechos convirtiéndolos en víctimas de sistemas punitivos. Frente a esto, en sus países de origen suelen ser revictimizados ya no por las autoridades, sino por sus semejantes. Es así que auto determinarse en condición de “Retorno Forzado” resulta, muchas veces, doloroso e incluso contraproducente para el retornante. Lamentablemente, el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano no cuenta con información sobre la situación, o si quiera el número, de peruanos en procesos de retorno forzado en los países de principal recepción de peruanos<sup>24</sup>. En ese sentido, si bien la legislación nacional dice atender a estos migrantes retornantes, es poco o nada lo que se ha avanzado en materia de protección a nivel de las embajadas y consulados.

Asimismo, cabe precisar —como ya se ha señalado— que los migrantes que declaran haber regresado en condición de “Retorno Forzado” no reciben una atención especial por parte de las autoridades peruanas dentro del marco de aplicación de la Ley N°30001. En ese sentido, y pensando de manera estratégica, el declararse como retornante forzoso no contribuye en nada en mejorar la respuesta recibida por parte del Estado peruano. Es necesario retomar la cuestión de los imaginarios para pensar las formas en las que el retorno forzado acaba con los lazos territoriales, afectivos y económicos de los migrantes, y los coloca en una situación de desprotección particular que hasta el momento el Perú no ha sabido atender de manera integral.

Si bien el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no tiene como parte de su mandato atender a los migrantes externos, la definición que coloca sobre vulnerabilidad es reveladora: “[G]rado de resistencia (a menor resistencia mayor vulnerabilidad) y/o exposición, susceptibilidad (física, social, cultural, política, económica, entre otras), de un elemento o conjunto de elementos en riesgo (vidas humana, patrimonio, servicios vitales, infraestructura, áreas agrícolas, entre otras) frente a la probable ocurrencia de un peligro”<sup>25</sup>. Así, las personas vulnerables son un grupo “que sufren discriminación o situaciones



Los supuestos beneficios propuestos en la ley no brindan una ayuda o soporte adecuado a los distintos perfiles de retornantes.

de desprotección”<sup>26</sup>. En ese sentido, los retornantes forzados son personas en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, es obligación del Estado responder a sus necesidades desde una perspectiva particular que contribuya a enfrentar las condiciones económicas, materiales, sociales —y simbólicas— que ponen en peligro el libre ejercicio de sus derechos.

En suma, como hemos visto, la Ley plantea una serie de facilidades a los peruanos retornantes apuntando a su reinversión laboral y económica a través de beneficios tributarios que faciliten el emprendimiento; sin embargo, dichos beneficios en la práctica no pueden ser ejercidos por todos los retornantes. Se debe tener en cuenta que no todos los retornantes vuelven al Perú motivados por razones económicas, pensemos por ejemplo en estudiantes de posgrado que regresan luego de un largo periodo de estudios, o personas que han trabajado de manera formal en el extranjero y retornan con nuevas oportunidades laborales al país. En ese sentido, los supuestos beneficios propuestos en la ley no brindan una ayuda o soporte adecuado a los distintos perfiles de retornantes. Recordemos que “[L]a decisión de regresar al país de origen y, es más, al lugar de origen, es siempre una resolución ligada al proyecto migratorio, por tanto puede adoptarse antes de salir o no, durante la migración misma o al final del ciclo de emigración. El fenómeno es complejo, sin duda, pues a los atributos dependientes de la temporalidad se deben agregar motivaciones, capacidades y recursos para gestionar esa movilidad”<sup>27</sup>. Es así que el fenómeno es mucho más complejo de lo que la legislación actual prevé y puede encontrarse dentro de los planes de muchos migrantes internacionales sin que se trate de un hecho fortuito o de “mala suerte”. En conclusión, la política pública en la materia debe ser pensada desde y para los retornantes en su diversidad.

26 Ibid. pp. 22.

27 SASSONNE, *ibid.* pp. 73.

# Debates presidenciales, deliberación y medios sociales

En una democracia sin partidos



© Utero.pe

**E**l presente texto no pretende analizar la calidad de la cobertura informativa del proceso electoral, ni el impacto del contenido de su cobertura en los electores. Apunta, en todo caso, a explorar la influencia de los debates presidenciales (y su escenificación mediática) en las prácticas deliberativas, así como la forma en que se cubre la información política.

Sandro Macassi Lavander





La televisión se mantiene como el medio por excelencia para informarse sobre política, uso que se sostiene durante la campaña y proceso electoral.

Recientemente el rol de los medios en la gobernabilidad peruana recibió mucha atención de parte de analistas y politólogos. En el debate académico, prima la visión de que los medios tienen una responsabilidad en la generación de ciudadanos acrílicos, apáticos, desinformados y despreocupados de lo público, en parte por una larga tradición de estudios de la corriente crítica, también conocida como la “videomalasie - tesis”.

Sin embargo, en investigaciones internacionales recientes se encontró que el consumo de noticias favorece el compromiso político y la participación cívica (Livingstone and Markham, 2008), estimula la confianza en las instituciones, el conocimiento y la sofisticación política (Muñiz, 2012), y la deliberación interpersonal (Gil de Zúñiga y Valenzuela 2011). Todo esto genera, según Norris (2000), círculos virtuosos que impactan positivamente en la democracia.

El impacto de los medios en la cultura democrática, las actitudes y prácticas de los ciudadanos es un debate internacional que no ha permeado lo suficiente en la investigación sobre medios en el Perú. Esto se debe, sin duda, a la poca información empírica recabada respecto al aporte - positivo o negativo- del espacio mediático a la democracia.

## **Debates presidenciales y deliberación interpersonal.**

En una sociedad donde los mecanismos de deliberación son escasos, existe una tendencia en la cual los ciudadanos que acceden a estos son pocos. Sin embargo, la democracia se formula y expresa, pese a esto, a través de la deli-

*“El consumo de noticias favorece el compromiso político y la participación cívica, estimula la confianza en las instituciones, el conocimiento y la sofisticación política.”*

*“El frame “Partisano” consiste en analizar la forma en que el medio prioriza en el relato los aspectos que deslegitiman, polarizan o buscan sanciones a los candidatos y sus actos.”*

beración interpersonal. La conversación con sus pares es la esencia de la democracia, si un ciudadano es capaz de conversar y discutir de política en su entorno, esto es una muestra de interés fáctico sobre los asuntos públicos. Por el contrario, una sociedad con bajos niveles de deliberación ciudadana refleja una apatía sobre los asuntos públicos, lo que provoca un deterioro de la comunidad política.

El estudio desarrollado revela que el debate presidencial de segunda vuelta del 2016, entre Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori, generó interés en la población limeña. Fue así que la tercera parte del electorado vio o escuchó todo el debate presidencial (ver cuadro N°1). Otro grupo, el 41%, solo vio una parte del debate, por tanto, un total de 79.2% de la población limeña estuvo expuesta al debate electoral.

Cuadro N° 1

Exposición al debate televisivo presidencial de segunda vuelta		
	Frecuencia	Porcentaje
Sí, he visto o escuchado todo el debate	232	37.5
Sí, he visto o escuchado solo una parte	258	41.7
No he visto ni escuchado nada del debate	128	20.7
<b>Total</b>	<b>618</b>	<b>100.0</b>

Elaboración propia basada en N= 618 entrevistados

Los resultados nos muestran que, en las elecciones de 2016, a pesar de las deficiencias del sistema electoral y de la debilidad de los partidos políticos, los debates presidenciales revitalizaron la deliberación.

La deliberación en primera vuelta era sostenida especialmente en los círculos familiares, amicales y de compañeros de trabajo, y en menos medida entre los

© El Comercio.pe



El presente estudio revela que la mayoría vio o escuchó todo o casi todo el debate de segunda vuelta, en el que se encontraron Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori.

desconocidos y vecinos (ver cuadro N° 2). Para la segunda vuelta electoral, las cifras se incrementaron en los dos paneles: el panel previo al debate presidencial y aquel post debate presidencial entre la candidata Fujimori y el entonces candidato Kuczynski. En la segunda vuelta es evidente que se incrementó la deliberación con los círculos cercanos y vecinos. Sin embargo, la deliberación con desconocidos, que es la más difícil de establecer, no se incrementó en la misma medida.

Después del debate presidencial, en cambio, sí observamos que la deliberación se incrementa sustantivamente pasa de un 43.42% de ciudadanos que deliberan (en primera vuelta deliberaron 44.2%) un 87.5% de personas que han conversado sobre temas políticos de manera personal con otras personas que no conocían. Además, la correlación (prueba T para muestras correlacionadas) que realizamos solo aquellos que vieron el debate presidencial completo por medios convencionales o digitales, arrojó un incremento general de la deliberación personal (sumando todas las conversaciones realizadas) posterior al debate, a esto podemos señalar como “el efecto debate” sobre las prácticas democráticas interpersonales.

Cuadro N° 2

Considerando los últimos 15 días ¿Conversa sobre temas políticos personalmente o telefónicamente con alguno de los siguientes grupos? (Votación del 2016)						
	Primera vuelta		Segunda vuelta Panel pre-debate		Segunda vuelta Panel post-debate	
	% Sí conversa	% No conversa	% Sí conversa	% No conversa	% Sí conversa	% No conversa
Familia cercana <sup>1</sup>	88.3	11.8	93.9	6.9	96.8	3.2
Familia extensa <sup>2</sup>	70.7	29.3	76.4	23.7	84.0	16.0
Amigos	81.5	18.5	84.5	15.5	94.0	6.0
Vecinos	53.0	47	65.5	34.5	73.3	26.7
Compañeros de trabajo	74.1	25.9	82.5	17.5	92.7	7.3
Desconocidos <sup>3</sup>	44.2	55.8	56.7	43.3	87.5	12.5

Elaboración propia basada en N= 618 entrevistados

Si bien estas mediciones no dan cuenta de los contenidos democráticos de las deliberaciones, diversos autores encuentran que la deliberación online está caracterizada, sobre todo, por el enmarcamiento de confrontación y conflicto o los insultos (Acebedo, 2012). Aun así, los debates son movilizados de la opinión, es decir, influyen en la forma que la opinión toma. Claro que además del medio, esto también depende de la cultura democrática de la población.

## Medios, cobertura electoral y debates presidenciales

La multiplicación de medios tradicionales, el surgimiento de los medios sociales y el incremento de los actores, conforman un entorno comunicativo más complejo que requieren diferentes análisis.

- 1 Familia cercana = Familiares con quienes viven
- 2 Familia extensa = Familiares pero que no viven con ellos
- 3 Personas no conocidas = en Taxis, quioscos, paraderos, sitios públicos, bodegas, etc.



Los debates presidenciales desencadenan hechos políticos que serán cubiertos por los medios, cuyo contenido influye en la deliberación del voto.

*“El frame “Temático”, se enfoca en entender la forma en la que el medio prioriza los contenidos propuestos por los candidatos y otros actores, en función a las problemáticas, soluciones, planes de gobierno, demandas o reformas.”*

En las últimas décadas la investigación se ha centrado en la forma en que los medios empaquetan la información y delimitan la interpretación. Los estudios de “enmarcamiento” o “frames” se preocupan sobre cómo los periodistas promueven una definición específica del problema, una interpretación causal, una evaluación moral y/o una recomendación de cómo resolver el hecho. (Entman, 1993:52).

Los estudios sobre *frames* en campañas electorales en el Perú suelen ser incipientes. Es por ello que nuestro interés se centró en identificar si el debate presidencial tiene un efecto en el enmarcamiento que los medios tradicionales realizan de los acontecimientos electorales. Cabe señalar que este tipo de análisis es estructural, pues busca identificar una tendencia del medio que usa un recurso comunicativo (frame) que tiene un impacto cognitivo en la audiencia, pero que no analiza los contenidos de las noticias.

En primer lugar, analizamos la forma en que los medios desarrollan el enmarcamiento que denominamos “Partisano”, y que representa la forma en que el medio prioriza en el relato los aspectos que deslegitiman, adjetivan, predicen efectos negativos, polarizan o buscan sanciones a los candidatos y sus actos. Se esperaba que el debate presidencial al centrarse mucho en los planes de gobierno, dejara de lado la diatriba y deslegitimación, o por el contrario, el debate presidencial sea una fuente de información que los medios pueden amplificar y visibilizar en favor de sus propias preferencias electorales. Sin embargo, encontramos que el ‘enmarcamiento partisano’ no sufre modificaciones por el desarrollo del debate presidencial, sino que se mantiene en la misma tendencia.

En segundo lugar, analizamos el enmarcamiento “Temático”, definido como la forma en la que el medio prioriza los contenidos propuestos por los candidatos

y otros actores en función a las problemáticas, soluciones, planes de gobierno, demandas o reformas.

En el estudio realizado encontramos que es este enmarcamiento fue el más impactado por el debate presidencial. Antes del debate el promedio de enmarcamientos temáticos era de 13% -de hecho el más bajo del resto de enmarcamientos-. Esto, de alguna manera coincide con las afirmaciones de diversos investigadores de los frames, (Gamson et al 1992; De Vreese 2005, Patterson, 1994; Muñiz y Romero 2013).

Sin embargo, encontramos que con el debate presidencial se incrementan al 22% el número de noticias con enmarcamiento temático. Los debates centran la producción informativa en asuntos temáticos, muy a pesar de las debilidades de las propuestas y planes de gobierno de los partidos, en términos funcionales inyectan a la campaña una dosis muy interesante de temas, que seguramente influyen en el incremento de la deliberación interpersonal que identificamos al inicio.

Cuadro N° 3

Impacto del debate presidencial de segunda vuelta en los Tipos de enmarcamiento de las noticias					
	Frame partisano	Frame posicional	Frame estratégico	Frame temático	Frame de actividades
Pre-debate (22 mayo al 28 mayo)	23.1	23.1	19.0	13.0	21.9
Post-debate (30 mayo al 5 junio)	22.9	26.6	15.6	22.0	12.8

Elaboración propia basada en N= 269 noticias de segunda vuelta

En tercer lugar, estudiamos el frame "Posicional" o de juego. Originalmente fue formulado como uno solo junto *estrategic -frame* (Koenek, 1999, Aalberg et al, 2011), pero para fines de este estudio los separamos. El '*frame* posicional' o de juego lo definimos como la forma en la que el medio prioriza en el relato el avance o retroceso posicional. En la práctica, los medios se enfocan en mostrar la mejor o peor posición de un candidato, empleando para ello la opinión pública, las consecuencias de los resultados, los avances, las metáforas de competición y las ventajas resultantes de las acciones de campaña.

En el estudio comprobamos que el 'enmarcamiento posicional' fue tan alto como el '*frame* partisano', y que posteriormente al debate presidencial se incrementa en 3.5 puntos porcentuales, hasta llegar a 26.6%. Como era de esperarse, los medios levantan las noticias electorales a partir de la performance de los candidatos en el debate, enfocándose en quién lo ganó, quién estuvo mejor, y quién se benefició o, por el contrario a quién le fue peor y se aleja del sillón presidencial.

Como contrapartida también analizamos el enmarcamiento Estratégico, definido como la forma en que el medio prioriza en el relato los aspectos relacionados a la conducción de las campañas: las tácticas, estrategias, motivos, atributos personales y recursos de campañas de los candidatos. Encontramos que esta forma de cubrir las noticias disminuyó de 19% a 15.6%, lo cual indicaría que la mayor atención a los asuntos, y a lo posicional, podría estar disminuyendo la atención sobre los asuntos estratégicos.

*“Los debates centran la producción informativa en asuntos temáticos, muy a pesar de las debilidades de las propuestas y planes de gobierno de los partidos.”*

Por último, el quinto frame analizado fue el de Actividades, el cual se concentra en declaraciones, reuniones, acciones proselitistas, actividades estructuradas por la campaña, sin detallar extensamente los mensajes o contenidos. Lo que encontramos en este estudio fue que antes del debate la cobertura de actividades era alta (21.9%), pero debido al debate presidencial los medios dejaron de enmarcar los asuntos electorales en 9.1% lo cual representará una gran diferencia como efecto del debate.

## Debates presidenciales y Medios sociales

Otra área que ha crecido en relevancia debido al uso que le da una masa crítica fundamentalmente joven-adulta, es el de los medios sociales. En el contexto peruano la investigación académica sobre medios sociales y debates presidenciales ha sido escasa. Munguía (2006) encontró en jóvenes universitarios que el medio predilecto para informarse sobre política aún era la televisión y que el uso de internet para este fin fue uno de los más bajos. En un estudio más reciente, Córdoba (2014) encuentra que, en el periodo electoral del 2013, por la revocatoria de la alcaldesa, el 24.1% de los habitantes de Lima buscaban información política en la red. Mientras que en periodos no electorales el consumo se reducía a 10,5%. Sin embargo, en años recientes hay una mayor penetración de internet en los hogares, cifras que pueden variar sobre todo con el extenso uso de teléfonos inteligentes.

Un aspecto a incorporar es que los medios digitales permitieron que los actores de la información política se multipliquen. Ahora, no solo los medios tradicionales convergen en Facebook y Twitter, sino que los periodistas usan los medios sociales para presentar sus opiniones. Así mismo, los políticos han incorporado en sus campañas el uso de plataformas web para difundir sus propuestas, promocionar sus actividades o relacionarse con sus seguidores. De igual manera, colectivos y activistas usan los medios sociales para posicionar sus ideas e influenciar en los procesos políticos. Tal como lo plantean Quintana

© Twitter ONPE



Pese a ser una herramienta que fundamentalmente genera tendencias, los candidatos fueron parte de los actores que menor actividad tuvieron en este medio durante la campaña electoral.

y Tascón (2012) el estudio de estos actores centrales o *hubs* en las comunidades en red son claves en el conocimiento del funcionamiento de los medios sociales.

Una de nuestras preguntas centrales fue si los debates presidenciales tienen impacto en los medios sociales, si estos son sensibles a las coyunturas o por el contrario tienen una dinámica propia relacionada a las interacciones entre sus usuarios. También nos interesó discernir cuáles actores de la información política en los medios sociales que tienen más actividad después de los debates presidenciales. El procedimiento consistió en analizar el número de *post* sobre temas políticos publicados 7 días antes del debate y siete días después del debate de segunda vuelta.

Los primeros hallazgos aparecen en el cuadro N° 2, allí observamos como los medios de comunicación, sobre todo diarios, están presentes en Facebook, puntualmente en casi el 50% de los *posts* compartidos 7 días antes del debate presidencial. A estos, y de acuerdo a la presencia obtenida en Facebook, le siguen los colectivos, los periodistas como actores individuales, a continuación, la radio y televisión. En los 7 días posteriores a la segunda vuelta, estos actores informativos en Facebook tuvieron el mismo nivel de actividad.

Llama la atención el bajo uso que los candidatos hicieron del Facebook pre-debate (5.3%) y post-debate de segunda vuelta (4.4%). En el debate de primera vuelta los 10 candidatos que participaron tuvieron una actividad promedio del 12%. Esto podría explicarse desde el uso intensivo que algunos candidatos retadores y de menores recursos de los medios sociales para tener visibilidad o llegar a ciertos bolsones electorales que se informan a través de estos canales.

Curiosamente, los siete días posteriores al debate la actividad en el Facebook disminuyó, pese a que la fecha de votación era justamente al cabo de esos días. Por lo tanto, podríamos concluir que los debates presidenciales no tienen un impacto significativo en la actividad desarrollada en Facebook, en la medida en que no impulsan una mayor publicación de *posts* en comparación con el que habitualmente se produce antes de las elecciones. Inferimos que los usuarios de Facebook siguen una dinámica propia que no se basa en los acontecimientos políticos<sup>4</sup>.

Cuadro N° 4

Impacto del debate presidencial de segunda vuelta en Facebook según actor informativo		
	7 días antes del Debate	7 días después del Debate
Candidatos	5,3%	4,4%
Periodistas	10,6%	10,2%
Radios	9,7%	10,0%
Programas de Tv	7,5%	6,6%
Diarios	49,0%	49,5%
Colectivos	17,7%	19,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración propia basada en N=9,425 post

*“Los resultados nos muestran que los debates presidenciales cambian las dinámicas de la cobertura mediática, suscitando un mayor interés en los temas y programas de los candidatos.”*

4 Queda pendiente el análisis de los tipos de post para determinar cuáles fueron los tipos de post predominantes durante el periodo electoral y en la semana anterior y posterior al debate.

*“Si un ciudadano es capaz de conversar y discutir de política en su entorno, esto es una muestra de interés fáctico sobre los asuntos públicos.”*

Nuestro análisis se concentró, además, en el uso del Twitter por parte de los nuevos y viejos actores informativos. Analizamos a los mismos tipos actores que publican en Facebook con la salvedad que no todos los medios, periodistas o colectivos tienen cuentas en Twitter y viceversa.

Lo que encontramos fue que los colectivos en Twitter fueron los más activos antes del debate, seguido por los diarios y los programas de televisión. Por su parte, la radio, los periodistas y los candidatos en campaña fueron los que publicaron el menor número de tuits. Después del debate, los diarios fueron los que más usaron el Twitter para difundir información política, seguido de los colectivos y los programas televisivos.

Sin embargo, al igual que en Facebook, la actividad en Twitter perdió fuerza post-debate salvo en el desempeño de actores: los diarios y en los candidatos. Ambos duplicaron su actividad en la plataforma de este medio social, aunque en general podríamos hablar de que son poco intensas.

Cuadro N° 5

<b>Impacto del debate presidencial de segunda vuelta en Twitter según actor informativo</b>		
	<b>7 días antes del Debate</b>	<b>7 días después del Debate</b>
Candidatos	2,7%	6,9%
Periodistas	7,2%	5,0%
Radios	10,8%	7,2%
Programas de Tv	21,1%	19,0%
Diarios	27,5%	35,2%
Colectivos	30,7%	26,7%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración propia basada en N= 4211 tuits

## Conclusiones

Antes del debate presidencial los medios le dan poca atención a los temas y están enfocados en la actividad, los ataques centrados en quien gana y quien pierde, ofreciendo mucho tiempo a la cobertura de las estrategias y características de los candidatos. Los resultados nos muestran que los debates presidenciales cambian las dinámicas de la cobertura mediática, suscitando un mayor interés en los temas y programas de los candidatos.

Los resultados nos permiten apreciar que como sostiene Gauthier (1998), los debates presidenciales son un desencadenante de hechos políticos que se reflejan en una mayor atención por parte de los medios en los temas, programas y propuestas que, seguramente, explican los resultados que producen una mayor deliberación interpersonal. Es decir, que las personas incrementan su conversación sobre temas políticos, incluso con personas que no conocen. Creemos que los debates presidenciales además de concentrar la discusión sobre temas programáticos o ideas de gobierno permiten, la ampliación dis-

cursiva a un público más amplio Verón (2001).

Los hallazgos de este estudio no niegan el hecho de que los debates podrían aportar mucho más al ciudadano de lo que actualmente aportan. De hecho, hay muchas críticas al formato “francés” (Marín, 1999) seleccionado —especialmente el de primera vuelta— donde el ataque y defensa ocupó buena parte del tiempo. De otro lado, también se podría mejorar la puesta en escena audiovisual, pues, a juicio de Kanashiro (2016), el formato empleado en los debates es ciertamente conservador.

La cobertura posterior del debate presidencial debería, como subraya (Rospir, 1999), centrarse menos en los aspectos triviales de la política, mejor aún, dejar de centrarse en el marco partisano que busca sobre-resaltar al candidato de preferencia del medio o deslegitimar a un candidato contrario.

Hay que considerar que las redes sociales, en nuestro país, no se encuentran igualmente difundidas como espacios de acceso a lo político como en otras sociedades, y los actores políticos tienen un uso muy limitado de ellas como herramientas para construir adhesiones y comunicación con el ciudadano (Mateus, 2013; Pérez, 2012). El estudio encuentra que las redes sociales tienen una dinámica que depende menos de los acontecimientos electorales —como los debates presidenciales— y más bien se alimentan de otros temas, actores políticos o acontecimientos que no suelen estar en agenda, por tanto, estaríamos frente a un rol alterno de las redes sociales frente al proceso electoral que todavía está fuertemente anclado a los medios tradicionales.

En resumen, cuando las elecciones discurren como un torrente de actividades, los medios responden con coberturas centradas en lo contingente y en el juego posicional. Ciertamente esta configuración inicial marca también el diseño de las campañas de los candidatos, pero cuando otros actores como el JNE y la sociedad civil promueven el debate electoral la cobertura se modifica en favor de una mayor deliberación. Por tanto la relación entre medios y elecciones es compleja, observamos que hay una incidencia positiva en las prácticas democráticas cuando los acontecimientos centrales electorales y su correlato mediático operan en favor de visibilizar los temas, de modo que los programas, ideas y propuestas tienen un lugar en los procesos electorales del siglo XXI.



© Andina



“El efecto debate”, es aquel que se manifiesta en un incremento en la deliberación personal, que en el último proceso electoral se evidenció posterior al segundo debate.

# Claude Heller

“La tortura es una práctica que está muy extendida en el mundo, independientemente del desarrollo político y social de los Estados”



© Extraído de: [www.protocolo.com.mx](http://www.protocolo.com.mx)

El ex representante de México ante la ONU, Claude Heller fue elegido como miembro del Comité contra la Tortura el 9 de octubre de 2015.

**E**ste año se cumplen treinta años de la entrada en vigencia de la Convención contra la Tortura, instrumento aprobado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Este tratado crea un mecanismo de seguimiento: el Comité contra la Tortura. Para saber qué acciones realiza este órgano, conversamos con Claude Heller, experto en esta materia e integrante del Comité. El diplomático mexicano estuvo en nuestro país para participar como docente en nuestro Curso Internacional de Especialización sobre derechos humanos, organizado conjuntamente con la Fundación René Cassin y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llevado a cabo en febrero de este año.

José Alejandro Godoy \*



Desde 2006 existe un Sub Comité que puede hacer visitas a centros de privación de la libertad en países miembros, como es el caso de Venezuela.

### **¿Cuál es la labor que realizan los expertos que forman parte del Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas?**

Es importante distinguir cuál es el papel del Comité contra la Tortura. El artículo 17 de la Convención contra la Tortura establece que debe funcionar esta entidad a fin de supervisar el cumplimiento y la aplicación de este tratado. Es lo que se llama un “órgano de tratado”, creado a fin de establecer una metodología de trabajo en relación con los Estados parte de la Convención, que tienen la obligación de presentar un informe especial cuando ratifican este documento internacional y un informe periódico cada cuatro años. El Comité recibe la información proporcionada por el Estado, debe analizarla y al mismo tiempo hacer algunas observaciones finales que incluyen recomendaciones específicas en función de la situación que prevalece en el Estado parte, según las distintas fuentes de información recogidas.

### **¿Ustedes también presentan un informe ante algunas instancias de la ONU?**

El Comité, siendo un órgano de tratado tiene un presidente, somos tres vicepresidentes y está integrado por diez expertos independientes. Se presenta un informe al Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, que está integrado por varios Estados, así como a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este documento contiene las actividades desarrolladas por el Comité. Su acción no se limita al artículo 19, que señala la necesidad de presentar estos informes,

*“La tortura es una práctica que está muy extendida en el mundo, independientemente del desarrollo político y social de los Estados.”*

sino también toma en cuenta el artículo 20, que refiere que, una vez que el Comité es reconocido por los Estados partes, puede iniciar investigaciones sobre un país, cuando existan indicios sobre la existencia de una situación anómala. También se cuenta con el artículo 22, donde el Comité, si así lo reconoce un Estado parte, puede recibir comunicaciones individuales donde se alegan violaciones a la Convención.

**Es decir, mediante el artículo 22, el Comité puede intervenir frente a casos puntuales de los que ha tenido noticia.**

Depende de la presentación de la denuncia. Además, el Comité debe considerar si es admisible en base a determinados requisitos jurídicos: que el caso no se encuentre ante otro organismo internacional y que se hayan agotado los recursos internos.

**En la medida que ustedes evalúan la situación de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes en todo el mundo, ¿qué mirada global tienen sobre cómo ha desarrollado este problema?**

Hay que tener en cuenta que hay varias figuras relacionadas con el tema de la tortura. El Comité solo puede actuar con los Estados que son parte de la Convención, que todavía no es universal. Actualmente son 161 países. Los estados partes buscan que se logre la universalización. El año pasado, tres nuevos estados se adhirieron. Quien puede dirigirse a cualquier país, sea o no suscriptor de la Convención, es el Relator contra la Tortura.

**Venezuela, un caso desbordado**

© Reuters



EFE/Terra.com

Las denuncias de tortura contra el gobierno de Nicolás Maduro tocan las puertas de la Corte Penal Internacional (CPI). Toda información y evidencia para sustentar 600 casos de tortura se encuentran, en palabras de la abogada Tamara Sujú, autora de la deman-

da, con “pruebas suficientes” para que la iniciativa sea exitosa en La Haya. Incluso solo veinte de estos casos habrían ocurrido durante abril, mes en que se llevó a cabo una ola de intensas protestas opositoras. De acuerdo al Director del Foro Penal Venezolano, Gonzalo Himiob, solo del 4 al 24 de abril se registró 1540 detenidos.

En medio de esta circunstancia el mandatario venezolano ha emitido una orden directa al Vicepresidente, Tareck el Aissami, al ministro de Interior, Néstor Reverol, y al jefe del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional, Gustavo González López, de demandar a quienes formulen denuncias al respecto.

La Comisión de Derechos Humanos y el Comité de Tortura, ambos de la ONU, se han manifestado sobre la escalada de violencia que afronta Venezuela. A la fecha y pese a ser un país miembro, la situación no se estabiliza.

**Dentro de estos 161 Estados, pueden encontrarse que hay algunos países y regiones que están en mejor situación que otras respecto de la protección frente a la tortura.**

Depende. Tenemos que evaluar la situación en forma individual. Desafortunadamente, la tortura es una práctica que está muy extendida en el mundo, independientemente del desarrollo político y social de los Estados.

**En esa medida, ¿cuál es la contribución de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos a la labor del Comité contra la Tortura?**

El Comité responde a una convención universal suscrita en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. En el ámbito interamericano, también existe un tratado regional para prevenir y sancionar la tortura. Lo que no se puede hacer es una duplicación del mismo caso ante dos sistemas. Es decir, un caso que esté ante la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana no puede ser conocido por el Comité.

**¿Y cómo se evalúan los aportes de la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos al Comité?**

Lo que se ha buscado es que haya una compatibilidad de las normas y los estándares internacionales. Si uno ve las definiciones de tortura en los ámbitos europeos e interamericano, junto a las de Naciones Unidas, parten de las mismas premisas. Antes de la existencia de la Convención ya existían instrumentos internacionales que hablaban de este tema y de las obligaciones del Estado: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Tortura en el marco de la ONU.

*“Si desde el Comité hay un pronunciamiento fuerte a nivel político sobre cuestiones vinculadas a la Convención, esto tiene un impacto ante la opinión pública y es un elemento de presión”, asegura Heller.*

© Extraído de: [www.andyworthington.co.uk](http://www.andyworthington.co.uk)



El Comité también recoge información de organizaciones no gubernamentales, de las propias víctimas e instituciones nacionales de derechos humanos.

*“El Relator  
contra la Tortura  
es el único que  
puede dirigirse a  
cualquier país,  
sea o no  
suscriptor de la  
Convención.”*

**Usted indica que los Estados de la Convención contra la Tortura deben presentar un informe periódico en respuesta a las observaciones y recomendaciones del Comité sobre el cumplimiento del tratado. En ese sentido, ¿cuál es el diálogo que se tiene con los Estados? Puede haber aquellos que son más proclives a colaborar y otros que no.**

Lo importante es que la presentación de informes es el punto de partida. Ir ante el Comité inicia un diálogo activo con el Estado, donde la delegación participa, se escuchan sus alegatos, hay dos relatores por informe de Estados parte que se encargan guiar la discusión e ingresar las observaciones y recomendaciones. El Comité decidió, desde la década pasada, hacer un seguimiento de los informes, a partir de los artículos 19 y 22 de la Convención, para determinar los avances y las reformas pendientes.

**Ustedes presentan observaciones y recomendaciones, mientras que las cortes regionales sobre derechos humanos, sobre todo la europea y americana, emiten sentencias con un efecto jurídico más fuerte. ¿Dónde radica la fuerza jurídica y moral del trabajo del Comité?**

Es un tema que se ha debatido mucho. Efectivamente, las decisiones del Comité tienen una naturaleza cuasi judicial, pues son recomendaciones. Los Estados pueden decir que hay cosas con las que están de acuerdo y otras que no toman. Si hay un pronunciamiento fuerte a nivel político sobre cuestiones vinculadas a la Convención, esto tiene un impacto ante la opinión pública y es un elemento de presión. El punto de partida es que el Comité, en tanto órgano de

### La esencia del control y la prevención

© La Vanguardia (Mx)



ONU/OHCHR

Ante la vigencia de prácticas violentas, sobre todo en varios países miembros del Comité, las Naciones Unidas demanda abrir otro frente para luchar contra la tortura. Se trata de contemplar e implementar medidas preventivas y de control que, a largo plazo, generen un entorno en el que sea improbable practicar la tortura.

Desde la Oficina del Alto Comisionado, la ONU recomienda un trabajo que exige atravesar dos rutas: la pre-

vención directa o indirecta; y el trabajo a nivel jurídico, desde la promulgación, implementación y monitoreo de la aplicación de toda ley contra la tortura.

Las acciones de prevención directa consisten en “abordar las raíces de las causas de la tortura”, previo a cualquier incidencia. “[S]e caracteriza por la formación, educación y monitoreo periódico de los lugares de detención”, señala la Guía operacional de este organismo para las Instituciones Nacionales de DDHH. Por su parte, la prevención indirecta, se produce en zonas en las que ya han ocurrido casos de tortura, y por lo mismo apunta a “evitar la repetición de esos actos”. El trabajo en estos casos consiste en apelar a potenciales torturadores y convencerlos mediante la investigación, denuncia, enjuiciamiento y castigo de los autores, así como la reparación a las víctimas “de que la tortura se paga a un “precio mayor” que los posibles “beneficios” que pueda reportar”, argumenta el documento publicado en 2010.

tratado, no es un tribunal, ni una ONG, sino que es un instrumento de cooperación. Un país asumió voluntariamente sus obligaciones y la Comisión ve como las cumple y contribuye, en la medida de lo posible, a que las situaciones específicas se puedan mejorar con la adopción de una serie de medidas.

**Usted menciona que el Comité es un organismo de cooperación. ¿Cuál cree que son los pasos necesarios para que este trabajo tenga una mayor solidez?**

Depende mucho de la naturaleza de la situación. Hay Estados que pueden tener una situación muy a la defensiva o que ni siquiera hayan presentado un informe inicial o no han cumplido con los cuatro años para el informe periódico. Cuando hay una situación muy crítica, el Comité puede llamar la atención sobre la misma. El año pasado vimos el caso de Burundi, que vive una situación interna previa a un genocidio, frente a lo cual el Comité decidió solicitar un informe sobre estas condiciones.

**Es decir, el Comité, en estos casos excepcionales, podría tener la fuerza para obligar al Estado a presentar un informe en torno a esta materia.**

En efecto, en base al artículo 20 de la Convención. Y, también, bajo el artículo 19, se puede decir que, a pesar de no haber presentado un informe, la situación es tan preocupante que amerita que el Estado informe sobre la misma. El Comité también recoge información de organizaciones no gubernamentales, de las propias víctimas e instituciones nacionales de derechos humanos.

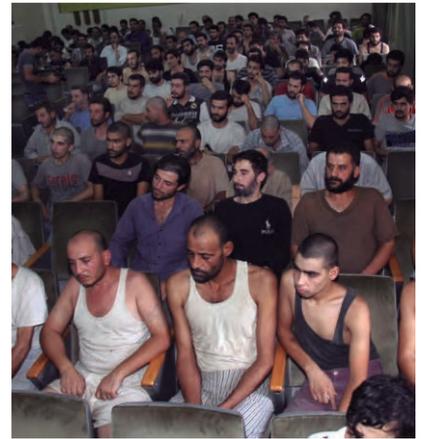
**Entonces, se abren varias fuentes para que el Comité recoja información que así no dependa solo del Estado.**

Debemos tener un panorama lo más amplio posible para contar con información fidedigna. Además, se cuenta con un Protocolo Facultativo de la Convención, adoptado en 2006, que establece un Sub Comité que puede hacer visitas a centros de privación de la libertad en países que hayan ratificado el mismo. A ello se suman los mecanismos nacionales de prevención y sanción de la tortura que ayudan a avanzar y saber que ocurre en el terreno.



© EnTodoNoticias

Altos funcionarios del gobierno de Maduro han defendido ante el Comité tener avances en el combate de la violencia contra los detenidos. Sin embargo, las denuncias de tortura ante la CIDH van en incremento.



Una sala llena de detenidos en protestas opositoras a al-Ásad antes de que iniciará la guerra. Al 2016 la tortura como método de interrogación en acabó con la vida de 17 723 detenidos.

*“El Comité decidió, desde la década pasada, hacer un seguimiento de los informes para determinar los avances y las reformas pendientes.”*

# La justicia de los pobres

47 militares tienen más apoyo legal que 150 mil víctimas



© Chemi

¿**Q**ué posibilidad tiene una persona pobre de alcanzar justicia si depende de un abogado de oficio? En el Perú, las opciones se limitan en los casos de derechos humanos, donde los acusados tienen abogados privados, mientras las víctimas esperan turno para acceder a defensores públicos recargados de trabajo, que no tienen presupuesto para hacer diligencias ni buscar pruebas a su favor. Ojo-Publico.com investiga el caso peruano como parte de un esfuerzo regional para examinar el estado de la defensa pública en 8 países de América Latina(\*).

Por David Hidalgo y Fabiola Torres



\* [www.pucp.edu.pe/cBBoXf](http://www.pucp.edu.pe/cBBoXf)

Una mañana de febrero, en un tribunal de Lima, el general retirado Daniel Urresti se levantó de golpe de su silla y protestó ante los magistrados que lo juzgan por asesinato: “Se está viendo afectada mi defensa”, dijo en voz alta. Minutos antes, el juez a cargo había descartado nuevas pruebas de parte presentadas por su abogada: certificados médicos y declaraciones juradas de otros militares que contradecían a los testigos. También le había negado la palabra. Entonces se produjo un momento incómodo: Urresti dijo algo que se entendió como un llamado de atención a su defensora. Cuando supo que no se estaba haciendo un favor, el general pidió disculpas y volvió a sentarse con la tensión de un cliente ansioso por resultados. Debía confiar en la estrategia del estudio privado que el Estado le paga para salvarlo de ir a prisión.

Urresti, quien ha sido ministro del Interior y hasta candidato presidencial, es uno de los 47 militares acusados de violaciones a los derechos humanos que se han acogido a este beneficio desde que entró en vigencia en el 2006. El general está acusado del asesinato del periodista Hugo Bustíos, ocurrido a fines de los años ochenta. Entonces Urresti era el Jefe de Inteligencia en una base contrasubversiva en Ayacucho, en los Andes centrales del Perú, una de las zonas más afectadas por la guerra interna de entonces. Un primer proceso terminó en el 2007 con la condena de dos oficiales por ese crimen. Tiempo después, uno de ellos señaló a Urresti como el autor intelectual.

El proceso se le abrió en el 2013, pero solo se hizo público al año siguiente, cuando Urresti fue incorporado al Gabinete del presidente Ollanta Humala. Por esos días, la viuda de Hugo Bustíos le envió una carta abierta en que señalaba la “absoluta inequidad” de condiciones para enfrentar un juicio entre un ministro de Estado y los deudos. “Si Ud. señala que es inocente –no soy yo quien lo acusa– pruébelo en igualdad de condiciones con mi familia”. El reclamo nunca se cumplió: el general Urresti sigue su proceso en libertad, representado por el estudio Roy Freyre, que tiene un contrato con el Ministerio de Defensa, mientras que la viuda de Bustíos debió recurrir a Comisedh, una ONG especializada en casos de derechos humanos. En ese esfuerzo estaba cuando falleció en un accidente de tránsito en octubre del 2016.

*“En octubre del 2016, la situación de la defensa pública se agravó cuando el Minjus del gobierno entrante despidió a 200 defensores de oficio que atendían en distintas ciudades del país.”*

© Minjus/JusticiaTV



Daniel Urresti cuenta, como los otros 46 militares procesados por casos de violaciones a los DD.HH., con una defensa privada financiada por el Estado.

*“Las organizaciones que brindan asesoría legal estiman que, con su aporte actual, la cobertura de defensa legal apenas alcanza la décima parte de los afectados.”*

## Los militares beneficiados

OjoPúblico elaboró este registro de 47 militares procesados por violaciones a los derechos humanos que tienen abogados privados pagados por el Estado. El cuadro recoge reportes del Ministerio de Defensa solicitados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Procesado	Número de procesos	Monto pagado a su abogado*	Situación legal
Alberto Rivero Valdeavellano	3	S/31,450	**
Juan Carlos Delgado Tello	1	S/20,000	**
Alejandro Murgueytio Yáñez	1	S/15,500	Absuelto
Oscar Alberto Guerra Parra	2	S/11,400	**
Bernhard Braun Luy	1	S/10,500	Absuelto
Carlos Alberto Del Busto Hervías	1	S/10,500	Absuelto
Florentino Morales Chávez	1	S/10,500	**
Gustavo Enrique Domingo Cárdenas Brou	1	S/10,450	**
Carlos Joel Avalos Quispe	1	S/10,000	**
Ceferino Capchi Gómez	1	S/10,000	**
Frans Williams Ortega Arrieta	1	S/10,000	**
Héctor A. Vilchez Bernaldes	1	S/10,000	**
Jhony Javier Peña Marcelo	1	S/10,000	**
José Humberto Zavaleta Angulo	1	S/10,000	En proceso
José Ricardo Urbina Carrasco	1	S/10,000	En proceso
José Segundo Gutierrez Herrada	1	S/10,000	Absuelto
Manuel Delgado Rojas	1	S/10,000	Absuelto
Pedro Amaya Miranda	1	S/10,000	En proceso
Wagner Elve Curo Yucre	1	S/10,000	**
Francisco Marcañaupa Osorio	1	S/9,500	En proceso
César Abertano Arbe Saldaña	1	S/6,000	**
Jaime Eduardo Navach Gamio	1	S/5,775	**
Victor Jaime Manrique Alcázar	1	S/5,775	**
Adrián Román Fernández	1	S/5,700	Absuelto
Jorge Javier Alfaro Goicochea	1	S/5,700	**
Milagros Lisset Aliaga Vidal	1	S/5,700	**
Emerson Aranda Ames	1	S/5,000	**
Franklin Farfán Gutiérrez	1	S/5,000	**
Geni Gonzáles Paucar	1	S/5,000	**
Hernán Eduardo Soto Rodríguez	1	S/5,000	**
Jesús Cristian Lizarbe Mendivil	1	S/5,000	**
Juan Carlos Espinoza Delgado	1	S/5,000	**
Juan José Acosta Andrade	1	S/5,000	**
Mario Hernando Chávez Cárdenas	1	S/5,000	**
Raúl Francisco Montes Suca	1	S/5,000	**
Samuel David Facundo Quispe	1	S/5,000	**
Mario F. Peña Ramírez	1	S/4,795	Absuelto
Pedro Pablo Rodríguez Rivera	1	S/3,000	Absuelto
Alberto Segundo Pinto Cardenas	1	S/40,000	Absuelto
Jose Luis Israel Chavez Velasquez			**
Pershing Teodoro Yohann Noessing	1	S/10,000	**
Jaime Gutierrez Tovar			**
Daniel Urresti Elera	1	S/15,000	**
Juan Alfredo Ibarra Jara			**
Claudio Basurto Bambaren	1	S/5,700	**
Mario Italo Caro Infantes			**
Cristian Eduardo Alva Torres			**

\* El Ministerio de Defensa no informó el monto total del contrato suscrito por la defensa legal de los militares. Las cifras del cuadro son los pagos depositados hasta la fecha a los abogados.

\*\* El estado legal del caso no ha sido precisado por las partes.

Con el apoyo de Mayte Ciriaco y Johana Valer.

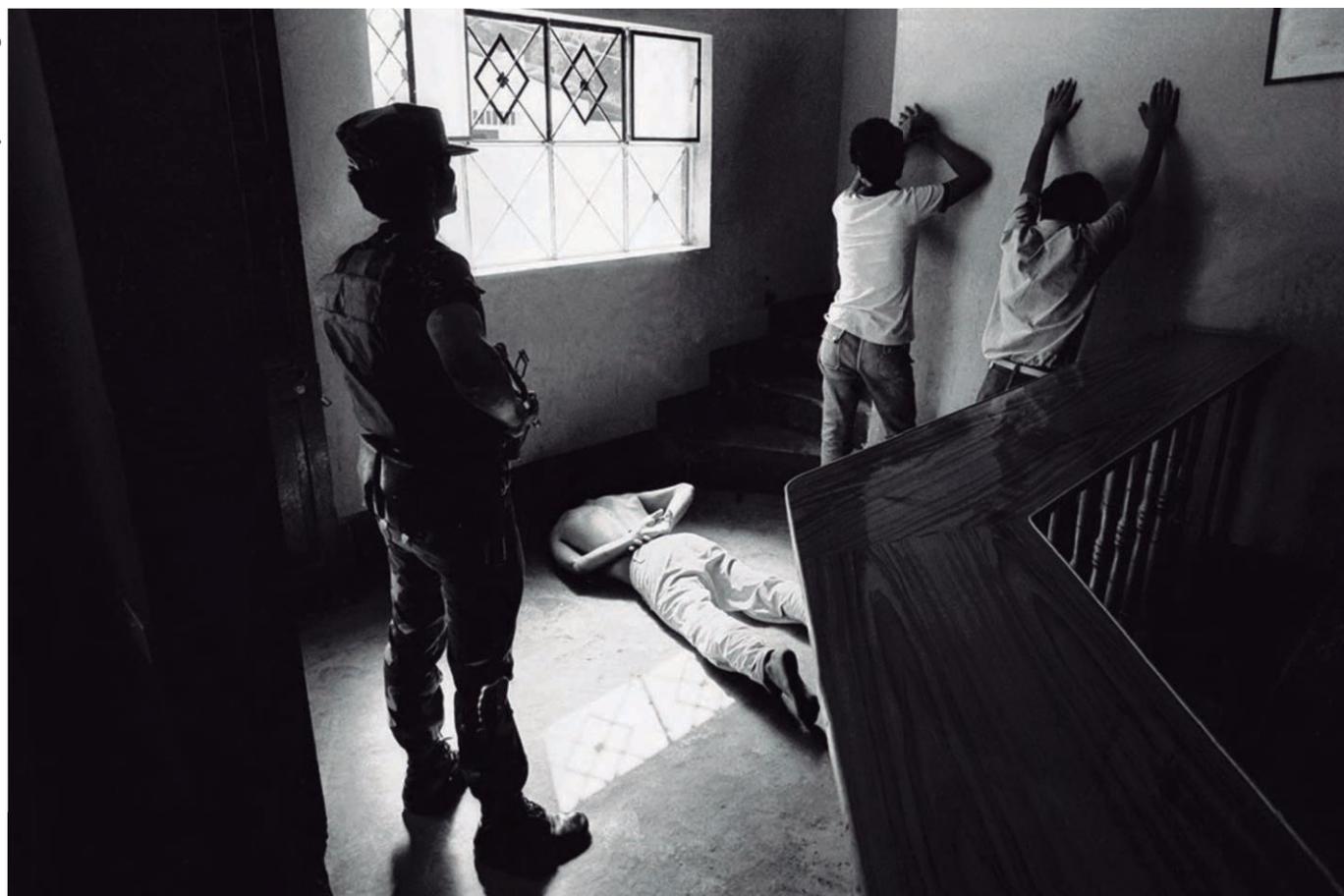
## Defensa escasa

El beneficio para los militares es quizás uno de los mayores desequilibrios del sistema de justicia peruano. Cualquier otra persona, si no puede pagarse un abogado particular, debe recurrir a los defensores de oficio, que dependen del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia cuenta con 1.211 abogados para los 33 distritos judiciales del país, que sobre todo atienden casos de delitos comunes, sea para defender a los acusados o las víctimas. Solo una pequeña porción, con muchas limitaciones, tiene a cargo causas relacionadas a crímenes contra los derechos humanos. El síntoma más claro es que solo hay tres defensores públicos para estas causas en Ayacucho, donde las cifras oficiales cuentan más de 49 mil deudos o víctimas de torturas, desapariciones forzadas y asesinatos.

La situación se agravó en octubre del 2016, cuando el Ministerio de Justicia (Minjus) del nuevo gobierno despidió a 200 defensores públicos que atendían en distintas ciudades del país. “Se había incrementado el sueldo de los abogados y también el número de personal contratado, pero no estaba planificado el presupuesto para los siguientes años”, señaló a Ojo Público Luis Alejandro Yshi Meza, Director General de Defensa Pública del Minjus. “No era sostenible en el tiempo”, recalcó.

El recorte aumentó la carga de trabajo de los defensores de oficio en perjuicio de los usuarios. Tan solo en Ayacucho, donde hay cincuenta abogados asignados a la defensa de todo tipo de casos, cada defensor tiene una carga promedio de cien procesos judiciales, a la que se suman unas diez causas al mes, de

© Alejandro Balaguer

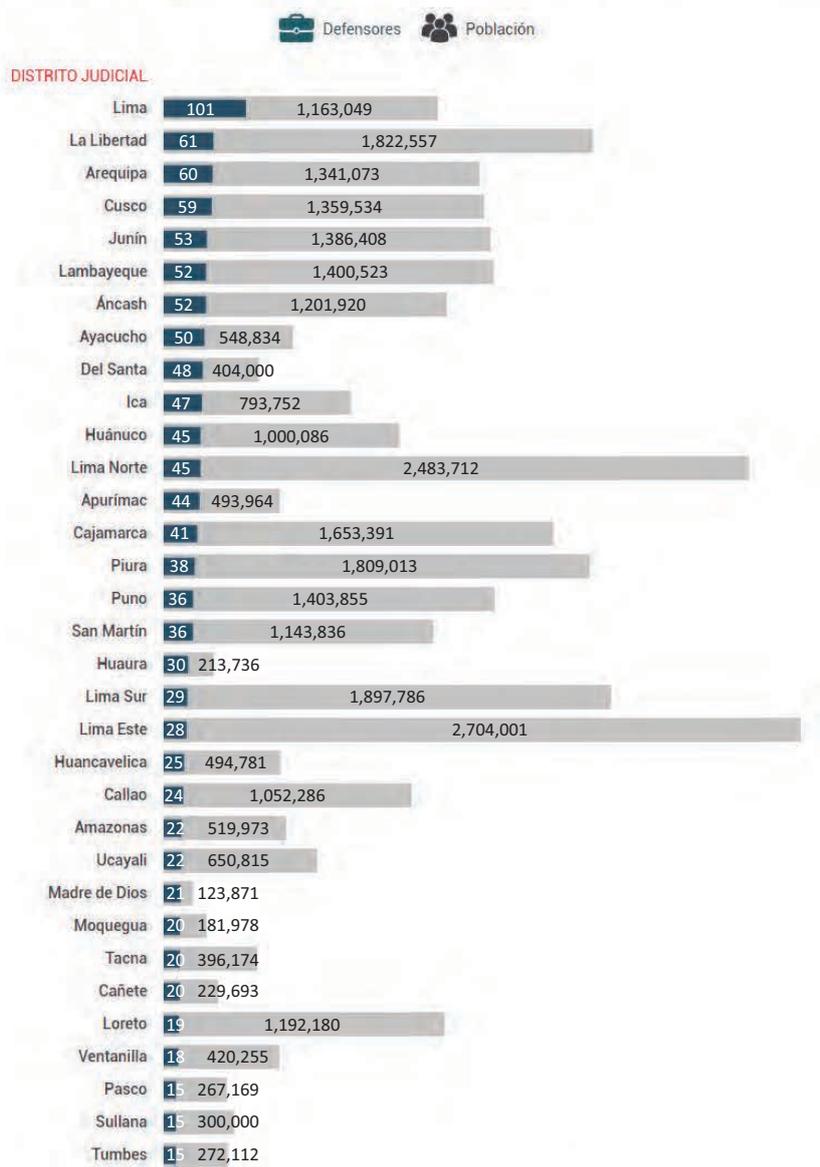


El beneficio para los militares es quizás uno de los mayores desequilibrios del sistema de justicia peruano.

acuerdo a testimonios recogidos in situ para este reportaje. “Se está haciendo una reingeniería de las funciones que realiza cada defensor público”, alega Yshi Meza desde Lima.

## Las regiones más pobres tienen pocos abogados gratuitos

Los distritos judiciales que comprenden Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, tres de las regiones más pobres del país, tienen escasos defensores públicos para atender su carga de casos. En estas zonas ningún abogado se encarga de la defensa, de manera exclusiva, de casos de violaciones a los derechos humanos.



Fuente: Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia / Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Visualización: Jason Martínez

*“El Estado ha invertido 402 mil 945 soles en abogados individuales o estudios privados que defiendan a militares procesados. En el grupo de beneficiados hay 28 acusados por 20 casos de desapariciones forzadas.”*

Por los días del abrupto recorte, se realizó una reunión entre la Dirección de Defensa Pública y representantes de los organismos de derechos humanos que debería haber levantado alarmas y acelerado acciones. En esa reunión se planteó la necesidad de iniciar coordinaciones para que las ONG traspasen sus casos a la defensa pública, porque, después de treinta años de intensa activi-



El mayor logro logístico de la sede de la Dirección Distrital de Defensa Pública, en Huamanga, es que los abogados de las víctimas atienden en el primer piso, y los de los acusados en el segundo.

dad, los recursos también se les están agotando. “Nuestras fuentes de financiamiento han señalado que ya han apoyado bastante estas causas y que ya es hora de que el Estado asuma su responsabilidad”, explica Gloria Cano, de la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), una de las organizaciones independientes más antiguas y activas de la sociedad civil.

Al menos tres importantes ONG consultadas para este informe reconocieron estar en la misma situación: Aprodeh dejó de asumir la defensa de nuevos casos desde hace dos años, aunque mantiene unos cuarenta procesos, entre los cuales está el Caso Cabitos, un cuartel militar que fue escenario de varios crímenes de lesa humanidad; Comisedh, la organización que lleva adelante el proceso contra el general Urresti, planea concentrar esfuerzos en ese y otros casos emblemáticos; y Paz y Esperanza planea traspasar a la defensa pública su actuación en el caso Putis, la masacre a manos del Ejército de 123 personas, incluidos 14 niños, en un pueblo de los Andes. El impacto ya es notorio. “Lo que se ha generado es que la mayoría de personas que han sufrido alguna violación a los derechos humanos vaya a estos procesos en estado de indefensión, sin representación legal”, dice Gloria Cano.

Estas organizaciones estiman que, incluso con su aporte actual, la cobertura de defensa legal apenas alcanza la décima parte de los afectados. En el Perú de posguerra, eso significa que más de 150 mil personas caen en la categoría de desprotegidos entre los desprotegidos, de acuerdo a cifras del Registro Único de Víctimas del Ministerio de Justicia.

*“Nosotros corremos con nuestros gastos de alimentos, hospedaje e incluso la gasolina del vehículo que nos asignan sale de nuestro bolsillo”, señala el abogado de oficio, Richard Almonacid.*

Las perspectivas son distintas a las de los 47 militares procesados por casos de violaciones a los derechos humanos que reciben o han recibido recursos públicos para su defensa. Hasta el momento, el Estado ha invertido 402 mil 945 soles en abogados individuales o estudios privados, por montos que van desde los 11 mil hasta los 80 mil soles. El total equivale al sueldo promedio de 80 defensores públicos. En el grupo de beneficiados hay 28 militares acusados por 20 casos de desapariciones forzadas. Al menos diez han sido absueltos.

## Balanza inclinada

Cada mañana, en Ayacucho, decenas de personas acuden a una casa alquilada de dos pisos en una calle llena de restaurantes y clínicas, cerca del centro de la ciudad. Es la sede de Dirección Distrital de Defensa Pública. Muchos llegan por casos que van desde juicios por alimentos hasta violaciones sexuales de menores de edad. Allí deben sacar un ticket y esperar turno para ser atendidos por los abogados de oficio en módulos que se parecen a las cabinas de Internet. En esas condiciones es casi imposible tener una conversación reservada. El mayor logro logístico es que los abogados de las víctimas atienden en el primer piso, y los de los acusados en el segundo.

Tres de esos defensores de oficio tienen la responsabilidad de atender los casos de derechos humanos. Ninguno tiene las condiciones para hacerlo. “Para hacerse cargo hay que invertir bastante tiempo y nosotros no tenemos exclusividad”, dijo a Ojo Público la abogada Cris Bautista Quispe, quien antes fue asistente fiscal y desde el 2014 ingresó a trabajar como defensora pública.



“Se ha generado que la mayoría de personas que ha sufrido alguna violación a los derechos humanos vaya a estos procesos en estado de indefensión, sin representación legal”, dice Gloria Cano, directora de Aprovech.

En muchos casos la labor de los defensores se limita a realizar eventuales campañas para orientar a agraviados en el proceso de exhumaciones y entrega de restos, dos de las grandes tareas pendientes por parte del Estado. “No hemos asumido la defensa de nadie porque eso implica muchos recursos económicos”, confirma Richard Almonacid, un abogado de la misma oficina que antes fue juez en Huamanga, la capital de la región. “Para viajar a las zonas alejadas de Ayacucho nosotros corremos con nuestros gastos de alimentos, hospedaje e incluso la gasolina del vehículo que nos asignan sale de nuestro bolsillo”, señala el exmagistrado, quien ahora debe asistir a tres o cuatro diligencias diarias por casos de delitos comunes.

El costo de los traslados para las diligencias es solo una parte de las carestías. También se requiere recursos para salir en distintos momentos en busca de evidencias, testigos, pruebas documentales en instituciones oficiales o en archivos. “A veces tienes que hacer labor de detective”, explica Gloria Cano, quien ha dado capacitaciones para defensores de oficio sobre estos procesos. Muchas de estas gestiones son ineludibles para reconstruir el contexto de los crímenes y, en los casos que involucran a militares como perpetradores, para obtener información sobre las cadenas de mando y los métodos de operaciones que los altos mandos de las Fuerzas Armadas se resisten a entregar.

En el 2013, la presunta falta de esas evidencias motivó que las fiscalías de DD.HH. y de Terrorismo de Ayacucho archivaran 1,335 casos de violaciones a los derechos humanos, según reportó en su momento el diario La República.

La experiencia de las ONG sugiere que el tema excede las capacidades de los defensores de oficio. “Para investigar hechos de este tipo se requiere distintas especialidades, además de los abogados: antropólogos forenses, expertos en temas militares, expertos en terrorismo”, refiere Pablo Rojas, ex secretario ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y presidente de Comisedh. “La investigación de Lava Jato es un ejemplo (de lo que se necesita): no se trata solo del trabajo de los fiscales, es todo un aparato de especialistas”.

Mientras defensores de las víctimas enfrentan esos problemas, los militares que gozan de la defensa privada parecen disponer de facilidades adicionales. El equipo legal de Aprodeh señala que en ocasiones ha detectado la participación de un coordinador que facilita las gestiones, los viajes y el traslado de acusados y sus testigos de parte en las diligencias. “¿Cuánto invierte el Estado en eso? No lo sé”, dijo. Lo mismo señala el abogado Hernán Barrenechea, de Comisedh, quien representa a los deudos del periodista Hugo Bustíos en el juicio que se sigue contra el general Daniel Urresti. “La logística se reflejó con bastante claridad”, dice en referencia a una diligencia de reconocimiento de la escena del crimen y la base militar de donde salieron los presuntos asesinos. “Los soldados daban mayor protección a los soldados y al mismo Urresti, incluso usando la fuerza contra nuestros testigos y personal de la parte civil”, asegura Barrenechea.

El Ministerio de Defensa, a una consulta de Ojo Público, negó que existan disposiciones para esa clase de apoyo.

“Los organismos de derechos humanos han cumplido esta labor de dar protección y defensa judicial a las víctimas”, reconoció Patricia Figueroa, viceministra de Recursos para la Defensa. “Por eso tenemos la sentencia de Barrios Altos, la sentencia de La Cantuta”, dijo a Ojo Público en referencia a dos masacres per-

*“Después de treinta años de intensa actividad, las ONG han solicitado traspasar sus casos a la defensa pública en la medida en que sus recursos se han empezado a agotar.”*

*“La Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia carece de un indicador fundamental que permita establecer cuántos casos representados por abogados tienen un resultado favorable a sus patrocinados.”*

petradas por un escuadrón de la muerte del régimen de Alberto Fujimori. Sin embargo, Figueroa admitió que existe una inequidad en la defensa proporcionada por el Estado a deudos y acusados. “No podemos darle patrocinio a las víctimas. Para eso tienen al sistema que pertenece al Ministerio de Justicia”.

## Números parciales

Una mañana de febrero, días antes de la audiencia en que el general Urresti reclamó por su defensa, la señora Adelina García de Mendoza se puso a recordar la lista de abogados que ha conocido para denunciar la muerte de su esposo, ejecutado extrajudicialmente por una patrulla militar a inicios de los años ochenta: el primero se llamaba Zózimo Roca, quien tuvo que fugar de Ayacucho por amenazas de muerte; le siguió Máximo Rico, su secretario, hasta que fue asesinado en 1988; entonces vino un tercer abogado llamado Fernando Colunga, quien sería ejecutado un año después; hubo otros que fugaron y alguno que recibió un sobre con explosivos que por fortuna no estalló en sus manos. Con todos esos sobresaltos, y no pocos actos de solidaridad, la causa prosiguió y la historia de su esposo formó parte del expediente del Caso Cabitos, el cuartel donde miembros del ejército detuvieron, torturaron y ejecutaron extrajudicialmente a más de cien personas.

“En ese tiempo era más difícil para nosotros ver quién nos daba esa mano, quién era nuestro aliado”, recordó en una conversación con Ojo Público.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) recomendó que los crímenes allí cometidos fueran llevados a los tribunales como un 'caso patrón', en el que la existencia de varias víctimas, bajo las mismas circunstancias y en la misma época, permiten establecer un modus operandi y a sus responsables. Sin embargo, la justicia peruana dividió el caso en tres partes, de las cuales solo una está en juicio oral. Las otras dos han pasado 13 años sin que siquiera exista denuncia fiscal.

Es una cuestión de números: “A la fiscalía le conviene más abrir 53 casos, que abrir un solo caso con 53 víctimas”, explica Gloria Cano, de Aprodeh. “Ellos trabajan en base a producción”.

Las estadísticas son engañosas. Tan solo en el 2016 los abogados de oficio realizaron más de 21 mil acciones legales de patrocinio a víctimas de toda clase de delitos y respondieron más de 68 mil consultas de víctimas por especialidad en todo el país. Ambas fueron cifras superiores a las registradas en los tres años anteriores. Sin embargo, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia carece de un indicador fundamental: el que permita establecer cuántos casos representados por sus abogados tuvieron un resultado favorable a sus patrocinados. En casos de derechos humanos eso significa cuántos se libraron de condenas injustas o cuántos lograron la condena de sus torturadores o de los asesinos de sus familias.

“No podemos hablar de un solo indicador de la carga que asumen los defensores públicos”, indicó a este medio Luis Alejandro Yshi, el jefe de los abogados de oficio. Sin embargo, admitió que no se puede medir la eficiencia del servicio en función a la cantidad de diligencias de un defensor. “Estamos incorporando índices de calidad”, indicó.

Las mejoras más rápidas y eficaces han estado del lado privilegiado de esta historia. En octubre del 2008, apenas dos años después de emitido el decreto supremo que aseguraba la defensa privada de militares acusados de violaciones a los derechos humanos, el mismo gobierno de Alan García dio otro decreto que modificaba las condiciones para este beneficio: ahora se extendía a los militares involucrados como testigos; se eliminaba la exigencia de una garantía (hipoteca o carta fianza) para que el acusado devuelva al Estado lo invertido en su defensa si resulta culpable y, en caso de serlo, ya no se ejecuta de inmediato, sino por descuento en planilla. A pesar de que ha habido algunas condenas, todas han sido apeladas ante la Corte Suprema. Mientras no haya un fallo definitivo ningún militar ha devuelto el gasto público en sus abogados privados.

© Manuel Vilca/La República



Mientras los defensores de las víctimas enfrentan problemas, los militares, que gozan de defensa privada, parecen disponer de recursos para viajes y traslado de acusados y testigos de parte.

# Sobrepoblación

Lima crece sobre sus límites

Fotos: José Vidal Jordán

Comunicador social egresado de la Universidad de San Martín de Porres, realizó estudios de fotografía y periodismo en diversas instituciones del país y del extranjero. Ha trabajado en distintos medios de comunicación como el Diario La República, donde se desempeñó de editor gráfico. Colaboró también en la Revista Somos, del Diario El Comercio, y actualmente, trabaja en el suplemento Aptitus del mismo medio.

Es fundador del colectivo documental Aleph Photo, el cual lanzó con la exposición 'Contradicciones, Cuba', en la Galería Municipal de Arte Pancho Fierro, en 2011. Al año siguiente quedó finalista del concurso Derechos Humanos de La Unión Europea con la serie 'Maranguita Rehabilitada', muestra itinerante que recorre distintas partes del país. El fotoperiodismo es su punto de partida e inspiración para la visualización de temas a largo plazo. En 2015 ganó el concurso Tiger, por el cual incluyeron su trabajo en el libro *Tiger Camera Photo 2015 – Borders* (Fronteras).





Las siguientes fotos son parte de una colección de imágenes que integran el Proyecto Sobrepoblación. De acuerdo al artista este trabajo tiene el objetivo de “generar una mirada crítica al problema de la sobrepoblación y sus efectos tanto a niveles políticos, económicos, sociales y ambientales”.

Despiertan. Trinan los pájaros, retumban cientos de motores, miles, el *smog* capitalino se extiende como una cortina que anticipa todo: el abrir y cerrar de puertas, el subir y bajar escaleras, el tomar las llaves. Se llega tarde o a tiempo. Silencio. No hay límites, las veredas son pistas y las pistas veredas. Todo parece abarrotado, la hora punta no dura más una hora. El caos parece haber hecho un pacto con el crecimiento poblacional.

El consumismo y la producción son piezas reinantes de la jornada. Comprar, usar, desechar. Qué importa donde vivimos. Si no lo vemos, si no acaba con nosotros, qué importa que los hielos abandonen los glaciales, que el agua se desborde de las quebradas, que la basura obstruya las tuberías. Qué importa controlar el descontrol si ya aprendimos a aceptarlo.

Desaceleran. La población vuelve a silenciarse, pero no se detiene. Lima ya dejó de ser aquella ciudad apacible de hace décadas. Ha roto sus límites—ahora crece estrepitosamente hacia arriba—, es una urbe con millones de autos contaminantes, una capital donde colapsó el transporte público y privado. Lima, o el monstruo de varias cabezas en la que se ha convertido, es una ciudad que corre, adjudicándose los estandartes de la modernidad y el progreso. Cabría replantear si es que realmente está tomando vuelo o está iniciando una caída libre. Tal vez solo lo notemos cuando toque el piso.











# Memoria