


Resumen y recomendaciones clave



“Yo quiero ser una ciudadana
como cualquier otra”

Obstáculos para la participación política de personas con discapacidad en Perú



Perú no cuenta con un sistema para ayudar a personas con discapacidad a tomar sus propias decisiones. Ante la ausencia de un mecanismo de esa naturaleza, los familiares de personas con discapacidad como Vanya (segunda desde la derecha) procuran obtener la interdicción, ya que perciben que es el único medio contemplado por el derecho peruano para proteger sus bienes o intereses jurídicos.

La Convención [sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad] dice que tenemos igual reconocimiento como persona antes la ley. Tengo el derecho a votar. Tengo el derecho a trabajar. No es decisión de otra persona.

MARÍA ALEJANDRA VILLANUEVA, JOVEN CON SÍNDROME DE DOWN,
SOCIEDAD PERUANA DE SÍNDROME DOWN, ENERO DE 2012

Perú fue uno de los primeros países del mundo en convertirse en parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) en 2008. Este paso reflejó su compromiso de asegurar igualdad de derechos para todas las personas con discapacidad, incluido el derecho a la participación política, que comprende a su vez el derecho a votar, a postularse a cargos públicos y a participar en decisiones sobre asuntos públicos.

Perú ha acogido la protección de los derechos de personas con discapacidad en un amplio espectro de leyes internas y políticas públicas. La Ley General de la Persona con Discapacidad de Perú, sancionada en 1999, crea un Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad encargado de formular políticas públicas sobre este tema. La ley de 1999 también exige a la Defensoría del Pueblo designar a un defensor especializado en la promoción de los derechos de las personas con discapacidad, y establece que los gobiernos municipales y regionales deberán crear oficinas para apoyar la inclusión de personas con discapacidad en las decisiones que se adoptan en el ámbito local. El Congreso,

los organismos gubernamentales y la sociedad civil han participado en reformas legales y de políticas que procuran asegurar la adecuación de las leyes nacionales a las disposiciones de la CDPD, incluidas aquellas sobre el derecho a la participación política de personas con discapacidad, así como la asignación de presupuestos específicos para impulsar tales reformas.

No obstante, pese a haber ratificado la CDPD y adoptado numerosas disposiciones legales progresivas sobre derechos de personas con discapacidad, aún se encuentran vigentes en Perú otras leyes y políticas que podrían impedir que personas con discapacidad, especialmente de tipo



intelectual o psicosocial, ejerzan derechos fundamentales como el derecho a voto.

El informe documenta los obstáculos legales, físicos, de comunicación y de actitud que se interponen a la posibilidad de que personas con distintas discapacidades ejerzan su derecho a la participación política igual que cualquier otro miembro de la sociedad. También analiza el modo en que las restricciones a la capacidad jurídica afectan particularmente a las personas con discapacidades intelectuales o psicosociales en el ejercicio de una amplia gama de derechos, incluido el derecho a poseer o heredar bienes, gozar de un empleo o representar legalmente a sus hijos.

Imagen de un documento nacional de identidad, el cual es necesario para votar y realizar distintas transacciones financieras, como abrir una cuenta bancaria. Human Rights Watch entrevistó a personas con discapacidad que no habían podido obtener esta identificación o que habían recibido una con la indicación “discapacidad mental” y sin designación de mesa de sufragio.

Entre julio y noviembre de 2011, Human Rights Watch entrevistó a 65 personas con discapacidad o familiares de estas, así como a más de 35 representantes de organizaciones de personas con discapacidad, especialistas en derecho, legisladores y funcionarios gubernamentales en tres regiones de Perú (Lima, Cusco y Puno). Estas regiones fueron



María S., madre de Javier, un joven de 22 años con una discapacidad intelectual leve, nos contó la experiencia de su hijo en el banco, donde le pidieron su documento de identidad. “Verifican el número de votación y el holograma. Si no hay holograma, es como si los ignoraran... su capacidad como adulto, como persona”.



Marcelino, padre de tres jóvenes con discapacidad intelectual, muestra los documentos de identidad de sus hijos, todos marcados con la indicación “discapacidad mental”.

elegidas en función de su diversidad geográfica y demográfica (que incluye a personas de comunidades rurales o indígenas) y debido a que en ellas existen organizaciones activas que trabajan con personas con discapacidad que se ofrecieron a realizar gestiones para facilitar las entrevistas.

Human Rights Watch dialogó con varias personas con discapacidad que ya habían sido declaradas interdictas o que estaban en riesgo de quedar sujetas a interdicción, un procedimiento legal establecido en el Código Civil de Perú por medio del cual la autoridad judicial declara la incapacidad absoluta o relativa de una persona para hacerse cargo de su persona y patrimonio, y designa para actuar en su representación a un tercero curador, lo cual supone en la práctica la suspensión de los derechos civiles.

Perú no cuenta con un sistema para ayudar a personas con discapacidad a tomar sus propias decisiones. Ante la

ausencia de un mecanismo de esa naturaleza, los familiares de personas con discapacidad procuran obtener la interdicción, ya que perciben que es el único medio legal contemplado por el derecho peruano para proteger sus bienes o intereses patrimoniales, incluido el derecho a percibir una pensión o los beneficios de seguridad social.

El proceso de interdicción establecido en el Código Civil peruano es incompatible con las obligaciones asumidas por el gobierno en la CDPD, que dispone que las personas con discapacidad “tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida”. El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha instado a todos los Estados miembros a asegurar el reconocimiento de la capacidad legal de todas las personas, incluidas aquellas



(arriba) Miembros de FEDEPRODDIS se reúnen en el centro de la ciudad de Cusco luego de una manifestación sobre los derechos de personas con discapacidad.

(derecha) Aquiles Delgado Cosio, presidente de la FEDEPRODDIS, ha trabajado con organizaciones locales de personas con discapacidad en toda la región para lograr que se sumen a los procesos participativos de elaboración de presupuestos.

con discapacidad, adoptando medidas tales como reemplazar la interdicción y otras prácticas similares por un sistema de asistencia para la toma de decisiones. El Comité de la CDPD, que se encarga de supervisar la implementación del tratado, además ha exhortado al gobierno peruano a “derogar la práctica de la interdicción judicial”.¹

¹ Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 35 de la Convención, Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Perú”, CRPD/C/PER/CO/1, 20 de abril de 2012, párr. 25





Claudia (izquierda), una joven de 24 años con síndrome de Down, junto a su madre Gina. Claudia votó en las elecciones municipales y presidenciales de 2010 y 2011. Según la ley peruana, si se declara su interdicción judicial, un proceso por el cual se determinaría su incapacidad jurídica y se le designaría un tutor legal, perdería su derecho a votar.





Javier Díez Canseco es uno de cinco legisladores con discapacidad que ocupan una banca en el Congreso de la República.



Wilfredo Guzmán, presidente del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), se postuló a las elecciones legislativas de 2011.



Susana Stiglich, defensora de la comunidad de personas sordas, dijo a Human Rights Watch que los obstáculos a la comunicación limitaban las posibilidades de estas personas de postularse a elecciones: “Creo que son pocas las personas sordas que quieren ser candidatas a cargos públicos, ya que existen muchas limitaciones”.



En octubre de 2011, miembros de SENSE International Perú, una ONG que trabaja con personas sordociegas, organizó una marcha hasta la sede del gobierno municipal de San Borja, Perú, en reclamo por sus derechos. Esta fue la primera vez que miembros de la comunidad de sordociegos participaron en una acción de incidencia política.

Las personas con discapacidad en Perú también enfrentan obstáculos en la obtención del documento nacional de identidad, un medio de identificación importante para todos los ciudadanos de Perú. La tenencia de un documento nacional de identidad (DNI) donde conste el cumplimiento de la obligación electoral o bien la eximición del deber de voto resulta indispensable para llevar a cabo trámites civiles, comerciales, administrativos y judiciales. Sin este documento, los peruanos enfrentan escollos en prácticamente todos los ámbitos de la vida, como viajar, trabajar, poseer o heredar bienes, abrir cuentas bancarias, acceder al sistema de atención de la salud, contraer matrimonio o representar legalmente a sus hijos. También se les dificulta acceder a los beneficios de seguridad social brindados por el gobierno.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), una de las tres instituciones independientes con mandato constitucional para coordinar y llevar a cabo elecciones, y la Defensoría del Pueblo han iniciado campañas nacionales desde 2004 destinadas a proteger los derechos a la identidad y la ciudadanía de personas con discapacidad (entre otros sectores marginados de la población), que incluyeron la provisión de documentos de identidad en forma gratuita. A pesar de estas campañas, algunas personas con discapacidad, especialmente aquellas que viven en zonas rurales o que han estado internadas en instituciones por largos periodos, aún no tienen documentos de identidad, lo cual les niega visibilidad como ciudadanos. De hecho, algunas personas con discapacidad que fueron admitidas en estas instituciones cuando no contaban con documentos de identidad han sido durante años identificadas como “N.N.” (ningún nombre), y recae en el personal de los hospitales la decisión de asignarles un nombre. En noviembre de 2011, el RENIEC creó un grupo de trabajo gubernamental para analizar la privación de derechos que resulta de la condición de indocumentado, y lanzó una campaña para entregar a



María Alessandra (izquierda), una joven de 21 años con discapacidad intelectual leve, y su madre Lourdes. María Alessandra fue una de las más de 23,000 personas con discapacidad de Perú que fueron excluidas del padrón electoral durante las elecciones municipales y presidenciales de 2010 y 2011 como resultado de una política anterior del gobierno.





Irma Quispe Meseco, fundadora de la Asociación de Personas con Discapacidad en el distrito de Chinchero, Cusco, afirmó que en zonas rurales como la suya algunas personas con discapacidad no podían votar porque no tenían documentos de identidad, pese a los esfuerzos del gobierno por resolver el problema de la indocumentación de personas con discapacidad.



Fotografía de Juan Manuel, quien tras residir en una institución durante 17 años actualmente vive en la comunidad con el apoyo de una organización llamada HANOPREM. Mientras permaneció en la institución no pudo ejercer su derecho a voto.

personas que viven en instituciones documentos de identidad donde se indica el respectivo grupo de votación. Quienes tengan un documento de identidad donde conste el grupo de votación podrán participar en los sufragios.

La ley dispone que las personas con discapacidad pueden optar por incluir información sobre su discapacidad en su documento de identidad. Muchas personas con discapacidad dijeron a Human Rights Watch que preferían no incluir estos datos, ya que eso podría exponerlas a la posibilidad de discriminación en función de su discapacidad. Sin embargo, su decisión no siempre ha sido respetada. Nuestra investigación documentó varios casos en que empleados del RENIEC incorporaron información sobre la discapacidad de una persona sin su autorización, a veces incluso contra la voluntad expresa de la persona o sus familiares.

El registro civil mantenido por el RENIEC incluye información sobre discapacidad, con independencia de si tales datos constan en el documento de identidad, así como información relativa al voto (restricciones sobre voto y cumplimiento de la obligación de sufragio). Si bien existen razones legítimas para recabar información sobre discapacidad, resulta particu-

larmente preocupante que el registro civil a cargo del RENIEC esté disponible tanto para instituciones privadas como gubernamentales, y que la información se use para determinar la capacidad de una persona de adoptar decisiones legales y financieras, como abrir una cuenta bancaria o contraer matrimonio.

Las personas con discapacidades intelectuales o psicosociales entrevistadas por Human Rights Watch comentaron que no podían cobrar cheques o tomar decisiones básicas como repartir bienes entre sus hijos debido a que su documento de identidad indicaba que no habían votado o que no podían hacerlo. También dijeron que la frase “discapacidad mental” en su documento de identidad los convertía en objeto de burlas por parte de amigos y personas de la comunidad.

Hasta octubre de 2011, las autoridades peruanas excluyeron sistemáticamente a más de 23,000 personas con discapacidad intelectual o psicosocial de los padrones electorales. Debido a una política del RENIEC que se mantuvo vigente desde 2001 hasta octubre de 2011, numerosas personas con discapacidad intelectual o psicosocial no pudieron conseguir el documento nacional de identidad que



La FEDDIP, una ONG que trabaja con personas con discapacidad marginadas de la región de Puno, procura generar mayor conciencia y reforzar la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

se requiere para votar, o bien recibieron documentos que las calificaban como personas sin derecho a votar o adoptar otras decisiones legales, financieras e incluso personales.

Por ejemplo, en 2009, María Ramos se acercó al RENIEC en Lima para renovar su documento de identidad. Por ser una persona con discapacidad, Ramos tenía derecho por ley a recibir un documento de identidad sin cargo alguno (habitualmente el costo es de 20 soles, o aproximadamente US\$ 8), y para ello presentó un certificado donde se indicaba que padecía esquizofrenia paranoide. Cuando su DNI estuvo listo, un empleado del RENIEC le informó que no se la consideraba capaz de recoger el documento y que, según la ley, solamente podía hacerlo un tutor u otro tercero. “Nunca tuve un tutor ni un curador. He sido independiente toda mi vida”, dijo a Human Rights Watch.

Un año después, Ramos descubrió que haber dado a conocer su discapacidad al RENIEC había tenido otras consecuencias. Durante las elecciones municipales de 2010, su nombre ya no figuraba en el padrón electoral. En la mesa de sufragio “me dijeron que los esquizofrénicos no tienen derecho a votar”. Luego de la elección, se presentó en la oficina del RENIEC para ser incluida en el registro electoral,

pero le dijeron que su nombre había sido excluido debido a su discapacidad. “[El empleado del RENIEC] me dijo, ‘Los de tu tipo no pueden votar’”.

En noviembre de 2010, tras años de presiones por parte de organizaciones que trabajan en temas de discapacidad e intervenciones de la Defensoría del Pueblo, el RENIEC reconoció que la política de excluir del padrón electoral a personas con determinadas discapacidades era un error e invitó apresuradamente a personas con discapacidad a empadronarse nuevamente. No obstante, debido a la poca antelación para registrarse y la escasa divulgación, menos de 60 personas con discapacidad fueron incluidas de nuevo en el padrón antes de las elecciones presidenciales de 2011. Como resultado, miles de personas con discapacidad no pudieron votar en las elecciones nacionales de abril y junio de 2011. En octubre de 2011, el RENIEC dictó una resolución que dejaba sin efecto su política y se comprometió a trabajar con los organismos gubernamentales pertinentes para abordar esta situación sin demora.

Si bien las actuales políticas e iniciativas del RENIEC han avanzado notablemente para subsanar la privación de los derechos electorales de personas con discapacidad que no han sido declaradas interdictas, aún subsisten diversos obstáculos a la participación política que deben ser abordados para garantizar este derecho a personas con todo tipo de discapacidad.

Por ejemplo, la ley electoral de Perú exige que las mesas de sufragio sean accesibles para facilitar la votación de todas las

personas con discapacidad. Sin embargo, no se han diseñado medidas específicas para personas con discapacidad psicosocial o intelectual. Como resultado, los funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y ciudadanos que administran o supervisan elecciones reciben escasos lineamientos sobre el derecho de estos votantes a que se tengan en cuenta sus necesidades ni tampoco tienen experiencia sobre cómo responder a tales requerimientos.

Para las personas con discapacidades físicas y sensoriales, subsisten problemas como la inaccesibilidad de las mesas de sufragio, la disponibilidad limitada de medidas de adecuación como boletas en braille y la falta de materiales accesibles sobre el proceso electoral.

En las elecciones de abril de 2011, 13 personas con discapacidad —incluidas tres mujeres— de 7 (de los 13) partidos políticos, se postularon a las elecciones parlamentarias. Cinco de estos candidatos alcanzaron escaños — todos ellos hombres con discapacidad física— y tres fueron reelegidos. Sin embargo, las personas con discapacidad aún se enfrentan a obstáculos cuando intentan afiliarse a partidos políticos y participar en estas organizaciones en igualdad de condiciones con otros. El acceso a los medios masivos de comunicación —televisión, radio y periódicos— y el acceso físico a eventos son cruciales para llevar a cabo su campaña electoral. Según defensores locales de derechos de personas con discapacidad, muchas de las estructuras destinadas a uso de la comunidad no son accesibles y los candidatos con discapacidades, por ejemplo, no siempre tuvieron acceso igualitario a los medios de comunicación en los eventos públicos celebrados durante el período de campaña de 2010 y 2011.

La ley sobre personas con discapacidad de Perú exige a gobiernos locales y regionales fomentar la participación política de personas con discapacidad a través de medidas como la creación de organismos regionales y municipales para canalizar cuestiones sobre discapacidad y promover y facilitar la participación de personas con discapacidad en la conducción de los asuntos públicos. No obstante, numerosos municipios y regiones no han establecido este tipo de organismos o no les han asignado recursos financieros o de otra índole.

Si bien diversas ONG internacionales, donantes y organismos de Naciones Unidas (ONU) tienen un rol activo en temas como gobernabilidad efectiva, compromiso cívico y consolidación democrática en Perú, aún no han enfocado su trabajo en las personas con discapacidad ni las han incluido en su análisis.

En 2011, Perú presentó una serie de proyectos de reforma legislativa destinados a alinear sus leyes y políticas internas con la CDPD, incluida su obligación de asegurar que las personas con discapacidad participen en la vida política en igualdad de condiciones con otros ciudadanos.

Sin embargo, la determinación de formas efectivas para que las personas con discapacidad puedan ejercer plenamente su derecho a la participación política sin discriminación continúa representando un desafío. El gobierno, junto con organizaciones de personas con discapacidad (OPD), debe desarrollar e implementar un sistema de asistencia para la toma de decisiones. En un sentido más amplio, los ministerios y organismos gubernamentales relevantes deberían procurar sistemáticamente la participación de personas con discapacidad y organizaciones que representan a estas personas en los procesos de adopción de decisiones y reforma legislativa.

El Congreso peruano debería reformar el Código Civil para reflejar los estándares legales internacionales que disponen que todas las personas con discapacidad deben tener igual capacidad jurídica que otros ciudadanos, a fin de cumplir sus obligaciones en virtud de la CDPD y observar la directiva de la OEA y las recomendaciones del Comité de la CDPD.

El Gobierno de Perú también debe asegurar que la infraestructura y los procesos electorales sean accesibles para personas con distintas discapacidades, y que todos aquellos que participen en la administración y gestión de comicios cuenten con capacitación adecuada para facilitar el derecho a la participación política de tales personas en igualdad de condiciones. De lo contrario, se negaría a personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos y su ciudadanía. Tal como señaló a Human Rights Watch una joven con síndrome de Down que había sido excluida del padrón electoral: “Quiero ser un ciudadano como cualquier otro”.



Un número desconocido de personas con discapacidad aún no tienen documentos de identidad, y en la práctica no tienen visibilidad como ciudadanos. Esto afecta particularmente a las personas que, como la mujer que se ve en esta fotografía tomada en la guardia del Hospital Hermilio Valdizán, viven en hospitales psiquiátricos y en varios casos fueron simplemente identificadas con las iniciales “N.N.” (ningún nombre) hasta que el personal del hospital les asignó un nombre.

RECOMENDACIONES CLAVE

AL GOBIERNO DE PERÚ

- Revisar exhaustivamente todas las leyes internas e implementar reformas para cumplir plenamente con la CDPD, incluidas las siguientes:
 - Revisar la definición de discapacidad contenida en la Ley General de la Persona con Discapacidad N.º 27050.
 - Reformar de manera sustancial la ley sobre capacidad jurídica para crear un sistema en el cual todas las personas con discapacidad reciban asistencia para la toma de decisiones en vez de ser privadas de la posibilidad de ejercer sus derechos, incluida la modificación de los artículos 43 y 44 del Código Civil, de modo que la interdicción judicial que redunde en la privación de la capacidad legal de las personas no pueda ser dictada con base en una discapacidad.
- Adoptar medidas urgentes para garantizar que el sistema jurídico no permita la aprobación de nuevos casos de interdicción con base en discapacidad.
- Adoptar medidas para garantizar que todos los edificios abiertos al público y utilizados como centros de votación o espacios públicos de reunión sean accesibles para todos.
- Asegurar que la capacitación de funcionarios y administradores electorales, policías, jueces, abogados y líderes de partidos políticos incluya información y educación sobre los derechos y las necesidades de las personas con discapacidad.
- Procurar la participación activa de personas con discapacidad en la capacitación de funcionarios y administradores electorales, policías y líderes de partidos políticos sobre los derechos de participación política de las personas con discapacidad.
- Difundir información accesible sobre elecciones, plataformas de partidos políticos y participación en la vida política (incluida información en braille, lenguaje de señas y formatos de fácil lectura).
- Llevar a cabo campañas de sensibilización pública sobre los derechos de las personas con discapacidad y asegurar que las personas con discapacidad y sus familiares conozcan sus derechos, incluido el derecho a un documento nacional de identidad donde no consten restricciones.
- Consultar a personas con discapacidad, a organizaciones que las representan y a sus familiares para comprender y apoyar de manera más efectiva sus necesidades relativas al derecho de participación política.