



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/WG.6/2/PER/1
8 April 2008

CHINESE
Original: SPANISH

人权理事会

普遍定期审议工作组

第二届会议

2008年5月5日至16日，日内瓦

根据人权理事会第5/1号决议
附件第15(a)段提交的国家报告*

秘 鲁

* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

一、起草方法

1. 秘鲁是 20 世纪 80 年代初首批回归民主的国家之一。但不幸的是，与之相随的是光辉阵线恐怖主义暴力活动的兴起以及之后的图帕克·阿玛鲁革命运动。真相与和解委员会的数据显示，¹此类暴力恐怖行为与秘鲁政府的针锋相对波及了近 7 万名受害者，并使秘鲁的民主制度化进程和法治建设进程在之后的二十年中大大减缓甚至停滞不前。到 20 世纪末，由于当权者为谋求权力永固，日趋独裁和腐败，致使形势更加恶化。²

2. 自 2000 年末秘鲁开始了其政治改革的示范性进程，并成功使秘鲁演变成为如今以法治为基础、实行三权分立的民主政治国家。秘鲁政府高度评价了美洲体系和世界体系在这一进程中的重要贡献。

3. 21 世纪初开始的改革促成了各种法制和体制性措施的出台，其中主要包括：2001 年成立了真相与和解委员会，2002 年秘鲁各派政治力量以及民间社会代表们共同签署了《全国协定》，³同年出台了第 28480 号法律以对《秘鲁政治宪法》第 34 条进行修改，承认武装部队成员和国家警察享有投票权和公民参与权。

4. 本报告根据人权理事会⁴提供的方针撰写，涵盖 2000 年末至今政治转型的整个时期，对这一时期的理解尽管尚未有定论，但其对在秘鲁实现人权和基本自由确实产生了重大影响。但这并不是说要否认秘鲁要巩固和加强其民主体制和法治仍有一段很长的路要走这一事实。

5. 为撰写本报告，责任部门——特别是外交部协同国家人权理事会——对国内各相关政府组织机构及民间社会中致力于增进和保护人权的主要组织提供的信息进行了分类汇总，认定哪些领域反映出了成绩和经验，而哪些领域正面临挑战，需要加紧努力或根据情况重新制定行动方案。报告完成后，首先反映出的一个重要挑战就是缺乏关于秘鲁人权状况的集中的信息以及可信统计资料。

6. 秘鲁是第一批接受普遍定期审议的 20 个国家之一，这是秘鲁向世界人权体系，特别是向人权理事会的体制建设做出的承诺，有鉴于此，秘鲁政府未能按预期计划与民间社会进行事先磋商。但是，希望在秘鲁接受审议之时仍能就普遍定期审议进行整体磋商，并且一旦普遍定期审议得出结果，将展开全面讨论以确保对审议结果和建议的更好理解和跟踪落实。

二、宪法和法律框架

7. 本章将分两部分展开论述增进和保护人权的现行法制基础和体制基础。

A. 法制基础

8. 秘鲁的 1993 年《政治宪法》及其签署的各种人权条约构成了秘鲁增进和保护人权的法律框架的主体。

9. 1993 年 12 月 30 日颁布的《政治宪法》规定秘鲁共和国是一个具有民主性、社会性和独立性的主权国家。《宪法》第 43 条规定国内只有唯一一个代议制政府，采用地方分权制，实行行政权、立法权和司法权三权分立的组织形式，三权相互独立，具有自主性。

10. 《宪法》第 1 条规定保护人权和尊重公民的人格尊严是社会和国家的最高宗旨。同时《大宪章》第 44 条规定秘鲁政府的首要任务就是确保人权的完全实现。国家开展一系列机制来确保人权得到有效保护。《宪法》为保护人权提供了保障。⁵

11. 秘鲁加入了 7 个主要的国际人权公约以及《美洲人权公约》。根据《宪法》第 55 和 56 条的规定，这些人权公约和协定一旦由共和国总统批准通过，则自动纳入国内法范围，为此，需要立法机构的事先批准。《宪法》第 4 条最终和临时规定限定了人权的地位和范围，即《宪法》中与承认人权和自由相关的规定是根据《世界人权宣言》以及秘鲁签署的其他国际人权公约和协定进行解释的，这与《宪法》中规定的其他权利是相辅相成的。此外，《宪法》第 3 条规定对没有明确列明，但是涉及基本自由或人格尊严类性质的权利也予以保护。

B. 增进、尊重和保护人权的体制基础

12. 增进、尊重和保护人权涉及到国家权力的方方面面，需要行政权、立法权和司法权的相互作用。

13. 行政权属于共和国总统，通过 14 个部委及部长理事会主席团共同管理政府事务。多家部委（部门）的职权范围与人权直接相关。

14. 司法部下辖国家人权理事会执行秘书处，⁶这是一家政府的多部门咨询机构，负责推动、协调和宣传发展对基本人权的保护。⁷同时，司法部还下设国家教化研究所，负责管理国家的整个教化制度。

15. 另一方面，其他一些部委，如教育部、妇女和社会发展部、卫生部、劳动和就业促进部的工作也与促进和尊重人权相关。为更好地说明，在此列举一些与之密切相关的工作。承担了秘鲁全国 85% 的教育工作的教育部通过新的教育制度来促进人权的发展，为此将 2021 年国家教育计划作为一项国家政策加以推行，确保人人享有教育权。⁸同时，主管社会事务的妇女和社会发展部已经着手推行中长期国家计划，谋求通过创新性方法，特别是从性别和人权角度改善与社会公平、社会包容和社会发展相关的方面。⁹而卫生部将其主要的资源和精力集中用于开展其名为 12 项国家卫生战略的活动，并设立了国家健康总局，旨在通过强调保护人格尊严来实现对人权的尊重。¹⁰同样，还设立了维护健康和透明度办公室，负责对危害或可能危害个人、家庭和社会的健康权的事务进行主动干预或通过受理相关申请进行干预。在劳动领域，劳动和就业促进部将人人拥有合适的工作作为其政策主旨，致力于落实相关法律法规¹¹以及改善工作条件，为此，已开展落实多项计划和项目，其中特别值得一提的是“青年促进”计划，这项对青年的劳动技能培训计划针对 16-24 岁的青年人开展，为其免费提供三个月的劳动技能培训，之后再安排其在公司、工厂或车间进行为期三个月的劳动实践。

16. 增进、尊重和保护人权是立法部门的基本工作主旨之一。共和国国会¹²的主要职能为代表国家、制定法律法规、对国家的经济政治和社会发展进行持续审查和政策控制、对《宪法》进行必要的改革和修订以及其他的专门职能。国会通过讨论和通过与人权相关的法律和立法决议，实现对人权的促进和保护，并且在其调查权范围内，有权对行政部门在相关领域的作为或不作为进行认定。¹³

17. 另一家重要的机构是监察员办公室，它是根据《1993 年宪法》成立的独立宪法机构，¹⁴按其自身的《组织法》行使职能，¹⁵主要职责是保护公民和社会的宪法权和基本权利，监督公共管理部门和公共服务部门的职责履行情况，受理相关的咨询和投诉。¹⁶监察员办公室履行其职能的方式是通过发布决议和监察报告提出意见和建议，尽管这些意见和建议不具备行政或司法上的强制效力，但是作为主要的指导方针，相应的国家主管部门必须对此进行审慎考虑。¹⁷在此背景下，监察员办公室已

作为主力参与了对遭受恐怖主义监禁和未经正当程序而遭受审判的受害人员的调查和赦免工作。

18. 国家司法部门通过其各级机构依据《宪法》和相关法律法规行使职能，尊重和保护人权。秘鲁的最高司法机关是最高法院，最高法院由最高法官组成，最高法官根据其专业分别负责相应的常设和临时性最高专门法庭，负责管辖秘鲁境内的一切司法事务。当事人如不服初级法院的法官做出的判决，可上诉至相应的高级法院，对相关判决进行审查，如对国内任何高级法院¹⁸做出的判决仍持异议，则可向最高法院提出上诉，最高法院做出的是终审判决，由此确保了双重审判制的法定程序。另一方面，秘鲁还成立了特别刑事法庭，负责审判利用职权犯罪的国家高级公职人权。

19. 迄今为止共有4家跨省刑事法庭与4家跨省检察机关，二者协同办公，其办公地点均设在利马，但是其职权范围覆盖除阿亚库丘外的秘鲁全境。在二者共同进行案件审理（调查阶段）时，相应的国家刑事法庭和国家刑事检察院也可在全国范围内行使职权，共同进行口头宣判。

20. 《秘鲁宪法》第139条规定，司法部门独立行使其职权。除和平法官之外，其他所有法官，包括最高司法法庭的法官都由全国法官理事会任命和罢免。¹⁹各地方自治宪法机构由国家各阶层代表组成。随着与人权相关案件的日益增多，相应工作量不断加大，2004年9月司法部门设立了受理侵犯人权案件的专门司法分系统。²⁰

21. 检察院作为独立的宪法机构，也肩负着切实保护和落实人权的基本职能。从这个意义上讲，检察院的首要职责就是推动司法进程以保护人权涉及的公共利益。检察院作为公共刑事类案件的公诉人，应对构成侵犯人权的刑事案件以及违法犯罪活动进行调查并提起诉讼。

22. 相应的具体措施已开展落实，如设立专门的检察机关，组织法医协会开展寻找失踪人口和挖掘地下墓穴活动，加强这方面的预算。随后又设立了应对恐怖主义、危害人类罪行、侵犯人权及与之相关的违法犯罪活动的全国子系统，并成立了国家高等刑事检察院，其职能为对侵犯人权和危害人类等罪行做出认定。²¹

23. 秘鲁宪法法院作为独立自主的国家机构，²²负责监控各类法律法规是否与《宪法》相违背，其在尊重和保护人权方面所起到的关键作用毋庸置疑。宪法法院肩负着捍卫宪法至高无上地位、防止和纠正国家机关出台的法律法规和部门条例与《宪

法》相违背的重任。宪法法院的职责是与各类违背宪法精神的行为作斗争，但是除此之外还利用《宪法》规定的保障措施，通过其他特别方式，如人身保护令状、保护令状、资料保护令状和强制执行等直接参与保护人权的工作。宪法法院通过对案件进行调解和对当事人进行教育帮扶来保护和尊重人权，在这方面秘鲁已有很多成功先例。根据这一指导方针，宪法法院还公开认可了一些在宪法中没有明确出现的新权利，如了解真相的权利。²³

三、增进和保护人权作为国家政策所取得的成绩和经验

24. 尊重和保护人权是秘鲁国内外政策中的一个基本支柱。自 2000 年末秘鲁恢复民主制之后，增进和保护人权在国家政策中占据了更加重要的地位。

25. 捍卫民主制、自由和法治，与贫困作斗争，谋求经济增长和保护环境已经成为《全国协定》制定的各项政策的基本宗旨。²⁴

26. 《全国协定》中规定国家应承诺促进和保护人权及基本自由。在国家政策第 1 条“加强民主和法治”和第 6 条“致力于实现和平、民主、发展和一体化的对外政策”规定的框架内，为制定促进和保护人权的相关法律框架并使主要的国际手段能够在秘鲁得以应用，秘鲁积极与世界人权保护体系和美洲人权保护体系合作，推动了相关倡议和活动的发起和开展。秘鲁首批加入人权理事会就有力地证明了这一点。

27. 应当着重指出，在评估阶段，秘鲁不仅作为 7 个主要人权国际协定和《美洲人权公约》²⁵的缔约国相继签署和批准了多个相应的国际人权补充协定，还着手开展下列活动：

A. 真相与和解委员会及对委员会建议的跟踪落实²⁶

28. 本文开头已经指出，20 世纪后二十年间秘鲁处于暴力独裁统治时期，人权和国际人道主义法受到了严重的破坏和侵犯。

29. 2001 年成立了真相与和解委员会，²⁷负责调查 1980 年 5 月至 2000 年 11 月间恐怖主义组织和秘鲁政府组织制造的暴力事件的真相，倡导和平和达成和解。

30. 真相与和解委员会向人民承诺，其工作流程公开透明，将以公开听证的方式确保侵犯人权和国际人道主义法的恶行和暴力事件中的受害者有机会向国家阐明其对此类事件的观点和看法，并主张自身的合法权益，这是实现全国和解的第一步。真相与和解委员会在全国范围内收集了 16 986 份证词，并组织了 21 场公开听证会，参加听证的暴力事件受害者共计超过 9 500 名，随后委员会于 2003 年 8 月 28 日提交了最终报告。

31. 报告本着认真负责的态度对在秘鲁发生的暴力事件进行了集体反思并提出国家在道德上有义务揭露真相、伸张正义并消除引发冲突的社会鸿沟，避免历史在未来重演。²⁸报告中委员会提出了若干建议，其中包括：采取措施对受害者进行补偿，进行体制改革以消除暴力源头并应对相应的后果，采取措施以加速全国和解。据此近年来成立了一系列机构来贯彻落实真相与和解委员会的相关建议。

32. 在此背景下，妇女和社会发展部提议针对受暴力侵害严重的一些农村地区开展一场名为“和平调查”的大规模调查，以便制定公共政策来抚平伤害，关注、发展和促进和平文化。截至目前和平调查已经进行了四个阶段（2001 年、2002 年、2003 年和 2006 年）。²⁹现已开始筹备第五阶段。

33. 2005 年 7 月 28 日，根据真相与和解委员会的建议，通过第 28592 号法律成立了针对暴力事件受害者³⁰的综合补偿计划。³¹2006 年，出台了该法的具体实施条例，³²规定了综合补偿计划相关活动的运作机制、模式和程序，并对其宗旨进行了详细阐述。³³

34. 同时《综合补偿计划法》还规定设立补偿委员会，负责制定受害者登记册。补偿委员会受部长理事会主席管辖，由资深人权监察员 Sofía Macher 女士出任委员会主席。补偿委员会的成员构成十分多元化，³⁴便于其制定统一的战略、程序和方法对暴力事件受害者进行登记。正如其年度报告指出的那样，2006 年 10 月至 2007 年 5 月期间补偿委员会通过一系列活动为其工作的开展创造了必要条件。随后在 2007 年 6-10 月间委员会达成了如下目标：绘制了全国暴力活动集中的地区分布图；制定战略，确保偏远地区居民和贫困人口也能够在例行登记中或通过提交申请被列入受害者登记册。

35. 同样，截至 2008 年 3 月，已有 1 133 人被列入一号册（受害个人登记册），2 344 个社区和居民区被列入二号册（受害地区登记册），其中大多集中在胡宁区、万卡

韦利卡区、阿普里马克区和库斯科区——这几个地区属于 1980-2000 年暴力事件高发区。同时还令万塔省（该省是全国受害最严重地区）的省、市、区政府部门出具了 103 份集体受益人证明。

36. 补偿委员会已建成社会支持网和体制支持网，用以实施领土包容战略，承认国内存在文化多样性，尊重民族、社会、经济、语言、性别和健康多元化特点；并在实现工作合法化、对历史事实进行定性、协助获取情报信息以及提供必要的社会和政策扶持方面成果显著。

37. 在此背景下，补偿委员会已相继与中央政府、联邦和地方各级政府、各自治组织及其他组织，如全国婚姻和身份登记局、司法机关、检察署以及监察员办公室开展协作。

38. 到 2008 年，补偿委员会计划通过在 10 个受暴力事件危害最为严重的部门开展全国受害人信息收集运动来加大其行动力度。补偿委员会今年计划将现有登记资料进行整合，即将国家警察局、武装部队和自卫委员会提供的受害者名单、监察员办公室提供的被迫失踪人口案、万卡韦利卡地区的受害者登记册、妇女和社会发展部编制的全国移徙人员登记册、2001 年 1 月的美洲人权委员会³⁵秘鲁联合公报中刊登的 159 例案件以及和平调查二号册中的所有案例进行整合。此外今年补偿委员会将接收这十个重点关注部门的登记资料，并在 15 个部门中设立受理机构，在 2008 年年底前对约 8 万名受害者进行身份认定。³⁶

39. 另一个值得一提的机构就是 2004 年 2 月由政府设立的高级多部门委员会（根据第 003-2004-JUS 号最高法令设立），主要负责跟踪和平、集体补偿和全国和解方面的政府行为和政策的落实情况，当前该委员会与补偿委员会一样隶属部长理事会主席管辖。成立高级多部门委员会的目的在于使政府能够承担起相应责任，贯彻落实真相与和解委员会的建议。³⁷在实践中高级多部门委员会致力于贯彻执行集体补偿方案。该方案于 2007 年 6 月 16 日在阿亚库乔体育场这个曾经发生过多起侵犯人权事件的一个庆典活动上被公诸于世，当时共和国总统、真相与和解委员会和其他政府高层机构都现场见证了这一时刻。2007 年划拨用于集体补偿方案的预算为 4 500 万索莱尔，而 2008 年预计拨款 4 600 万索莱尔。³⁸该项方案将惠及受暴力事件侵害严重的 440 个农村和土著居民社区，为当地的生产发展提供项目资金支持。而和平调查前几个阶段的调查结果对于认定受影响社区的重大意义。

40. 最后应当提及的是共和国国会已经建立了 1980-2000 年间被迫失踪人口的缺席审判程序（第 28413 号法律），尽管将其放在本节末尾，但这并不意味着其重要性次于前几个机构。建立这一机制的目的在于提供各种方式确保在 1980-2000 年间卷入失踪案且至今杳无音信的被迫失踪人口的家人及其他享有合法权益的人士能够主张自身的正当权利。为此，监察员办公室承担起被迫失踪人口缺席登记的责任，可应失踪人口家属或其他正当权益人的请求出具被迫失踪缺席证明。受害者家属凭此证明可被认定为综合健康保险的受益人，终身享受相应福利。此外，根据一项免费无争议的特别程序，受害者家属及其他正当权益人可向和平法官申请，要求其出具被迫失踪缺席声明。³⁹截至 2008 年 3 月，已经出具了 699 份被迫失踪缺席证明，当事人大多来自阿亚库乔、瓦努科和万卡韦利卡。

41. 尽管付出了巨大努力并取得了许多重大进步，特别是在集体补偿方案的执行方面成果显著，但也必须承认在综合补偿计划的执行方面还有许多问题有待解决。

B. 打击有罪不罚、伸张正义及相应正当程序

42. 秘鲁认为寻求司法保护是公民的正当要求，《宪法》规定国家有义务为公民提供有效的司法保护，特别是要确保其充分享有人权。⁴⁰为此，司法管理体系⁴¹通过不当干预颠倒是非、有罪不罚的时代已成为历史，立法、行政和司法部门正致力于逐步实现人人享有司法公正权。⁴²

43. 美洲人权法院审理了多起针对秘鲁的案件，认定笔录缺乏司法保障，且在对恐怖主义进行审判时没有遵循正当程序。另一方面，美洲人权法院责令秘鲁对侵犯人权的涉案人权进行调查、审判和惩罚。其中特别应当提到美洲人权法院对巴里奥斯·阿尔托斯案的判决，宣布第 26479 和 26492 号关于大赦和赦免的法令与《美洲人权公约》相抵触，规定第 26479 号法和第 26492 号法律从普遍范围上讲不具备法律效力，这就是说，这两项法律的无效性不是单独针对巴里奥斯·阿尔托斯案的，而是针对所有通过援引这两项法律做出判决的侵犯人权案件。⁴³

44. 为此，秘鲁政府采取了一系列重要措施，如将军事法院已判定恐怖主义罪和叛国罪的人员按照正常司法程序在普通法院重新进行审判。这样，很多人被无罪释放，重获自由。国家刑事厅提供的资料显示，2003-2005 年间审判的所有案件中，259 人被宣告无罪，另 451 人被判刑。

45. 检察署规定各级检察机关的监察人员都必须熟知援引和使用赦免类法律法规的程序以及申请执行美洲人权法院判决的程序。⁴⁴

46. 此外，在 2003 年、2004 年、2005 年和 2006 年间相继批准通过了若干国家检察机关的决议，规定了最高检察院、跨省检察机关和省检察院的职权范围，明确了对侵犯人权案件的审理程序。

47. 司法机关严格遵守关于案件审理程序、司法保障和独立运作方面的规定，当前已依法受理了严重侵犯人权的许多重案要案，许多曾任政府高层领导职务的人员和大批武装部队成员牵涉其中。例如，以“科利纳小组”的成员为例，这些人已被起诉，现正处在审判阶段，显示了国家有效打击有罪不罚现象的决心。

48. 在此意义上，宪法法院也已对一些具有重大影响的案例进行了判决，例如对第 010-2002-AI-TC LIMA 号案件做出判决，使打击恐怖主义的相关法律符合美洲人权保护体系、特别是美洲人权法院在遵守司法保障和正当审判程序方面的要求。同时，宪法法院已经对多起案件进行重审，推翻了原先根据赦免类法律法规做出的判决，⁴⁵如认定了强迫失踪罪的性质（第 2488-2002-HC/TC 号案件）；承认了解真相的权利（第 0959-2004-HD/TC 号决议），等等。

49. 最后应当指出自 2003 年起已有约 46 起侵犯人权的刑事案件进行审判程序，其中半数案件是由真相与和解委员会提起诉讼的。2007 年真相与和解委员会重点关注的 3 起刑事案件，即 Sancaypata 案、卡斯特罗·卡斯特罗特大刑事案件以及 Cantuta 案被提起公诉。

50. 在打击有罪不罚方面有许多问题仍待解决，秘鲁政府对此有清醒的认识。其中之一就是需要明确对情节严重的罪行进行正确认定的标准。在这个问题上，应着重强调国际人道主义法研究执行委员会对此所作贡献，该多部门组织在相应民间社会组织的协助下逐步推动了名为“关于违反国际人权法和国际人道主义法罪行的法律”⁴⁶的第 01707/2007 号法律草案的制定。该法律草案目前正处在国会人权和公正委员会的讨论阶段，其宗旨为填补关于战争罪行方面的法律空白（违反国际人道主义法的罪行），并根据这一草案的相关规定对危害人类罪的主要罪行以及种族灭绝罪进行合理定性。⁴⁷

C. 《2006-2010 年第一个国家人权计划》的实施

51. 制定《2006-2010 年国家人权计划》⁴⁸一方面是秘鲁对其在世界人权会议（维也纳，1993 年）承诺的国家义务和对《全国协定》⁴⁹第 28 条国家政策的履行，同时也是秘鲁参加人权理事会竞选时做出的承诺。

52. 在经历了 20 世纪后二十年人权和基本自由遭受严重侵害的艰难局势之后，秘鲁清楚意识到，必须制定全面的政策才能在全国最大程度地有效促进、推广和保护人权。

53. 为实现这一目的，秘鲁通过国家人权理事会开展了一场史无前例的广泛调查和意见征询，期间针对相关筹备事务在全国范围内举行了 18 场公开听证或重点调查，来自全国各公共和私人机构以及社会组织和团体的代表们共计约 2 800 人积极参与其中。应当指出其中 78% 的参与者来自民间社会。

54. 在此背景下，计划认为民主、正义、和平、发展和尊重人权及基本自由是相互依存、相辅相成的。⁵⁰该计划的目的在于把这一观点纳入到所有部门的公共政策中。

55. 尽管截至目前国家人权计划的多项建议已逐步得以贯彻落实，但计划在实际执行过程中一直困难重重。事实上并非所有的参与者都了解这一计划或者将其视作一项日常工作工具。

D. 消除歧视、不平等和排斥现象

56. 本文开头已经提到，秘鲁已经签署了许多反歧视的国际人权文书以及其他一些专门协定。⁵¹从这个意义上说，为履行由此衍生的国际义务，智利已在其能力所及范围内采取了多项旨在消除歧视、从根本上实现人人平等的措施。在国内法律框架中，禁止歧视体现在宪法、⁵²行政法⁵³和刑法⁵⁴三个层面上。

57. 同时，国家人权计划的一项消除歧视的内容就是确定人口中处于弱势地位的人群，即妇女、土著居民、儿童和青少年、老人、移民和艾滋病毒/艾滋病感染者，以便加强措施，保障这些弱势群体的权利。该计划通过行动来推广尊重文化差异的社会风气，以杜绝因种族、宗教、性别或性倾向等原因导致的诽谤或暴力现象。

58. 应当指出《全国协定》（第 11 条国家政策）也强调国家和各派政治力量有义务切实将促进机会平等放在优先发展地位，承认在秘鲁存在各种形式的歧视和社会不平等现象。

59. 接下来将详细介绍在保护上文提到的弱势群体方面已经取得的成就：

1. 妇女权利

60. 现已取得如下成就：

(a) 政治参与权

61. 国内立法已在这方面取得重大进步。妇女参与政治生活是一个循序渐进的过程，1997 年颁布了《市政选举法》，⁵⁵规定候选人名单中女性所占比例不得低于 25%。2001 年在国会竞选的候选人名单中女性所占比例增加到了 30%，同时规定土著和原住民代表所占比例扩大到了 15%。《选举组织法》⁵⁶规定在国会竞选的候选人名单中女性所占比例不得低于 30%，地方选举中也是如此。⁵⁷同样《政党法》⁵⁸也要求在党派领导人选举和普选的候选人名单中女性所占比例不得低于 30%。

62. 2006 年选举的结果表明在政治参与中男女之间的差距已经缩小，有 36 位女性被选举为共和国国会议员，占据了国会 30% 的议员席位。这是秘鲁历史上女性国会议员比例最高的一次。⁵⁹

(b) 免受包括性暴力在内的一切形式的暴力的权利

63. 为严厉打击性侵犯，保护妇女免受侵害，秘鲁修改了刑法中关于性犯罪的规定，⁶⁰加大了对侵犯性自由的犯罪行为的惩罚力度。2007 年 1 月，第 28963 号法律规定对利用服务租赁合同关系、雇佣劳动关系或服务关系，如提供家政服务 etc 关系进行性侵犯的行为施以更严厉的惩罚。

64. 尽管目前预防和惩戒侵害妇女行为的体制和法律措施都十分完备，但是妇女和社会发展部下辖的各妇女援助中心仍不断接到利马和其他各省妇女的报案，登记案件的数量一直居高不下。

(c) 男女机会平等的权利

65. 《2006-2010 年男女机会平等国家计划》（《第二个国家计划》）规定了国家和民间社会联合行动的政策和指导方针。这为开展消除一切形式的性别歧视的活动提供了指导性框架。

66. 同样，最近出台了《男女机会平等法》，⁶¹旨在确保实现男女之间的完全平等。其原则是建立在平等和尊重自由、尊严、安全和生命，以及承认国家的文化多元性和语言多样性的基础之上的。

(d) 性健康和生殖健康权

67. 卫生部已经出台相应措施并采取公共行动来保障生殖健康、规范计划生育服务和孕产妇保健服务、提供避孕信息和方法、扩大综合健康保险对于孕产妇的保障范围等等，重点关注农村地区和城市边缘地区的贫困妇女。⁶²2004 年以来，卫生部还开展了关于性健康和生殖健康的国家卫生战略。

68. 在本报告涵盖的时间段内，秘鲁在制定此类的政策文件方面取得了实质性进展。由性健康和生殖健康委员会制定的《性健康和生殖健康指导手册》以及详细介绍国内现有的所有避孕方法的《计划生育技术标准》就充分证明了这一点。

69. 作为补充，第 453-2006-MINSA 号部长决议将人权、性别平等和跨文化性统一列为健康工作的重点。该决议详细说明了将这 3 个重点纳入各项健康政策、计划、方案和行动的程序。

70. 尽管在这一方面已经取得了实质性的进展，但是秘鲁政府清楚地知道，在与健康相关的许多领域仍需加强行动力度，特别是加强对边远地区的支持和增加人力资源和后勤配置。

2. 土著人民的权利

71. 对秘鲁来说，土著人民的弱势地位仍然需要特别关注。在这个问题上，应当指出《秘鲁政治宪法》第 89 条明确承认农村社区和土著社区存在的合法性以及其法人地位。

72. 秘鲁在《联合国土著人民权利宣言》于 2007 年 9 月 13 日被联合国大会通过前长达十年的谈判过程中所起到的主导作用有力证明了该国在这方面的承诺。

73. 秘鲁清楚，土著人民正处在一个弱势和边缘化的特殊形势，从真相与和解委员会的最终报告中可以明显看出这一点，这份报告指出国内武装冲突的受害者中有 75% 是凯楚阿和阿桑宁卡土著社区。因此，秘鲁政府力求能够赋予土著人民一些必要手段来实现其发展。其中主要涉及以下主要关注领域：

(a) 土地所有权认证和土著及农村社区登记

74. 土著和农村社区在领土权上面临的问题之一就是需要对其土地进行认证，为此已针对政府当局和受益者开办了相应的讲习班，开展志愿者小组和工作组活动，借此明确了属地界限，特别是边境地区的划分和标定。⁶³同时，由非正式产权合法化组织⁶⁴开展了土地所有权认证特别计划，借此改善土著社区的卫生条件并明确其属地划分，2004-2005年期间已有372个农村和土著社区（1 297 366公顷土地）获得了土地认证书。⁶⁵

75. 秘鲁政府已下令对土著人民居住的自然区域进行保护。这项关于领土保护措施的实施得益于第28736号《关于对与世隔绝和刚发现的土著人民和原住民进行保护的律法》⁶⁶的颁布。这项律法的出台使得政府开始重视对受政治和行政承认的土著社区以及那些不愿与外界联系、或者与外界刚刚开始接触的土著社区的属地的保护，相应保护工作正全面开展，由此划定了五块保留地专供土著人民居住。⁶⁷

(b) 跨文化双语教育

76. 秘鲁的现实是多种语言并存，《跨文化双语教育法》使多语言并存现象在教育领域受到合法保护。在教育上实施国家跨文化双语教育政策以及语言文化方案，并由教育部下属的国家跨文化双语教育局⁶⁸负责开展实施。在这一方面，随着土著人民权利的逐步发展，秘鲁规定教职人员在申请低于大学水平的高等教育岗位时，考虑到文化和语言多样性因素，可以在进行地区阶段的个人面试时使用其本民族语言。

(c) 健康和环境

77. 秘鲁承认土著人民需要有一个专门的制度来保护其合法权利，特别是健康权和健康环境权，有时这些权利会受到其居住区域开展的采掘活动的严重侵害。

78. 为此，《全国协定》第19条国家政策——“可持续发展和环境管理”中明确承诺将使公共和私人环境管理制度化，以保护生物多样性、促进自然资源的可持续利用、落实环境保护并促进人口聚居区和城市的可持续发展，这些都有助于改善生活质量，特别是国内弱势群体的生活质量。

79. 在此背景下，秘鲁政府在国家环境委员会、能源和矿产部的协助下建立了一个环境影响评估制度，确保公民参与和多部门协调，并督促各企业遵守环境保护的标准和要求。

80. 在健康问题的特别措施方面，相关部门开展了土著人民健康国家卫生战略，希望借此缩小国内的卫生差距，尊重土著人民自身的文化模式，将跨文化原则引入到卫生领域中来。同时还专门针对土著人民的情况开展了一项综合计划，致力于满足土著人民的健康需求，在卫生服务中引入恰当的文化原则，尊重和保护不同的价值观和风俗习惯。

(d) 参与区域管理

81. 为提高过去在社会上被排挤群体的地位，《宪法》第 191 条规定了各区域理事会以及市政理事会成员组成中女性、农村和土著社区以及原住民代表的最低比例。从这个意义上说，配额制度的使用是以客观合理的理由为依据的，是国家用来保障那些需要采取措施来促进和保障其参与程度的被歧视群体的机制之一。⁶⁹另一个有利于改善和增进土著人民参与区域以及地方管理的重要措施就是制定参与预算，⁷⁰通过这一民主机制使土著代表提出土著人民的需要和要求，以便从公共开支中受益。

3. 残疾人权利

82. 秘鲁已经采取多种措施来实现对各类残疾人进行特别保护，其中最值得一提的就是《残疾人基本法》的颁布，⁷¹其中指出：“本法旨在建立与残疾人保护、保健、劳动、教育、康复、社会保障和预防相关的法律制度，实现《宪法》第 7 条所规定之保障残疾人的发展并融入社会、经济及文化生活”。⁷²在国际范围内，秘鲁是最早签署和批准《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的国家之一。

83. 全国残疾人一体化理事会的成立增强了对这方面的政策管理，该地方公共组织后来并入了妇女和社会发展委员会，更名为残疾人管理总局。⁷³应当指出这一政府部门同时负责对全国的残疾人进行登记，以便对残疾人进行登记和身份认定，并对国内外所有涉及残疾事务的公共和私人机构进行登记。自 2000 年成立后，已对 43 419 名残疾人及 239 家机构进行了登记。⁷⁴

84. 国家特别关注残疾人状况的一个有利证明就是将 2003 年命名为“残疾人权利年”，⁷⁵甚至还宣布 2007-2016 年为“秘鲁残疾人的十年”，⁷⁶以便提升全国对这一问题的认识和反思，并要求全国各部门和各级政府“加快实施相应的计划、方案和行动，使残疾人能够完全融入社会，全面参与社会一切事务”。

(a) 2003-2007 年残疾人机会平等计划

85. 本文件包含的公共政策，旨在创造更多平等参与的机会来发展宽容、尊重权利和自由多样的文化，基本点在于宪法所要求的以公平和团结的原则承认个人尊严和基本权利。

86. 在这一点上，值得注意的是，应当取消国家为智力或身体有缺陷的人士提供的健康和食品保障方案中规定的年龄限制，以便使更多人从中受益。⁷⁷

(b) 公民参与

87. 2006 年进行的大选中，全国选举程序办公室利用各种措施方便残疾人士投票，其中包括在每个投票站点指派负责人员提供帮助、根据残疾类型调整投票台、提供盲文资料、提供轮椅、在投票场所使用特殊标志，此外还在利马以及其他地方选举代表处聘用残疾人士从事选举过程中的各项工作。⁷⁸

(c) 包容教育

88. 包容教育战略旨在将有特殊教育需求的人士也纳入常规教育体系中，不因其残疾缺陷而进行歧视。

89. 针对这种特殊情况，教育部通过了若干法令以确保有特殊教育需求的学生能够到各类包容教育机构和特别基础教育机构就读，享受特别基础教育方案，⁷⁹通过这种方式来促进残疾儿童到公共和私人的常规及特殊教育体系中接受教育的权利。

90. 随后，力争使各特别基础教育机构根据患有严重残疾或多种残疾的学生的需要来制定其组织和运作方式。⁸⁰同样，还促成了照顾有特殊教育需求学生的咨询帮助机构的建立，该机构巡回开展工作，负责为各级各类教育体系的包容教育机构的领导成员和教职人员提供指导和咨询服务。⁸¹

4. 艾滋病毒/艾滋病感染者的状况

91. 在秘鲁，卫生部在国内外各官方机构和非政府组织，如联合国开发计划署、全球抗击艾滋病、疟疾和肺结核基金会以及国家卫生多部门协调员的协助下，⁸²负责开展与艾滋病人和艾滋病毒携带者相关的行动。

92. 同样，2004 年秘鲁开始实施预防和控制性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病国家卫生战略，⁸³制定和规范了制度管理和部门管理的相应组织流程，以期达到树立卫生文明，通过倡导公平公正、公民权利和公民运动的方式预防和控制性传播疾病和艾

滋病毒/艾滋病。其中最重要的成果之一就是制定了性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病多部门战略计划（2007-2011年），⁸⁴其主旨为整合地区和各相关部门力量，协同开展抗击流行病的活动。倡导将领导权和责任转移到地方主要是因为需要确保工作的可持续开展，并将这一问题列为政府的优先发展议程。

93. 在开展意识改造活动问题上，国家和民间社会已开始逐步消除对艾滋病的歧视，树立起必须减轻和根除对艾滋病歧视的意识。2007年12月联合国开发计划署秘鲁办事处、联合国艾滋病规划署和秘鲁新闻理事会在全国开展的一场名为“反对侮辱和歧视艾滋病毒携带者”的运动就有力证明了这一点，这项运动在全国和区域范围内都产生了巨大反响。⁸⁵

94. 同样，在劳动领域也禁止对艾滋病毒/艾滋病感染者携带者进行歧视。第019-2006-TR号最高法令——新的《劳动监察法》实施条例第25条第17款规定对艾滋病毒携带者进行就业歧视的行为严重违反了劳动关系的相关规定。

E. 与国际人权保护体系的关系

95. 出于加强与国际人权保护体系联系的政治意愿，秘鲁已开展实施了一系列措施，执行和落实美洲人权促进和保护体系以及世界人权增进和保护体系内相应机构做出的裁决和建议。

96. 在这个意义上，秘鲁采取的第一步举措就是在2001年通过了第27401号立法决议，重新确立了美洲人权法院管辖权的完全有效性。随后，采取行动执行美洲人权法院的判决，在公开场合就其不当行为进行道歉，⁸⁶与被害人或其家属签署各种友好解决协议，⁸⁷并采取各种措施对侵害人权的行为进行调查和审判，并对相关责任人予以惩治。

97. 秘鲁在加强与美洲人权保护体系联系方面的另一个重要表现就是向美洲人权委员会提交了一项旨在解决委员会受理的100多例待审案件的综合提案，甚至为此在2002年3月组建了一个跨机构工作委员会，负责对美洲人权委员会的建议进行跟踪落实，其主要工作内容就是对被迫失踪案和司法外处决案进行追踪调查，并制定对受害者或其家属的非货币性补偿方案。⁸⁸

98. 在与世界体系的关系方面，2002 年秘鲁公开引入了人权委员会（现称人权理事会）⁸⁹的若干特别程序。同时，正如前文提到的，秘鲁还签署和批准了一系列的国际公约和协议。

99. 但是，尽管在这方面的成绩显著，但是秘鲁很清楚，要进一步加强与国际人权促进和保护体系的关系、改进其相关提案的质量，还需面临诸多挑战。

四、增进和保护人权所面临的挑战及应对方案

100. 上文已经提到，在这十年中秘鲁已经出台了一系列与人权相关的法律法规、计划方案和政策纲领，并且进行了相应的机构体制改革。当前面临的一项重大挑战就是怎样贯彻落实这些法律法规、计划方案和政策纲领，以及怎样将人权观点引入国家和社会的所有领域。毫无疑问，要解决这些问题还有一段很长的路要走。应当承认自 2000 年底至今，秘鲁的人权和基本自由发展到了前所未有的高度。秘鲁希望各国际人权促进和保护体系能够继续在秘鲁应对本报告提出的挑战的过程中做出其应有贡献。秘鲁今后无疑将面临更多挑战（事实上其中一些以及在上文有所提及）。这些挑战大致可分为三类，下面将对其进行详细论述。

A. 巩固全国和解进程

101. 正如真相与和解委员会在其最终报告中指出的那样，和解是指着手修复和重建近几十年来由光辉阵线恐怖主义集团在秘鲁这个危机社会中引发的暴力冲突所破坏和摧毁的秘鲁人民之间的关系。为了这一修复和重建进程的开展，首先必须要了解事实的真相，既要真实记录那些暴力事件，同时也要解释引发这些事件的原因，随后就要开展补救行动，惩治凶手，伸张正义。

102. 通过建立真相与和解委员会、制定和执行综合补偿计划、成立高级多部门委员会、强化补偿委员会工作以及督促监察员办公室执行相关法案，在制度和程序方面取得了实质性进展，不过，有必要通过这些举措来解决相应问题，以满足受害者及其家属的期望。

103. 严重的社会不平等以及全国相当一部分人口处于极端贫困的情况使得这类暴力行为日益激化。秘鲁政府意识到迫切需要采取措施避免历史悲剧的重演，为此必须

改变现状，修复秘鲁人民之间的关系，并使每个公民都意识到其在这一过程中肩负的责任。

104. 和解过程远不止要做到恢复秩序，而是需要建立一个新的基于人格尊严、多元化、多样性权利、团结以及公平正义的共享空间，确保每个人都能充分行使权力。为此，必须根除社会、经济、种族以及其他一切性质的歧视，因为其严重阻碍了和解的艰辛进程。

105. 要达成和解，需要全社会，包括政府、各政治党派、民间社会等主要社会部门的共同参与，且和解需要反映到社会的各个领域。

B. 打击有罪不罚和改革司法行政

106. 20 世纪后期，秘鲁境内暴力活动猖獗，人权和国际人道主义法遭到严重侵害，保证此类事件不再发生的一个重要举措就是通过建立一个独立、现代、高效、透明、遵纪守法和巩固的司法行政体系来打击有罪不罚现象。这一体系能有效保护基本人权，确定政府部门行使职权的界限，并确保全体公民都能参与其中。

107. 许多机构已对秘鲁司法体系的状况进行了评估，认为其在经济、地理、语言和文化方面存在诸多局限性，这对实现公平正义极其不利。同时，尽管司法监督办公室不放弃其根除各种司法腐败现象的决心，但是对司法服务缺陷和不足的不满还是使得公众对于一些司法部门产生了不信任情绪。很多时候这种不满情绪使得当事人铤而走险，使用武力来解决矛盾冲突或需要。⁹⁰

108. 秘鲁曾多次尝试解决这一问题。最近一次尝试是由司法行政全面改革专门委员会⁹¹进行的，该委员会于 2004 年提出了一项“司法行政全面改革国家计划”。在其建议中特别指出，正如真相与和解委员会建议的那样，应当对负责起诉侵犯人权罪的高等法庭和法官执行特别制度。

109. 经过无数次提案，尽管存在一些分歧，但是最终国家与民间社会达成了共识，一致认为需要对司法行政体系进行全面改革。对此，相应的政府领导机构开始研究怎样才能更好地落实司法行政全面改革专门委员会通过的国家计划，认为由于这一计划没有被列入国家的优先发展议程、相关部门缺乏共识（改革不仅涉及司法部门）以及改革缺乏政治领导严重阻碍了改革的有效进行，致使改革效果不明显。改革应

当明确司法行政部门的权限范围和职能，以免造成对其管辖权的混淆，不能正确区分普通犯罪和职务犯罪。⁹²

C. 发展所面临的挑战、社会排斥以及以人权为中心的必要性

110. 秘鲁正处在一个经济增长和发展的重要阶段，这要归功于一系列内外因素的影响。秘鲁的投资增长幅度达到了近几十年的最高水平。然而，并不是所有的社会成员都能够享受到繁荣发展的成果。毋庸置疑，这是秘鲁民主执政所面临的一个严峻挑战：以事实证明民主制对每个公民的生活都有积极影响；在民主制下公民不仅享有最大程度上的基本自由——这一成果本身的价值无法估量，而且公民可以享有越来越多的经济和社会权利。

111. 为此，秘鲁政府各部门在全国范围内陆续开展了各种方案和行动，以消除这些差距。这些方案在 2007 年已耗资 32 亿索莱尔，而 2008 年至今已耗资达 45 亿之多。⁹³ 这些方案主要有：

国家增长战略。其战略目的为，本着以人权为中心、保护人力资本、实现社会发展和认真负责的原则，通过多部门干预和财政预算拨款，实现到 2011 年将 6 岁以下处于营养供应不足和贫困处境的儿童的营养不良比例降低 9 个百分点。目前这一战略正处在执行阶段。在第一阶段将有 21.9 万儿童受益，第二阶段的受益儿童人数为 48 万。

同心协力计划。通过这一计划给目标家庭每户 100 索莱尔的经济奖励资金，供其自由支配，目的是抗击慢性儿童营养不良和极端贫困。受益家庭承诺满足一定的要求条件，即保证孩子到学校接受教育和接受定期体检。2007 年这一计划的覆盖面已达 14 个部门，惠及 372 918 户家庭。

综合健康保险。为没有健康保险的秘鲁公民提供健康保障，优先照顾处于贫困和极端贫困状况的弱势人群。2007 年 1 月-12 月间，共有 21 537 406 人从中受益。

112. 这些措施，以及在卫生、建设、就业等领域采取的其他措施，表明秘鲁政府在尊重和满足人们群众的基本需要的前提下促进经济增长的决心。但是，作为一个贫困和极端贫困人口比例较高的国家，要实现这一点是一项复杂的任务，秘鲁政府对此有充分的认识。

113. 近年来采掘活动在秘鲁境内的一些地区呈加速增长趋势——其中大多是在落后地区进行开采和挖掘。很多时候开采区附近的居民并没有从中受益，相反，这些新兴产业反而在某种程度上侵害了他们的权利，如健康环境权。由此在那些政府干预力度不够的较偏远地区引发了一系列的地方性社会矛盾。那些直接被牵涉其中的企业往往不会通过人权方法来解决问题。

114. 为应对这一问题，目前正加紧部署安排，尽快筹建环境部，⁹⁴负责制定国家环境管理制度，巩固各项计划、项目和方案，并接替当前超越其他国家机构，负责国家环境政策和事务的领导机构——国家环境委员会的工作。⁹⁵

115. 除上述重要措施之外，还应当加大工作力度，以求平衡促进私人投资方面的政策与尊重基本权利和环境保护政策之间的关系。

五、技术合作协定和展望

116. 如前所述，本世纪初开始秘鲁在人权和基本自由方面已取得实质性进展。秘鲁政府清楚知道，今后几年在落实已制定的法律法规和政策措施、巩固现有制度并在国家和社会各部门、各领域建立人权文化方面将面临许多重大挑战。美洲人权促进和保护体系以及世界人权促进和保护体系都陪伴秘鲁走过了这一过程。秘鲁政府对此做出了高度评价并希望人权理事会以及联合国人权方案的其他相关机构能够继续陪伴秘鲁在这条前途未卜的既定道路上前行。

117. 在世界人权促进和保护体系中，秘鲁还有若干尚待解决的问题。其中一个突出问题就是秘鲁向一些条约组织提交报告的进度缓慢。秘鲁政府承诺会尽快提交这些报告。另一方面，秘鲁是《禁止酷刑公约任择议定书》的缔约国之一，该《任择议定书》规定应建立一个国家预防机制。在这方面，秘鲁重申，一定会遵照《任择议定书》的规定义务建立一个独立、高效的预防酷刑机制。此外，秘鲁承诺将继续制定相应的国家政策来促进、保护和尊重人权，并特别承诺一定会贯彻落实根据 1993 年的维也纳行动计划中规定的方针所制定的全国人权计划。

2008 年 3 月 26 日

11 时

注

¹ Para mayor información ver en la Sección III.A del presente documento.

² Esa experiencia propició la aprobación de la Ley 27365 (05/11/2000) que elimina la Reelección Presidencial Inmediata.

³ Para mayor información ver en la Sección III, párrafos 25 y 26.

⁴ Ver resolución CDH 5/1, decisión CDH 6/102 y las directrices contenidas en el documento A/HRC/6/L.24.

⁵ Estas garantías del artículo 200 de la Constitución son: la Acción de Hábeas Corpus que vela por el respeto al derecho de libertad individual y derechos conexos, la Acción de Amparo que vela por los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los que protege la Acción de Hábeas Data, la cual comprende el derecho a la información y a la intimidad. En tanto que la Acción de Inconstitucionalidad y la Acción Popular proceden contra las normas con rango de ley que contravengan la Constitución y contra las normas de rango inferior que cometan infracción de la Constitución y de la ley, respectivamente.

⁶ Creado con Decreto Supremo 012-86-JUS (06/09/1986), presidido por Justicia e integrado por los sectores de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Mujer y Desarrollo Humano, Educación, Salud, así como un representante del Poder Judicial y otro del Ministerio Público. La Defensoría del Pueblo y representantes de la sociedad civil participan como instituciones observadoras.

⁷ El reglamento vigente fue aprobado por Decreto Supremo 015-2001-JUS (27/04/2001) en el que se considera una Secretaría Ejecutiva que considera 3 órganos: la Dirección de Promoción y Difusión de los Derechos Humanos, la Secretaría Especializada de Gracias Presidenciales, y la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de Procedimientos Internacionales.

⁸ Proyecto Educativo Nacional al 2021. Propuesto por el Consejo Nacional de Educación y asumido como desarrollo de la décimo segunda política de Estado por el Foro del Acuerdo Nacional. Aprobado como política de Estado por Resolución Suprema 001-2007-ED (06/01/2007).

⁹ Tales como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (PIO) 2006-2010, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAI) 2002-2010, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

¹⁰ Las Estrategias Sanitarias son: de inmunizaciones; de enfermedades metaxénicas y otras transmitidas por vectores (malaria, dengue, bartonelosis, entre otras); de infecciones de transmisión sexual y de VIH-SIDA; de tuberculosis; de salud sexual y reproductiva; de enfermedades no transmisibles (hipertensión, diabetes, cáncer, salud renal, entre otras); de accidentes de tránsito; salud de los pueblos indígenas (existe un plan integral orientado a los pueblos indígenas); alimentación y nutrición saludable; salud mental y paz; de salud bucal; de salud ocular y prevención de la ceguera.

¹¹ Tanto la legislación interna como las disposiciones y lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo.

¹² Consta de una Cámara única integrada por ciento veinte congresistas que se eligen por un período de cinco años.

¹³ Para desarrollar su labor, el Congreso cuenta con Comisiones ordinarias y especiales como: Comisión de Justicia y Derechos Humanos, Comisión de Mujer y Desarrollo Social, Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos, Ambiente y Ecología y Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte, entre otras.

¹⁴ El Defensor del Pueblo actúa con total independencia en el cumplimiento de sus funciones sin más limitaciones que la Constitución y su Ley Orgánica. Es elegido por el Congreso y entre sus funciones están: la investigación de los hechos o situaciones que, generados por la administración de servicios públicos, pudieran estar afectando los derechos de los usuarios, la elaboración de informes sobre temas de especial trascendencia, la intervención en procesos constitucionales con el fin de defender los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional, la promoción de procedimientos administrativos en representación de una o varias personas, para la defensa de los derechos fundamentales y constitucionales, el ejercicio de la iniciativa legislativa, la promoción de la firma, ratificación, adhesión y difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos así como la adecuación de la legislación y las prácticas nacionales a lo previsto en dichos tratados, la emisión de pronunciamientos institucionales sobre temas de interés general cada vez que lo considere necesario.

¹⁵ En 1995, el Congreso peruano aprobó la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

¹⁶ Artículo 162 de la Constitución Política del Perú. Cabe mencionar que en 2006 la Defensoría del Pueblo atendió 85,658 casos entre consultas petitorios y quejas.

¹⁷ La Defensoría del Pueblo ha emitido hasta la actualidad 133 informes defensoriales en los que se han tratado diversos temas de trascendencia como: la reforma de la justicia militar en el Perú; derechos humanos y el sistema penitenciario; la aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos; derechos de sufragio de las personas con discapacidad; libertad de expresión en el Perú; la desaparición forzada de personas en el Perú; ejecuciones extrajudiciales; ceses colectivos irregulares; violencia familiar; balance luego de la Comisión de la Verdad; sistemas de pensiones; pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial; situación de los adolescentes infractores; el estado frente a las víctimas de la violencia, entre otros.

¹⁸ El sistema de administración de justicia comprende: la Corte Suprema, Cortes Superiores, Juzgados Especializados y Mixtos, Juzgados de Paz Letrados y Juzgados de Paz. Existen 29 circunscripciones judiciales con una Corte Superior en cada una de ellas. Las Cortes Superiores cuentan con Salas Superiores Especializadas o Mixtas

¹⁹ La Constitución peruana establece en su artículo 50° que el Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano independiente encargado de la selección y el nombramiento, mediante concurso público, de fiscales y jueces.

²⁰ Mediante Resolución Administrativa 170-2004-CE-PJ de fecha 17 de setiembre de 2004 se crea la Sala Penal Nacional con competencia en derechos humanos.

²¹ La Fiscalía Superior Penal Nacional, creada mediante Resolución 1645-2004-MP-FN (22/10/2004), es un ente corporativo que comprende cuatro Despachos Superiores Colegiados con competencia funcional para los casos de Terrorismo, Crímenes de Lesa Humanidad, Violación de Derechos Humanos y delitos conexos. En la actualidad, éstas junto con la antigua Fiscalía Provincial Especializada en desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, suman un número de cinco. Asimismo la Fiscalía especializada en Ayacucho se ha convertido en Fiscalía Supraprovincial. Fortaleciendo ésta función integradora especializada del Subsistema Nacional, con Resolución 1602-2005-MP-FN (11/08/2005) se han incorporado a éste subsistema, Fiscalías provinciales que además de sus carga procesal, son competentes para conocer crímenes de Lesa Humanidad, delitos de violación a los Derechos Humanos y conexos. Con esta resolución se dispuso ampliar la competencia de la Fiscalía Superior Penal Nacional para conocer además, los delitos contra la humanidad previstos en los capítulos I, II, III del título XVI del Código Penal (Genocidio, tortura, desapariciones forzadas) y de delitos conexos.

²² Art. 202° de la Constitución Política del Perú, Art. 1° Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 28301. Sus siete miembros son elegidos por el Congreso de la República por un período de cinco años. Los Magistrados del Tribunal Constitucional no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna entidad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. También gozan de inmunidad. No pueden ser detenidos ni procesados sin autorización del Pleno del propio Tribunal, salvo flagrante delito (artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

²³ Entre los derechos que no están explícitamente nombrados en la Constitución Política del Perú, pero que son derechos plenamente reconocidos derivados de la obligación estatal de proteger los derechos fundamentales y de la tutela jurisdiccional, son el derecho a la verdad, derecho a prestaciones de salud, derecho a la pensión, derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, entre otros.

²⁴ El Acuerdo Nacional (2002) representó un gran esfuerzo mediante el cual las autoridades y las principales fuerzas políticas del país elaboraron un documento base para la consolidación democrática y la afirmación de la identidad nacional, entre otros. En ese sentido, está constituido por 31 Políticas de Estado cuyos objetivos, en líneas generales son, contribuir a la transición y fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, promover la lucha contra la pobreza, elevar la competitividad del país, alcanzar la estabilidad necesaria para lograr un crecimiento con equidad, crear e institucionalizar un cultura de diálogo democrático y generar un crecimiento económico.

²⁵ El Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (09/04/2001); la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (30/08/2001); el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional (10/11/2001); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (13/02/2002); los Protocolos Opcionales a la Convención sobre Derechos del Niño sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados y, sobre la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil (08/05/2002); la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (11/08/2003); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (14/09/2005); el Protocolo Facultativo a la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aún no entra en vigor).

²⁶ Por su importancia intrínseca y por guardar relación con la reforma del sistema de administración de justicia, la lucha contra la impunidad se tratará en una sección aparte. Ello no significa que no se reconozca que la lucha contra la impunidad constituye otro componente esencial del proceso de verdad y reconciliación en el Perú.

²⁷ Mediante Decreto Supremo 065-2001-PCM (04/06/2001).

²⁸ Discurso del Presidente de la CVR Dr. Salomón Lerner, en la ceremonia de entrega del Informe Final de la Comisión de la Verdad.

²⁹ Primera etapa (primer semestre de 2001) se levantó información de campo de 1,938 centros poblados afectados de los departamentos más convulsionados durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000 (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín, Puno y Huánuco). Segunda etapa (octubre-diciembre 2002) se registraron 934 centros poblados afectados de los departamentos de Ancash, Cajamarca, La Libertad, Piura, Pasco, Lima, Ucayali, San Martín y la provincia de Satipo en Junín. Tercera etapa (primer semestre del 2003) se orientó a nominar a las víctimas de la primera etapa del Censo, de los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín, Puno y Huánuco. Cuarta etapa (Censo por la Paz 2006, abril-setiembre de 2006) se orientó a levantar información de aquellos centros poblados afectados donde las anteriores etapas del Censo por la Paz no habían llegado. Se registró información de 2,057 centros poblados afectados de los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huancavelica, Pasco, Junín, Huánuco, San Martín y Ucayali. Este trabajo se realizó por encargo de la CMAN (ver Sección III, párrafo 39), en el marco de aplicación del Plan Integral de Reparaciones.

³⁰ Conforme al citado dispositivo legal (Ley 28592), se considera víctima a aquella persona o grupo de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan las normas de derechos humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el período comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. Al respecto, señala expresamente en su artículo 4 que no son consideradas víctimas y por ende no son beneficiarios de los programas a que se refiere la Ley, los miembros de organizaciones subversivas. Este artículo ha suscitado un agudo debate a favor y en contra, lo cual refleja la enorme sensibilidad que aún despierta el capítulo de violencia que vivió el Perú y las diferentes interpretaciones que existen sobre el mismo.

³¹ El PIR está compuesto por programas en materia de educación, salud, reparación colectiva, entre otros, considerando como beneficiarios individuales a los familiares de las víctimas desaparecidas o fallecidas, lo cual comprende al cónyuge, conviviente, hijos o padres de la víctima.

³² Mediante Decreto Supremo 015-2006-JUS (05/07/2006).

³³ Los objetivos del PIR son reconocer y acreditar la calidad de víctimas de quienes sufrieron la violación de sus derechos humanos durante el período de violencia; implementar acciones para la restitución y ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las víctimas del proceso de violencia; contribuir a la recuperación de las condiciones, capacidades y oportunidades de desarrollo personal perdidas por las víctimas como consecuencia del proceso de violencia y reparar o compensar los daños humanos, sociales, morales, materiales y económicos causados por el proceso de violencia en las personas, familias, comunidades y poblaciones indígenas afectadas.

³⁴ El CR está integrado por seis miembros provenientes del sector empresarial, sociedad civil y Fuerzas Armadas.

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

³⁶ Informe Anual del Consejo de Reparaciones (2007).

³⁷ Dentro de sus funciones pueden resaltarse las siguientes: Diseñar la política nacional de paz, reconciliación y reparación colectiva para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros; coordinar el cumplimiento de las políticas públicas específicas para el cumplimiento de los objetivos de paz, reconciliación y reparación colectiva; promover la cooperación y la colaboración de la sociedad civil en el logro de los objetivos de paz, reconciliación y reparación colectiva y establecer y mantener vinculaciones con organismos internacionales de derechos humanos con la finalidad de procurar cooperación técnica internacional.

³⁸ El Nuevo Sol se cotiza a 2.85 soles por dólar americano en promedio.

³⁹ Los efectos de esta declaración son los mismos que los de la declaración judicial de muerte presunta.

⁴⁰ Artículo 43 de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁴¹ Con el retorno de la democracia se emitieron las Leyes 27362 y 27367, que dejan sin efecto la homologación de los magistrados provisionales en el Poder Judicial y el Ministerio Público y, desactiva las Comisiones Ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público creadas a instancia del Poder Ejecutivo.

⁴² El Acuerdo Nacional ya citado estableció en su Política de Estado 28 la "Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial".

⁴³ Dichos pronunciamientos fueron realizados en las sentencias de fondo y de interpretación de sentencia emitidas en el Caso Barrios Altos el 14 de marzo y el 3 de septiembre de 2001 respectivamente.

⁴⁴ Resolución de Fiscalía de la Nación 815-2005-MP-FN (18/04/2005).

⁴⁵ Entre los fallos sobre la no aplicación de las leyes de amnistía destacan: Villegas Namuche (18/03/2004), Vera Navarrete (09/12/2004) y Martín Rivas (29/11/2005) entre otras.

⁴⁶ El proyecto de ley recoge el proyecto preparado por la Comisión Especial Revisora de Código Penal creada por Ley 27837. Dicha Comisión estuvo encargada de revisar el Código Penal, las normas modificatorias y la adecuación a los delitos previstos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y demás instrumentos internacionales pertinentes.

⁴⁷ El Perú respalda la plena vigencia del Estatuto de Roma y por tanto, consciente de la necesidad de brindar las facilidades necesarias a la Corte Penal Internacional para el desempeño de sus funciones, introdujo en el nuevo Código Procesal Penal (2004) normas relativas a Cooperación Judicial Internacional con mención expresa a la cooperación con la Corte Penal Internacional.

⁴⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo 017-2005-JUS publicado el 11 de setiembre de 2005.

⁴⁹ Mediante ésta el Estado se compromete a adoptar medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzando el respeto irrestricto a los derechos humanos y asegurando la sanción a los responsables de su violación.

⁵⁰ Por consiguiente el PNDH está guiado por el principio rector del consenso social: adoptado con carácter de política de Estado que trasciende la acción limitada de un gobierno; refleja el compromiso ético político del Estado para que su formulación e implementación sea de carácter participativo; asume como marco de referencia los compromisos internacionales derivados de las normas internacionales y de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario ratificados por el Perú así como las normas constitucionales; toma en cuenta las recomendaciones formuladas por los distintos mecanismos del Sistema Internacional de promoción y protección de los derechos humanos; asume como marco de referencia político ético los componentes del Acuerdo Nacional y las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación; nace del reconocimiento y respeto del carácter pluricultural, multiétnico y plurilingüe del Estado y la Nación peruana.

⁵¹ **La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, la Convención Internacional sobre la Represión y Castigo del Crimen del Apartheid, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará), entre otros.**

⁵² El inciso 2 del artículo 2 de la Constitución señala que: “Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Asimismo, se indica en el inciso 19 del mismo artículo el derecho: “A su identidad étnica y cultural (...)”.

⁵³ Cabe destacar, por ejemplo la Ley 27049, Ley que precisa el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados en el consumo (28/12/1998), con la que se busca proteger los intereses económicos de los ciudadanos, mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial. Toda persona que sienta que su derecho como consumidor ha sido afectado puede recurrir a la Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

⁵⁴ Las sanciones penales por actos de discriminación se detallan en el artículo 323 del Código Penal que señala, además como agravante, que el acto sea cometido por funcionarios públicos.

⁵⁵ Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales (26/09/1997).

⁵⁶ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones la cual fue modificada por la Ley 27387 (27/12/2000).

⁵⁷ Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales (25/03/2002).

⁵⁸ Ley 28094, Ley de Partidos Políticos (01/11/2003)

⁵⁹ Informe Anual 2006 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH).

⁶⁰ Ley 28963 que modifica el artículo 170 del Código Penal (05/04/2006).

⁶¹ Ley 28983, Ley de igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (12/03/2007).

⁶² Décimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo (enero-diciembre 2006).

⁶³ Realizados por el MIMDES a través de su órgano especializado la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuanos.

⁶⁴ El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) es el ente rector de diseñar de manera integral la formalización de la propiedad a nivel nacional.

⁶⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Compendio Estadístico Anual 2006.

⁶⁶ Ley N° 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial de fecha 24 de abril de 2006.

⁶⁷ Por mandato de Ley se encuentran en proceso de categorización, acorde a lo que ordena el Decreto Supremo 008-2007-MIMDES, Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento o Contacto Inicial publicada el 05 de octubre de 2007.

⁶⁸ Ministerio de Educación del Perú.

⁶⁹ Informe de la Defensoría del Pueblo “La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006”,

⁷⁰ El Presupuesto Participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, el destino de los recursos, teniendo en cuenta los Objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional.

⁷¹ Ley 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad (18/12/1998).

⁷² El artículo 7 de la Constitución Política del Perú establece que “La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad”.

⁷³ Mediante Decreto Supremo 006-2007-MIMDES (publicado el 22 de junio 2007) que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES.

⁷⁴ Registro Nacional de Personas con Discapacidad – Octubre 2007.

⁷⁵ Decreto Supremo 049-2002-PCM (07/06/2002).

⁷⁶ Decreto Supremo 015-2006-MIMDES (publicado el 13/12/2006).

⁷⁷ Ley 2775, Ley que elimina la Discriminación de las Personas con Discapacidad por Deficiencia Intelectual y/o Física en Programas de Salud y Alimentación a cargo del Estado (07/06/2002).

⁷⁸ Informe Anual 2006 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH).

⁷⁹ Mediante Resolución Ministerial 0054-2006-ED (31/01/2006).

⁸⁰ Mediante Resolución Directoral 0354-2006-ED (publicada el 01 de junio de 2006).

⁸¹ Informe Anual 2006 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH).

⁸² La Coordinadora Nacional Multisectorial en Salud (CONAMUSA) es un organismo de coordinación constituido por representantes del Estado, la cooperación internacional bilateral y multilateral, la sociedad civil y las organizaciones de personas directamente afectadas por el VIH/SIDA, Tuberculosis y Malaria en el país.

⁸³ Resolución Ministerial 771-2004-MINSA (27/07/2004).

⁸⁴ Aprobado con el Decreto Supremo 005-2007-SA (publicado 03 de mayo de 2007).

⁸⁵ Para mayor información ver web: www.pnud.org.pe

⁸⁶ Casos Barrios Altos, Durand y Ugarte, Luis Alberto Cantoral Benavides, Yehude Simon, Leonor La Rosa, Mariela Barreto, General Rodolfo Robles, indultados inocentes, entre otros.

⁸⁷ Casos Barrios Altos, Durand y Ugarte, Leonor La Rosa, Mariela Barreto, entre otros.

⁸⁸ La Comisión Interinstitucional estuvo conformada por representantes de los sectores de Justicia (quien la presidió), Defensa, Interior, MIMDES (entonces PROMUDEH), Salud, Educación, Relaciones Exteriores, Poder Judicial, Ministerio Público, así como por representantes de la sociedad civil y de la Asociación de Familiares de Desaparecidos.

⁸⁹ A la fecha se ha recibido la visita de los Relatores Especiales de Vivienda, Salud (en dos oportunidades) y Migrantes. Así como del Grupo de Trabajo sobre Mercenarios.

⁹⁰ Extraído de “De la Exclusión a la Confianza mediante el Acceso a la Justicia”. PNUD-MINJUS, julio de 2001 y, del Informe Defensorial 109, noviembre de 2006.

⁹¹ Creada con Ley 28083 (04/10/2003) con representantes del Estado y la sociedad civil.

⁹² El 11 de enero de 2008 se publicó la Ley 29182, Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial que generó debate y preocupación. Sectores de la sociedad civil consideran que esta ley contraviene sentencias del tribunal constitucional sobre la materia. Se espera que la controversia se resuelva por los cauces democráticos e institucionales establecidos.

⁹³ Declaraciones del Presidente del Consejo Directivo del Programa Juntos, señor Iván Hidalgo, a la Revista Caretas 2019 (19/03/2008).

⁹⁴ La Resolución Ministerial N° 025-2008-PCM dispuso la creación de un Grupo de Trabajo Multisectorial a fin de presentar una propuesta para un Ministerio del Ambiente.

⁹⁵ Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos y Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), adscrito al Ministerio de Agricultura, Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud, Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) del Ministerio de Agricultura, las Direcciones Generales de Medio Ambiente de los Viceministerios de Industria y de Pesquería del Ministerio de la Producción.
