



The Shared Societies Project

48th UN Commission for Social Development

PALABRAS DE LA DOCTORA BEATRIZ MERINO, DEFENSORA DEL PUEBLO, CON OCASIÓN DEL PANEL DE ALTO NIVEL SOBRE “INTEGRACIÓN SOCIAL”

Nueva York, 4 de febrero del 2010

Presidente de la mesa, distinguidos delegados, señoras y señores.

Deseo iniciar mi intervención agradeciendo la cordial invitación de la Comisión para el Desarrollo Social de Naciones Unidas, para participar en el Panel de Alto Nivel sobre “Integración Social”.

De acuerdo a lo coordinado con los organizadores, a partir de una breve reflexión sobre la necesidad de construir una sociedad inclusiva, enfocaré mi intervención en la problemática de la igualdad y no discriminación, así como en la situación de exclusión de sectores de la población que requieren especial protección, para lo cual recurriré a aspectos de la realidad peruana.

En ese orden de ideas, he organizado esta exposición de la siguiente manera:

1. La integración social como imperativo.
2. Aspectos generales del derecho a la igualdad y no discriminación.
3. Situación de pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidad, personas infectadas con el virus del VIH/Sida, y personas indocumentadas, y,
4. Reflexión final.

1. La integración social como imperativo

En la Declaración de Copenhague, los líderes del mundo identificaron como los principales problemas sociales a la pobreza, el desempleo y la marginalidad social. En ese momento ya existía plena certeza sobre la estrecha vinculación que mantienen estos problemas y sus perversas sinergias.

Por otro lado, existe también consenso en considerar a “la integración social” como factor clave en el desarrollo sostenible, junto con los aspectos económicos y ambientales.

Nadie puede negar hoy la relación que existe entre la creación de valor económico y los objetivos de pleno empleo y bienestar. Nadie puede desconocer hoy que además de los límites ambientales al crecimiento, existen también los sociales.

¿Es posible generar valor económico con déficits significativos de confianza entre los miembros o grupos que componen la sociedad? ¿Es posible que el Estado cumpla a cabalidad su rol promotor de bienestar y desarrollo cuando sus instituciones registran valores modestos de confianza

ciudadana? ¿Es viable la construcción de desarrollo en sociedades que no logran procesar adecuadamente su propia identidad?

La respuesta a estas preguntas nos revelan una verdad con aspiración de convertirse en axioma. El crecimiento, para convertirse en desarrollo y bienestar, debe ser inclusivo socialmente y sostenible ambientalmente.

Uno de los factores que obstruye manifiestamente la integración social, y por lo tanto, el bienestar general y la lucha contra la pobreza, es la persistencia de actos de discriminación al interior de nuestras sociedades.

2. Aspectos generales del derecho a la igualdad y no discriminación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos». Así, uno de los valores básicos que emanan del referido instrumento –y de todas las declaraciones y convenciones posteriores a éste– es la igualdad de todas las personas y el respeto a su dignidad.

Su premisa fundamental, en palabras del profesor Gerard Quinn, miembro de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda, es que todas las personas poseen no sólo un valor intrínseco inestimable, sino que –al margen de cualquier diferencia– también son intrínsecamente iguales en lo que se refiere a su valor.¹

Esto no equivale a decir que no existen diferencias entre las personas. Resulta innegable que las hay. Lo que deseo expresar es que una sociedad que respeta cabalmente el principio de igualdad es aquella que adopta un criterio inclusivo respecto de esas diferencias y las valora positivamente.² Después de todo, como escribió el poeta cubano José Martí en su ensayo *Nuestra América*: «El alma emana, igual y eterna, de los cuerpos diversos en forma y en color».³

No queremos convertirnos en una gama del mismo color.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dejó de lado el paradigma de la “asimilación” y abrazó el de la inclusión y la interculturalidad, lo que implica reconocer que los pueblos indígenas son el principal agente de su propia prosperidad –económica, social, cultural y ambiental– y que tienen el derecho de decidir sobre el estilo de vida que desean, así como de participar –de manera eficaz– en los procesos de toma de decisiones.

¹ Quinn, Gerard y Degener, Theresia. *Derechos humanos y discapacidad. Uso actual y posibilidades futuras de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el contexto de la discapacidad*. Documento Naciones Unidas HR/PUB/02/1. Ginebra y New York: ONU, 2002, p.13

² Palacios, Agustina y Bariffi, Francisco. *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos*. Madrid: CERMI, 2007, p.81

³ Martí, José. *Nuestra América*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2005 pp. 36-37.

¿Cómo asegurar que ello se cumpla? La respuesta del Convenio 169 reposa en los derechos a la participación y a la consulta.

Me gusta la palabra interculturalidad porque refleja esta perspectiva. En Inglés, la expresión que mejor captura esta idea es “Shared Society”

En un primer momento, la igualdad estuvo centrada en su dimensión formal o jurídica, es decir, en evitar que las normas y las políticas dispensen un trato desigual a las personas limitando el ejercicio de sus derechos. Según esta concepción, todas las personas son iguales ante la ley y el Estado debe prohibir y combatir la discriminación basada en cualquier motivo.

Sin embargo, este concepto pasa por alto las diferencias reales entre las personas. Como ha señalado el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen: «El hecho de considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquéllos que se encuentran en una posición desfavorable».⁴

Al lado del concepto de igualdad se encuentra, asimismo, el de la no discriminación, el cual va más allá de la prohibición de desigualdad en el trato, y tiende a eliminar e impedir las diferencias contra las personas por sus caracteres innatos (raza, origen, sexo, etnia, discapacidad) o las posiciones asumidas dentro de la sociedad en ejercicio del libre desarrollo de la personalidad (religión, opinión, filiación política).

La acción silenciosa de la discriminación hace de ella una práctica que se encuentra presente en toda la sociedad y, por eso mismo, resulta más difícil de erradicar.

Para hacer frente a la desigualdad material y a la discriminación, debemos recurrir al concepto de igualdad de oportunidades y al de inclusión. De acuerdo con esta concepción, los factores respecto de los cuales la persona no tiene control –como la posición social, la raza, el género o la discapacidad– no deben incidir en sus oportunidades en la vida.

El concepto de igualdad de oportunidades exige que el Estado desempeñe un papel activo a la hora de garantizar una auténtica igualdad para todas las personas. Reclama enfrentar la exclusión estructural de los grupos más marginados e invisibilizados de la sociedad mediante la eliminación de las barreras políticas, económicas, sociales y culturales que éstos encaran.

Este concepto también nos demanda que los procesos políticos, sociales y económicos de la sociedad se estructuren, a futuro, de forma más inclusiva, de manera que se permita la participación de las personas de los grupos más excluidos. Esto significa, entre otras cosas, avanzar en el respeto de la diferencia y la aceptación como parte de la diversidad y la condición humana.

La inclusión no sólo trata de incorporar a las personas que son diferentes a una sociedad que no responde a sus intereses. Inclusión significa estar preparados de antemano para responder a la diversidad.

⁴ Sen, Amartya. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza, 1995. p.13

Lamentablemente, las limitaciones y –en muchos casos– la ausencia de políticas que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas torna imposible la construcción de sociedades inclusivas. Es por eso que alcanzar esta demanda no sólo requiere la existencia de un marco legal adecuado sino –sobre todo– del compromiso real de los decisores de las políticas de Estado. Las políticas públicas basadas en un enfoque de derechos deben ser el sustento de la actuación efectiva de un Estado que busque erradicar la discriminación.

3. Situación de grupos que requieren especial protección

3.1. Pueblos indígenas

La fractura social que presenta la sociedad peruana se refleja, quizás en su forma más terrible, en la situación de los pueblos indígenas.

La poca comprensión de su cultura por parte del Estado se manifiesta incluso en los censos poblacionales que éste lleva a cabo. Me explico: según cifras oficiales, la población indígena de la amazonía peruana asciende a 330 000 personas. Sin embargo, el censo utilizó la lengua materna como único criterio de identificación, prescindiendo de otros criterios objetivos señalados en el Convenio 169 de la OIT, y en particular del criterio subjetivo del auto-reconocimiento. Esta situación provoca un subregistro en las cifras oficiales referidas a población indígena amazónica.

Lo descrito se explica, en parte, por la debilidad que presenta la institucionalidad estatal especializada en asuntos indígenas. El Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) ha sufrido múltiples cambios organizacionales y de ubicación dentro de la estructura del Estado, situación que ha afectado su consolidación y fortalecimiento institucional.

En razón de ello, los pueblos indígenas constituyen uno de los colectivos que se ven obligados a enfrentar frecuentes obstáculos en los distintos estamentos del Estado, debido a la indiferencia y escasa sensibilidad.

Permítame en este caso señalar que la Defensoría del Pueblo del Perú viene impulsando temas como el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, la educación bilingüe intercultural, la salud de los pueblos indígenas, entre otros, con el propósito de contribuir a salvaguardar los derechos de estas comunidades y construir un Estado dialogante e intercultural.

Con relación al derecho a la consulta, hemos alcanzado al Congreso de la República un informe especial y presentado una iniciativa legislativa con los principios rectores, finalidad social del derecho a la consulta y procedimiento marco de implementación.

Al respecto, cabe mencionar que el referido proyecto ha servido de base para el debate entre los representantes indígenas y el Estado en el seno del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, creado luego de los lamentables sucesos ocurridos en la provincia de Bagua, ubicada al noroeste del Perú, en junio del 2009.

En esta medida, recientemente demandamos al Congreso de la República la aprobación de la Ley Marco de Consulta a los Pueblos Indígenas para garantizar la instauración en el país de mecanismos de diálogo entre el Estado y la población. Recordemos que la falta de un procedimiento establecido por Ley para facilitar el ejercicio de dicho derecho, reconocido por un convenio internacional vigente desde hace 15 años, fue precisamente una de las causas que conllevó al desenlace violento ocurrido en Bagua.

Hoy debo confesar con satisfacción que el grado de conciencia sobre la importancia del derecho de consulta se revela en recientes declaraciones de los representantes de las distintas bancadas del Congreso, así como del propio Presidente del Consejo de Ministros, quienes han coincidido en la necesidad de dictar con prontitud una Ley que facilite la aplicación del Derecho a la Consulta en el Perú.

En cuanto a la educación bilingüe intercultural, es necesario que se adopten medidas afirmativas para que más jóvenes puedan acceder a las carreras de educación intercultural bilingüe inicial y primaria. Sólo así se podrá garantizar que los niños y niñas indígenas sean educados por docentes interculturales bilingües con una sólida formación profesional, y de esta manera, garantizar la calidad del aprendizaje de los niños y al mismo tiempo preservar las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país.

Respecto al tema de salud de los pueblos indígenas, es preocupante la falta de servicios médicos disponibles para gran parte de la población nativa, así como la carencia de equipos especializados, material y medicinas para la atención adecuada a los pacientes.

Esta realidad nos llevó a realizar una supervisión al servicio de salud que brinda el Estado peruano a la población indígena de la amazonía. La referida supervisión nos permitió realizar una serie de recomendaciones para la mejora del servicio en cinco áreas prioritarias: i) saneamiento básico, ii) formación intercultural del personal médico y asistencial del sector salud, iii) medicina tradicional, iv) promotores tradicionales de salud y v) fortalecimiento de los servicios fijos e itinerantes de salud.

3.2. Mujeres

En el Perú, la discriminación por razón de sexo es un problema complejo e irresuelto que afecta gravemente los derechos de las mujeres y constituye un obstáculo para nuestra integración, cohesión y desarrollo como nación.

El Estado peruano dictó la Ley de Igualdad de Oportunidades (LIO) entre hombres y mujeres, la cual consolida las políticas públicas que se deben adoptar por las entidades públicas en el ámbito nacional, regional y local para garantizar el respeto al derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por sexo.

Ello no obstante, como reparó la Defensoría del Pueblo, las diferentes entidades públicas encargadas del cumplimiento de esta norma han puesto un mayor énfasis en los planes diseñados para llevar a cabo su ejecución, pero han hecho muy poco en su implementación, y menos aún en la etapa de evaluación, hecho que permitiría conocer si la política implementada está cumpliendo

con los objetivos y metas propuestos, así como identificar aquellos elementos que estarían dificultando su concreción.

Debido a ello, nuestra institución ha implementado un sistema de seguimiento con indicadores estructurales, de proceso y de resultado que nos permitirá medir los avances en esta materia.

3.3. Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad afrontan una serie de problemas que no provienen de la existencia propia de su condición, sino de la carencia de oportunidades y condiciones para que puedan desarrollarse en forma adecuada, debido, en gran medida, a los prejuicios existentes y porque la sociedad ha organizado su funcionamiento ignorando los requerimientos de estas personas. De este modo, este sector enfrenta constantemente una serie de barreras sociales, culturales, económicas y físicas que impiden su desarrollo personal y su inclusión social.

En lo que respecta a la educación inclusiva que permite el acceso de las personas con discapacidad a las mismas oportunidades de aprendizaje que se ofrece a la población en general, la Defensoría del Pueblo puso en la agenda pública la situación de exclusión educativa en que se encontraba el 87% de niñas, niños y jóvenes con discapacidad, lo que a su vez, ha propiciado un cambio positivo en la política educativa del país en favor de este colectivo.

3.4. Personas infectadas con el VIH/Sida

La creación de un entorno favorable sin discriminación ni prejuicios arraigados en los ámbitos público y privado, y principalmente en el espacio social, es una tarea impostergable con la que todos los ciudadanos y ciudadanas debemos estar comprometidos. En esa línea, es preciso advertir que la discriminación constituye una de las principales barreras en la lucha contra la epidemia del VIH/Sida.

La falta de información sobre esta enfermedad y sus formas de tratamiento, los prejuicios que los relacionan con la homosexualidad, así como los miedos sociales, son factores que requieren ser superados para garantizar la realización plena de los derechos humanos de este colectivo de personas. Lamentablemente, estas conductas dificultan también el suministro de asistencia, apoyo, tratamiento y la mitigación del impacto.

Finalmente, el Estado peruano, acogiendo las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo con el fin de garantizar los derechos de estas personas, ha incorporado el enfoque de derechos en su respuesta frente a esta epidemia.

3.5. Personas indocumentadas

La indocumentación es una de las expresiones más extremas de la exclusión que sufren miles de personas en el Perú, y es que las personas indocumentadas simplemente no existen para el Estado y por ende están al margen de toda política pública que pueda ser planteada en beneficio de la población, inclusive de aquella dirigida a combatir la pobreza y la exclusión social.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2007, el 1% de la población peruana (277,628) no tiene partida de nacimiento y el 3,2% de la población peruana (552,084 personas)

carece de DNI. El mayor porcentaje de personas sin inscripción en los registros civiles viven en el área rural, y son las mujeres las más afectadas. En el ámbito regional, los departamentos de la selva son los que albergan al mayor porcentaje de población sin partida de nacimiento.

Como en su momento lo apuntó la Defensoría del Pueblo, la indocumentación es una de las secuelas más graves dejadas por la violencia subversiva en nuestro país, lo que motivó nuestra intervención en la restitución del derecho a la identidad de las poblaciones afectadas por la violencia.

4. Reflexión final

La discriminación no sólo golpea a los que pertenecen a grupos distintos, sino a los que la practican. La tendencia al odio inconmensurable que alimenta la discriminación se extiende por contagio a todo aquel que se aparte de una definición cada vez más estrecha de lo que entendemos por «normalidad».

La discriminación agrede a quienes «piensan distinto», a los que «visten distinto», a los que tienen otro «color de piel», a los que consideramos «locos», a los que tienen «diferente opción sexual», a quienes pertenecen a otra «cultura», a todos los que no son homologables a las tipologías humanas estándar. Nos agrede a todas las personas.

Federico García Lorca, el gran poeta español, escribió en uno de sus poemarios más críticos de la sociedad contemporánea: «Yo denuncio a toda la gente que ignora la otra mitad». En este día, emulando al poeta –en el marco del 48º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas– yo denuncio a todo aquel que esté del lado de la injusticia, la discriminación y la exclusión.

Muchas gracias

(Cotejar con intervención definitiva)