

PERÚ AL 2040:

Una política de derechos humanos con grandes deudas pendientes

Federico Chunga Fiestas



PERÚ AL 2040: UNA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS CON GRANDES DEUDAS PENDIENTES

Federico Chunga Fiestas

Octubre 2025

Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE
Fundación Friedrich Ebert Stiftung – FES

PERÚ AL 2040: UNA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS CON GRANDES DEUDAS PENDIENTES

Federico Chunga Fiestas

© Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE

Jirón Trujillo 678, Magdalena del Mar. Lima - Perú

Teléfono (511) 394 7212.

redge@redge.org.pe / www.redge.org.pe

© Fundación Friedrich Ebert - FES

Camino Real 456, Torre Real Of. 901

San Isidro, Lima - Perú

info.peru@fes.de / <https://peru.fes.de>

Diseño, diagramación:

Rafael Nova.

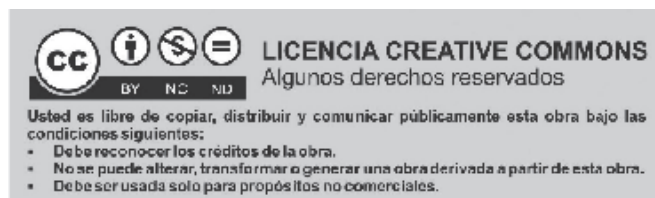
Recavarren 1257, Surquillo

Teléfono (51) 990 718 636.

Primera edición digital, octubre 2025

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y la Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE). El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la FES está prohibido sin previa autorización escrita de la FES y RedGE.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-11637
ISBN: 978-9972-43-062-6



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 y su antecedente, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021	17
2. La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040: proceso de elaboración y contenido	27
3. La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040: un balance inicial	43
4. Mecanismo de seguimiento y evaluación de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040	81
5. Conclusiones y recomendaciones	85
BIBLIOGRAFÍA	93

INTRODUCCIÓN

LA IMPORTANCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El objetivo del presente informe es evaluar, desde el parámetro de las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos, el proceso de elaboración y el contenido de la Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 (en adelante, la PNMDH), aprobada mediante el Decreto Supremo N° 018-JUS-2024¹. De acuerdo con ello, se busca determinar si, por un lado, la PNMDH aborda adecuadamente los objetivos prioritarios de una política nacional de derechos humanos y, por otro, si responde a los principios del enfoque de derechos humanos que debe respetar cualquier política pública, pero especialmente una de su tipo.

El estudio define a la política pública, siguiendo lo desarrollado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como:

[...] los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. Una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados².

1 Publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de julio de 2024, disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7342991/6267322-ds-018-2024-jus.pdf?v=1733841005>
El texto completo de la PNMDH se encuentra disponible en: https://drive.google.com/file/d/10RbGdwT7GCwI0r7LZnxXijet5NUzRoDU/view?usp=drive_link

2 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, Washington D.C., 2019, pp. 20-21.

Entender la política pública en estos términos prácticos, como un instrumento estatal de planificación para lograr uno o varios objetivos, permite una aproximación general (y limitada, pero útil para los efectos de este estudio), a los principales problemas que afronta su construcción e implementación. En ese sentido, entendemos la política pública como un canal de acción y un flujo de información que guía los procesos de toma de decisión, de encauzamiento institucional, de adjudicación de recursos y de control de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y competencias³.

Pero las políticas públicas deben adaptarse al contexto en el que se desarrollarán. Como señala el *Latinobarómetro 2023*⁴, en Latinoamérica la pobreza y la desigualdad constituyen una crisis permanente, acentuada por la pandemia de COVID-19. En el caso peruano, la histórica incapacidad del Estado para superar esta problemática, sumada a la crisis de representación política ahondan el desencanto con sus autoridades, que son percibidas como defensoras de los intereses de unos pocos que concentran la riqueza, abusan de su poder y privilegios y restringen la pluralidad. Solo el 50 % de peruanos y peruanas apoya la democracia, al 27 % le es indiferente y el 17 % preferiría un régimen autoritario⁵, mientras solo el 8 %, la cifra más baja de Latinoamérica, está satisfecha con ella⁶. Estos porcentajes guardan directa relación con la abrumadora percepción ciudadana, sostenida durante décadas (e incrementada en los últimos años), de que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos para su propio beneficio, tal como lo siente el 86 % del país. Estas cifras, a su vez, se relacionan con la desconfianza interpersonal (82 %), en el Poder Judicial (84 %), en el Congreso (93 %) y en los partidos políticos (93 %)⁷.

3 BREGAGLIO, Renata; CONSTANTINO, Renato y Carmela CHÁVEZ, *“Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú”*, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014, pág. 15.

4 El *Latinobarómetro*, un estudio de opinión pública que la Corporación *Latinobarómetro* —con sede en Santiago de Chile— realiza periódicamente en 18 países de América Latina, recopila datos sobre las percepciones, actitudes, comportamientos y valores de la población en relación a temas como la democracia, la economía y la sociedad. El último informe, correspondiente al 2023, se encuentra disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

5 Véase, *Latinobarómetro*, 2023, pág. 25.

6 Ídem., pág. 39.

7 Los porcentajes corresponden al *Latinobarómetro 2021*, el último que recogió estos datos; disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Asimismo, tal como lo señalan diferentes estudios⁸, los Estados de América Latina mantienen históricamente problemas estructurales que ahondan esta percepción de desconfianza ciudadana, como el escaso grado de profesionalización del servicio público o el hecho de que las instituciones y sus principios básicos son más fácilmente afectadas por las coyunturas político-económicas o los liderazgos personales, varias de ellas traducidas en profundas crisis de representación política y de corrupción⁹, como el Perú de los últimos seis años. No debe perderse de vista que las políticas públicas deben desarrollarse en este contexto.

Como se sabe, los procesos de estructuración de políticas públicas suelen desagregarse analíticamente en distintas fases o instancias. Este modelo, conocido como el “ciclo de las políticas”¹⁰, permite delimitar momentos en los que los escenarios, la interacción entre los actores y los saberes en juego cobran características distintivas¹¹. De los estudios respecto a este ciclo, se puede reconocer, en general, cuatro fases: *i)* agendamiento; *ii)* formulación; *iii)* implementación; y *iv)* seguimiento, monitoreo y evaluación¹².

La fase de agendamiento (o de problematización) es el proceso a través del cual el Estado decide priorizar determinada problemática como merecedora de una intervención. Esta fase, generalmente invisibilizada, es crucial (algunos autores la consideran como la más importante) porque el agendamiento mismo puede ser un campo de batalla en el que interactúan intereses económicos, ideológicos, políticos, no siempre vinculados con el interés público o el bien común. En concreto, en esta etapa se deciden las prioridades estatales, es decir, cuáles son aquellos problemas a los que el Estado destinará sus siempre escasos recursos.

En la etapa de formulación la política pública debe diseñarse con base en evidencia rigurosa y confiable para dar lugar a acciones, indicadores y metas viables, eficientes y eficaces para el logro de sus objetivos. En esta etapa “se

8 Véase, entre otros: MÉNDEZ MARTINEZ, José, Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina, México DC., Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2020, pág. 35 y ss.

9 Op. cit. pág. 20

10 Una versión más amplia de este apartado puede encontrarse en: CHUNGA FIESTAS, Federico, “Políticas públicas y planes nacionales sobre empresas y derechos humanos en Latinoamérica”, En: Políticas públicas y planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos en Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2023, págs. 58 y ss.

11 Insitituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos, Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, Montevideo, MERCOSUR, 2014. Pág. 14.

12 MÉNDEZ, José Luis, op. cit. pág. 20.

plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir¹³. En la formulación también entra en juego una serie de factores que si no son debidamente atendidos pueden perjudicar el logro de sus objetivos. Ocurre cuando, por ejemplo, esta formulación se hace unilateralmente, solo desde el Estado, o solo desde la visión de determinados grupos de poder que han capturado el Estado, sin incorporar la participación significativa de todos los actores involucrados, entre ellos los grupos de personas afectadas, los pueblos indígenas, los sindicatos. Asimismo, cuando no se involucra a todas las instituciones estatales competentes o se establece un conjunto de acciones declarativas, inmensurables, ambiguas, sin apoyo financiero o de personal. O también cuando no se prevé recursos suficientes ni se asegura apoyo político que sostenga la etapa siguiente, una tarea de implementación de largo aliento.

En Latinoamérica la política pública enfrenta serias dificultades en su formulación, como la poca frecuencia con que los Estados cuentan con diagnósticos adecuados que guíen dicho proceso, lo que trae, como consecuencia, políticas ineficaces o que pueden llegar, incluso, a agravar la problemática¹⁴. Aunque no existen estudios sobre este particular en Perú, una revisión general de las principales políticas públicas vigentes da indicios de una situación similar.

Por su parte, la etapa de implementación, en la que la política es ejecutada, amerita, en gran medida, la labor de las instituciones competentes para movilizar recursos, por lo que depende, en últimas, de la calidad de sus instituciones y de la forma como interactúan los actores más representativos en sus actividades. En esta parte del proceso, la gestión puede ser defectuosa si no se realiza de manera articulada, eficiente y precisa. Ello supone una conducción estatal consciente de los objetivos que las medidas persiguen, para no alejarse de ellos ni caer en la tentación del piloto automático, y de su aplicación bajo criterios técnicos, sin olvidar que también debe administrar los apoyos políticos, que suelen decrecer mientras las resistencias aumentan.

13 ORTEGÓN QUIÑONES, Edgar, Guía sobre diseño y gestión de la política pública, Bogotá, Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2008, pág. 38.

14 MÉNDEZ, José, op. cit. pág. 193.

Pero la implementación no es solo un asunto del Estado, sino que debe involucrar, desde sus propias funciones de vigilancia, incidencia y crítica, a las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas, los sindicatos, el sector empresarial y la ciudadanía en general. Una política estará más consolidada y fortalecida si logra también involucrar a todos estos actores, si logra que estos se apropien de ella, como un mecanismo de ajuste y de movilización de los recursos estatales para garantizar la implementación y la adecuación, de ser el caso, de las medidas adoptadas.

La cuarta fase, el seguimiento, monitoreo y evaluación, es vital para evaluar las acciones a futuro y para actualizar la política frente a la variabilidad de los contextos y desafíos. Esta etapa, por un lado, permite conocer de manera oportuna la evolución de la política pública mediante el uso de indicadores y, así, enmendar rumbos. Por otro lado, incorpora una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas en cuanto a parámetros definidos; por último, aporta al aprendizaje y mejoramiento sucesivo de la calidad de las políticas. Resulta imprescindible que toda la política incorpore desde el inicio un sistema o mecanismo de evaluación integral, puesto que su ausencia afectará definitivamente su eficiencia y eficacia.

Sin embargo, una política pública no podría ser eficaz ni eficiente para resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía si no cuenta con un enfoque de derechos humanos en cada una de sus etapas.

LA IMPORTANCIA DE QUE TODA POLÍTICA PÚBLICA CUENTE CON UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El enfoque basado en los derechos humanos se ha ido fortaleciendo a través de los pronunciamientos de órganos internacionales y nacionales. Así, luego de una evolución de cerca de una década, en 2019 la CIDH presentó por primera vez una conceptualización de políticas públicas, considerando de modo explícito su vinculación con el enfoque de derechos humanos, en los siguientes términos:

Una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo

los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad¹⁵.

En esa misma línea, la CIDH ha insistido en que no toda medida estatal debe considerarse como política pública, sino que deben evaluarse los elementos que la integran y su cumplimiento, dejando así de lado a figuras como comisiones o mecanismos especiales y/o temporales, medidas aisladas sin andamiaje jurídico, entre otras. Por otro lado, ha advertido que el vínculo entre la institucionalidad y las políticas públicas es interdependiente e indivisible, puesto que toda política se estructura en el marco de alguna institución y toda institución estatal se conforma por políticas que formula, ejecuta y/o monitorea y evalúa; por ello, el enfoque de derechos humanos tiene también un impacto en la institucionalidad¹⁶.

Por su parte, el Tribunal Constitucional peruano, en una sentencia del 2012, relativa al derecho a la salud, desarrolló las características de una política pública constitucionalmente adecuada en el marco del deber de progresividad, indicando que para que, por ejemplo, un plan nacional califique como política pública debe ser diseñado respetando el enfoque de derechos fundamentales, considerando los niveles de protección mínima de los derechos y de poblaciones especialmente vulnerables, y cumpliendo con exigencias de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷.

El enfoque de derechos humanos apunta a que las medidas de política pública sean coherentes con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, tanto en el ciclo de políticas públicas, como en su finalidad. La CIDH, en un informe fundamental emitido en 2018, ha planteado siete principios que debe cumplir una política pública para incorporar debidamente este enfoque:

1. Igualdad y no discriminación
2. Participación social
3. Mecanismos de reclamo y acceso a la justicia
4. Producción y acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas

15 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, Washington D.C., 2019, pág. 45.

16 Ídem, pág. 46.

17 PERÚ, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia recaída en el expediente 0033-2010-PI/TC, Lima, 10 de abril de 2011, fj. 29.

5. Protección prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad
6. Inclusión de la perspectiva de género y diversidad¹⁸

En ese marco, la CIDH ha identificado entre los mayores desafíos de la región el fortalecimiento de las capacidades de los Estados para implementar políticas públicas con este enfoque¹⁹.

Ahora bien, los esfuerzos para cumplir con estas obligaciones no han cesado, pese a este difícil contexto. Más bien, tal como lo han señalado distintas agencias de las Naciones Unidas con ocasión del inicio de la pandemia de COVID-19, estas situaciones de crisis hacen mucho más relevante que los Estados incorporen los estándares internacionales sobre derechos humanos para poner a las personas en el centro. A diferentes niveles y con distintas velocidades, gran parte de los Estados del mundo vienen fortaleciendo su capacidad de incorporar en sus tareas el enfoque de derechos humanos, lo que exige que sus funcionarios cuenten con herramientas de gestión que hagan viable la ejecutabilidad de esa voluntad política en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas. Esto es mucho más importante cuanto se trata de abordar una política pública nacional de derechos humanos como la PNMDH al 2040.

LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Se suele considerar que el objetivo prioritario de una política nacional de derechos humanos es garantizar directamente que el Estado cumpla con la efectiva protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas. Entendido así, su razón de ser llega a confundirse con la del conjunto de políticas públicas que abordan diferentes problemas públicos de derechos humanos y grupos vulnerables. Ante la existencia de políticas públicas sobre salud, educación, violencia contra la mujer, personas con discapacidad, discriminación racial, empleo decente, entre muchas otras que atienden directamente cuestiones específicas de derechos humanos, suele cuestionarse la necesidad de que exista, a su vez, una política pública como esta que, aparentemente, tiene el mismo fin que aquellas, solo que de modo más general.

¹⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Op. cit. pp. 19-32.

¹⁹ Op. cit, p. 10.

Esta confusión ha generado que, en algunos casos, los planes y políticas nacionales de derechos humanos sean utilizados para identificar debilidades de las múltiples políticas con el fin de corregirlas y, en otros, que sirvan para que desde el Estado se haga un recuento de la labor realizada a favor de los derechos humanos, especialmente de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad. Sin perjuicio de que estos y otros usos existan, conviene precisar que sus objetivos prioritarios debieran estar dirigidos, en realidad, a asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en los tratados internacionales de derechos humanos que ha suscrito, uno de los pilares fundamentales del enfoque de derechos humanos.

La idea de que los Estados adopten instrumentos de política pública para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos empezó a tomar fuerza a partir de la Cumbre Mundial de Viena de 1993. Posteriormente, en 1999, en una reunión multiactor para América Latina y El Caribe, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se llegó a la conclusión de que el primer paso hacia la formulación de políticas nacionales coordinadas sobre los derechos humanos es la adopción de un plan nacional de acción cabal, eficaz y con perspectivas de sostenibilidad en el tiempo. Se concibió, entonces, a los planes nacionales de derechos humanos como un instrumento dirigido a dar mayor fuerza a la institucionalidad nacional ya existente para promover y proteger los derechos humanos y garantizar que la normatividad nacional sea coherente con las normas internacionales. A lo largo de las tres últimas décadas, los planes y políticas nacionales de derechos humanos se han ido asentado como instrumentos dirigidos a cumplir el objetivo prioritario de asegurar que el Estado cumpla con dichas obligaciones internacionales, a través del cumplimiento de dos objetivos específicos: 1) Incorporar el enfoque de derechos humanos en todas las políticas públicas, y 2) priorizar la protección de grupos vulnerables²⁰.

Este objetivo prioritario tiene, por supuesto, base constitucional, en tanto el artículo 55° y la IV Disposición Final de la Constitución vigente definen a los tratados internacionales de derechos humanos como parte del ordenamiento interno, y a la interpretación que sobre ellos realizan los órganos internacionales competentes, como vinculante para los órganos nacionales. Estos dos artículos complementan y brindan claridad sobre el modo en que debe entenderse el fin supremo del Estado y la sociedad, previsto en el artículo 1°, y el deber primordial

20 BREGAGLIO, Renata; CONSTANTINO, Renato y Carmela CHÁVEZ, Op. cit. p. 34-35.

del Estado, señalado en el artículo 44°, es decir, la defensa de los derechos humanos de todas las personas.

Esta labor de las políticas o planes nacionales de derechos humanos se expresan concretamente en un conjunto de acciones que van desde la promoción de ratificación de tratados de derechos humanos, el aseguramiento de que el Estado cumpla con informar a los órganos internacionales sobre su debida implementación, hasta medidas para garantizar la participación significativa de los actores sociales en la política, y la adopción de medidas específicas y mensurables para abordar los problemas que aquejan a grupos especialmente vulnerables²¹.

Los tres planes nacionales de derechos humanos, vigentes en el país entre 2006 y 2021, constituyeron –al menos formalmente– instrumentos de política pública dirigidos a cumplir con esta función, aunque sus resultados fueron dispares y, en general, limitados. El más avanzado en cuanto a su contenido fue el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (en adelante, el PNDH) antecedente de la actual PNMDH, que logró avances significativos a partir de la organización de acciones dirigidas específicamente a cada uno de los trece grupos vulnerables que priorizó. Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar que estas acciones incluyeron, en varios casos, medidas para adecuar la normativa y la política pública nacional a las obligaciones contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos y a la interpretación que sobre los mismos emitían los órganos correspondientes del Sistema Universal y del Sistema Interamericano. Incluyó, por ejemplo, acciones basadas en la necesidad de que Perú ratifique determinados tratados internacional de derechos humanos, que cumpla con recomendaciones de la Comisión Interamericana o con sentencias de la Corte Interamericana referidas a puntuales derechos humanos y grupos vulnerables.

Previo, asimismo, trece mesas de trabajo conformadas por organismos de la sociedad civil, una para cada grupo en situación de especial vulnerabilidad, con el fin de que el trabajo de consulta que se realizó con ellas en su proceso de elaboración, continuara en su implementación y evaluación. No obstante, en varios casos el PNDH incurrió también en la tendencia de incorporar directamente metas de las políticas públicas específicas (como los referidos a violencia contra la mujer, búsqueda de personas desaparecidas, entre otros)

21 Una lista más exhaustiva puede verse en: BREGAGLIO, Renata; CONSTANTINO, Renato y Carmela CHÁVEZ, Op. cit., pág. 32-33.

como metas de la política nacional de derechos humanos, sin pasarlas por el tamiz de su adecuación al marco internacional de derechos humanos.

Pese a sus limitaciones, el PNDH constituía un avance significativo en el cumplimiento del objetivo primordial de una política pública de derechos humanos. Lamentablemente, como se verá en el siguiente acápite, la PNMDH al 2040 se aleja sustancialmente de profundizar este avance, debido a una serie de factores políticos, sociales y técnicos que se analizarán brevemente en el presente estudio, y que han limitado seriamente su capacidad de cumplir con los objetivos prioritarios de una política nacional de derechos humanos y de incorporar, ella misma, el enfoque de derechos humanos en su elaboración e implementación.

1. LA POLÍTICA NACIONAL
MULTISECTORIAL DE
DERECHOS HUMANOS AL
2040 Y SU ANTECEDENTE,
EL PLAN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS 2018-
2021

Una característica de la PNMDH que más llama la atención es su desvinculación con su antecedente. La mayoría de las menciones que se hace en esta al PNDH están dirigidas a remarcar sus deficiencias y falta de compatibilidad con los lineamientos del Centro Nacional de Planificación (CEPLAN), en especial con su guía de políticas públicas, aprobada en 2018.

Entre esas deficiencias se menciona: *i)* que las acciones del PNDH “estuvieron focalizadas, antes que, en resolver auténticos problemas de discriminación interseccional, a proponer respuestas intersectoriales, es decir, a incluir y articular a las diferentes entidades del Poder Ejecutivo”, sin tomar en cuenta que la implementación también debió tener un enfoque interseccional²²; *ii)* que el enfoque territorial solo fue considerado conceptualmente, “sin haberse establecido las brechas y los problemas que deben atenderse bajo esta variable.”²³, y *iii)* que incorporó a la pobreza como uno de los factores claves que guiaron diferentes acciones estratégicas, pero limitando el factor, principalmente, a la dimensión monetaria, y no a la multidimensional²⁴.

Pese a señalar estas y algunas otras deficiencias, la PNMDH no realiza un balance de la implementación del PNDH, más allá del porcentaje de cumplimiento de “compromisos”²⁵, que ubica en un 40.1 % en total²⁶, sin que se evalúe su impacto real y concreto sobre los problemas que dichos compromisos pretendieron atender. Tampoco se explica si el 59.9 % de compromisos fueron incumplidos porque eran impertinentes o inidóneos en relación con las causas y/o consecuencias de los problemas, por ineficiencia de los sectores a cargo, por razones no sujetas a su control, o por otras razones.

Conviene recordar que tanto la metodología de elaboración, como el contenido PNDH, estuvieron basados el Handbook on *National Human Rights Plans of*

22 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040, pág. 81.

23 Op. cit. pág. 83.

24 Op. cit., pág. 127.

25 El PNDH contiene acciones, indicadores y metas, con lo que una evaluación basada en el término “compromisos” termina siendo ambigua.

26 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Op. cit. pág. 23.

Actions, publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas en el 2002²⁷. Siguiendo esos lineamientos, la elaboración del PNDH tuvo cuatro etapas esenciales²⁸:

- 1) Elaboración de un diagnóstico para identificar la situación actual de los derechos humanos en el Perú y los estándares legales que guiarían el contenido del plan.
- 2) Elaboración de objetivos, acciones estratégicas e indicadores que permitieran supervisar los alcances del PNDH a través de un sistema de monitoreo y evaluación. De este modo, las metas e indicadores de las acciones del PNDH fueron establecidas en función a la identificación de líneas de base para cada acción estratégica incorporada en los lineamientos que desarrolla, aun cuando no todas existían o fueron desarrolladas.
- 3) Consulta a actores de la sociedad civil, a través de espacios de diálogo, a fin de que pudieran plantear su perspectiva sobre los temas que deberían ser considerados en el PNDH, así como los mecanismos de monitoreo y evaluación que debían incorporarse. Esta etapa se circunscribió a tres meses y a reuniones de trabajo con algunas organizaciones, principalmente de Lima.
- 4) Inclusión de tres nuevos grupos de especial protección (lineamiento 3): personas trabajadoras del hogar, LGBTI y defensoras de derechos humanos, además de la incorporación de un lineamiento, el quinto, referido a la implementación de estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos a través de la aprobación de un plan nacional de acción.

Así, una de las principales diferencias entre el PNDH y la PNMDH es que el proceso de elaboración de esta última estuvo alineado a la “Guía de políticas nacionales” del CEPLAN, aprobada en 2018 y actualizada en 2024, antes que a

²⁷ Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/publications/training-and-education-publications/handbook-national-human-rights-plans-action> Este documento brinda información a los Estados sobre otras experiencias que puedan servir de antecedentes importantes en su proceso para formular y aprobar sus respectivos planes nacionales.

²⁸ Al respecto, véase: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, pp. 10-14.

una guía metodológica basada en estándares internacionales de derechos humanos²⁹ como la de ACNUDH. La principal consecuencia de este cambio es que el proceso de elaboración de la PNMDH perdió significativamente el enfoque de derechos humanos. Por otro lado, si bien la PNMDH indica haber seguido la “Guía de elaboración de indicadores de derechos humanos” de la OACNUDH, en estricto los indicadores que finalmente fueron considerados, no responden, en la mayoría de los casos, a la lógica de una política nacional de derechos humanos.

Como se desarrolla en el siguiente acápite esto llevó a que la elaboración de la PNMDH se centrara en adecuar la política de derechos humanos a una metodología, como la del CEPLAN, pensada más en políticas públicas con objetivos tangibles, como la construcción de carreteras o el aumento de las exportaciones agrarias, antes que en una política cuyo eje es la adecuación de la normativa y política interna a tratados internacionales de derechos humanos.

Debido a ello el proceso de elaboración de la PNMDH ha dejado de lado diferentes obligaciones internacionales del Estado como las siguientes:

- a) Asegurar una participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil, personas afectadas y ciudadanía en general, especialmente de las organizaciones y personas que pertenecen a los grupos en especial situación de vulnerabilidad. En el texto del Decreto Supremo No 018-2024-JUS, que aprueba la PNMDH, se hace mención al desarrollo de 63 talleres a nivel nacional con sociedad civil, pero no se identifica ni el número de participantes en cada uno ni su identidad, ni su adscripción a organizaciones, más allá de mencionar la participación de representantes de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Tampoco se desarrolla la metodología utilizada para asegurar una participación significativa ni cómo la información, pedidos o exigencias recogidas en dichos talleres fueron incorporados o no a la política pública.
- b) La PNMDH no toma en cuenta los resultados del proceso de implementación del PNDH. Uno de los avances más importantes logrados con la aprobación e implementación del PNDH 2018-2021 fue el establecimiento de acciones y metas con base en la principal problemática de trece grupos en especial situación de vulnerabilidad. Si bien, por falta de información, y por

29 Véase: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040, pág. 544 y ss.

otras razones, no se logró establecer una línea de base y un diagnóstico completo en todos los casos, el proceso de implementación del PNDH se planteó como objetivo superar progresivamente dicha deficiencia. Ello debía servir para que los encargados de la política pública tuvieran claridad sobre el impacto de las acciones sobre dicha problemática, de modo que en un siguiente instrumento, como la PNMDH, este aprendizaje permitiese corregir, ajustar, reencausar o profundizar estas medidas, teniendo en cuenta que las situaciones de vulneración de derechos humanos son, por lo general, históricas y estructurales.

Sin embargo, el diagnóstico que desarrolla la PNMDH no se basa en los resultados de las acciones del PNDH sino en información estadística general, proveniente, principalmente del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y de otras fuentes estatales que no guardan relación, necesariamente, con la implementación del PNDH.

- c) Debido a la alineación de la PNMDH con la “Guía de políticas nacionales” de CEPLAN, esta no está organizada en acciones sino en servicios. Esta metodología es contraproducente en una política nacional de derechos humanos, porque asume que la única forma en que el Estado debe cumplir con su objetivo prioritario es a través de la prestación de servicios directos a la ciudadanía, entre los que metodológicamente no se considera acciones para lograr la adecuación de la normativa, la política y la gestión públicas nacionales a las obligaciones internacionales de derechos humanos. Esta adecuación, en muchos casos, se logra a través de la ratificación de tratados, el cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la aprobación, derogación o modificación de leyes y normas infra legales en atención a recomendaciones de la propia Corte IDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), comités, grupos de trabajo o relatorías de las Naciones Unidas o de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otras acciones que no entran en el concepto de “servicios”³⁰ que maneja el CEPLAN.

30 De acuerdo con la Guía de políticas nacionales de CEPLAN, “[l]os servicios se refieren a los productos intangibles entregados por las entidades públicas a las personas, en el marco de sus competencias y funciones sustantivas que, al satisfacer sus necesidades y expectativas, generan valor público.”

A diferencia de lo que ocurría con el PNDH, la mayoría de estas acciones no han sido consideradas en la PNMDH. Por ejemplo, en el primero se consideró como indicador la emisión de propuestas normativas “de alcance nacional y subnacional que garanticen la protección de los derechos de las personas LGBTI”³¹, y que “incorpor[en] en el Poder Ejecutivo la cuota de género en cargos de toma de decisión”³². También, incluía indicadores para impulsar la ratificación e implementación, entre otros tratados internacionales, de la Convención sobre la Esclavitud, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores³³. En la PNMDH ninguna de estas acciones ha sido continuada, a pesar de que la mayoría de tratados sigue pendiente de ratificación y de que se trata de medidas directamente vinculadas con las obligaciones internacionales de derechos humanos del país. Pero, además, no se ha dado ninguna razón para descartarlas, salvo que debemos asumir implícitamente que eso ha ocurrido porque no tienen la calidad de “servicios”.

Por otro lado, en la lista de 38 servicios considerados como parte de la PNMDH, 29 de ellos son preexistentes a ella, pese a lo cual, sobre ninguno se ha realizado una evaluación sobre su efectividad para superar la problemática de derechos humanos que pretenden abordar, ni su debida adecuación al marco internacional de derechos humanos.

- d) Los indicadores principales de la PNMDH, como instrumentos de medición del logro de sus objetivos, no están vinculados directamente con el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado ni con el impacto de los servicios en la mejora de la situación de los derechos humanos que pretenden abordar. En efecto, el indicador central, denominado “*Indicador general de igualdad y no discriminación*” es el resultado de una fórmula matemática que pondera información estadística sobre trece derechos humanos, obtenida de la información

31 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, pág. 158.

32 Op. cit., pág. 89.

33 Op. cit., pág. 152-153.

general de desarrollo humano producida por el INEI y por organismos internacionales. En sustancia, lo mismo ocurre con los cinco indicadores generales de sus cuatro objetivos específicos:

- i. El índice de vulnerabilidad de las personas (para el objetivo prioritario 1).
- ii. El índice de participación y gobernanza pública sin discriminación (para el objetivo prioritario 2).
- iii. El porcentaje de personas que percibe que los derechos humanos son respetados (para el objetivo prioritario 3).
- iv. El índice de capacidad estatal para la entrega de servicios públicos (para el objetivo prioritario 4).
- v. El porcentaje de confianza en el gobierno (Latinobarómetro), también para el objetivo prioritario 4

Al final, se asume que la mejora de esos índices probaría que la PNMDH funciona, pero a esa conclusión se llegaría solamente por una deducción sin evidencia, es decir, sin que se compruebe que los servicios contribuyen con esa mejora. Esto podría ser mucho más contraproducente, en el caso de grupos en especial situación de vulnerabilidad, puesto que, según la experiencia y reiterados estudios, no suelen beneficiarse de políticas públicas generales, y requieren, más bien, de la aplicación de medidas específicas, por ejemplo, de discriminación positiva. Inclusive, en determinados casos, las políticas públicas generales podrían ampliar sus brechas de efectiva vigencia de derechos humanos.

De modo similar, los indicadores (de calidad y de cobertura) de los servicios no están centrados en medir su impacto o utilidad para resolver problemas de derechos humanos, en particular, de los grupos más vulnerables, sino en medir el éxito del propio servicio. Por ejemplo, se asume que un servicio como el de atención de riesgos para personas defensoras de derechos humanos será exitoso si: 1) aumenta el número de casos atendidos oportunamente (calidad); 2) si aumenta el número de casos atendidos (cobertura). Como parece obvio, este indicador, por sí mismo, no está en condiciones de servir de medida de si el Estado está garantizando adecuadamente el derecho de las personas defensoras de derechos humanos a cumplir con su labor. No mide, por ejemplo, si todas las personas defensoras en riesgo pueden acceder al servicio, o si se está

combatiendo eficientemente las condiciones que generan estos riesgos. Lo que realmente mide el indicador es el número de situaciones de riesgo que llegan a ser atendidas por el Estado.

- e) La PNMDH desmonta lo avanzado en el funcionamiento de las trece mesas de trabajo de grupos vulnerables, creados por el PNDH, sin reemplazarlo por otro mecanismo que garantice la participación efectiva de sus organizaciones para la implementación ni para la rendición de cuentas. En efecto, si bien pocas mesas funcionaban óptimamente, uno de los avances más destacados del PNDH, a nivel internacional, estaba representado por la existencia de estos espacios como mecanismos para fortalecer las capacidades de estas organizaciones de la sociedad civil para la incidencia en la política pública.
- f) La PNMDH prioriza un mecanismo de seguimiento y evaluación centrado en las entidades estatales, sin tomar en cuenta la participación de la sociedad civil. Ligado con el literal anterior, una de las consecuencias de desactivar las mesas de grupos vulnerables es que la medición de los indicadores y del avance de la implementación de la PNMDH estará a cargo únicamente de la información que brinden las entidades encargadas de brindar el servicio. Ello solo sería útil para medir el propio funcionamiento del servicio, pero no su impacto sobre la situación de derechos humanos que se pretende mejorar. Sin la intervención de la sociedad civil, será difícil que el Estado cuente con elementos que le permitan ajustes y mejoras significativas.

2. LA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE DERECHOS HUMANOS AL 2040: PROCESO DE ELABORACIÓN Y CONTENIDO

2.1. Proceso de elaboración

La elaboración de la PNMDH contó con tres etapas: i) análisis prospectivo, ii) determinación del indicador para la variable central del problema público, y iii) elaboración de objetivos, lineamientos, acciones e indicadores. El proceso inició en 2021 y culminó en 2024.

Etapas 1: análisis prospectivo

La metodología para el análisis prospectivo siguió la “Guía para la prospectiva en políticas y planes del SINAPLAN”, del CEPLAN³⁴. Así, entre los elementos evaluados se encuentran:

- Identificación de tendencias sociales, políticas, económicas y culturales que podrían tener un impacto en la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio de los derechos humanos.
- Identificación de riesgos que podrían agravar la desigualdad y discriminación, así como oportunidades para abordar y mejorar la protección de los derechos humanos.
- Determinación de escenarios futuros para anticipar posibles desarrollos y preparar estrategias efectivas en los ámbitos económico, social, tecnológico, o en otros sectores.

En este proceso, se utilizó la metodología Delphi, una técnica que permite obtener el consenso de un grupo de expertos a través de rondas de preguntas y retroalimentación, para recopilar información sobre cuatro elementos clave: tendencias, riesgos, oportunidades y escenarios³⁵. Para este estudio, se consultó, en dos rondas, a 82 expertos³⁶ en Ucayali, Puno, Loreto, Piura, San Martín, Madre de Dios, Huánuco y Amazonas a través de cuestionarios y talleres.

34 Centro de Planificación Estratégica, “Guía para la prospectiva en políticas y planes del SINAPLAN”, Lima, 2023. La guía fue actualizada en 2024.

35 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040, pág. 533-535.

36 En el proceso participaron 154 expertos, pero solo se aplicó los cuestionarios correspondientes al método Delphi a 82.

Etapas 2: determinación del indicador para la variable central del problema público

En esta segunda etapa se determinó al *Índice de igualdad y no discriminación en el ejercicio pleno de derechos humanos* como el indicador para la variable central del problema público.

La PNMDH concluyó en la inexistencia de indicadores que aborden la necesidad específica del objetivo de medición planteado, esto es, la mejora en los índices de igualdad y no discriminación. Por ello, siguiendo la “Guía para la medición y aplicación de indicadores en derechos humanos” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, construyó el siguiente nuevo indicador para medir dicho objetivo:

$$DDHH \in [0,100]$$

Donde:

$$Di = (D1, D2, D3), i = 3$$

$$\forall D \in [0,100]$$

D1 = Derechos *Ius Cogens* (índice)

D2 = Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (índice)

D3 = Derechos civiles y políticos (índice)

El indicador constituye una medición única de las siguientes variables a través de una fórmula en la que se les asigna el mismo peso:

Derechos *Ius Cogens*

- Derecho a la libertad y seguridad de la persona
- Derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- Derecho a la vida
- Derecho a la no discriminación

Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

- Derecho a una alimentación adecuada
- Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental
- Derecho a la educación

- Derecho a una vivienda adecuada
- Derecho al trabajo
- Derecho a la seguridad social

Derechos civiles y políticos

- Derecho a la identidad
- Derecho a participar en los asuntos públicos
- Derecho a la no violencia contra la mujer

Se justificó la elección de este indicador por su capacidad de aportar “una visión cuantitativa de las disparidades y discriminaciones presentes en una sociedad” y “proporcionar una base objetiva para evaluar el desempeño en materia de derechos humanos”, dado que “su enfoque interseccional debería asegurar que la evaluación sea completa, considerando las interacciones complejas entre diferentes dimensiones de vulnerabilidad”³⁷. Asimismo, propone como objetivos periódicos, el siguiente nivel de ese indicador³⁸:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Derechos <i>Ius Cogens</i>	66.6	66.6	66.6	66.6	66.6	66.6	68.2	68.1	68.5	70.1	71.4	72.2	73.2	75.4	74.9
Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	63.4	64	65.2	65.8	66.7	66.2	66.5	66.8	68.1	68.9	69.5	69.8	71.1	68.3	69.5
Derechos civiles y políticos	61.6	61.5	61.4	62.4	58.3	61.3	64.0	64.7	65.9	69.6	71.1	71.5	72.9	74.0	78.1
Índice de igualdad y no discriminación en el ejercicio pleno de DDHH	63.9	64.0	64.4	64.9	63.9	64.7	66.2	66.5	67.5	69.5	70.6	71.2	72.4	72.6	74.2
Ingreso promedio proveniente del trabajo (S/)	811	893	964	987	1069	1156	1185	1240	1305	1371	1377	1400	1443	1269	1327

37 Op. cit. pág. 521.

38 Op. cit., pág. 144.

De modo similar han sido contruidos los indicadores de cumplimiento de los cuatro objetivos prioritarios de la PNMDH, que pueden verse en el siguiente cuadro³⁹:

Objetivos prioritarios	Responsable	Indicador objetivo	Línea de base	Logro esperado
OP.1. Fortalecer el pleno ejercicio de los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad	MINJUSDH- Dirección General de Derechos Humanos	Índice de vulnerabilidad de las personas	2022: 37.60	2040: 19.48
OP.2. Fortalecer la gobernanza para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas	MINJUSDH- Dirección General de Derechos Humanos	Índice de participación y gobernanza pública sin discriminación (IPGPM)	2022: 0.5236	2040: 5750
OP.3. Reducir la prevalencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas en el ejercicio pleno de los derechos de las personas	MINJUSDH- Dirección General de Derechos Humanos	Porcentaje de personas que perciben que los derechos humanos son respetados	2019: 28.0 %	2040: 36.0 %
OP.4. Disminuir las barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación que restringen el ejercicio pleno de los derechos de las personas	MINJUSDH- Dirección General de Derechos Humanos	Índice de capacidad estatal para la entrega de servicios públicos (ICE) Porcentaje de confianza en el gobierno (Latinobarómetro)	2021: 60.39 % 2023: 9.3 %	2040: 87.04 % 2040: 27.94 %

39 Op. cit., pág. 556.

La obtención de datos de medición provendrá de información secundaria, tanto del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) como de las estadísticas de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Etapas 3: Socialización del indicador propuesto por el sector

En esta etapa se establecieron los indicadores, cuantitativos y cualitativos, para cada una de los servicios previstos para atender las cuatro causas del problema público identificadas. Los indicadores pueden estar “basados en hechos” o “en juicios”, según la siguiente tabla:

Indicador	Objetivo o basado en hecho	Basado
Cuantitativo	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio, utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica, y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos, que son, en principio, directamente observables y verificables.	Indicador articulado de forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

2.2. Contenido de la PNMDH

La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 define como problema público a la “desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas”, entendida como una afectación sistemática motivada por condiciones o circunstancias que, históricamente, ponen en situación de vulnerabilidad a ciertos colectivos frente a otros. Sostiene, por tanto, la importancia de que la política pública cuente con una valoración amplia del contexto histórico, temporal y geográfico, para comprender plenamente los patrones de discriminación en la sociedad peruana, que se perpetúan en el imaginario colectivo y reproducen inequidades a través de la continuidad de estereotipos y prejuicios que refuerzan la exclusión y la desigualdad social⁴⁰.

⁴⁰ Op. cit., pág. 673.

Siguiendo los lineamientos del CEPLAN, el diagnóstico de la PNMDH concluye que este problema público responde a cuatro causas directas:

a. El insuficiente desarrollo de políticas interseccionales sobre los grupos en situación de especial vulnerabilidad⁴¹

La PNMDH sostiene que la política pública termina reforzando las desigualdades estructurales cuando ignora que las personas pertenecen simultáneamente a distintas categorías sociales o grupos en situación de vulnerabilidad que interactúan en un contexto de estructuras de poder. Con ello, la política pública cae en el “esencialismo”, es decir, la creencia errada de que una persona solo es discriminada por una sola de sus identidades (mujer, o indígena o persona con discapacidad, por ejemplo).

Respecto de esta causa, la PNMDH sostiene que el PNDH sí incluyó un diseño de interseccionalidad, concentrado en 14 grupos de especial protección, pero que sus objetivos y acciones específicas estuvieron focalizados en incluir y articular a las diferentes entidades del Poder Ejecutivo, es decir, en respuestas intersectoriales, antes que en resolver auténticos problemas de discriminación interseccional. Ello habría generado que, en la práctica, cada uno de estos grupos tuviera que adecuarse a la estructura de las instituciones, cuando lo adecuado hubiera sido que las entidades se flexibilicen, adecúen y transformen para poder ofrecer garantías efectivas en los derechos de las personas que integran esos grupos⁴².

b. La escasa incidencia de actores públicos y privados, a nivel regional y local, en el diseño e implementación de iniciativas en materia de derechos humanos⁴³

La PNMDH concluye que existe un enfoque centralizado y vertical por parte del Poder Ejecutivo respecto del planeamiento estratégico y el desarrollo de políticas públicas en materia de derechos humanos, en un contexto en que la arquitectura institucional existente a nivel departamento y local, que facilitaría la incidencia de los actores en el territorio, no sea usada debidamente.

41 Op. cit., pág. 76 y ss.

42 Op. cit., pág. 79.

43 Op. cit. pág. 80 y ss.

Atribuye dicha situación a dos causas indirectas: i) la limitada implementación del enfoque territorial en el diseño e implementación de las intervenciones públicas; y ii) los deficientes mecanismos de gobernanza que garanticen la participación de actores públicos, privados y sociedad civil, como los del Acuerdo Nacional, los consejos de coordinación regional, coordinación local o los consejos de presupuesto participativo, la mayoría de los cuales, solo existe formalmente, dejando de operar y canalizar la participación de la sociedad civil. Más aún, el problema se agrava porque no existen mecanismos de gobernanza específicos para políticas como la de derechos humanos, necesarios dada la naturaleza de sus intervenciones.

Esta sería, señala la PNMDH, una de las mayores dificultades que incidió directamente en el logro de los objetivos del PNDH, puesto que tuvo un enfoque centralizado desde su concepción, consideró débilmente a los actores en el territorio y se basó principalmente en el despliegue de mesas descentralizadas, sin establecer estrategias complementarias de participación. Esta situación se agravaría porque los gobiernos regionales no cuentan con direcciones de derechos humanos ni existen actores de sociedad civil que hayan desarrollado capacidades de diálogo para interactuar en el diseño de políticas públicas en dicha materia.

De este modo, la ausencia de actores públicos y privados ha limitado la retroalimentación directa desde las comunidades y los grupos en situación de vulnerabilidad, lo que resulta en políticas que pueden ser inadecuadas e incompletas para atender las disparidades y desafíos que enfrentan las personas, y que no contribuyen a generar capacidades estatales y sociales para la adecuada implementación de estas políticas públicas.

c. La persistencia de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas⁴⁴

La PNMDH concluye que, pese a los esfuerzos estatales de los últimos años, persiste en el país un conjunto de estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas sobre determinados grupos en especial situación de vulnerabilidad, que continúan reforzando un clima generalizado de discriminación. Identifica como principales causas indirectas de esta situación: i) el insuficiente compromiso ciudadano en el espacio de la publicidad, el consumo, los medios de comunicación y la industria audiovisual de entretenimiento, un

44 Op. cit., 90 y ss.

ámbito donde la presencia del Estado es más bien residual y donde los privados son los principales agentes; ii) el limitado alcance de las reformas promovidas por el Estado en el espacio de la educación.

Al poner el foco en los medios de comunicación, la PNMDH asume que, para su abordaje, es importante el acompañamiento y vigilancia estatales, a través de instituciones como el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) o la Plataforma “Alerta contra el Racismo”, gestionada por el Ministerio de Cultura., a fin de generar un mayor compromiso ciudadano para el fomento de representaciones más inclusivas y respetuosas de la diversidad humana. Por otro lado, en cuanto al sector educación, enfatiza que el Proyecto Educativo Nacional, el Currículo Nacional Básico, en especial desde su reforma de 2016, y los Objetivos de la Educación Básica vienen cumpliendo limitadamente su función de combatir la discriminación desde la escuela,, a pesar de que priorizan la formación en valores, la educación ciudadana, el desarrollo de competencias esenciales para responder a las demandas del mundo actual, con un enfoque orientado al desarrollo sostenible, y un enfoque de derechos humanos y otros enfoques complementarios. Las resistencias de padres de familia y, en general, de la sociedad, a la inclusión en la currícula de temas como el cuidado, la dependencia, el género, así como el combate al prejuicio y estigma contra la comunidad LGBTIQ+ agravan esta situación.

Asimismo, identifica que las reformas educativas no son diseñadas de manera inclusiva y no abordan las desigualdades y discriminaciones arraigadas, lo que limita seriamente su capacidad de abordar adecuadamente las desigualdades y discriminaciones arraigadas, lo que obstaculiza una transformación profunda en los planes de estudio, los materiales didácticos y las metodologías de enseñanza.

d. La presencia de barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación⁴⁵

La PNMDH identifica que desde el Estado, antes que las personas, son las instituciones jurídicas y políticas las que discriminan, atentando contra el derecho a la igualdad a través de un conjunto de prácticas, actitudes, creencias y hasta ideales normativos, que provienen principalmente de relaciones culturales, históricas, económicas y políticas, que se van moldeando y

45 Op. cit., pág. 107 y ss.

asentando en la propia estructura de la sociedad y, que, por ello, son difíciles de modificar. Se identifica dos causas indirectas de esta situación. La primera, los altos niveles de corrupción en la provisión de servicios al ciudadano y, la segunda, la limitada formación de la ciudadanía y servidores públicos en derechos humanos y en las instituciones de la democracia y el Estado de Derecho.

Por un lado, a corrupción socava aún más la igualdad de acceso a derechos, especialmente de los grupos en especial situación de vulnerabilidad, los más afectados por este fenómeno. Por otro lado, se identifica la limitada formación en derechos, tanto entre la ciudadanía como entre personas servidoras públicas, como un elemento problemático recurrente. La ciudadanía, en general desconoce sus propios derechos, como los mecanismos para defenderlos, haciéndola más vulnerable a situaciones de discriminación. El desconocimiento de las personas servidoras públicas sobre los derechos de las personas usuarias de sus servicios, genera una situación de grave discriminación estructural, que es más grave aun en zonas rurales.

Según la PNMDH, los efectos de la discriminación estructural son los siguientes:

- i) **Discriminación múltiple y vulneración del derecho a una igual dignidad**⁴⁶, puesto que una misma persona o, más frecuentemente, un grupo de personas soportan dos o más formas de discriminación, lo que las hace sustancialmente vulnerables a sus efectos.
- ii) **Discriminación por razones de territorio y percepción de lejanía del Estado**⁴⁷.- la PNMDH sostiene que la “ausencia del Estado” o la “poca presencia del Estado” es una percepción de la ciudadanía, reconoce que los servicios estatales en todo el territorio nacional todavía tienen un alcance limitado, a pesar de los esfuerzos y el avance del Estado.. La precariedad de los servicios educativos y de salud en zonas rurales Justifican dicha percepción.
- iii) **Discriminación “circular” y vulneración del derecho a una vida libre de violencia**⁴⁸.- el concepto de discriminación circular hace notar que las percepciones y generalizaciones negativas se repiten por diferentes

46 Op. cit., pág. 120.

47 Op. cit., pág. 121.

48 Op. cit., pág. 122.

canales, reforzando los estereotipos exacerbados y profundizando la discriminación y la violencia con la que esta se ejerce. De este modo, los estereotipos funcionan como detonadores para un incremento de la vulnerabilidad de algunos grupos específicos, de modo que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias a corto, mediano y largo plazo, para erradicar la discriminación, que es tanto causa como consecuencia de la violencia que enfrentan.

iv. Deslegitimación del Estado de Derecho⁴⁹

La PNMDH concluye que la mayoría de la población (más del 80 % según la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2019) percibe que el Estado no cumple debidamente con su función de proteger sus derechos humanos, lo que genera una fuerte desconfianza y desprotección que impacta en el goce de derechos e incluso en la aceptación general que la ciudadanía tiene del Estado, lo que constituye un riesgo a escala macropolítica (desconfianza en las instituciones, insatisfacción social y, en algunos casos, riesgo de ingobernabilidad).

Y finalmente, la PMDH identifica un efecto general:

v. Efecto general: pobreza multidimensional y vulnerabilidad

La PNMDH asume un enfoque multidimensional de la pobreza, es decir, uno que no solo toma en cuenta la pobreza monetaria o de ingresos sino que lo complementa con el enfoque de vulnerabilidad, esto es, la falta de acceso a un conjunto de capacidades básicas, como las adecuadas alimentación, vestido y albergue, la participación en la vida en comunidad y la capacidad de aparecer en público con dignidad.

En ese sentido, se señala que el uso de este enfoque conlleva a que la PNMDH utilice variables indicadas por el índice de pobreza multidimensional y el enfoque de vulnerabilidad en la determinación de acciones a favor de los grupos de especial situación de vulnerabilidad. Asimismo, permite que la PNMDH funcione como un instrumento que irradie de forma transversal a todas las demás estrategias estatales para enfrentar la pobreza de forma sectorial, es decir, aquellas que se concentran de forma específica en las vulnerabilidades monetaria, alimentaria, laboral, financiera, e hídrica.

49 Op. cit., pág. 124.

Objetivos específicos de la PNMDH

La PNMDH plantea cuatro objetivos prioritarios, cada uno ligado directamente con las causas identificadas. A cada uno de estos objetivos le ha asignado sus correspondientes lineamientos. Los lineamientos son orientaciones estratégicas que permiten operacionalizar los objetivos de la política. No son acciones puntuales, sino principios que guían cómo deben actuar las entidades públicas, privadas y sociales para garantizar derechos humanos con igualdad y sin discriminación. Buscan transformar la cultura institucional, fortalecer la gobernanza, empoderar a la ciudadanía, y garantizar servicios accesibles y de calidad para todas las personas, especialmente aquellas en mayor situación de vulnerabilidad.

Objetivo Prioritario 1: Fortalecer el pleno ejercicio de los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad

Lineamientos principales:

1. **Fomentar políticas interseccionales innovadoras:** busca desarrollar intervenciones que reconozcan la multiplicidad de vulnerabilidades (por ejemplo, ser mujer, indígena y con discapacidad) a través de herramientas creativas como laboratorios de innovación social.
2. **Gestión de información sobre derechos humanos:** mejorar la producción, sistematización y uso de datos desagregados (por género, etnia, edad, discapacidad, etc.) para formular políticas más eficaces.
3. **Transversalización del enfoque interseccional:** incluir esta mirada en todas las etapas de las políticas públicas, para reconocer y abordar los efectos múltiples de la discriminación.
4. **Ampliar el acceso a servicios públicos:** identificar y eliminar obstáculos que enfrentan estos grupos en salud, educación, justicia y otros servicios.

Objetivo Prioritario 2: Fortalecer la gobernanza para el ejercicio pleno de los derechos humanos

Lineamientos principales:

1. **Fomentar la participación ciudadana:** promover que las personas y comunidades participen activamente en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, particularmente desde una perspectiva territorial.
2. **Mejorar la coordinación multinivel y multisectorial:** establecer sinergias entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y entre sectores, incluyendo a actores sociales, privados e internacionales.

Objetivo Prioritario 3: Reducir los estereotipos, prejuicios, estigmas y actitudes negativas

Lineamientos principales:

1. **Empoderar a la ciudadanía:** desarrollar campañas y espacios de diálogo para fortalecer una cultura de respeto y derechos, promoviendo la inclusión y erradicando prejuicios.
2. **Vincular a las empresas en la defensa de derechos humanos:** fomentar que el sector privado adopte principios de derechos humanos, a través de políticas de no discriminación, inclusión laboral y responsabilidad social empresarial.

Objetivo Prioritario 4: Disminuir barreras institucionales, sistemáticas y estructurales de discriminación

Lineamientos principales:

1. **Aplicar enfoque de derechos humanos en la gestión pública:** reformar procesos y normas dentro del Estado para asegurar que las políticas no perpetúen la discriminación.

2. **Capacitación y formación en derechos humanos:** implementar programas de educación en derechos humanos para funcionarios públicos y ciudadanía, con énfasis en interculturalidad, género, inclusión y accesibilidad.

Los lineamientos de la PNMDH se operativizan a través de 38 servicios, distribuidos de acuerdo con cada uno de los cuatro objetivos prioritarios, de la siguiente manera:

Objetivo prioritario 1	14
Objetivo prioritario 2	4
Objetivo prioritario 3	12
Objetivo prioritario 4	8

3. LA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE DERECHOS HUMANOS AL 2040: UN BALANCE INICIAL

3.1. Falta de una adecuada metodología para el levantamiento de información

Una de las críticas más usuales que se le ha hecho a la experiencia de los planes nacionales de derechos humanos⁵⁰ ha sido que si bien sus textos fueron producto de un proceso participativo de consultas con la población, principalmente en Lima, y de modo limitado a nivel descentralizado, la organización de esta participación estuvo centrada en talleres sin una adecuada metodología para el levantamiento de información, para garantizar la capacidad de incidencia de los actores, para garantizar una adecuada representatividad, o para darle continuidad en la etapa de implementación, monitoreo y evaluación.

Estos problemas han persistido en la elaboración de la PNMDH. En primer lugar, porque no se tomó en cuenta las mesas de trabajo creadas en el PNDH, que significaron en su momento un gran avance en materia de participación en la política pública de derechos humanos, pese a sus limitaciones que, de haber habido voluntad política, pudieron ser superadas en este nuevo proceso.

Además, el producto final de los 63 talleres no fue devuelto a la sociedad civil organizada que participó en ellos, por lo cual no hubo posibilidad de usar dicha información como línea de base para acciones de rendición de cuentas y/o vigilancia ciudadana. Esta falta de participación, que impacta en su legitimidad, hace prever una débil apropiación del instrumento por parte de los actores sociales, pero también por parte de los sectores responsables de su ejecución. Esto pone en evidencia, como se ha señalado, las debilidades estructurales del Estado para vincular acciones intersectoriales y establecer liderazgos políticos para el trabajo concertado dentro del Estado. También evidencia una debilidad en su capacidad de coordinación con la sociedad civil dentro de los espacios institucionalizados, más allá del Consejo Nacional de Derechos Humanos, un avance destacable del PNDH..

Asimismo, la PNMDH carece de indicadores de calidad en términos de su impacto en los distintos derechos humanos abordados por las múltiples políticas públicas estatales, en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos del país, así como en el establecimiento de una institucionalidad que

50 Véase: BREGAGLIO, Renata y otros, op. cit. pág. 82-84.

monitoree y vigile el propio proceso de implementación. De ahí la dificultad de hacer un seguimiento óptimo acerca de los niveles de cumplimiento de la PNMDH, basada en el enfoque de derechos humanos.

No debe perderse de vista, también, que esta falta de participación tuvo que ver con razones ligadas a la crisis política del actual gobierno, como se explicará más adelante.

3.2. La PNMDH ha priorizado la atención de problemática que ya cuenta con servicios estatales, y ha dejado de lado la atención prioritaria de grupos vulnerables y temas abordados en el PNDH, sin justificación

Una diferencia sustancial entre la problemática abordada por el PNDH y la actual PNMDH es la disminución, en este último, del número de grupos vulnerados que son directamente atendidos por la política nacional de derechos humanos. Así, de trece grupos priorizados en el primero, ahora solamente se han priorizado ocho en la provisión directa de servicios, dejándose la atención a los otros cinco dentro de servicios que abordan problemáticas generales, sin una atención específica, bajo el enfoque diferencial. En dos de estos grupos, la PNMDH ha incluido, en cada uno, un subgrupo: el de adolescentes privados de libertad y el de periodistas, lo que, pese a estas críticas, podría ser considerado un importante avance.

Este es el cuadro comparativo de ambos instrumentos en cuanto a atención priorizada y específica de grupos vulnerables:

N°	Grupo vulnerable	PNDH	PNMDH
1	Personas adultas mayores	Sí	No
2	Población afroperuana	Sí	Sí
3	Personas con discapacidad	Sí	Sí
4	Mujeres	Sí	Sí
5	Niños, niñas y adolescentes	Sí	
6	Personas privadas de libertad	Sí	Sí
7	Personas viviendo con VIH/SIDA y TBC	Sí	Sí
8	Personas trabajadoras del hogar	Sí	No
9	Personas LGBTI	Sí	No
10	Personas defensoras de derechos humanos	Sí	Sí
11	Pueblos indígenas	Sí	Sí
12	Personas en situación de movilidad	Sí	Sí
13	Personas víctimas de violencia del periodo 1980-2000	Sí	Sí

Cabe señalar que la atención de los grupos no priorizados en el PNMDH se da a través de servicios dirigidos, en general a grupos vulnerables, entre los que se encuentra, normalmente por mandato legal, las personas LGBTIQ+, personas con TBC, niños, niñas y adolescentes, y personas adultas mayores. No es este el caso de las personas trabajadoras del hogar, que tampoco aparecen, al menos expresamente, en este tipo de servicios.

A diferencia del PNDH, en la PNMDH se abordan, además de grupos vulnerables, cinco áreas de derechos humanos, así como servicios bajo competencia del órgano rector de la política pública de derechos humanos:

N°	Grupo vulnerable	PNDH	PNMDH
1	Derechos humanos en general	Sí	Sí
2	Derecho al medio ambiente sano	No	Sí
3	Derecho de acceso a la justicia	Sí	Sí
4	Derecho a la identidad	Sí	Sí
5	Lucha contra la corrupción	No	Sí
6	Empresas y Derechos Humanos	Sí	Sí, sin servicios

Más allá de señalar como base las consultas realizadas en los 63 talleres, la explicación de este cambio significativo en la política pública de derechos humanos sería el abandono del enfoque diferencial en el abordaje de los grupos vulnerables y la priorización del enfoque interseccional. Según la PNMDH, este enfoque sirve para dar cuenta de múltiples factores, generalmente estructurales, que convergen y agravan la situación de vulnerabilidad de una persona. El enfoque interseccional trata de resaltar estos factores que multiplican el riesgo y vulnerabilidad de los titulares de derechos y que deben guiar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Para efectos de la PNMDH, esta opción implica que las estrategias y acciones diseñadas no tienen como punto focal únicamente la protección de derechos de grupos específicos, sino más bien situaciones relacionales de vulnerabilidad. De ese modo, la PNMDH optaría por no restringir el ámbito de alcance de las acciones a identidades específicas que, algunas veces, pueden disminuir las posibilidades de abordar integralmente las causas de la discriminación. Asimismo, evita concentrarse solamente en las identidades de las personas que se está tratando de proteger o beneficiar puede desviar la mirada de factores que tienen una relación más directa con el origen de la discriminación o la desigualdad⁵¹.

En ese sentido, la decisión de la PNMDH de dejar de priorizar, a través de servicios o acciones específicas, la atención de grupos vulnerables, afecta a todos los grupos, pero con mayor énfasis a los de personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas trabajadoras del hogar, personas con TBC y personas LGBTIQ+. En este último caso, la PNMDH también ha eliminado el enfoque de diversidad, sin brindar una justificación para ello, siendo que se mantienen otros enfoques centrados en grupos vulnerables, como el de niñez, género y discapacidad.

Uno de los principales riesgos de aplicar el enfoque de interseccionalidad, abandonando el enfoque diferencial y enfoques como el de diversidad, es que la PNMDH no aborde adecuadamente o con suficiente profundidad problemas estructurales que afectan de modo diferenciando a determinados grupos por sus características especiales. Por ejemplo, servicios previstos en la PNMDH, como la atención de denuncias por discriminación de grupos vulnerables, podrían no tener impacto real si no se toma acción para superar las específicas dificultades de acceso de grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, las

⁵¹ Al respecto, véase el texto completo de la *Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040*, pág. 68.

personas trans, o las personas indígenas. En la PNMDH estas acciones no son consideradas. Asimismo, un servicio como el que recoge información sobre el acceso de personas con discapacidad a la educación superior, carece de relevancia, en términos de derechos humanos, si no hay claridad sobre las acciones a seguir para superar los problemas de acceso de ese grupo poblacional a la educación básica y superior, así como al trabajo.

La aplicación del enfoque de interseccionalidad, en estos casos, más que un abordaje interseccional de la problemática, que es deseable, podría terminar significando el abandono de la acción estatal sobre estos problemas específicos de acceso a mecanismos de denuncia o a la educación superior, sobre los cuales, además, organismos internacionales como la Comisión Interamericana, la Corte Interamericana o comités y grupos de trabajo de Naciones Unidas, han emitido puntuales recomendaciones al Estado peruano. Esto es más grave porque justamente debiera ser prioridad de la PNMDH promover la implementación de dichas recomendaciones, sobre todo porque es excepcional que los órganos rectores a cargo lo hagan.

Asimismo, el lineamiento 2 del Objetivo prioritario 3 de la PNMDH, que busca “Implementar estrategias en materia de empresas y derechos humanos en el sector público y privado”, no atribuye servicios para su implementación. En vez de ello, señala once actividades operativas relacionadas con acciones del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 (PNA), todavía vigente, pero con un menor nivel de especificidad y profundidad. Estas actividades son de capacitación a personas funcionarias en materia de empresas y derechos humanos, a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Academia de la Magistratura (AMAG), o acciones de asistencia técnica, sensibilización o información sobre obligaciones empresariales en el caso de grupos vulnerables, ya sea a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Asimismo, dispone acciones para promover que las empresas incorporen mecanismos de debida diligencia operativa en sus actividades, sin precisar en qué consisten dichas acciones, como sí lo hace el PNA. Finalmente, en esta área, tampoco se explica si, al finalizar la vigencia del PNA, en diciembre del presente año, la política pública de empresas y derechos humanos se circunscribirá solo a estas acciones o si la actualización del PNA será incorporada posteriormente a la PNMDH.

A continuación, hacemos una breve referencia a los servicios que se ha decidido implementar en cada uno de estos apartados. En las tablas se ha marcado en gris aquellos servicios que son creados por la PNMDH:

Derechos humanos en general

1.1.1	Laboratorio de innovación de intervenciones sobre grupos vulnerables
1.2.4	Plataforma integrada de información continua en materia de derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad
2.1.1	Fortalecimiento técnico para la participación social en espacios territoriales que incidan en la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos de manera continua dirigido a la población en general.
2.2.1	Promoción de espacios de coordinación interinstitucional para la protección de derechos humanos de manera continua dirigido a entidades públicas.
3.1.2	Atención de denuncias por actos de discriminación en todas sus formas que afecten los derechos a la igualdad de las personas de manera oportuna en beneficio de la población en general.
3.1.4	Servicio de capacitación y sensibilización sobre derechos fundamentales laborales de manera continua dirigido a la población en general.
4.2.6	Fortalecimiento de habilidades y capacidades en materia de derechos humanos con enfoque inclusivo, intercultural y de género, asegurando la satisfacción de los funcionarios, servidores públicos y ciudadanos participantes.

Estos siete servicios han sido agrupados en este acápite teniendo en cuenta que su función principal es el fortalecimiento de la rectoría del MINJUSDH sobre la política pública de derechos humanos. Los cuatro primeros corresponden a nuevos servicios. El quinto corresponde al MTPE.

El laboratorio de innovación de intervenciones sobre grupos vulnerables (servicio 1.1.1) está dirigido a diseñar, implementar y evaluar intervenciones sobre colectivos o grupos de población que presentan uno o más factores que los exponen a situaciones de vulnerabilidad, en una pequeña escala. Su objetivo es determinar, sobre la base de evidencia que se genera en la implementación de la intervención, si esta puede ser reproducida en grupos de población más grande. Aunque no hay una justificación clara sobre su necesidad para cumplir los objetivos principales de la política pública, se espera que contribuya al abordaje de problemas estructurales de grupos vulnerables en alineación con las obligaciones internacionales del Estado. Cuenta con dos indicadores de medición, el primero, el porcentaje de intervenciones realizadas al año por el Estado que son diseñadas e implementadas bajo un método experimental (que de 0 % en 2024, se espera que llegue al 20 % en 2028 y al 80 % en 2040), y el segundo, el

porcentaje de ministerios que diseñan políticas públicas o intervenciones con evidencia generada por el laboratorio de innovación (0 % en 2024, 5.3 % en 2029, y 21.1 % en 2040, sobre la base de la existencia de 19 ministerios).

El segundo servicio es una Plataforma integrada de información continua en materia de derechos humanos de personas en situación de especial vulnerabilidad dirigido a entidades públicas (1.2.4), a través de la cual se pretende recopilar, procesar y publicar, en una plataforma virtual e interactiva información clara y comprensible, de carácter cuantitativo y cualitativo, sobre grupos en situación especial de vulnerabilidad. Su objetivo es facilitar la identificación de áreas con riesgo de vulneración de derechos humanos y falta de atención estatal, facilitar la identificación y el análisis de desigualdades múltiples e interseccionales, así como servir como recurso para la toma de decisiones informadas, el diseño de políticas públicas inclusivas y el fortalecimiento de los esfuerzos por garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos. Cabe señalar que la plataforma tomará la información de las bases de datos públicas que recaben y/o generen información de los grupos en situación de especial vulnerabilidad, como las del Ministerio del Interior y el Ministerio de Cultura, entre otras. Los indicadores de este servicio son dos: número de documentos estadísticos publicados de forma continua sobre grupos en situación de especial vulnerabilidad, que va desde 0 en 2024, a 8 en 2027, hasta 36 en 2040; el segundo es el porcentaje de entidades públicas que reciben asistencia técnica para el uso de información de la plataforma de información estadística, que va de 0 % en 2024, a 17 % en 2027, y llega hasta 100 % en 2040.

El tercer servicio es el de Fortalecimiento técnico para la participación social en espacios territoriales que incidan en la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos de manera continua, dirigido a la población en general (2.1.1). Este servicio, que se implementará previa aprobación de su directiva o protocolo, consiste en actividades formativas y de capacitación sobre conocimientos, habilidades y herramientas necesarias para participar de manera efectiva en espacios territoriales que incidan en la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos. Un aspecto clave de este servicio es su enfoque territorial, lo que incluye proveer el servicio con pertinencia cultural y enfoque de género. Cuando la formación esté dirigida a grupos como los pueblos indígenas u originarios y el pueblo afroperuano, se utilizará, previa evaluación, según corresponda, las disposiciones contenidas en el lineamiento para la incorporación del enfoque intercultural en los servicios públicos y el

enfoque de género⁵². El indicador de este servicio es el porcentaje anual de representantes de sociedad civil respecto de la población en general que participan en capacitaciones técnicas en materia de participación social, que va de 0 % en 2024 a 50 % en 2025, hasta 90 % en 2040.

El cuarto servicio es la Promoción de espacios de coordinación interinstitucional para la protección de derechos humanos de manera continua dirigido a entidades públicas (2.2.1), que consiste en la formulación, implementación y funcionamiento de espacios de coordinación interinstitucional que desarrollen acciones conjuntas orientadas a la protección de los derechos de las personas, con énfasis en grupos en situación de especial vulnerabilidad. El indicador de este servicio es el porcentaje de espacios de articulación activos en departamentos que han recibido asistencias técnicas, que va del 0 % en 2024, a 4 % en 2025 y 100 % en 2040.

El quinto servicio es el de Atención de denuncias por actos de discriminación en todas sus formas que afecten los derechos a la igualdad de las personas de manera oportuna en beneficio de la población en general (3.1.2), servicio que ya viene siendo implementado por la Comisión Nacional contra la Discriminación – CONACOD, liderada por la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH⁵³. La mejora del servicio consiste en el diseño y elaboración de una plataforma virtual de acción contra la discriminación, mediante la cual, la población en general podrá reportar situaciones de discriminación, y servirá también para monitorear las acciones de las entidades competentes en la atención de los casos reportados. Asimismo, se plantea que las personas denunciantes reciban orientación oportuna en hasta cinco días hábiles después de conocido el hecho de discriminación y, el seguimiento se realice considerando los plazos administrativos o judiciales, de acuerdo a la particularidad de cada caso. Lo indicadores de medición son dos: 1) el porcentaje de casos de discriminación validados de los reportes recibidos mediante la Plataforma Virtual de Acción contra la Discriminación- CONACOD, en los que se brindó orientación y/o seguimiento oportuno, que va de 0 % en 2024 a 50 % en 2026 y a 88 % en 2040; y 2) el número de casos de discriminación validados que sean reportados mediante la plataforma digital de CONACOD, que va de 0 en 2024, a 1 en 2026 y a 56 en 2040.

52 Según lo previsto en el marco de lo dispuesto por los decretos supremos N° 001-2023-MC y N° 015-2021-MIMP.

53 El artículo 8° inciso d) del Decreto Supremo N° 015-2013-JUS, que crea la Comisión Nacional Contra la Discriminación, establece como parte de las funciones de la CONACOD, adoptar medidas para el diseño, implementación, funcionamiento y evaluación de la una plataforma nacional, de acción contra la discriminación.

El sexto servicio es el de capacitación y sensibilización sobre derechos fundamentales laborales de manera continua dirigido a la población en general (3.1.4), prestado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y los gobiernos regionales, que consiste en brindar capacitación y sensibilización a la población en general de manera presencial y/o virtual sobre los derechos fundamentales laborales en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, prevención y erradicación del trabajo forzoso, promoción de la libertad sindical, derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, así como de la igualdad y no discriminación en el ámbito laboral. Se busca que este servicio contribuya significativamente a la reducción de prejuicios y estigmas en el ámbito laboral. El indicador de este servicio es el porcentaje de usuarios/as (población) que han participado en eventos de capacitación en derechos fundamentales laborales, que va del 4 % en 2024 al 80 % en 2040.

El séptimo servicio es el fortalecimiento de habilidades y capacidades en materia de derechos humanos con enfoque inclusivo, intercultural y de género (4.2.6), a fin de empoderarlos con las herramientas necesarias para promover y proteger los derechos humanos de manera efectiva en un contexto cada vez más diverso e interconectado. Este servicio consiste, en concreto, en la actualización y mejora de los contenidos e incorporación de nuevos módulos, en los cursos “Enfoque de Derechos Humanos para la Gestión Pública”, “Transparencia y Acceso a la Información Pública” y “Derecho Humanos y Cultura de Paz”. El indicador de este servicio es el porcentaje de personas que participan en actividades de sensibilización y de capacitación sobre Derechos humanos, que va del 46 % en 2023 al 64 % en 2040.

Comentarios:

Una de las principales deficiencias de la PNMDH, expresada en estos seis servicios que abordan el fortalecimiento de la rectoría a cargo del MINJUSDH y de la cultura de derechos humanos en la sociedad y en el Estado, es que no existe ningún servicio ni acción operativa dirigida a las dos funciones centrales de una política pública de derechos humanos. Esta labor, en tanto no entra en la lógica de la “Guía de políticas públicas” de CEPLAN, ha sido desatendida, y convierte a la PNMDH en una sistematización de servicios y acciones de lo que “el Estado ya viene haciendo” a favor de los derechos humanos, en vez de una estrategia dirigida a cerrar brechas y garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos

de las personas, en particular de las más vulnerables, en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado peruano.

En ese sentido, se advierte que las actividades de fortalecimiento de la rectoría ponen un mayor énfasis en la producción y acceso a la información estadística sobre la situación de los derechos humanos de los grupos vulnerables, la formación y sensibilización a ciudadanía y a personas servidoras públicas, y en la promoción de espacios de fortalecimiento técnico para la participación social en espacios territoriales. Sin duda, se trata de tres acciones fundamentales para el fortalecimiento de una política pública de derechos humanos, pero insuficientes, y hasta limitantes de mayores avances, si no cuentan con un enfoque de derechos humanos ni en su implementación ni en sus objetivos. Esta carencia puede advertirse del conjunto de los otros servicios, así como de sus propios indicadores de medición de logros, centrados únicamente en el éxito de la impartición de los servicios (número de capacitaciones, porcentaje de población que las recibe), independientemente de si estos tienen un impacto real en la mejora de la situación de los derechos humanos de las personas y, en particular, en la mejora de la cultura de derechos humanos dentro del Estado y la sociedad.

En el caso de la plataforma contra la discriminación, se trata de un servicio ya existente, con muchas limitaciones, que no son evaluadas en la PNMDH, más allá de un tema de plazos e interoperabilidad. Nuevamente, el foco de la intervención está en un mayor número de atención de denuncias, en la creación de una plataforma digital y en plazos menores, lo que, como ya se ha dicho, no atiende los problemas de fondo. Incluso en el caso de la plataforma, llama la atención que su objetivo sea reportar un solo caso en 2026, y apenas 56 en 2040, sin brindarse una explicación sobre la razón de esas metas.

El PNDH abordaba el problema estructural de discriminación a través de acciones para incorporar el enfoque de derechos humanos en la educación básica regular, el cambio de cultura de discriminación contra grupos vulnerables específicos, como el afroperuano, el LGBTIQA+ y el de personas viviendo con VIH, a través de acciones de comunicación estatal, fortalecimiento de la Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD) para la atención de casos, o la promoción de la incorporación, por parte del sector empresarial, de medidas afirmativas. Ninguna de estas acciones ha sido evaluada ni ha sido considerada específicamente en la PNMDH.

La limitación de la PNMDH al respecto está muy bien graficada en que la incorporación del enfoque de derechos humanos en todas las políticas públicas se ve limitada, además de la capacitación y sensibilización sin indicadores idóneos, a la promoción de espacios de coordinación para fortalecer la capacidad estatal en esta materia. Estos espacios, sin embargo, no están dotados de mecanismos específicos que aseguren su utilidad concreta para, por ejemplo, garantizar la efectiva capacidad de incidencia de las organizaciones sociales en las políticas públicas o para que la normativa y la gestión de dichas políticas armonice con las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado.

Personas defensoras de derechos humanos y periodistas

1.2.1	Registro de situaciones de riesgo de defensores de DDHH y periodistas
3.1.11	Atención de riesgo para defensores de DDHH y periodistas
4.2.1	Formación en materia de prevención y protección para personas defensoras de derechos humanos con pertinencia cultural dirigido a organizaciones de sociedad civil y de pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, funcionarios y servidores públicos.

Los tres servicios dirigidos a personas defensoras de derechos humanos son, en realidad, una desagregación de las funciones que ya cumple el Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos, asignado al MINJUSDH desde 2021, en implementación del PNDH⁵⁴, y sobre las cuales la PNMDH incorpora algunas mejoras.

El primero es el servicio de registro de situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con pertinencia lingüística para la población en general (1.2.1). El mecanismo fue creado para generar alertas sobre posibles situaciones de riesgo contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, a través del acopio de información, el seguimiento a las situaciones de riesgo reportadas por las personas usuarias, y la generación de indicadores estadísticos y mapas de riesgo, con información sobre variable étnica, e información desagregada por sexo, edad, condición de discapacidad, entre otras.

54 El Mecanismo Intersectorial de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos fue creado a través del Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, modificado por el Decreto Supremo N° 002-2022-JUS.

La PNMDH pretende fortalecerlo con la creación de una plataforma digital que contiene tres módulos de acceso para las personas interesadas, los cuales son: 1) reporte de situaciones de riesgo; 2) seguimiento de una situación de riesgo; 3) consulta de estadísticas. Se asume que esta mejora fortalecerá la gestión de la información al centralizarla, facilitando el análisis de patrones y tendencias para la toma de decisiones basadas en evidencia, y contribuyendo a la transparencia y rendición de cuentas en materia de derechos humanos, permitiendo un seguimiento más preciso de la evolución de las situaciones de riesgo. Este servicio cuenta con dos indicadores. El primero es el número de lenguas indígenas u originarias pertinentes en las que se encuentra disponible la información del registro de personas defensoras de derechos humanos de riesgo y periodistas, que va de 1 en 2024, 2 en 2026 a 5 en 2040. El segundo es el porcentaje de registros sobre situaciones de riesgo contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que va de 77 % en 2024 a 96 % en 2040.

El segundo servicio es el de atención de situaciones de riesgo, con oportunidad, que involucra a personas defensoras de derechos humanos y periodistas (3.1.11), competencia del Mecanismo asignada mediante el artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2021-JUS. Este artículo prevé que, para la implementación de las medidas, los ministerios deben contar con el apoyo y la colaboración de sus organismos adscritos. La mejora que pretende introducir la PNMDH está dirigida a garantizar la oportunidad (acciones de protección dentro de las 24 horas de realizado el reporte y el contacto con la persona defensora en riesgo) y la pertinencia cultural del servicio. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de situaciones de riesgo que son atendidas oportunamente, que va del 95 % en 2024 al 100 % en 2025; y 2) el número de situaciones de riesgo que son atendidas, que va de 493 en 2024 a 4,681 en 2040.

El tercero es el de formación, con enfoque de género y pertinencia cultural, en materia de prevención y protección para personas defensoras de derechos humanos, dirigido a organizaciones de sociedad civil y de pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, funcionarios y servidores públicos (4.2.1). Su objetivo es difundir el funcionamiento del mecanismo, dar a conocer los alcances y roles de las instituciones que lo integran, así como otras herramientas para la prevención, mitigación del riesgo y el intercambio de experiencias entre organizaciones de sociedad civil y de pueblos indígenas. También busca capacitar a personas funcionarias y servidoras públicas en la importancia de la labor de las personas defensoras y periodistas. El servicio cuenta con dos indicadores:

1) número de capacitaciones, que va de 4 en 2024 a 7 en 2040; 2) número de personas que participan en estos espacios de formación, que va de 309 en 2024 a 509 en 2040.

Comentarios:

Constituye un importante avance que la PNMDH incorpore a las personas periodistas como usuarias del mecanismo intersectorial. Por lo demás, las tres acciones relacionadas con la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas no responde a un diagnóstico riguroso sobre las debilidades de su funcionamiento, advertidas reiteradamente por organizaciones de la sociedad civil. Entre estas se encuentra, por ejemplo, la imposibilidad de implementar medidas de protección urgente debido a que las instituciones encargadas de brindarlas⁵⁵ no han aprobado hasta ahora sus lineamientos internos ni cuentan con presupuesto para tal fin.

Asimismo, existe una fuerte desconfianza en dichas instituciones, especialmente en zonas con presencia de actividades económicas ilegales como la minería y la tala, que provocan que las personas defensoras y periodistas en riesgo eviten solicitar medidas de protección al mecanismo intersectorial. Esta desconfianza ha generado, incluso, que varias organizaciones de la sociedad civil hayan solicitado, cada vez con más énfasis, que el mecanismo goce de independencia y autonomía y, por tanto, deje de estar adscrito al Poder Ejecutivo. Ninguno de estos problemas es abordado por la PNMDH, que limita las acciones de fortalecimiento a la creación de una plataforma digital y a actividades de capacitación. Incluso, en la única acción dirigida a garantizar la atención oportuna de las solicitudes de protección, el indicador considera que en el 2024 el 95 % de estas ha sido atendido oportunamente, cifra que no coincide con la percepción de las organizaciones de la sociedad civil⁵⁶.

55 De conformidad con el Decreto Supremo N° 004-2022-JUS, los sectores encargados de implementar las medidas de protección urgente, en articulación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, son el Ministerio del Interior, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

56 Véase por ejemplo: “En el 61 % de los casos de defensores, la distancia entre la situación de riesgo y la comisaría más cercana es de cuatro horas”, Mongabay, 20 de septiembre de 2025, disponible en: <https://es.mongabay.com/podcast/2025/09/en-el-61-de-los-casos-de-defensores-la-distancia-entre-la-situacion-de-riesgo-y-la-comisaria-mas-cercana-es-de-mas-de-cuatro-horas-podcast/> Véase también, entre otros: “Situación actual de las personas defensoras de derechos humanos en el Perú: avances y desafíos pendientes”, Instituto

Personas adolescentes y adultas privadas de libertad

1.2.2	Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de Libertad Efectiva – RENAESPPLLE continuo para entidades que conforman el sistema de justicia
3.1.5	Capacitación y sensibilización para disminuir el estigma hacia adolescentes que egresan de centros juveniles de manera continua para la población en general.
1.4.2.	Servicio de asistencia y seguimiento posterior al egreso de forma continua dirigido a adolescentes que culminaron su Medida Socioeducativa en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación y Servicios de Orientación al Adolescente del Programa Nacional de Centros Juveniles del PRONACEJ.
3.1.12	Atención diferenciada con enfoque interseccional dirigido a adolescentes que cumplen medidas socioeducativas no privativas de libertad en los Servicios de Orientación al Adolescente

En el grupo vulnerable de personas detenidas, el énfasis de la PNMDH está puesto en la adolescencia, para lo cual desarrolla cuatro servicios, uno de ellos considerado nuevo (3.1.5).

El primero es el RENAESPPLLE continuo para entidades que conforman el sistema de justicia (1.2.2) existente desde 1996⁵⁷, y cuya mejora consiste en caracterizar a las personas detenidas y sentenciadas según sus condiciones de vulnerabilidad⁵⁸, con el fin de brindar información (mediante reportes o boletines estadísticos) a las entidades competentes para la atención prioritaria de su problemática de derechos humanos, a través de medidas que también pueden ser adoptadas en articulación entre las entidades que conforman su comisión coordinadora. Cuenta con dos indicadores: 1) porcentaje de fiscalías que remiten información sobre las características de los grupos en especial situación de vulnerabilidad al RENAESPPLLE, que va de 93 % en 2024 a 96 % en 2040; y 2) número de consultas realizadas por la población en general en el RENAESPPLLE, que va de 16,000 en 2024 a 18,000 en 2040.

de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú”, Lima, 4 de marzo de 2025, disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/situacion-actual-de-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos-en-el-peru-avances-y-desafios-pendientes/>

57 De conformidad con la Ley N° 26295, y su reglamento, la Comisión Coordinadora de RENAESPPLLE, integrada por representantes del Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y el Poder Judicial, asegura el adecuado funcionamiento del registro y la generación suficiente de información.

58 Por ejemplo, si son población afroperuana, población LGBTIQ+, personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, defensores/as de derechos humanos, víctimas de violencia 1980 – 2000, pueblos indígenas u originarios, trabajadores/as del hogar y/o personas privadas de libertad

El segundo servicio es el de capacitación y sensibilización para disminuir el estigma hacia adolescentes que egresan de centros juveniles de manera continua para la población en general (3.1.5), a cargo del Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ). Consiste en la ejecución de acciones comunitarias de capacitación y sensibilización para promover el establecimiento de relaciones de apoyo y de control que involucre la participación de las municipalidades, la policía, las escuelas, servicios de salud y sociales, y el sector privado a nivel local, distrital y regional, a fin de lograr respuestas comunitarias para prevenir la reincidencia delictiva y favorecer el desistimiento de la conducta infractora. Son dos sus indicadores: 1) porcentaje de cumplimiento en la ejecución continua de capacitaciones y estrategias de sensibilización brindadas a la población en general, que va de 0 % en 2024, 16.7 % en 2025, hasta 50 % en 2040; y 2) Número de personas capacitadas y/o sensibilizadas para disminuir el estigma hacia adolescentes que egresan de los centros juveniles, que va desde 300 en 2024 hasta 24,000 en 2040.

El tercero es el servicio de asistencia y seguimiento posterior al egreso de forma continua, dirigido a adolescentes que culminaron su medida socioeducativa en los centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación o en los servicios de orientación al adolescente del PRONACEJ (1.4.2)⁵⁹. Se trata servicios del Programa de asistencia y seguimiento posterior al egreso (PASPE), brindados por un periodo mínimo de seis meses, a través de un plan elaborado junto con el adolescente y sus padres o tutores, orientado a abordar sus necesidades básicas y urgentes. Este plan incorpora acciones articuladas con los sectores del Estado competentes y con instituciones privadas para lograr la reinserción familiar, social y laboral; así como de asistencia psicológica, educativa, laboral, legal, jurídica, de salud, entre otros. La mejora que pretende incorporar la PNMDH es extender hasta un año, como mínimo, la ejecución del plan, promoviendo, asimismo, la suscripción de convenios interinstitucionales para el cumplimiento de su finalidad. Contiene dos indicadores: 1) el porcentaje de adolescentes que participan voluntariamente en el PASPE y reciben asistencia y seguimiento sostenido por el periodo mínimo de un año; que va desde 80 % en 2024 hasta 84 % en 2040; y 2) porcentaje de adolescentes que reciben asistencia y seguimiento posterior al egreso de centro juveniles, que va desde 25 % en 2024 a 31 % en 2040.

59 Se trata de un servicio que se viene ejecutando, a través del Programa de Asistencia de Seguimiento y Posterior al Egreso (PASPE), en el marco de las competencias del Programa Nacional de Centros Juveniles (PRONACEJ). El egreso de adolescentes de los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación (CJDR) y Servicios de Orientación al Adolescente (SOA) está regulado en el Título III de la Sección VIII del Código de Responsabilidad de Adolescentes (CRPA).

El cuarto servicio es el de atención diferenciada con enfoque interseccional, dirigido a adolescentes que cumplen medidas socioeducativas no privativas de libertad en los servicios de orientación al adolescente (SOA), (3.1.12)⁶⁰. Su objetivo es coadyuvar a la reinserción social de los y las adolescentes a través de programas de orientación y formación que les permitan su permanente desarrollo personal, familiar y social, así como de sus capacidades. Es brindado por los equipos técnicos interdisciplinarios (ETI) de los SOA. La mejora del servicio que propone la PNMDH es que estos servicios, que se brindan en periodos que van desde los tres hasta los doce meses, adopten un enfoque interseccional cuando se identifica que los y las adolescentes pertenecen a dos o más grupos en situación de especial vulnerabilidad. Otra mejora que se propone es que los ETI estén capacitados en materia de interseccionalidad para la atención de los receptores del servicio. Los indicadores son dos: 1) porcentaje de atenciones diferenciadas con enfoque interseccional a adolescentes de los SOA que pertenecen a dos o más grupos en situación de especial vulnerabilidad, (que va desde 71 % en 2024 hasta 78 % en 2040); 2) porcentaje de adolescentes con medidas socioeducativas no privativas de libertad que pertenecen a dos o más grupos en situación de especial vulnerabilidad y que reciben atenciones en los SOA, que va desde 21 % en 2024 hasta 25 % en 2040.

Comentarios:

Resulta un avance significativo que la PNMDH incorpore servicios dirigidos a personas adolescentes, con el fin de contribuir a su resocialización. Sin embargo, los servicios que se han priorizado, siendo importantes, contienen indicadores insuficientes en términos de derechos humanos, que miden, apenas, el aumento del número de atenciones brindadas por el Estado en esta área, sin tomar en cuenta sus problemas estructurales. Así, no existe un diagnóstico sobre las causas de las debilidades institucionales que afronta la provisión de servicios de resocialización de personas adolescentes, como la falta de recursos humanos

⁶⁰ El servicio ya viene siendo implementado en el marco de las competencias del Programa Nacional de Centros Juveniles, entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, creada mediante Decreto Supremo N.º 006- 2019- JUS, cuya función es administrar el Sistema Nacional de Reinserción Social, así como ejecutar las medidas socioeducativas impuestas a los/las adolescentes en conflicto con la ley penal. Dicha unidad ejecutora tiene, entre sus unidades de línea, a la Unidad de Gestión de Medida Socioeducativa No Privativa de Libertad (en adelante, UGMSNPL) la cual se encarga de dirigir el cumplimiento de la ejecución de las medidas socioeducativas no privativas de libertad y medidas accesorias, formular programas y estrategias metodológicas para el tratamiento de adolescentes en conflicto con la Ley penal (ACLP) con medidas socioeducativas no privativas de libertad, así como supervisar el monitoreo, la asistencia técnica y acompañamiento a la gestión de los Servicios de Orientación al Adolescente (SOA).

y presupuestarios, la falta de preparación de los ETI para incorporar el enfoque de derechos humanos en su atención, entre otros. Tampoco se toma en cuenta el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos contenidas en recomendaciones de nivel nacional o internacional.

Además, todos los indicadores se limitan a ampliar la cobertura de las atenciones sin medir el impacto de dichas atenciones en el objetivo final de la política, es decir, la efectiva resocialización de las personas adolescentes.

En el caso de las personas adultas privadas de libertad, el servicio se limita a dotar de interoperabilidad al RENADESPLE, sin tomar en cuenta problemas graves como el hacinamiento en cárceles, el acceso a la justicia, problemas de salud, entre otros, que son más graves y prioritarios en materia de derechos humanos y que han sido materia de sentencias en el fuero interno y de recomendaciones por parte del Sistema Interamericano. No existe una explicación en la PNMDH que sustente esta limitación, así como el hecho de que las acciones contempladas en el PNDH, que sí abordaban dichos problemas, hayan sido dejadas de lado.

Personas con discapacidad

1.2.3	Gestión de la información sobre estudiantes de educación superior con discapacidad para el diseño y supervisión de políticas públicas o intervenciones brindados de manera oportuna a entidades públicas.
-------	---

En este grupo vulnerable, la PNMDH prioriza su atención a través de un único servicio, el de gestión de la información sobre estudiantes de educación superior con discapacidad para el diseño y supervisión de políticas públicas o intervenciones brindados de manera oportuna a entidades públicas (1.2.3). Es un servicio ya existente, que viene siendo implementado en el marco de la obligatoriedad de los artículos 25, 38.1, 38.2, 38.3, y 39 de la Ley N° 29973, Ley general de la persona con discapacidad⁶¹, dirigidos a garantizar el acceso,

61 Estos artículos disponen que las universidades, institutos y escuelas superiores, públicos y privados realizan ajustes razonables para garantizar el acceso y permanencia de la persona con discapacidad, incluida la adecuación de sus procesos de admisión; reserven el 5 % de las vacantes ofrecidas en sus procesos de admisión por especialidad profesional para la postulación de personas con discapacidad, quienes acceden a estos centros de estudio previa aprobación de la evaluación de ingreso. Asimismo, disponen que la persona que se vea forzada a interrumpir sus estudios superiores por la adquisición de una discapacidad mantiene su matrícula vigente por un período de hasta cinco años para su reincorporación, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que cursan estudios superiores.

en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad a la educación superior. La PNMDH busca que la optimización en la gestión de datos permita la visualización dinámica y el análisis detallado de los datos de estudiantes con discapacidad, facilitando a las entidades del sector público pueden acceder a paneles de control interactivos que reflejan en tiempo real el estado y progreso de los estudiantes, permitiendo una distribución más eficiente de recursos y la formulación de políticas públicas más efectivas.

El servicio cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de estudiantes que egresan oportunamente dada las características de los programas o carreras de la educación; y 2) el porcentaje de estudiantes con discapacidad en instituciones de educación superior

A diferencia del PNDH, que previó un conjunto de acciones específicas para abordar la problemática de las personas con discapacidad, varias de ellas vinculadas con la adecuación normativa y de la política pública a los tratados internacionales, la PNMDH solamente incluye un servicio específico, ya existente, cuya única función es brindar información cuantitativa sobre el número de estudiantes con discapacidad que acceden, permanecen y culminan la educación superior.

La propia ficha técnica del indicador reconoce que este no refleja la calidad de la educación o los servicios de apoyo que reciben los estudiantes y, aunque mide la inclusión en términos numéricos, no mide si sus necesidades educativas y de accesibilidad están siendo efectivamente atendidas. Por lo demás, la PNMDH no plantea ningún servicio o acción para superar esta problemática estructural. Si bien podría asumirse que estas acciones corresponden a la política pública específica, bajo rectoría del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, y Educación, la PNMDH no se vincula con ellos ni evalúa si las acciones del PNDH cumplieron sus objetivos. Cabe señalar que, si bien las personas con discapacidad han sido consideradas en otros servicios, no se ha previsto la adecuación de ellos a sus necesidades específicas ni de la normativa y la política pública a las obligaciones internacionales del Estado, como la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Pueblos indígenas y población afroperuana

1.4.1	Registro Civil Bilingüe oportuno que permita el acceso a la identidad de personas hablantes de lenguas indígenas u originarias.
1.4.6	Servicios de salud con pertinencia cultural dirigida a población indígena u originaria y afroperuana
2.1.2	Asistencia técnica en materia de participación de pueblos indígenas u originarios y pueblo afroperuano, con accesibilidad dirigido a servidores/as y/o funcionarios/as de las entidades públicas.

Al grupo de pueblos indígenas se le ha asignado específicamente tres servicios, todos ellos ya existentes. Dos también están dirigidos a la población afroperuana.

El primero es el registro civil bilingüe oportuno que permita el acceso a la identidad de personas hablantes de lenguas indígenas u originarias (1.4.1), que, en el marco de las competencias del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), busca facilitar el acceso a la identidad de personas hablantes de lenguas indígenas u originarias a través de la provisión de actas registrales oportunas en materia de nacimientos, matrimonios y defunciones, contribuyendo a la reducción del subregistro. Cuenta con dos indicadores: 1) porcentaje de personas que obtienen sus actas registrales bilingües y residen en los centros poblados y comunidades nativas pertenecientes a municipalidades ubicadas en zona de pobreza de manera oportuna, que va de 28 % en 2024 a 34 % en 2040; y 2) el porcentaje de municipalidades de centros poblados y comunidades nativas que emiten actas registrales bilingüe, que va de 39 % en 2024 a 59 % en 2040.

El segundo es el de servicios de salud con pertinencia cultural, dirigida a población indígena u originaria y afroperuana (1.4.6), que consiste en la adecuación de la atención de los establecimientos de salud del primer nivel, ubicados en zonas con presencia de población indígena, originaria y afroperuanas⁶², a criterios de un profundo conocimiento del contexto sociocultural, la valoración de los saberes ancestrales y tradicionales, y el involucramiento de los actores comunitarios en las decisiones relacionadas con la salud y mantienen una comunicación intercultural efectiva con los pacientes. En ese marco, la mejora que busca lograr la PNMDH es que los establecimientos de salud implementen el 80 % o más de criterios estandarizados, tales como: i) horario diferenciado según la realidad de la población indígena amazónica, andina o afrodescendiente; ii) actividades extramurales priorizando comunidades con población indígena

62 Para tal efecto, el establecimiento de salud del I nivel debe ser calificado en atención de salud con pertinencia cultural, según lo establecido en la R.M. 228 – 2019/ MINSA.

amazónica, andina o afrodescendiente; iii) adaptar culturalmente sus ambientes físicos mínimamente, iv) acondicionamiento del establecimiento con lo mínimo indispensable para la atención del parto vertical, según corresponda. El servicio consta de dos indicadores: 1) Porcentaje de establecimientos de salud del primer nivel de atención calificados, que atienden con pertinencia cultural a la población indígena u originaria y afroperuana de su ámbito, que va de 4.8 % en 2024 a 30.9 % en 2040.

El tercer servicio es la asistencia técnica en materia de participación de pueblos indígenas u originarios y pueblo afroperuano, con accesibilidad dirigido a personas servidoras y/o funcionarias de las entidades públicas (2.1.2). El servicio comprende el desarrollo de acciones orientadas a fortalecer y/o desarrollar competencias interculturales de estas personas en materia de participación del pueblo afroperuano y de los pueblos indígenas u originarios, con la finalidad de asegurar la incorporación de las prioridades de estos pueblos en las políticas, planes y/o programas del Estado, así como en espacios de toma de decisiones y espacios de diálogo intercultural. Este servicio, ya existente, pretende ser mejorado por la PNMDH, introduciendo garantías de que, en los procesos de diálogo, toma de decisiones y el diseño de políticas, planes, programas y proyectos, se considere en la intervención el ámbito de la prestación del servicio y/o de las acciones de la entidad; así como se identifiquen las características de los grupos étnicos/culturales de la zona, con especial énfasis en los pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano. El servicio, a cargo del Ministerio de Cultura, cuenta con dos indicadores: 1) el número de asistencias técnicas brindadas a entidades públicas, que va de 2 en 2024 a 10 en 2040; y 2) el porcentaje de entidades públicas que forman parte de la PNMDH al 2040, que reciben asistencia técnica, que va de 20 % en 2024 a 100 % en 2040.

Comentarios:

Los tres servicios dirigidos a los pueblos indígenas y, dos de ellos, al pueblo afroperuano ya existen y, sobre ellos se plantea mejoras que podrían ser importantes si es que su implementación estuviese centrada en fortalecer la calidad de los servicios, con pertinencia cultural y consulta significativa con las personas a las que el servicio va dirigido. Cabe señalar que, pese a que dichos servicios también fueron parte de la implementación del PNDH, la PNMDH no realiza ningún balance sobre su avance, limitaciones o ajustes. También se obvia hacerlo sobre otros temas que son de preocupación prioritaria por los pueblos indígenas, como la seguridad de sus territorios, la efectiva vigencia del derecho

a la consulta previa, el impacto medioambiental de las actividades extractivas mineras y forestales en sus territorios, entre otras. En el documento de la PNMDH no hay ningún sustento para ello, pese a que estas acciones constan en recomendaciones emitidas en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) y de la Organización Internacional del Trabajo.

Personas migrantes

1.4.3	Autorización temporal oportuna para solicitantes de refugio, que acredita provisionalmente su permanencia legal en el país, garantizando el acceso temporal a derechos laborales formales.
1.4.4	Emisión oportuna de autorizaciones y/o documentos de viaje para el ejercicio del derecho al libre tránsito, con las restricciones de ley, a las personas refugiadas.
4.2.5	Fortalecimiento de capacidades en materia de refugio de manera continua para funcionarios y servidores públicos.

Respecto de este grupo vulnerable también se consideran tres servicios específicamente previstos para abordar su problemática, los mismos que ya vienen siendo implementados por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), por mandato de la legislación vigente.

El primero es la Autorización temporal oportuna para solicitantes de refugio, que acredita provisionalmente su permanencia legal en el país, garantizando el acceso temporal a derechos laborales formales (1.4.3)⁶³. La mejora que pretende introducir la PNMDH es que la emisión del carné que acredita a la persona migrante como solicitante de refugio, se realizará en un plazo de 15 días hábiles a partir del registro de datos personales, de contacto y biométrico, permitiéndole permanecer en el país, otorgándole una autorización provisional para trabajar mientras se resuelve su caso de manera definitiva. Este servicio cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de carnés emitidos dentro de un plazo de 15 días hábiles que va de 100 % en 2024 a 87 % en 2040; y 2) el número de carnés emitidos para solicitantes de refugio, que va de 7,393 en 2024 a 7,767 en 2040.

63 Según el artículo 99 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, su dirección de derechos humanos es responsable de gestionar y tramitar las solicitudes de refugio en el Perú, coordinando con las autoridades nacionales competentes para la aplicación de los tratados internacionales sobre refugio. La Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) del Ministerio de Relaciones Exteriores, en virtud de la Ley 27891, artículo 14.1, está autorizada a emitir un documento provisional para las personas solicitantes de refugio mientras su solicitud se encuentra en trámite. Esta normativa permite la emisión del carné de solicitante de refugio. El plazo de entrega del documento no está previsto legalmente.

El segundo servicio es la Emisión oportuna de autorizaciones y/o documentos de viaje para el ejercicio del derecho al libre tránsito, con las restricciones de ley, a las personas refugiadas (1.4.4)⁶⁴, que consiste en realizar la evaluación de las solicitudes de autorización de viaje, a fin de que el MRE emita el permiso respectivo para salir del país en un plazo de 15 días hábiles. El servicio cuenta con tres indicadores: 1) el porcentaje de autorizaciones de viaje otorgadas dentro de un plazo de hasta 15 días hábiles a partir de la fecha de su solicitud, que va de 100 % en 2024 a 100 % en 2040; 2) el porcentaje de documentos de viaje otorgados dentro de un plazo de hasta 15 días hábiles a partir de la fecha de su solicitud de documento de viaje, que va de 100 % en 2024 a 100 % en 2040; y 3) el número de autorizaciones y/o documentos de viaje otorgados, que va de 543 en 2024 a 824 en 2040.

El tercer servicio es el Fortalecimiento de capacidades en materia de refugio de manera continua para funcionarios y servidores públicos (4.2.5), que abarca la provisión y el fortalecimiento de conocimientos en materia de refugio para personas funcionarias y servidoras públicas, con el propósito de ofrecer orientación, resolver dudas y mejorar la atención a las personas solicitantes de refugio y a aquellas reconocidas como refugiadas. La mejora del servicio propuesta por la PNMDH consiste en que este programa se brinde periódicamente, por lo menos ocho veces al año, con el acompañamiento de expertos nacionales y extranjeros, agencias de cooperación y organismos internacionales. El servicio cuenta con dos indicadores: 1) el número de personas funcionarios o servidoras que han participado en al menos una de las 8 capacitaciones al año, que va de 150 en 2024 a 230 en 2040; y 2) el número de capacitaciones brindadas por año, que va de 7 en 2024 a 15 en 2040.

Comentarios:

Los dos primeros servicios están enfocados en la entrega de documentos en un plazo máximo de 15 días hábiles, objetivo que, de acuerdo con los indicadores que se presentan, ya se estaba cumpliendo. La propia ficha de indicador expresa que el principal problema del mismo no es el cumplimiento del plazo sino las limitaciones para el acceso de las personas migrantes a los procedimientos administrativos. Pese a ello, en la PNMDH no se ha hecho un balance de esta problemática y, tampoco se han previsto servicios o acciones para remediarla.

64 El artículo 24 de la Ley N.º 27891 establece que se emitirá un documento de viaje a la persona refugiada que justifique la necesidad de viajar al extranjero y haya recibido autorización expresa de viaje de la Comisión Especial para los Refugiados. El plazo de entrega del documento no está previsto legalmente.

Esta situación también podría afectar el cumplimiento del tercer servicio, centrado en la capacitación de personas funcionarias y servidoras públicas. En este caso, nuevamente, el indicador mide el número de capacitaciones y de personas capacitadas, pero no la utilidad o el impacto de las mismas en la efectiva vigencia de los derechos humanos de las personas migrantes, ni existe una justificación mínima sobre la razón de que se considere estos tres servicios como prioritarios y no otros que atiendan problemas estructurales de la migración. Es evidente que la emisión de los documentos migratorios y la capacitación de personas funcionarias y servidoras públicas son apenas una condición primaria para garantizar, por ejemplo, el acceso de las personas migrantes a oportunidades laborales o a servicios de educación y salud. Pero, por sí mismos no garantizan la vigencia de dichos derechos humanos. La PNMDH no se hace cargo de esos problemas estructurales, muy vinculados a las brechas de cumplimiento, por parte del Estado peruano, de sus obligaciones internacionales.

Personas viviendo con VIH/SIDA

1.4.5	Servicio de atención con Tratamiento Antirretroviral (TAR) oportuno para personas diagnosticadas con infección por VIH/SIDA.
1.4.8	Tamizaje de VIH/SIDA a través de la oferta móvil, fija o comunitaria oportuno en población clave (HSH, MT y TS).
1.4.9	Profilaxis preexposición (PrEP) oportuna en personas de la población clave (HSH, MT y TS), seronegativas de alto riesgo de infección por VIH.

El primer servicio es el de atención con tratamiento antirretroviral (TAR) oportuno para personas diagnosticadas con infección por VIH/SIDA (1.4.5), que ya existe por mandato legal⁶⁵. La mejora que pretende introducir la PNMDH está relacionada con la provisión de medicamentos, y busca fortalecer capacidades en las personas servidoras de salud, con enfoque de género, inclusivo y descentralizado, y empoderar a la población con VIH para romper con el estigma y todo tipo de discriminación, incluyendo la discriminación étnica o racial.

El servicio pretende enfatizar un enfoque integral que reconoce que el acceso efectivo a la salud no solo depende de la disponibilidad de tratamientos, sino

⁶⁵ El servicio se brinda en el marco de las funciones y competencias compartidas del Ministerio de Salud con los Gobiernos Regionales y Locales, de acuerdo al artículo 36 numeral b) y 43 numeral b) de la Ley de Bases de la Descentralización.

también de la creación de un entorno social y sanitario que respete la dignidad y los derechos de todas las personas, independientemente de su estado serológico o características personales. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de establecimientos de salud del primer nivel de atención que brindan atención integral a personas viviendo con VIH (PVV); y 2) el porcentaje de personas con VIH en tratamiento antirretroviral.

El segundo servicio es el de Tamizaje de VIH/SIDA a través de la oferta móvil, fija o comunitaria oportuno en población clave (HSH, MT y TS) (1.4.8), que ya se brinda por mandato legal⁶⁶, y que incluye aplicación de Pruebas rápida de VIH, consejería pre y posprueba, entrega de condones y lubricantes, y orientación sobre el VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ITS), servicios de atención en VIH/SIDA⁶⁷. La mejora del servicio consiste en la implementación de estrategias para el fortalecimiento del proceso de diálogo e interacción, dinámico y confidencial, entre la persona consejera y la persona consultante, a través de la oferta comunitaria en espacios urbanos como rurales, esta última con pertinencia cultural⁶⁸. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de la población clave (HSH, MT y TS) tamizada para VIH y que recibe consejería previa a la prueba; y 2) el porcentaje de la población clave (HSH, MT y TS) tamizada para VIH.

El tercer servicio es el de profilaxis preexposición (PrEP) oportuna en personas de la población clave (HSH, MT y TS), seronegativas de alto riesgo de infección por VIH (1.4.9)⁶⁹, y se realiza como parte del paquete de prevención combinada para el VIH. La mejora que pretende la PNMDH está asociada a la ampliación de la cobertura y mejora de la oportunidad de entrega del servicio, la cual busca tener un alcance a nivel nacional y descentralizado, regional, provincial y

66 Ídem. El tamizaje de VIH/SIDA en poblaciones clave (Hombres que tienen sexo con Hombres -HSH-, mujeres trans -MT- y personas trabajadoras sexuales -TS), se realiza como parte de la atención integral de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), ya sea a través de oferta fija y móvil y ampliación de la oferta comunitaria.

67 Como Tratamiento antirretroviral -TAR- y Paquete de Prevención Combinada con énfasis en el uso de la Profilaxis Pre-Exposición -PrEP-, lugares de atención, como: Centros de Referencia de Infecciones de Transmisión Sexual (CERITS), Unidades de Atención Médica Periódica (UAMP), entre otros.

68 El procedimiento se regula en la NTS N° 169-MINSA/2020/DGIESP "Norma Técnica de Salud de atención integral del adulto con Infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH)", aprobada con RM N° 1024-2020/MINSA.

69 El servicio se brinda en el marco de las funciones y competencias compartidas del Ministerio de Salud con los Gobiernos Regionales y Locales, de acuerdo al artículo 36 numeral b) y 43 numeral b) de la Ley de Bases de la Descentralización.

distrital; y una “prevención combinada”, en la que se aplica un enfoque integral de prevención del VIH a partir de estrategias combinadas que comprenden 3 tipos de medidas: i) de intervención biomédicas; ii) de intervención conductual; y iii) de intervención sociocultural o estructural⁷⁰. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de las personas de la población clave (HSH, MT y TS), que inician PrEP oportunamente (dentro de los 14 días de resultado negativo de tamizaje de VIH y evaluación del riesgo); y 2) el porcentaje de personas de la población clave (HSH, MT y TS), que inician la profilaxis preexposición (PrEP).

Comentarios:

Corresponde destacar que la provisión del servicio está orientada a la prevención combinada del VIH, desde la cultura de respeto a los derechos humanos con enfoque de género e intercultural, para eliminar el estigma y la discriminación asociada a las conductas de riesgo de infección por el VIH. En este marco, se espera que el personal de la salud incorpore estos enfoques en el proceso de atención. Sin embargo, los tres servicios ya existen y funcionan desde hace varios años. Sus indicadores están referidos a un mayor número de atenciones, sin abordar las causas sociales, culturales, o de otro tipo, que hacen que las personas que necesitan tratamiento no accedan a él o no lo mantengan.

Se trata de metas que dan por hecho que no existe ningún problema a este nivel y que las personas pueden acceder libre y fácilmente a cualquier servicio, y que la función del Estado solamente es brindarlos. De este modo no se toma en cuenta problemáticas reiteradamente reportadas por organizaciones de la sociedad civil como GIVAR, fuertemente vinculadas con una falta de enfoque de derechos humanos en esta política pública, entre otras: interrupción y fraccionamiento en la provisión y dispensación de medicamentos y sucedáneo lácteo, desatención en centros de salud, hospitalizaciones y falta de afiliación al Sistema Integral de Salud (SIS), discriminación y maltrato en establecimientos de salud, espacio laboral y social⁷¹.

70 Según la Nota Técnica de Salud N° 204 -MINSA/DGIESP-2023, aprobada por R.M. No 576-2023/MINSA.

71 Al respecto, véase, entre otros: <https://www.givarperu.org/estadisticas/>

Mujeres – derecho a la salud y a la vida sin violencia

1.4.7	Alojamiento en casas maternas brindado de manera oportuna para gestantes de alto riesgo y familiares.
4.2.4	Servicio de Fortalecimiento de capacidades en materia de género, interseccionalidad o erradicación de la violencia contra la mujer de manera fiable dirigido a operadores de justicia, funcionarios o servidores públicos.

La PNMDH incluye dos servicios dedicados específicamente a mejorar la situación de derechos humanos de las mujeres como grupo vulnerable. En ambos se trata de servicios que vienen siendo brindados hace años, por mandato legal.

El primero es el de alojamiento en casas maternas brindado de manera oportuna para gestantes de alto riesgo y familiares (1.4.7), a cargo del Ministerio de Salud (MINSA) con los gobiernos regionales y locales⁷². La casa materna es un espacio comunal, gestionado, construido, sostenido, implementado y en funcionamiento, en el que intervienen de manera coordinada la comunidad y el Gobierno Local y/o Regional. Se utiliza para el alojamiento o posada temporal de mujeres gestantes, puérperas con sus recién nacidos y algún acompañante que ellas decidan (hijos, pareja, otros familiares y/o partera). Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de gestantes que han recibido sesiones educativas en la casa materna de manera oportuna; y 2) el porcentaje de gestantes que hacen uso de los espacios de alojamiento en la casa materna.

El segundo servicio es el de fortalecimiento de capacidades en materia de género, interseccionalidad o erradicación de la violencia contra la mujer de manera fiable dirigido a operadores de justicia, funcionarios o servidores públicos (4.2.4)⁷³. Consiste en la realización de capacitaciones en estas materias, dirigidas a personas operadoras de justicia, funcionarias o servidoras públicas, en la comprensión de las dinámicas de género y las múltiples formas de violencia, así como en la aplicación de una perspectiva interseccional que considere las diversas identidades y experiencias de las víctimas.

El servicio busca mejorar la respuesta institucional, garantizar la igualdad de trato y la justicia efectiva, y promover un enfoque coordinado y sensible al género en

72 De conformidad con los artículos 36 numeral b) y 43 numeral b) de la Ley de Bases de la Descentralización.

73 El servicio se entrega en el marco de las competencias exclusivas de la Dirección de Asistencia Técnica y Promoción de Servicios (DATPS) de la Dirección General Contra la Violencia de Género (DGCVG) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

la gestión de casos de violencia, asegurando que las estrategias y prácticas sean inclusivas, respetuosas y adaptadas a las realidades diversas de las personas afectadas. Se brinda a través de un protocolo de intervención que establece el cumplimiento de objetivos anuales para la población que lo recibe. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de personas operadoras de justicia, funcionarias o servidoras públicas capacitadas; y 2) el porcentaje de las mismas que participan en las capacitaciones en materia de género, interseccionalidad o erradicación de la violencia contra la mujer.

Comentarios:

El PNDH contenía ocho acciones dirigidas al fortalecimiento de la política de igualdad y no discriminación a favor de las mujeres, las que incluían acciones para fortalecer la generación del cambio de patrones socioculturales que legitiman la violencia contra mujeres, promover la implementación de servicios de calidad para la atención de mujeres víctimas de violencia, fortalecer las capacidades de mujeres para su participación política, garantizar el acceso al anticonceptivo oral de emergencia y el uso de anticonceptivos modernos, entre otras. Varias de estas acciones se incorporaron en respuesta a recomendaciones específicas de órganos de tratados de las Naciones Unidas.

La PNMDH no hace ningún balance sobre su cumplimiento y los reduce a dos, ya existentes. El primero es un servicio propio del sector Salud, sobre la que la PNMDH podría influir para que incorpore el enfoque de derechos humanos, por ejemplo, para garantizar una atención diferenciada e intercultural a mujeres indígenas, o para mujeres lesbianas, o adolescentes, o para asegurar condiciones para un servicio territorial y descentralizado. Sobre ninguno de estos extremos se hace una evaluación en la PNMDH y los indicadores de medición del servicio solamente están referidos al número de alojamientos brindados o el porcentaje de personas capacitadas, lo que no garantiza que incorpore el enfoque de derechos humanos, función principal de una política pública de este tipo.

Personas víctimas del periodo de violencia 1980-2000

3.1.9	Acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas (1980-2000)
3.1.10	Desarrollo de investigaciones humanitarias aplicando estrategias diferenciadas con pertinencia cultural para la búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980 - 2000.
4.2.3	Asistencia técnica para el cumplimiento de reparaciones de víctimas del periodo de violencia de 1980 al 2000, brindado de manera oportuna a funcionarios y servidores públicos de las entidades de los tres niveles de gobierno involucradas.

Este grupo vulnerable cuenta con tres servicios, todos ellos ya existentes y derivados, los dos primeros, de la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Búsqueda de Personas Desaparecidas al 2030.

El primero es el acompañamiento psicosocial, apoyo material y logístico con continuidad y pertinencia cultural dirigido a familiares de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000 (3.1.9)⁷⁴. La mejora del servicio consiste en la continuidad de los servicios actuales, que implica que el apoyo brindado a los familiares de las personas desaparecidas sea constante y sostenido en el tiempo. Esto significa que no se trata de una intervención única o esporádica, sino de un proceso prolongado que busca estabilidad emocional, consistencia, seguimiento continuo, y adaptación a cambios. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de familias con seguimiento continuo; y 2) el número de familias de personas desaparecidas atendidas.

El segundo servicio es el Desarrollo de investigaciones humanitarias aplicando estrategias diferenciadas con pertinencia cultural para la búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980 – 2000 (3.1.10)⁷⁵, dedicado a la localización e identificación de personas desaparecidas durante este periodo específico de violencia. La mejora que pretende incorporar la PNMDH es fortalecer el enfoque intercultural en todo el proceso. Cuenta con un indicador: el número anual de investigaciones humanitarias para la búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980 – 2000 realizadas.

El tercer servicio es el de Asistencia técnica para el cumplimiento de reparaciones de víctimas del período de violencia de 1980 al 2000, brindado de manera oportuna, en modalidad virtual o presencial, a personas funcionarias y servidoras públicas de las entidades de los tres niveles de gobierno involucradas. Es parte de las competencias que ya viene ejerciendo la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) en cumplimiento de la Ley N° 28592. La mejora que pretende introducir la PNMDH es que se realice de manera oportuna en atención a la demanda de la entidad, en un plazo que varía de 7 a 30 días de recibida la solicitud. Asimismo, prevé incorporar lineamientos para

74 Este servicio se entrega en el marco de competencias exclusivas de la Dirección de Atención y Acompañamiento (DAA) de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH.

75 Este servicio se entrega en el marco de competencias exclusivas de la Dirección de Registro e Investigación Forense (DRIF) de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH.

brindar asistencia técnica en materia de implementación del Plan Integral de Reparaciones (PIR). Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de asistencias técnicas ejecutadas en el plazo establecido; y 2) el porcentaje de personas funcionarias y servidoras públicas que reciben asistencia técnica para la ejecución de los programas del PIR.

Comentarios:

Nuevamente nos encontramos ante tres servicios ya existentes y que no son evaluados para conocer si están funcionando adecuadamente, desde el punto de vista de nuestras obligaciones internacionales de derechos humanos. Tampoco se explica si las acciones del PNDH, que abordaron problemas como la falta de recursos humanos y presupuestales para la búsqueda o la demora en los procesos, han cumplido sus objetivos, ni la razón por las cuales estas acciones, bajo la rectoría del MINJUSDH, órgano rector, a la vez, de la política pública de derechos humanos, no han sido considerados en la PNMDH.

Medio ambiente

2.2.2.	Fortalecimiento de capacidades para la coordinación interinstitucional en la prevención y reducción de los delitos ambientales que afecta el ejercicio de derechos de manera oportuna dirigido a funcionarios de las entidades públicas competentes.
--------	--

En materia de medio ambiente la PNMDH incluye un servicio, denominado fortalecimiento de capacidades para la coordinación interinstitucional en la prevención y reducción de los delitos ambientales, que afecta el ejercicio de derechos, de manera oportuna, dirigido a personas funcionarias de las entidades públicas competentes (2.2.2). El servicio, ya existente, es parte de las competencias de la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA) del Ministerio del Ambiente⁷⁶, y consiste en brindar capacitación a personas funcionarias de las instituciones con competencia en el tema⁷⁷, en materia

⁷⁶ El servicio se entrega en el marco de competencias compartidas, conforme lo previsto en los literales a), d), y g) del artículo 2 de la Resolución de Secretaría General N° 028-2021-MINAM, que crea la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA) del Ministerio del Ambiente (MINAM), dependiente del Viceministerio de Gestión Ambiental.

⁷⁷ Principalmente, las fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMAS), la Policía Nacional del Perú (PNP), Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre (GRFFS), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre (ATTFS), entre otras.

de reducción y prevención de delitos ambientales. Se prioriza los delitos de tala ilegal, tráfico ilícito de fauna silvestre y minería ilegal en la Amazonía. Se espera que el servicio mejore la gobernanza y gobernabilidad ambiental en la prevención y reducción de los delitos ambientales. Cuenta con dos indicadores: 1) el número de funcionarios que aprobaron la capacitación en materia de prevención y reducción de delitos ambientales de manera oportuna; y 2) el porcentaje entidades públicas competentes que participan en capacitaciones en materia de prevención y reducción de delitos ambientales.

Comentarios:

Este es el único servicio dirigido específicamente a la problemática ambiental (el otro es uno más general, el de protección de personas defensoras de derechos humanos, entre las que se incluye a las ambientales). Bajo la óptica del servicio, este se reduce a actividades de capacitación a personas funcionarias públicas con competencia en el combate de delitos ambientales en zonas de la Amazonía. Si bien la adecuada capacitación de estas personas es un objetivo oportuno, la PNMDH no explica por qué la política se limita a este tema y no aborda otros relevantes de la problemática ambiental, varios de ellos identificados en diagnósticos estatales, como en el del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025.

Por ejemplo, desde el enfoque de derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, son medidas tan o más urgentes el fortalecimiento de la consulta previa a pueblos indígenas, la titulación de sus tierras, la adecuación de las funciones de fiscalización y supervisión ambiental a los estándares internacionales y las obligaciones comprometidas por el Estado peruano en sus acuerdos comerciales y en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Asimismo, el impacto de las actividades extractivas en el medio ambiente, y el extendido y creciente problema de deforestación, causado por actividades legales e ilegales, además de la crisis hídrica provocada por el uso desmedido de tierras para la agroexportación.

Tampoco se aborda, un tema central en una política pública de derechos humanos, el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Habitantes de La Oroya vs. Perú*, que obliga al Estado a la adopción de acciones de política pública ambiental alineadas con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, justamente porque ha concluido que el Estado peruano ha incurrido en un sistemático incumplimiento.

Por supuesto, no se trata de que la PNMDH se haga cargo de políticas bajo rectoría de otros sectores, pero en tanto dichas políticas tienen serios problemas de elaboración, implementación y evaluación, principalmente por el incumplimiento de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado, debería corresponder a la política de derechos humanos actuar para lograr su adecuación a dichos estándares. Para ello se tiene a disposición un conjunto de instrumentos internacionales como —además de las sentencias del sistema interamericano en casos contra Perú— las opiniones consultivas de la Corte Interamericana, las recomendaciones de los comités de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo, entre otras. No obstante, la PNMDH ha renunciado a realizar este análisis y a actuar de conformidad con él.

Acceso a la justicia

3.1.1.	Acompañamiento frente a irregularidades y demoras en el sistema de justicia nacional y de administración pública de manera oportuna y accesible económicamente dirigido a la población en general.
3.1.6	Defensa de víctimas de la defensa pública asequible favor de personas de escasos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.
3.1.8	Asesoría técnica y/o patrocinio legal en materia penal con enfoque interseccional a favor de las personas investigadas, acusadas, imputadas, condenadas o en los casos que la ley así lo señale y que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

La PNMDH ha asignado al tema de acceso a la justicia tres servicios específicos, todos ellos ya existentes, y que se vienen implementado en el marco de las competencias del MINJUSDH.

El primero es el acompañamiento frente a irregularidades y demoras en el sistema de justicia nacional y de administración pública, de manera oportuna y accesible económicamente, dirigido a la población en general (3.1.1)⁷⁸. Consiste en el acompañamiento del MINJUSDH, a partir de una solicitud de la persona usuaria, para la tutela de los derechos de los usuarios del sistema de justicia nacional y de la administración pública, cuando existen situaciones de vulneración de las garantías constitucionales como el derecho al plazo razonable y derechos conexos. La mejora que la PNMDH introduce es que la solicitud sea atendida en un máximo de diez días hábiles. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de personas

78 A cargo de la Dirección de Promoción de la Justicia y Fortalecimiento de la Práctica Jurídica (DPJFPJ) de la Dirección General de Justicia y Libertad Religiosa del MINJUSDH.

que reciben el servicio de tutela de justicia en el plazo establecido. Indicador de cobertura; 2) el porcentaje de personas que recibieron el servicio de tutela de justicia.

El segundo servicio es el de defensa de víctimas de la defensa pública, asequible, a favor de personas de escasos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad (3.1.6.), servicio ya existente, a cargo de la Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas (DALDV) de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del MINJUSDH, que comprende el patrocinio, a través de 34 direcciones distritales, de personas de escasos recursos y en otras situaciones de vulnerabilidad⁷⁹. La mejora del servicio que pretende introducir la PNMDH es la incorporación de la interseccionalidad como herramienta para determinar mejores procesos de actuación en casos que involucren a personas con múltiples condiciones de vulnerabilidad, lo que también debería permitir optimizar los procesos y atenciones mediante la definición de criterios que aseguren una atención óptima y, por ende, la protección de derechos. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de patrocinios nuevos del servicio de Defensa de Víctimas a favor de personas en especial condición de vulnerabilidad; y 2) el número de patrocinios por parte del servicio de Defensa de Víctimas.

El tercer servicio es la asesoría técnica y/o patrocinio legal en materia penal con enfoque interseccional a favor de las personas investigadas, acusadas, imputadas, condenadas o en los casos que la ley así lo señale y que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad (3.1.8), ya existente y brindado por la Dirección de Defensa Penal (DPP) de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del MINJUSDH. El servicio se enfoca en proporcionar asesoría técnica y/o patrocinio legal en materia penal con enfoque interseccional a todas las personas que se encuentren denunciadas, investigadas, detenidas, inculpadas, acusadas o condenadas en procesos penales, incluyendo a los adolescentes en conflicto con la ley penal, y que además se encuentren en situación de especial vulnerabilidad⁸⁰. La mejora del servicio que propone la PNMDH consiste en implementar el enfoque interseccional en el servicio de defensa penal, que

⁷⁹ De conformidad con el artículo 28-C del Decreto Supremo N° 009-2019-JUS, las personas comprendidas en los grupos de especial protección, priorizadas para el servicio son: a) Niñas, Niños y Adolescentes; b) personas adultas mayores; c) mujeres; d) personas que viven con: VIH/SIDA; y, enfermedades: Neoplásicas, TBC, Autoinmunes y Paciente con tratamiento de hemodiálisis; e) personas con discapacidad; f) personas LGBTQ+, g) población indígena u originaria; y h) personas extranjeras privadas de libertad.

⁸⁰ Personas que enfrentan dificultades económicas significativas o se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como portadores de VIH, población LGBTQ+, migrantes, personas con discapacidad, entre otros.

permite fortalecer el principio de igualdad en el acceso a la justicia. Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de patrocinios penales nuevos a personas que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad. Indicador de cobertura; y 2) el número total de patrocinios penales nuevos brindados por la Dirección de Defensa Penal.

Comentarios:

La PNMDH opta por incorporar tres servicios ya existentes, que vienen siendo implementados, cada vez con mayor alcance territorial y de número de atenciones. La PNMDH plantea, básicamente, dos mejoras: la atención, en plazos menores, de las solicitudes de acompañamiento legal, y la incorporación del enfoque de interseccionalidad en la defensa pública penal y de otras materias. No obstante, los indicadores que utiliza para medir el logro de sus objetivos solo miden el número de atenciones, no así la calidad de la atención ni los plazos, en el caso de la defensa pública. Por lo demás, no existe una evaluación sobre cómo han venido funcionando estos servicios ni sobre cuáles son sus problemas principales de adecuación al marco internacional de derechos humanos. Aunque la descripción de los servicios indica la necesidad de que estos se adecúen a las especiales necesidades de grupos vulnerables, entre ellas la interculturalidad y las dificultades de acceso geográfico de las personas usuarias, no se realiza un análisis de estas necesidades ni se plantea soluciones.

Asimismo, limita el proceso de acceso a la justicia a la atención de defensa pública en vía jurisdiccional, dejando de lado una gran área de mecanismos de solución de conflictos como la conciliación, el arbitraje, la justicia de paz y la justicia indígena, pese a que, los dos primeros casos se encuentran bajo rectoría del MINJUSDH, y los dos últimos, forman parte de la política pública de reforma de la justicia, que dirige dicho sector. Esta decisión parece verse motivada por el objetivo del Poder Ejecutivo de utilizar estos tres servicios para reportar avances significativos en esta materia, sin preocuparse por los temas de fondo que debe abordar una política pública de derechos humanos.

Derecho a la identidad

3.1.3.	Emisión de documento de identidad gratuito, oportuno para la identificación de personas en situación de vulnerabilidad.
--------	---

La PNMDH incorpora un servicio en materia de derecho a la identidad, la emisión del documento de identidad gratuito y oportuno para la identificación de personas en situación de vulnerabilidad⁸¹ (3.1.3). El servicio ya viene siendo implementado, como parte de las funciones regulares del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En ese sentido, el presente servicio está orientado principalmente a las personas en situación de vulnerabilidad. Más allá de dichas indicaciones, no se precisa cómo la PNMDH contribuye a mejorar el servicio. Cuenta con dos indicadores: 1) número de personas en situación de vulnerabilidad a las cuales se les ha entregado el DNI en los plazos en los que se ha establecido; y 2) porcentaje de personas en situación especial de vulnerabilidad a quienes se les entregó el DNI.

Comentarios:

Igualmente, lo que aquí se hace es incorporar un servicio que ya existe, a cargo del RENIEC, sin hacer una evaluación sobre sus avances y debilidades desde el enfoque de derechos humanos. Nuevamente parece ser que se ha priorizado la necesidad de que el Estado reporte “lo que está haciendo”, antes de cumplir con sus funciones, desde el enfoque de derechos humanos y sus obligaciones internacionales en dicha materia.

Lucha contra la corrupción

4.1.1	Formación especializada en materia anticorrupción de forma continua dirigido a funcionarios y servidores de entidades públicas.
4.1.2	Fortalecimiento de habilidades y capacidades en materia de integridad con enfoque de derechos humanos, intercultural y de género, asegurando la satisfacción de los funcionarios, servidores públicos y ciudadanos participantes.
4.2.2	Fortalecimiento de habilidades sobre el principio de Transparencia y el derecho de Acceso a la Información Pública con enfoque interseccional dirigido a la población en general.

En materia de lucha contra la corrupción, la PNMDH incorpora tres servicios, dos de ellos nuevos.

81 Entre las que se considera a niñas/os que van a tener DNI por primera vez, personas adultas mayores de Pensión 65, Pueblos Indígenas u originarios en el marco de campañas itinerantes que se realizan en coordinación con entidades de diversos sectores del poder ejecutivo como el MIDIS a través del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS). Asimismo, a las personas de las comunidades nativas y zonas del VRAEM; en este último caso teniendo en cuenta el enfoque cultural, costumbres entre otros, y se hace uso de tecnologías portátiles para el proceso de emisión del DNI.

El primero es el de Formación especializada en materia anticorrupción de forma continua dirigido a personas funcionarias y servidoras de entidades públicas (4.1.1), a cargo del Ministerio Público, el mismo que ya se viene implementando en el marco de un plan de trabajo que incluye talleres, seminarios, conferencias, entre otros, con el objetivo de informar a personas funcionarias y servidoras de diferentes entidades sobre aspectos relacionados con la sección IV del Código Penal- Delitos de Corrupción de funcionarios y la parte procesal referida al abordaje de las garantías del debido proceso. Se encontrará a cargo de las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios o de prevención del delito. La mejora del servicio consiste en institucionalizar las capacitaciones a entidades distintas al Ministerio Público, con el fin de desincentivar la comisión de delitos. Cuenta con dos indicadores: 1) la cantidad de programas de formación realizados en un año y 2) el porcentaje de funcionarios y servidores públicos

El segundo servicio es el de Fortalecimiento de habilidades y capacidades en materia de integridad con enfoque de derechos humanos, intercultural y de género, asegurando la satisfacción de los funcionarios, servidores públicos y ciudadanos participantes (4.1.2), que ya se viene implementando en el marco de las competencias del Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos del MINJUSDH. Su finalidad es el fortalecimiento de habilidades y capacidades de personas funcionarias y servidoras en materia de Integridad, con enfoque inclusivo, intercultural y de género, dirigido a funcionarios y servidores de entidades públicas, empoderándolos con las herramientas necesarias para fomentar una cultura de integridad que promueva la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza pública. Sus indicadores son dos: 1) el porcentaje de personas que valoran satisfactoriamente la actividad de capacitación; 2) el porcentaje de personas que obtienen certificación en las actividades de capacitación.

El tercer servicio es el de Fortalecimiento de habilidades sobre el principio de Transparencia y el derecho de Acceso a la Información Pública con enfoque interseccional dirigido a la población en general (4.2.2.), brindado también en el marco de las competencias del MINJUSDH, y consiste en el desarrollo de talleres y/o eventos sobre el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información a personas en situación especial de vulnerabilidad. La mejora que pretende incorpora la PNMDH es la incorporación del enfoque interseccional en el desarrollo del fortalecimiento de capacidades, en tanto actualmente el servicio se brinda de manera genérica a la población en general, sin desatender

a las necesidades especiales que podrían presentar diversas poblaciones. Se pretende, por ejemplo, elaborar material educativo y de divulgación que tome en consideración las intersecciones de género, etnia, edad, discapacidad etc., Cuenta con dos indicadores: 1) el porcentaje de personas en especial situación de vulnerabilidad capacitados a través de actividades de difusión. Indicador de cobertura; y 2) el número de talleres y/o eventos de difusión en materia de transparencia y acceso a la información.

Comentarios:

Es un avance la inclusión de contenidos de integridad y lucha contra la corrupción en una política nacional de derechos humanos, en la medida que una de las principales consecuencias de la corrupción es la vulneración de estos derechos y, en particular, el de igualdad y no discriminación, tal como lo vienen señalando desde hace varias décadas. Sin embargo, lo que, a primera vista, parece un acierto, deja en evidencia que la PNMDH, más allá de una invocación al enfoque de interseccionalidad, obvia desarrollar el enfoque de derechos humanos en el caso de estos tres servicios.

Así, estos servicios grafican nuevamente una de las grandes debilidades de la PNMDH, que radica en que la determinación de los servicios no es producto de una evaluación sobre el funcionamiento del Estado y de las medidas más adecuadas para afrontarlo. Se trata, más bien, de una lista de lavandería que parecer tener el objetivo de destacar el trabajo que ya viene realizando el Estado, sin una preocupación por el impacto real de dichas acciones en la mejora de la situación de derechos humanos del país y, en particular, de los grupos más vulnerables. Carece, asimismo, de una visión crítica sobre su adecuación a los tratados internacionales de derechos humanos y de una preocupación seria para incorporar este enfoque en todas las políticas.

4. MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PNMDH

El acápite de seguimiento y evaluación de la PNMDH se limita a desarrollar un mecanismo, ajustado a los lineamientos de CEPLAN, en el que solo participan las entidades públicas a cargo de los 38 servicios, sus objetivos y lineamientos, bajo la coordinación de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH, órgano rector de la PNMDH. En el proceso no se incluye ningún proceso directo de rendición de cuentas ni otro mecanismo participativo que le permita a las organizaciones de la sociedad civil o a la ciudadanía tener algún nivel de incidencia para aportar información o expresar sus posiciones respecto de los avances de la implementación de la PNMDH.

Así, el proceso de seguimiento será realizado anualmente, estando obligada la DGDH a emitir un reporte anual de seguimiento, de acuerdo con las pautas metodológicas establecidas por el CEPLAN, organismo que lo revisará. Este reporte será elaborado con información cuantitativa recolectada a través de fichas de indicadores, con información cualitativa que sustente los logros alcanzados, las alertas identificadas y medidas a implementar. La referida información es remitida por las entidades de la administración pública responsables de la implementación de los objetivos prioritarios, lineamientos, servicios y actividades operativas. Asimismo, deberá contener los motivos y limitaciones por las que no se alcanzaron los logros esperados, de así ocurrir.

En cuanto a la evaluación de la PNMDH, se prevé que la DGDH lidere esta etapa, en coordinación con las entidades responsables de la implementación de objetivos prioritarios, lineamientos, servicios y actividades operativas. Esta evaluación analizará la puesta en marcha de la política, enfocándose en los medios para alcanzar los objetivos prioritarios propuestos. En esta evaluación se valoran la implementación de los servicios, el análisis del proceso de transformación de recursos para la implementación de los servicios, o mecanismos de distribución (entrega) de servicios (productos), el análisis de la asignación y ejecución de recursos (financieros, humanos, tecnológicos, etc.) relacionados con la implementación de la política, y los mecanismos de recolección y análisis de datos. Esta evaluación deberá valorar el cumplimiento y efectos, esperados y no esperados, de la política, y permitirá elaborar matrices de compromisos con acciones concretas y plazos de ejecución para implementar las recomendaciones del informe de evaluación.

La falta de mecanismos de participación para el seguimiento y evaluación de la PNMDH, que es una consecuencia de seguir estrictamente los lineamientos del CEPLAN, es una muestra más de cómo estos lineamientos carecen de un enfoque de derechos humanos y resultan contraproducentes no solo para la elaboración de una política pública de derechos humanos sino también para otras políticas públicas.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

EL PROCESO DE EVALUACIÓN Y AJUSTES COMO UNA OPORTUNIDAD PARA MEJORAR SIGNIFICATIVAMENTE LA POLÍTICA NACIONAL MULTISECTORIAL DE DERECHOS HUMANOS AL 2040

Los problemas de adecuación de la PNMDH al enfoque de derechos humanos están relacionados, también con los graves retrocesos de gobernabilidad y de derechos humanos promovidos desde el gobierno y el poder legislativo, desde diciembre de 2022. En este contexto de crisis política todavía en vigencia, el Estado peruano ha incurrido en un sistemático incumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, principalmente desde el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo y el Tribunal Constitucional.

Informes emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸², y organizaciones como Amnistía Internacional⁸³ dan cuenta de 49 presuntas ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas de seguridad, graves restricciones a la libertad de expresión, amenazas y violencia contra periodistas, en el contexto de las protestas sociales de fines de 2022 e inicios de 2023.

También se destacan evidentes infracciones al marco internacional de derechos humanos como la liberación de Alberto Fujimori, que ha sentado un peligroso precedente, contrario al acceso de las víctimas a la justicia, y que se ejecutó desacatando un requerimiento expreso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la supervisión de la sentencia de los casos La Cantuta⁸⁴ y Barrios Altos⁸⁵.

Respecto de esas misma sentencia, un segundo desacato a un requerimiento expreso de la Corte IDH fue concretado mediante la aprobación de la Ley n° 32107⁸⁶, que hace prescribir los delitos de lesa humanidad antes de 2002, es

82 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de protestas sociales, Washington D.C., 2023.

83 AMNISTÍA INTERNACIONAL, ¿Quién disparó la orden? Responsabilidad de la cadena de mando en protestas en Perú, Londres, 2024.

84 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso La Cantuta vs. Perú, Sentencia de 29 de noviembre de 2006 (Fondo, reparaciones y costas), disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf

85 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Barrios Altos vs. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001 (Fondo), disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf

86 Publicada en el diario oficial El Peruano, el 9 de agosto de 2024, disponible en: <https://img>.

decir, cometidos antes de la entrada en vigencia del Estatuto de Roma y de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Esta ley, además, contraviene una sentencia del Tribunal Constitucional peruano que, pronunciándose sobre la misma materia, declaró inconstitucional el Decreto Legislativo N° 1097, que en 2010 pretendió también exonerar a responsables de graves violaciones de derechos humanos por hechos cometidos antes del 2003.

Un tercer desacato a un requerimiento expreso de la Corte IDH, que incumple también las sentencias de los casos La Cantuta y Barrios Altos, se dio con la publicación de la Ley n° 32419⁸⁷, que concede amnistía a los miembros de las fuerzas armadas, de la policía nacional del Perú y de los comités de autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000.

Si bien, en el caso de las dos últimas leyes mencionadas, los jueces penales a cargo del juzgamiento de los casos vienen inaplicándolas⁸⁸ en ejercicio de su función de control difuso reconocida en el artículo 138 de la Constitución Política⁸⁹, desde el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo se les amenaza con denuncias penales por prevaricato justamente por cumplir con dicho deber⁹⁰. Asimismo, en el caso de la ley de amnistía, el defensor del pueblo ha demandado su inconstitucionalidad, lo que es percibido por las víctimas y los familiares como una estrategia para que el Tribunal Constitucional la valide e impida que los jueces continúen haciendo uso del mecanismo de control difuso.

Asimismo, diversas organizaciones internacionales han advertido sobre el quebrantamiento del principio de equilibrio de poderes y la vulneración de la independencia judicial por parte del Congreso de la República, que sistemáticamente lleva a cabo modificaciones normativas dirigidas a someter a sus intereses políticos a organismos autónomos como la Junta Nacional de

lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/08/Ley-32107-LPDerecho.pdf

87 Publicada el 14 de agosto de 2025, disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2427782-1>

88 Véase, por ejemplo, entre otros: “Justicia para Jaime Ayala”, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1 de octubre de 2024, disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/editorial-justicia-para-jaime-ayala/>

89 Constitución Política del Perú, artículo 138.- (...) En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

90 Véase por ejemplo: <https://lpderecho.pe/fernando-rospigliosi-denuncia-jnj-juez-richard-concepcion-carhuacho-ley-32107/>

Justicia y el Ministerio Público. sobre estas importantes reformas, algunas de nivel constitucional, no ha mediado un debate público que garantice la participación ciudadana, violentando el diseño democrático de división de poderes⁹¹.

Así, un gobierno profundamente desacreditado en materia de derechos humanos ha aprobado una Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040, contexto en el cual el presente informe da cuenta de las siguientes principales conclusiones:

- ▶ Siguiendo los lineamientos del CEPLAN, la PNMDH ha sido concebida como un instrumento dirigido a brindar directamente a la ciudadanía servicios que contribuyan a mejorar la efectiva vigencia de sus derechos humanos. Sin embargo, lo hace con un débil enfoque de derechos humanos, por cuanto prescinde de medidas concretas para garantizar la debida adecuación de sus objetivos y de dichos servicios a las obligaciones del Estado contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos de los que Perú es parte. Asimismo, el proceso de elaboración y las previsiones para las etapas de implementación, seguimiento y evaluación no han cumplido plenamente los principios de dicho enfoque, desarrollados por el Sistema Interamericano.
- ▶ El proceso de elaboración de la PNMDH no contó con una participación significativa de la ciudadanía y de organizaciones de la sociedad civil. Tampoco prevé mecanismos para superar dicha deficiencia en las etapas de implementación y evaluación, entre ellas, espacios de coordinación, rendición de cuentas o diálogo multiactor. Por el contrario, en la etapa de seguimiento y evaluación solo considera la participación de organismos estatales como proveedores de información.
- ▶ La mayoría de servicios previstos en la PNMDH son preexistentes (29 de 38), sin que sobre ellos se haya realizado una evaluación sobre su adecuación a las obligaciones internacionales de derechos humanos o sobre su impacto real en la mejora de la efectiva vigencia de los derechos humanos que abordan. En ese mismo sentido, los indicadores de medición del éxito de los servicios no están vinculados con su impacto en los derechos humanos sino, mayormente, con su cobertura. Así, lo que busca la PNMDH es aumentar el número de atenciones, en general, o de atenciones oportunas, sin considerar,

91 Véase: INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, “¿Por qué se ha producido la arremetida contra el sistema de justicia”, Lima, 1 de abril de 2025, disponible en: <https://www.idl.org.pe/por-que-se-ha-producido-la-arremetida-contra-el-sistema-de-justicia/>

por ejemplo, los problemas de acceso de la ciudadanía, especialmente de los grupos vulnerables, y sin hacer una reflexión sobre si la mejora de la cobertura de atención implica una mejora en la vigencia del derecho humano.

- La PNMDH opta por medir su impacto general a través de un indicador general, el Índice de igualdad y no discriminación en el ejercicio pleno de derechos humanos, obtenido a través de información sobre trece variables (trece derechos humanos) provenientes, principalmente, de reportes del INEI. Asimismo, utiliza cinco índices similares para medir el cumplimiento de sus cuatro objetivos, a saber: i) el índice de vulnerabilidad de las personas; ii) el índice de participación y gobernanza pública sin discriminación (IPGPM); iii) el porcentaje de personas que perciben que los derechos humanos son respetados; y iv) el índice de capacidad estatal para la entrega de servicios públicos (ICE), y el iv) porcentaje de confianza en el gobierno (Latinobarómetro)

Estos índices son importantes y, en general, facilitan la medición de los avances del Estado peruano en relación con la efectiva vigencia de los derechos humanos. No obstante, no cumplen la función de medir el impacto real de la PNMDH, al punto de que, si esta no existiese, muy probablemente todos los índices mejorarían, a pesar de que los grupos en situación de especial vulnerabilidad mantuviesen o, incluso, empeorasen su situación. Los índices aportan un promedio sobre la mejora, pero no brindan información sobre la calidad de las medidas adoptadas, en términos de enfoque de derechos humanos, ni sobre la adecuación de los servicios y otras acciones del Estado al cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

- La PNMDH enfatiza en la aplicación del enfoque de interseccionalidad, lo que podría constituir un avance si no fuese porque lo hace para dejar de lado completamente el enfoque diferencial, asumiendo que la determinación de acciones específicas para grupos vulnerables es una limitación, en tanto no aborda el problema de la interseccionalidad (múltiples afectaciones de derechos por múltiples causas). Desde el enfoque de derechos humanos, interseccionalidad y diferencialidad no son excluyentes sino, más bien, complementarios. Obviar el segundo enfoque deja de lado, como lo ha hecho la PNMDH, el cumplimiento de obligaciones estatales específicas para la protección de grupos especialmente vulnerables, las mismas que, en muchos casos, corresponden a mandatos y recomendaciones de los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano.

Cabe señalar que en el diagnóstico general que la PNMDH realiza sobre la situación de los derechos humanos en el Perú⁹² se incluye información sobre grupos vulnerables, tales como las personas LGBTIQ+, afroperuanas, trabajadoras del hogar y personas contaminadas por metales pesados y sustancias tóxicas, no obstante lo cual no se ha previsto para ellas acciones específicas.

De acuerdo con ello, es necesario que desde la sociedad civil y la ciudadanía organizada se haga una labor de incidencia para que la PNMDH sea revisada, de conformidad con el marco internacional de derechos humanos, y se realicen progresivamente ajustes para el logro de los siguientes objetivos:

- a) Asegurar una participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil, personas afectadas y ciudadanía en general, especialmente de las organizaciones y personas que pertenecen a los grupos en especial situación de vulnerabilidad, en la evaluación de la PNMDH y en la incorporación de ajustes, a fin de adecuarlo a las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado peruano.
- b) La emisión de un diagnóstico actualizado sobre el cumplimiento de objetivos y metas del PNDH, que justifique la adopción de los servicios y correspondientes objetivos, lineamientos y metas de la PNMDH.
- c) El replanteamiento de los servicios incorporados en la PNDH, así como de sus indicadores, a fin de que estos tengan por finalidad medir el impacto de dichos servicios en la efectiva vigencia de los derechos, desde el enfoque de derechos humanos.
- d) La incorporación en la PNMDH de acciones dirigidas específicamente a grupos vulnerables, como las personas LGBTIQ+, las personas adultas mayores y las personas afroperuanas.

92 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040, pp. 25 y ss.

BIBLIOGRAFÍA

BREGAGLIO, Renata; CONSTANTINO, Renato y Carmela CHÁVEZ, *“Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú”*, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, *“Guía de Políticas Nacionales”*, actualizada al 2024.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, *“Participación ciudadana en políticas nacionales: situación actual y propuestas para su fortalecimiento”*, Lima, 2023.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, *“Plan estratégico de Desarrollo Nacional al 2050”*, Lima, 2022.

CHUNGA FIESTAS, Federico, *“Políticas públicas y planes nacionales sobre empresas y derechos humanos en Latinoamérica”*, En: Políticas públicas y planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos en Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2023

COLECTIVO EPU DE PERÚ, *“La situación de los derechos humanos en el Perú”*. Lima, 2022.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *“Políticas públicas con enfoque de derechos humanos”*, Washington D.C., 2019.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *“Compendio sobre la igualdad y no discriminación: estándares interamericanos”*, Washington D.C., 2019.

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *“Declaración y Programa de Acción de Viena”*, Viena, junio de 1993.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *“Informe Latiborómetro 2023”*, Santiago de Chile, 2023.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *"Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal"*. Lima, 2022.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS, *"Ganar derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos"*, Montevideo, MERCOSUR, 2014

MÉNDEZ MARTINEZ, José, *"Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina"*, México DC., Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2020

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, *"Desde sus voces: Estudio exploratorio de la situación de los derechos humanos en el Perú"*. Lima, 2022.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *"Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040"*, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 018-2024-JUS.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *"Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021"*, Lima, 2019.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *"Segundo Informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021"*, Lima, 2021.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *"Tercer Informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021"*, Lima, 2023.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *"Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021"*, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 02-2021-JUS.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *"Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual"*, Nueva York y Ginebra, 2004.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *"Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo"*, París, 2016.

ORTEGÓN QUIÑONES, Edgar, *“Guía sobre diseño y gestión de la política pública”*, Bogotá, Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2008.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *“Guía para la planificación local desde la perspectiva de los derechos humanos”*, Buenos Aires, 2011.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *“Informe sobre Desarrollo Humano”*, Nueva York, 2000.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *“Vulnerabilidades, más allá de la pobreza”*, Nueva York, 2010.



ISBN: 978-9972-43-062-6

