



# Asamblea General

Distr. general  
22 de diciembre de 2020  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 46º período de sesiones

22 de febrero a 19 de marzo de 2021

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

## Visita al Perú

### Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst\*

#### *Resumen*

Este informe es presentado por el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, que realizó una visita a Perú del 21 de enero al 3 de febrero de 2020. Aunque ha observado avances positivos, el Relator Especial llega a la conclusión de que muchos de los defensores de los derechos humanos no pueden trabajar en un entorno seguro y propicio. El Relator Especial pone de relieve cuatro amenazas principales: los defensores de los derechos humanos no gozan de reconocimiento y son objeto de estigmatización; se criminaliza a los defensores; no se garantiza su seguridad; y no se garantiza que puedan ejercer su derecho a la reunión pacífica. Esas amenazas afectan especialmente a los defensores de los derechos ambientales y los derechos sobre la tierra que pertenecen a comunidades indígenas y campesinas, a las mujeres defensoras de los derechos humanos, a los abogados y los periodistas, a las personas que defienden los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales y a los supervivientes del período de violencia (1980-2000).

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



## Anexo

# Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, sobre su visita al Perú

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, realizó una visita oficial al Perú del 21 de enero al 3 de febrero de 2020, por invitación del Gobierno. El principal objetivo de su visita era evaluar la situación de los defensores de los derechos humanos en el país. La evaluación se realizó a la luz de las obligaciones y compromisos que incumben al Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos).

2. El Relator Especial visitó la capital, Lima, y las ciudades de Piura, Puerto Maldonado (departamento de Madre de Dios), Cusco y Pucallpa (departamento de Ucayali). Durante su visita, el Relator Especial se reunió con la Ministra de Relaciones Exteriores, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas. El Relator Especial se reunió con representantes de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Superior de Justicia de Cusco, y con funcionarios de la Fiscalía de la Nación y de varias fiscalías provinciales. También se reunió con representantes de las autoridades regionales y locales de Piura, Puerto Maldonado, Ucayali y Cusco. Además, el Relator Especial tuvo conversaciones con la Defensoría del Pueblo, que es la institución nacional de derechos humanos del Perú y el mecanismo nacional de prevención de la tortura.

3. El Relator Especial se reunió con más de 450 defensores de los derechos humanos —cerca del 40 % de ellos mujeres— que procedían de diversos sectores de la sociedad civil y trabajaban en ámbitos diversos, entre ellos abogados, sindicalistas, periodistas y representantes de organizaciones no gubernamentales y de comunidades campesinas e indígenas.

4. Durante su visita el Relator Especial participó en dos actos públicos. El 23 de enero de 2020, presentó su informe sobre la situación de las mujeres defensoras de los derechos humanos (A/HRC/40/60), durante un acto público organizado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) – Perú, el Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS), Católicas por el Derecho a Decidir, Madres en Acción, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, el Movimiento Manuela Ramos, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Grufides, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el grupo de trabajo sobre las defensoras de los derechos humanos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, y las campañas “Defensoras no están solas”, “Somos 2074 y muchas más”, “Justicia Arcoíris” y “Somos la mitad, queremos paridad sin acoso”. El 30 de enero de 2020, el Relator Especial participó en un acto público sobre los derechos de los defensores de los derechos humanos de la región amazónica, celebrado en Pucallpa y organizado por la Federación de Comunidades Nativas del Ucayali y Afluentes y el Instituto de Defensa Legal.

5. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento al Gobierno del Perú por su invitación y por la cooperación que le prestó antes, durante y después de su visita. Hace extensivo su agradecimiento a las autoridades del Gobierno y las autoridades municipales que se reunieron con él y al Coordinador Residente de la presencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) por su

inestimable apoyo en relación con su visita. Agradece también a todas las personas que se reunieron con él y expusieron sus experiencias y conocimiento.

## II. Marco jurídico e institucional para la protección de los defensores de los derechos humanos

6. El Perú es parte en los nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos y en siete de los nueve protocolos facultativos. El país presenta informes periódicos a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y, en 2002, cursó una invitación permanente a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Votó a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (resolución 61/295 de la Asamblea General) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (resolución 73/165), aprobadas por la Asamblea General en septiembre de 2007 y diciembre de 2018, respectivamente.

7. El Perú ha ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

8. El Perú es parte en los principales tratados de derechos humanos del sistema americano de derechos humanos y reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ha firmado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). En octubre de 2020 el Congreso votó sobre la aceptación o el rechazo de la propuesta de ratificación del Acuerdo de Escazú.

9. Los tres primeros capítulos de la Constitución (1993) reconocen una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. De conformidad con el artículo 55 de la Constitución los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

10. En el Tercer Plan Nacional de Derechos Humanos del Perú (2018-2021) se hace especial hincapié en los defensores de los derechos humanos<sup>1</sup>. Por primera vez, se identifica a los defensores de los derechos humanos como categoría especial que necesita protección. El Plan prevé el compromiso de establecer, para 2021, un mecanismo de protección de los derechos humanos y, para 2019, un registro destinado a hacer un seguimiento de las situaciones de riesgo a que se enfrentan los defensores de los derechos humanos.

### El protocolo sobre los defensores de los derechos humanos

11. El 25 de abril de 2019 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú aprobó un protocolo destinado a garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos<sup>2</sup>. El protocolo solo es directamente vinculante para la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>3</sup>.

12. El protocolo atribuye ocho funciones específicas a la Dirección General en relación con su labor de proteger a los defensores de los derechos humanos, funciones que consisten, entre otras cosas, en diseñar, implementar y gestionar el registro de denuncias e incidencias sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos y activar un procedimiento de alerta temprana para la actuación oportuna de las instancias correspondientes frente a ataques o amenazas contra personas defensoras de derechos humanos<sup>4</sup>.

13. La Dirección General recibe las solicitudes de activación del protocolo, verifica si reúnen los requisitos para ser admitidas y determina el tipo de respuesta de protección que corresponde, sobre la base de una lista no exhaustiva de medidas, entre ellas medidas de protección, como asistencia jurídica gratuita o reconocimiento público de la situación del

<sup>1</sup> Disponible en [http://spij.minjus.gob.pe/content/banner\\_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf](http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf).

<sup>2</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Resolución Ministerial núm. 0159-2019-JUS.

<sup>3</sup> Protocolo, párr. 3.1.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 6.2.

defensor o defensora, y medidas de protección urgentes, como comunicación con las autoridades competentes para organizar una evacuación<sup>5</sup>. Estos procedimientos tienen por objeto reducir el riesgo al que se exponen los defensores sin menoscabar su capacidad de seguir promoviendo y protegiendo los derechos humanos.

14. La Dirección General todavía no ha implementado el registro de denuncias e incidencias. Sigue en curso la labor en relación con esos asuntos.

15. El Perú está elaborando un plan nacional de acción sobre los derechos humanos para las empresas, que incluye una base de referencia centrada en los defensores de los derechos humanos, junto con otras medidas pertinentes para su protección.

### **III. Situación de los defensores de los derechos humanos en el Perú**

16. La situación de los defensores de los derechos humanos en el Perú sigue siendo motivo de preocupación para el Relator Especial que ha llegado a la conclusión de que un gran número de defensores de los derechos humanos, en particular los defensores de los derechos ambientales, los derechos sobre la tierra y los derechos de los pueblos indígenas, no pueden operar en un entorno seguro y propicio.

17. El Relator ha observado las cuatro tendencias siguientes, que considera preocupantes:

- a) Los defensores son objeto de estigmatización y no gozan de reconocimiento;
- b) La criminalización de los defensores;
- c) La persistencia de prácticas problemáticas en el manejo de reuniones públicas que se celebran en el contexto de protestas sociales;
- d) La falta de respuestas de protección eficaces para los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo.

18. El Relator Especial ha constatado además que las siguientes categorías de defensores se enfrentan a mayores riesgos y obstáculos cuando promueven y defienden los derechos humanos: los defensores de la tierra y el medio ambiente (en particular los defensores pertenecientes a pueblos indígenas o comunidades campesinas), las mujeres defensoras de los derechos humanos, los defensores de los derechos humanos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, los defensores de los derechos sexuales y reproductivos, los periodistas que documentan vulneraciones de los derechos humanos y casos de corrupción, y los defensores de las víctimas del período de violencia (1980-2000) y sus consecuencias<sup>6</sup>.

#### **A. Los defensores de los derechos humanos no gozan de reconocimiento y son objeto de estigmatización**

19. Durante la visita, el Relator Especial, observó que el grado de comprensión del concepto, el papel y la labor de los defensores de los derechos humanos variaba de uno a otro de los sectores de la administración pública con cuyos funcionarios se reunió. Algunos sectores y funcionarios públicos de la administración central reconocen y valoran la importante contribución de los defensores a la sociedad peruana. La mayor parte de las instituciones y los funcionarios de la administración pública central, regional y municipal parecían desconocer la definición de defensor de los derechos humanos que figura en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y la protección que ha de otorgárseles de conformidad con la Declaración, y no reconocían a los defensores como tales o eran indiferentes hacia su labor en la esfera de los derechos humanos.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párrs. 7.2.12, 7.2.16 y 7.2.17.

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo, "Lineamientos de intervención defensorial frente a casos de defensores y defensoras de derechos humanos" (Resolución Administrativa núm. 029-2020/DP-PAD), sección 6.3.

20. Esa tendencia se manifiesta también en la ausencia de declaraciones públicas de las autoridades en apoyo de los defensores. A ello se suma el hecho de que hay defensores de los derechos humanos que no son conscientes de serlo. El Relator Especial observó que muchas de las personas que se dedican a promover y proteger los derechos humanos no siempre se identifican como defensoras de los derechos humanos<sup>7</sup>.

21. Las consecuencias del hecho de que la mayor parte de las autoridades públicas no reconozcan a los defensores son graves, máxime en un contexto en el que, según se informa, es muy frecuente la estigmatización de los defensores, en particular por parte de agentes no estatales, procedentes de sectores de las industrias extractivas y agrícolas, de ciertos medios de comunicación y ciertos grupos y movimientos religiosos conservadores. En todas las entrevistas, los defensores del medio ambiente y de los derechos sobre la tierra, los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y los defensores de los derechos sexuales y reproductivos denunciaron esa estigmatización. La institución nacional de derechos humanos indicó que las agresiones que con más frecuencia sufrían los defensores de los derechos humanos en el Perú eran la difamación, el hostigamiento y la estigmatización<sup>8</sup>.

22. Esta estigmatización está intrínsecamente conectada con un desprecio de los derechos por los que abogan los defensores. Los intereses de algunas industrias extractivas y agrícolas están ligados a la porción de territorio afectada por las reivindicaciones de propiedad o de protección del medio ambiente de los defensores de los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales, lo cual crea una situación de constante tensión entre unos y otros. De igual manera, algunos grupos religiosos conservadores manifiestan su oposición al reconocimiento por el que militan los defensores de los derechos de las lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y los defensores de los derechos sexuales y reproductivos. Así pues, el hecho de que las autoridades no reconozcan ciertas formas de defensa de los derechos humanos puede contribuir a que se considere que esas reivindicaciones son ilegítimas y se acalle a quienes abogan por esos derechos. En ese sentido, el Relator Especial desea recordar que la protección otorgada a los defensores de los derechos humanos prevalece independientemente de que sus reivindicaciones estén fundadas o carezcan de fundamento<sup>9</sup>.

23. Los defensores de los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales se ven particularmente afectados por esta práctica. En vez de que sus reivindicaciones se entiendan como cuestiones de respeto de los derechos humanos, con frecuencia se describe públicamente a los defensores como “opositores al desarrollo” y “grupos radicales anti minería” y se los acusa de defender intereses egoístas o corruptos puesto que intentan impedir la explotación de recursos económicos, desviar parte de las ganancias procedentes de esa explotación hacia las comunidades afectadas o cambiar el método de extracción de los recursos<sup>10</sup>. Según se informó al Relator Especial, antes de votar en contra de la ratificación del Acuerdo de Escazú, los miembros del Congreso se habrían referido a los defensores calificándolos de mercenarios de organizaciones no gubernamentales, potencias extranjeras y grupos radicales que utilizarían el Acuerdo para entorpecer el desarrollo y crear caos e inestabilidad. En el contexto de conflictos sociales latentes o activos, en los que los intereses de las industrias y las comunidades locales se oponen con mayor claridad, el hecho de que no se califiquen debidamente las reivindicaciones de los defensores de los derechos humanos debe verse también en el marco de la intervención de los agentes de las fuerzas del orden y el sistema de justicia penal. La práctica de criminalización (que se expone más adelante) resta aún más legitimidad a la labor reivindicativa de los defensores.

<sup>7</sup> *Ibid.*, sección 5.2.

<sup>8</sup> *Ibid.*, sección 5.4.

<sup>9</sup> Véase Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, “Sobre los defensores de los derechos humanos”, ACNUDH. Se puede consultar en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>.

<sup>10</sup> El Relator Especial observó esa estigmatización de primera mano en reuniones con los representantes de empresas mineras y de energía pertenecientes a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). Durante la reunión, los participantes deslegitimaron la labor de los defensores de los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales mostrando videos y noticias que daban a entender que los defensores eran corruptos y estaban vinculados a grupos terroristas.

24. El Relator Especial observó también que había el mismo tipo de actitud con respecto a los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y los defensores de la igualdad de género y los derechos sexuales y reproductivos<sup>11</sup>. El Relator Especial fue informado de numerosos casos en que esos defensores eran estigmatizados y hostigados por grupos religiosos y conservadores. Eran particularmente frecuentes los ataques de grupos conservadores como el movimiento “Con mis hijos no te metas” que, según se informa, deslegitiman, difaman y hostigan a los defensores y las defensoras lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Al parecer, ese acoso se produce tanto en Internet como fuera de él y a veces consiste en amenazas directas a la integridad personal de esas personas. Los defensores de los derechos de las personas transgénero indicaron que, cuando presentaban denuncias sobre las agresiones sufridas, eran ridiculizados y hostigados, incluso por los agentes de las fuerzas del orden. Los periodistas, especialmente los que intentan sacar a la luz casos de corrupción o las malas prácticas de las empresas, son, según se dice, víctimas de actos de hostigamiento y malos tratos destinados a deslegitimar su labor, en particular en las redes sociales. Por último, a pesar de los esfuerzos realizados para otorgar reparación a las víctimas del período de violencia (1980-2000), el Relator Especial fue informado de numerosos casos de hostigamiento y estigmatización, en particular de mujeres defensoras que fueron víctimas de esterilización forzada, o personas que pedían justicia por la violencia cometida por agentes del Estado durante el conflicto. El Relator Especial observa la dimensión de género de esas formas de agresión, que parecían afectar en forma desproporcionada a las mujeres defensoras de los derechos humanos. El tipo de acoso que sufrían estas era a menudo de carácter discriminatorio, misógino y sexual.

## B. Criminalización de los defensores de los derechos humanos

25. El contexto peruano revela que es frecuente la criminalización de los defensores, en particular los defensores de los derechos ambientales y los derechos sobre la tierra. El fenómeno de la criminalización se entiende en el presente informe como el uso indebido del derecho administrativo o penal contra los defensores de los derechos humanos en relación con su labor de defensa de los derechos humanos<sup>12</sup>.

26. Según información proporcionada por la sociedad civil, desde 2002 al menos 960 personas han sido objeto de criminalización en relación con su labor de defensa y promoción de los derechos humanos. De ellas, 538 fueron objeto de criminalización en el contexto de protestas sociales<sup>13</sup>. Esta tendencia a la criminalización fue confirmada en la abrumadora mayoría de las entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil y con defensores de los derechos humanos, en particular los defensores de los derechos ambientales y los derechos sobre la tierra pertenecientes a comunidades campesinas o indígenas de zonas rurales. En sus lineamientos sobre la defensa de los defensores de los derechos humanos, la institución nacional de derechos humanos mencionó la criminalización como una de las formas de ataques más frecuentes contra los defensores de los derechos humanos<sup>14</sup>. Las autoridades rechazaron las quejas relativas a la práctica de criminalización y las cifras proporcionadas por la sociedad civil. De hecho, durante la reunión con la Fiscalía Provincial de Cusco se negó por completo que tal práctica fuera real.

27. Aunque las causas profundas de este fenómeno son complejas, el Relator Especial recibió muchos informes en que se destacaba el papel de las instancias provinciales de la Fiscalía de la Nación en la práctica de criminalización. El Relator Especial se reunió con funcionarios de la Fiscalía de la Nación durante la visita al país. Los fiscales de nivel local,

<sup>11</sup> Véase Defensoría del Pueblo, *Derechos humanos de las personas LGBTI: Necesidad de una política pública para la igualdad en el Perú* (Lima, 2016). Se puede consultar en la dirección [www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-175--Derechos-humanos-de-personas-LGBTI.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-175--Derechos-humanos-de-personas-LGBTI.pdf).

<sup>12</sup> Véase Defensoría del Pueblo, “Lineamientos de intervención defensorial”. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Criminalización de defensores y defensoras de los derechos humanos* (Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, 2015).

<sup>13</sup> Información proporcionada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

<sup>14</sup> Defensoría del Pueblo, “Lineamientos de intervención defensorial”, sección 5.4.

provincial y nacional sostuvieron que la actuación de la Fiscalía de la Nación se atenía estrictamente a lo dispuesto en la ley y solo en los casos en que había indicios suficientes de que se había cometido un delito. Sin embargo, los numerosos testimonios recibidos revelaron una tendencia clara de la Fiscalía de la Nación a investigar y acusar a los defensores de los derechos humanos y a interponer recursos contra las sentencias que los absolvían, lo cual podía llevar a pensar que había cierta parcialidad en favor de los intereses empresariales o económicos a los que los defensores de derechos humanos se oponían. En muchas ocasiones, las investigaciones y las actuaciones penales se abrían a iniciativa de la Fiscalía de la Nación tras recibir información acerca de un acontecimiento concreto, como una protesta. En otros casos, se trataba de denuncias penales presentadas por agentes privados. Los testimonios recibidos apuntaban además a que era frecuente que agentes privados se valieran del derecho penal para acallar a quienes se oponían a sus actividades. En diferentes regiones del país, el Relator Especial recibió muchos testimonios en el sentido de que agentes privados, entre ellos empresas, ejercían una presión considerable en la Fiscalía de la Nación para que iniciara investigaciones o actuaciones penales. Además, durante las entrevistas, varios ejemplos revelaron que era práctica de la Fiscalía de la Nación recurrir las sentencias absolutorias, lo cual daba lugar a prolongadas batallas legales, independientemente de las posibilidades de que a la postre se dictara un fallo condenatorio. Los grupos de defensores de los derechos humanos particularmente afectados por esta práctica son defensores de los derechos ambientales y los derechos sobre la tierra y los que pertenecen a comunidades indígenas o campesinas.

#### **Defensores de los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales pertenecientes a comunidades indígenas y campesinas**

28. En el contexto de conflictos sociales y fuera de él<sup>15</sup>, es muy frecuente que las comunidades indígenas y campesinas sean objeto de criminalización. Las categorías más comunes de delitos utilizadas para criminalizar a los defensores de los derechos humanos en virtud del Código Penal y de la Ley contra el Crimen Organizado son, según se informa, los atentados contra el orden público, la obstrucción del funcionamiento de los servicios públicos, los daños agravados, la violencia y la resistencia a la autoridad, la extorsión, el secuestro, la usurpación y la asociación para delinquir.

29. Otra categoría de casos tenía que ver con el acceso a tierras ancestrales por las comunidades indígenas y campesinas. En este contexto también se ponían de manifiesto las actividades de entidades empresariales, pues estas eran los agentes que presentaban denuncias penales en primera instancia. Por ejemplo, los defensores de los derechos humanos de San Juan Bautista de Catacaos fueron acusados de múltiples delitos en un litigio con empresas privadas sobre el acceso y los títulos de propiedad sobre sus tierras. Como resultado de los esfuerzos por expulsar a los miembros de la comunidad, realizados en particular por la empresa agrícola Santa Regina, 39 de ellos, incluidos quienes se oponen a la expulsión y reivindican derechos sobre las tierras, son o han sido objeto de acusaciones e investigaciones penales tras denuncias presentadas por la empresa y la Asociación Civil San Juan Bautista. Muchos de esos defensores están siendo procesados.

30. También se informó al Relator Especial de otros casos, por ejemplo en el departamento de Madre de Dios, en que comunidades indígenas y campesinas que ostentaban los títulos de propiedad de sus tierras ancestrales se enfrentaban a acusaciones penales por no haber impedido la tala ilegal en sus territorios, incumpliendo las normas ambientales vigentes. Esto ha tenido el efecto perverso de hacer que los dirigentes de las comunidades campesinas e indígenas y los defensores de los derechos humanos sean responsables de los actos de agentes que los amenazan y los hostigan, a ellos y a sus comunidades.

31. El Relator Especial también tomó conocimiento de varios ejemplos de casos en que el ejercicio de la jurisdicción de las patrullas de campesinos había dado lugar a persecuciones

<sup>15</sup> En el Perú, el conflicto social es, según la definición de la Defensoría del Pueblo, un proceso complejo en el que los actores principales (sociedad, Estado y empresas) perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios, generándose una situación que podría derivar en violencia (véase [www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjuntia-Nº-001-2019-DP-APCSG-Los-costos-del-conflicto-social.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Informe-de-adjuntia-Nº-001-2019-DP-APCSG-Los-costos-del-conflicto-social.pdf)).

penales. En la legislación peruana, estas patrullas, conocidas como “rondas campesinas”, son reconocidas como organizaciones sociales formadas por comunidades de campesinos, cazadores y pueblos indígenas, facultadas para ejercer ciertos poderes públicos, con inclusión de funciones policiales<sup>16</sup>. A pesar de este reconocimiento, el ejercicio de esa jurisdicción ha dado lugar a persecuciones penales<sup>17</sup> y el Relator Especial fue testigo del uso de ese tipo de criminalización como medio para desacreditar a los defensores de los derechos humanos<sup>18</sup>. Un ejemplo notable es el del comunicador profesional y defensor de los derechos humanos César Estrada, que fue miembro activo de las rondas campesinas hasta finales de 2016 y sobre cuyo caso el Relator Especial ha manifestado su preocupación en varias ocasiones<sup>19</sup>.

32. El Relator Especial observa con preocupación que los dirigentes de comunidades indígenas o campesinas que también son defensores de los derechos ambientales y los derechos sobre la tierra corren mayor riesgo de verse acusados, puestos en prisión preventiva y condenados a largas penas de prisión en el contexto de la movilización de sus comunidades y del ejercicio y la defensa de sus derechos humanos. El Relator Especial desea recordar el artículo 10 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, según el cual el Estado tiene la obligación de tener en cuenta las consecuencias para una comunidad indígena de que se encarcelen a sus miembros y dar preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

### **Abogados que defienden los derechos de los defensores de los derechos humanos**

33. El Relator Especial fue informado acerca de casos de criminalización de los abogados de los defensores de los derechos humanos. El abogado Juan Carlos Ruíz y el médico Fernando Osoreo fueron perseguidos penalmente por su labor de defensa de los derechos humanos en apoyo de las causas iniciadas por cuatro organizaciones de pueblos indígenas en Espinar (Cusco) contra un proyecto minero de la empresa Glencore. Ambos fueron absueltos en primera instancia de las acusaciones de uso de documento público falso y expedición de certificado médico falso<sup>20</sup>.

### **Periodistas y otras personas que informan sobre vulneraciones de los derechos humanos y casos de corrupción**

34. La práctica de la criminalización no solo se manifiesta en la actuación de la Fiscalía de la Nación sino también en la de agentes privados. En particular, esa práctica es facilitada por la persistencia del delito de difamación, tipificado en los artículos 130 a 138 del Código Penal. De conformidad con lo dispuesto, solo se puede proceder por acción privada en relación con los delitos previstos. El Relator Especial observó que esas disposiciones se utilizaban estratégicamente para acallar o desacreditar a periodistas críticos, especialmente aquellos que informan sobre vulneraciones y conculcaciones de los derechos humanos en el contexto de los litigios relacionados con el medio ambiente y los derechos sobre las tierras, así como a los periodistas que revelan casos de corrupción.

<sup>16</sup> Constitución, art. 149 y Ley núm. 27908. Esas organizaciones recibieron reconocimiento legal por primera vez en 1986, con la Ley núm. 24571.

<sup>17</sup> Tras la aprobación de la Constitución de 1993, el gran número de procesos penales por el ejercicio de la jurisdicción de las rondas campesinas llevó a que se aprobara en 2001 una ley de amnistía (Ley núm. 27599) por delitos como el secuestro con fines de detención en el ejercicio de esas facultades. Sin embargo, la institución nacional de derechos humanos señala que esos procesos judiciales continúan (véase [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/variados/2005/rondas\\_campesinas.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/variados/2005/rondas_campesinas.pdf)).

<sup>18</sup> Las competencias de la jurisdicción de las rondas campesinas fueron reconocidas por el poder judicial en 2009 (Acuerdo Plenario núm. 1-2009/CJ-116) y reafirmadas en 2019 (véase JusticiaTV, “Poder Judicial reconoce autonomía, participación y capacidad de fiscalización de rondas campesinas”, 25 de febrero de 2019).

<sup>19</sup> Véanse las comunicaciones de los procedimientos especiales núm. 5/2015 (3 de diciembre de 2015), núm. 2/2017 (11 de abril de 2017) y núm. 5/2020 (21 de agosto de 2020).

<sup>20</sup> Véase [www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/peru/2018/12/d25158/](http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/peru/2018/12/d25158/) y [www.idl.org.pe/se-realizo-audiencia-por-proceso-penal-en-contra-de-juan-carlos-ruiz-y-fernando-osores/](http://www.idl.org.pe/se-realizo-audiencia-por-proceso-penal-en-contra-de-juan-carlos-ruiz-y-fernando-osores/).

35. Un ejemplo es el de Paola Ugaz, periodista y defensora de los derechos humanos contra la cual se han iniciado numerosos procesos penales, entre otros motivos por difamación. En 2016, después de la transmisión de un documental sobre la apropiación depredadora de tierras por la Asociación Civil San Juan Bautista en Piura, el arzobispo de la región inició contra ella un proceso penal por difamación. Aunque posteriormente esos cargos fueron retirados debido a la reacción de la opinión pública, otras querrelas similares han sido interpuestas contra ella por personas afiliadas al grupo Sodalitium Christianae Vitae, principalmente por su participación en la elaboración del documental. En 2019 y 2020 había cinco procesos pendientes en su contra y ha habido numerosas campañas destinadas a deslegitimarla. Un aspecto notable de las muchas causas por difamación señaladas a la atención del Relator Especial es que, según lo informaron, los tribunales inferiores no examinan debidamente las demandas, por lo que no detectan que carecen de sustancia y fundamentos. Así pues, esos procesos al parecer se prolongan mucho más de lo necesario, con los consiguientes costos personales, económicos y emocionales y daños para la reputación de los encausados.

36. La tendencia a criminalizar a los defensores tiene muchos efectos y, en particular, tiene consecuencias devastadoras para los defensores y sus familiares. Además del riesgo de sanción penal, conlleva consecuencias económicas y sociales graves para los defensores y tiene un efecto disuasivo en su labor. Muchos defensores pertenecientes a estratos económicos humildes no tienen los medios económicos para llevar adelante largos procesos judiciales. La criminalización también puede llevar a los defensores a desentenderse de la promoción y la protección de los derechos humanos.

### C. Obstáculos al derecho de reunión pacífica de los defensores

37. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ampara el derecho de reunión pacífica y regula el alcance de la protección de las reuniones y el manejo adecuado de las reuniones por las autoridades públicas. Además, la gestión de las reuniones públicas también afecta particularmente a otros derechos, como los contemplados en los artículos 6 (derecho a la vida), 7 (prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes), 9 (derecho a la seguridad personal), 19 (libertad de expresión) y 26 (igualdad y no discriminación). La principal obligación de las autoridades con respecto al derecho de reunión pacífica consiste en facilitar su ejercicio, si es preciso protegiendo a los participantes. El Relator Especial celebra que el ordenamiento jurídico peruano reconozca esos derechos<sup>21</sup>. En general, el Relator Especial constató que en la práctica se reconocía y respetaba el derecho de reunión pacífica. A pesar de ello, se identificaron varios factores problemáticos en el cumplimiento de la obligación del Estado de facilitar el ejercicio del derecho de reunión pacífica en el contexto de manifestaciones a favor de los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales. No se trata de consideraciones menores, ya que están relacionadas con contextos en que hay grandes tensiones entre comunidades locales y empresas y, por lo tanto, la actuación de las fuerzas del orden reviste particular importancia. Entre enero de 2019 y agosto de 2020 hubo 2.974 actos de protesta, tras los que se registraron 242 casos de lesiones y 8 muertes<sup>22</sup>. Ha habido casos en que los conflictos sociales se han acompañado de altos índices de violencia. Según la información de que se dispone, el mayor número de víctimas se registró en 2015, cuando murieron 19 personas y 872 resultaron heridas<sup>23</sup>.

38. Según la información recopilada, la prefectura, responsable de recibir las notificaciones de las manifestaciones previstas, en la práctica ejerce sus facultades de modo amplio para dictar las modalidades de ejecución de dichas manifestaciones. En particular, el Relator Especial oyó testimonios de las muchas dificultades con que se enfrentan los defensores al organizar y llevar a cabo reuniones pacíficas destinadas a celebrar y promover

<sup>21</sup> Constitución, art. 2; y Tribunal Constitucional, expedientes núm. 4677-2004-PA/TC, sentencia de 7 de diciembre de 2005, y núm. 0009-2018-PI/TC, sentencia de 3 de julio de 2020

<sup>22</sup> Véase Defensoría del Pueblo, *Reporte de conflictos sociales núm. 191: Enero 2020* (Lima, 2020); y Defensoría del Pueblo, *Reporte de conflictos sociales núm. 198: Agosto 2020* (Lima, 2020).

<sup>23</sup> Véase <https://elcomercio.pe/peru/conflictos-sociales-dejaron-62-muertos-1-894-heridos-ultimos-seis-anos-noticia-ecpm-660907-noticia/?ref=ecr>.

los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Al coordinar la planificación y celebración de la manifestación con los defensores, las autoridades les imponían condiciones en relación con el tiempo, el recorrido y la duración, lo cual a menudo estaba en contradicción con el propósito mismo de la manifestación. Según informaron los defensores, durante la marcha propiamente dicha, hubo numerosos casos de insultos o agresiones físicas por personas o grupos conservadores y falta de protección por parte de la policía, a pesar de que se encontraba presente.

### **Utilización de fuerzas militares y contratación privada de agentes del orden**

39. Al cumplir su obligación de facilitar las reuniones pacíficas, el Estado tiene la obligación de proteger no solo los derechos de terceros, sino también a los participantes en las reuniones. En este sentido, las fuerzas del orden deberían buscar constantemente estrategias para fomentar la confianza de las comunidades a las que atienden. Hay varios factores en el manejo de manifestaciones por las autoridades que contribuyen a crear un clima de desconfianza y siembran dudas en cuanto a la imparcialidad de los agentes de las fuerzas del orden y la proporcionalidad de la reacción del Estado a las protestas contra las empresas extractivas.

40. En primer lugar, la legislación peruana permite que la policía nacional concierte acuerdos con empresas privadas para que agentes de policía les presten servicios de seguridad<sup>24</sup>. Aunque al parecer los convenios celebrados han sido objeto de ciertas modificaciones, la práctica persiste y recientemente fue declarada compatible con la Constitución<sup>25</sup>. Esos acuerdos demuestran y refuerzan los vínculos institucionales entre el sector empresarial extractivo y las fuerzas del orden. Además, demuestran y refuerzan una relación de dependencia entre agentes de policía y entidades empresariales. Se envía a las mismas instituciones, en algunos casos a las mismas personas, a vigilar manifestaciones que perturban las actividades de las empresas con las que tienen vínculos inherentes.

41. En segundo lugar, existe la práctica de hacer intervenir a fuerzas militares en la gestión de manifestaciones. Esta práctica se autoriza mediante la declaración del estado de excepción<sup>26</sup>, la aprobación de decretos especiales<sup>27</sup> y la concertación de acuerdos para la protección de instalaciones<sup>28</sup>. En esos contextos, se envía a efectivos militares para que respondan a los disturbios causados por los conflictos sociales y protejan el orden público. En los hechos, esto equivale a enfrentar, por un lado, a los defensores de los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales y, por otro, al sector privado extractivo y fuerzas militares. A este respecto, el Relator Especial desea recordar que, como norma general, no debería recurrirse a efectivos militares para mantener el orden en las reuniones (A/HRC/31/66, párr. 66)<sup>29</sup>. También recuerda que uno de los principales objetivos de las operaciones de los agentes del orden en las manifestaciones es proteger la vida, la salud y la integridad de los propios participantes. El uso de efectivos militares cuyo propósito principal es proteger la integridad de una instalación petrolífera, por ejemplo, parece poco adecuado para lograr el objetivo principal del Estado de facilitar el ejercicio del derecho a la protesta.

<sup>24</sup> La participación de agentes de policía en destacamentos de seguridad para empresas privadas fue reconocida en un principio en la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú, de 2006 (Ley núm. 28857), luego en la Ley de la Policía Nacional del Perú, de 2012 (Decreto Legislativo núm. 1148), y, más recientemente, en 2017, en la versión actualizada de la Ley de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo núm. 1267). En 2017 se emitió un decreto (Decreto Supremo núm. 003-2017-IN, posteriormente modificado por el Decreto Supremo núm. 018-2017-IN) que preveía la concertación de convenios sobre la transferencia de agentes de la policía para que presten servicios extraordinarios a las empresas, incluidas las de los sectores extractivos.

<sup>25</sup> Véase Tribunal Constitucional, expediente núm. 00009-2019-PI/TC, sentencia del 23 de junio de 2020.

<sup>26</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Informe Alternativo 2018: Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT* (Lima, 2018), págs. 44 a 46.

<sup>27</sup> Esos decretos se aprobaron para permitir que el ejército se encargara de la protección de instalaciones petrolíferas, gasíferas y mineras consideradas intereses esenciales del país. Véase, por ejemplo, el Decreto Supremo núm. 106-2017-PCM.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, [www.petroperu.com.pe/Storage/tbl\\_documentos\\_del\\_proceso/fld\\_1418\\_Archivo\\_file/314-w9Mu8Xz5Pe5Uw9S.pdf](http://www.petroperu.com.pe/Storage/tbl_documentos_del_proceso/fld_1418_Archivo_file/314-w9Mu8Xz5Pe5Uw9S.pdf).

<sup>29</sup> Véase también, Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párr. 80.

### Uso ilícito de la fuerza

42. El Relator Especial celebra que en años recientes haya disminuido el número de muertes en el contexto de protestas sociales. En 2015 resultaron heridas 872 personas y 19 perdieron la vida, cifras que en 2018 bajaron a 134 y 5, respectivamente, y en 2019 se situaron en 174 y 2, respectivamente<sup>30</sup>. Esa disminución parece corresponder a una reducción del número de conflictos sociales y no puede atribuirse en forma concluyente a un cambio en la forma de manejar las manifestaciones. Además, el número de muertes por sí solo no indica si la utilización de fuerza letal o la utilización de fuerza no letal sin pérdida de vidas son compatibles con las normas de derechos humanos. Por el contrario, el Relator Especial recibió numerosas alegaciones relativas a un uso excesivo de la fuerza por agentes del orden en el manejo de las manifestaciones, alegaciones que fueron rechazadas por el Ministerio del Interior. Los procedimientos especiales de las Naciones Unidas transmitieron además alegaciones de uso excesivo de la fuerza durante las protestas masivas que tuvieron lugar en noviembre de 2020, cuando dos personas perdieron la vida y casi un centenar de personas resultaron heridas<sup>31</sup>. El Relator Especial lamenta que no se le hayan proporcionado estadísticas fiables sobre el uso de la fuerza en el manejo de manifestaciones ni sobre el uso de armas letales o menos letales. A este respecto, el Relator Especial recuerda que debe quedar constancia de los casos en que se utilicen dichas armas, para fines de rendición de cuentas. El Relator Especial recuerda asimismo que solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria para dispersar las manifestaciones y que todo uso de armas letales o menos letales debe ajustarse a las exigencias del derecho de derechos humanos<sup>32</sup>.

43. De los testimonios recibidos se desprende que, en algunos casos, los agentes de policía encargados de mantener el orden durante las manifestaciones carecían de capacitación y equipos adecuados y que los que habían sido trasladados desde otras regiones no tenían suficiente conocimiento del contexto local<sup>33</sup>. En particular, la institución nacional de derechos humanos ha señalado que la falta de planificación de las operaciones de la policía y la insuficiente comprensión del contexto local de las zonas de conflicto social son factores de riesgo para la seguridad de los defensores de los derechos humanos<sup>34</sup>. La combinación de esos factores contribuye a aumentar el riesgo de una escalada de violencia en el manejo de las manifestaciones. A este respecto, el Relator Especial recuerda que el Estado tiene la obligación de velar por que se imparta una capacitación adecuada a los agentes de las fuerzas del orden que tienen a su cargo la vigilancia de manifestaciones y de asegurar una planificación y un equipo adecuados. El Estado debe sensibilizar a los agentes de policía acerca de las necesidades específicas de los manifestantes y la vulnerabilidad de las comunidades indígenas, por ejemplo<sup>35</sup>.

### Vigilancia policial y criminalización de los grupos de manifestantes que bloquean carreteras

44. Surgen amenazas graves contra los defensores cuando al defender sus derechos perturban las actividades extractivas de las empresas privadas, en particular mediante la obstaculización del tráfico carretero. Para las comunidades indígenas y campesinas, sectores de la población históricamente privados de derechos que habitan territorios donde se han aprobado proyectos mineros, gasíferos o petrolíferos, esos métodos son en la práctica el único medio que tienen para hacer oír su voz ante las autoridades. Durante la visita al país, tanto los actores de la sociedad civil como las autoridades se refirieron a ese contexto concreto indicando que era un factor desencadenante de la dispersión de manifestaciones. Esas dispersiones suelen implicar el uso de la fuerza, lo que conduce a una mayor escalada de la violencia.

<sup>30</sup> Información proporcionada por la institución nacional de derechos humanos.

<sup>31</sup> Véase la comunicación de procedimientos especiales núm. 8/2020 (30 de noviembre de 2020) que se podrá consultar en la dirección <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>32</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 36 (2018) y núm. 37 (2020).

<sup>33</sup> Véase Defensoría del Pueblo, "Lineamientos de intervención defensorial" y Resolución Defensorial núm. 009-2012/DP.

<sup>34</sup> Véase Defensoría del Pueblo, "Lineamientos de intervención defensorial".

<sup>35</sup> Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020), párrs. 76 y 80.

45. De las entrevistas con representantes de las autoridades se desprendió que la percepción predominante era que ese tipo de manifestación era ilegal, aunque ocasionalmente se toleraba. Esa idea de la ilegalidad inherente del bloqueo de carreteras también se expresó en las entrevistas con representantes del sector extractivo. El ordenamiento jurídico peruano contribuye a esta percepción. En 2015 se modificó el artículo 200 del Código Penal, relativo a la extorsión. Desde entonces, esta disposición sanciona a quien, mediante violencia o amenaza, obstaculice vías de comunicación o impida la ejecución de obras legalmente autorizadas, con el objeto de obtener de las autoridades cualquier beneficio o ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole. Se prevé una pena privativa de libertad no menor de 5 años y no menor de 15 años si participan dos o más personas.

46. Dada esa percepción de ilegalidad, es frecuente que esas manifestaciones se vean interrumpidas mediante el uso de la fuerza cuando las comunidades no cuentan con una autorización previa o cuando se prolongan las manifestaciones.

47. En ocasiones, la dispersión de manifestaciones conduce a una escalada de la violencia. Es frecuente que después de intervenir en las manifestaciones para interrumpirlas, se formulen acusaciones penales contra los dirigentes y los defensores de las comunidades indígenas o campesinas. En vista de esta inquietante tendencia, el Relator Especial alienta a que las autoridades y los agentes privados tomen mayor conciencia del alcance de la protección que ha de otorgarse a ese tipo de actos de protesta. Como destacó el Comité de Derechos Humanos, el mero hecho de que una manifestación interrumpa el tráfico de vehículos no es suficiente para que sus participantes queden fuera del ámbito de protección prevista en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>36</sup>. Además, el derecho a la protección es aplicable incluso cuando la manifestación no cumple todos los requisitos marcados por la legislación interna y también cuando se utiliza como forma de desobediencia civil<sup>37</sup>.

48. De igual manera, el hecho de que algunos manifestantes utilicen amenazas o violencia por sí solo no es suficiente para que la manifestación no sea pacífica y actos aislados de violencia no deberían atribuirse a la manifestación en su conjunto ni a sus organizadores<sup>38</sup>. La manifestación, o algunas partes de ella, pierde la protección cuando se torna violenta. La violencia, en ese sentido, implica que los participantes utilicen contra otros una fuerza física que puede provocar lesiones, muerte o daños graves a los bienes. En consecuencia, toda restricción a reuniones pacíficas o partes de reuniones que mantengan un carácter pacífico debe tener un objetivo legítimo, estar prevista en la ley y ser necesaria y proporcionada. Como destacaron el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/HRC/31/66, párr. 62), la dispersión de una reunión podría estar justificada en caso de que la reunión impida el acceso a servicios básicos, por ejemplo bloqueando la entrada al servicio de urgencias de un hospital, o altere de manera grave y sostenida el tráfico o la economía.

### **Ataques contra los defensores de los derechos humanos que organizan manifestaciones**

49. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, la permisibilidad de responsabilizar a los organizadores de los actos de los participantes es limitada<sup>39</sup>, precisamente por el grave efecto paralizador que esa práctica tiene en el ejercicio del derecho de reunión pacífica. Así pues, hay excepciones al principio de la responsabilidad individual. A pesar de ello, los organizadores de manifestaciones, especialmente en el contexto de conflictos sociales, son objeto de ataques por el papel que desempeñan en la organización y la dirección de las manifestaciones. En el caso de las manifestaciones organizadas por comunidades indígenas o campesinas contra las actividades de las empresas extractivas, los organizadores suelen ser también dirigentes y defensores de sus respectivas comunidades. El Relator Especial fue informado acerca de numerosos casos en que esos

<sup>36</sup> *Ibid.*, párr. 15.

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 16.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párr. 17.

<sup>39</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 37 (2020).

dirigentes comunitarios habían sido acusados penalmente o considerados penalmente responsables de los actos de los participantes en las manifestaciones.

#### **D. No se otorga protección a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo**

50. Los defensores de los derechos humanos arriesgan la vida como consecuencia de su labor de defensa de los derechos humanos. La institución nacional de derechos humanos informó de que, a principios de diciembre de 2020, cuatro defensores de los derechos ambientales y los derechos sobre la tierra habían sido asesinados en el Perú en lo que iba del año<sup>40</sup>. El Relator Especial ha observado tres deficiencias principales en los mecanismos de protección de los defensores de los derechos humanos: a) las autoridades no registran las denuncias de amenazas que se les presentan; b) la falta de sistemas eficaces para garantizar la seguridad física y la protección de los defensores en situación de riesgo; y c) no se realizan investigaciones serias de los ataques a defensores de los derechos humanos y no se enjuicia ni se castiga a los responsables.

##### **No se registran las denuncias presentadas a las autoridades**

51. Según los testimonios recibidos, en la práctica, las fuerzas del orden y otras autoridades locales, en particular la prefectura, ejercían cierta discrecionalidad en el registro de las denuncias penales presentadas por defensores de los derechos humanos sobre amenazas recibidas. Sin embargo, la legislación nacional no otorga ninguna facultad discrecional de ese tipo a esas autoridades. Esta práctica prevalecía, en particular, en relación con los defensores de los derechos sobre la tierra y los derechos ambientales, especialmente los pertenecientes a comunidades indígenas y campesinas, y los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. El hecho de que no se registren las denuncias menoscaba tanto la capacidad de las autoridades para prevenir los ataques contra los defensores de los derechos humanos como las perspectivas de lograr que se rindan cuentas por esas agresiones, lo cual crea un clima de impunidad.

##### **Falta de sistemas eficaces para garantizar la seguridad física y la protección de los defensores en situación de riesgo**

52. El Relator Especial observó que no había un sistema eficaz para ofrecer medidas de protección a los defensores en situación de riesgo en las zonas afectadas por conflictos sociales, concretamente, los defensores del medio ambiente y los derechos sobre la tierra, especialmente los que pertenecen a comunidades indígenas o campesinas.

53. El protocolo que garantiza la protección de los defensores de los derechos humanos tiene por objeto establecer un plan de protección para los defensores en situación de riesgo. Entre abril de 2019, cuando se aprobó el protocolo, y noviembre de 2020, la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y su equipo de coordinación, integrado por tres funcionarios, recibió 21 solicitudes de activación del protocolo, la mayoría de las cuales se referían a la defensa del derecho a un medio ambiente sano (siete solicitudes) y a los derechos de los pueblos indígenas (ocho solicitudes). El Ministerio ha admitido nueve solicitudes para su evaluación y ha emitido cuatro advertencias, tres de las cuales incluyen medidas urgentes de protección. El Ministerio suele procurar mantener un diálogo y estar en contacto directo con las autoridades locales para asegurarse de que se preste apoyo a nivel local al defensor de que se trate. El Relator Especial encomia los esfuerzos genuinos realizados por el Ministerio y sus funcionarios y su diligencia en estos asuntos. No obstante, el Relator Especial observa que los efectos y el alcance de esas medidas siguen siendo limitados. En particular, dado que el protocolo solo es vinculante para la Dirección General, que forma parte del Ministerio, la aplicación de las medidas de protección podría plantear problemas.

<sup>40</sup> Véanse las comunicaciones de procedimientos especiales núm. 2/2020 (15 de junio de 2020) y núm. 9/2020 (27 de noviembre de 2020) que se podrán consultar en la dirección <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

54. Las subprefecturas, que son representantes regionales del Ministerio del Interior, tienen competencia para adoptar medidas de protección en favor de personas en situación de riesgo. Aunque toda persona puede por tanto solicitar medidas de protección a las subprefecturas, parecía haber deficiencias tanto en el procedimiento como en la eficacia de la respuesta. Con respecto al procedimiento, el criterio de prueba parecía ser excesivamente riguroso y la carga de la prueba recaía en el solicitante. Especialmente en el contexto de la minería y la tala ilegales, el defensor que intentara adquirir pruebas suficientes de las amenazas sufridas se exponía a un riesgo grave de sufrir daños irreparables. En los casos en que se otorgaban garantías, la ineficacia de la respuesta seguía siendo un grave problema.

55. La intervención de los agentes de las fuerzas del orden en situaciones de riesgo o en caso de agresión variaba notablemente entre las regiones y las zonas. Las comunidades indígenas y campesinas de la región amazónica de Ucayali sufren desde hace años las amenazas persistentes de empresas locales y grupos delictivos que son originarios de la región del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro y actúan a lo largo de la frontera con el Brasil. A pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que se adopten medidas cautelares con respecto a la comunidad de Nueva Austria del Sira con el fin de garantizar la seguridad personal de sus integrantes, no se ha empleado ningún medio eficaz para hacerlo. Los dirigentes de las comunidades indígenas y los defensores de los derechos humanos de esas regiones han elevado el asunto a autoridades de diversos niveles, solicitándoles que adopten medidas de seguridad, pero hasta la fecha no han recibido ninguna respuesta. Un defensor con el que el Relator Especial se reunió durante la visita indicó que había recibido numerosas amenazas durante un largo período, situación que era de conocimiento de las autoridades. Tras la visita, el defensor en cuestión fue asesinado<sup>41</sup>. De igual manera, las comunidades indígenas y campesinas del departamento de Madre de Dios eran objeto de ataques y amenazas a consecuencia del aumento de las actividades de la minería ilegal, especialmente después de la construcción de la carretera interoceánica. Los esfuerzos desplegados por las autoridades para combatir las actividades ilegales y proteger a las comunidades y a los defensores contra las amenazas habían resultado ineficaces.

56. El hecho de que no se logre garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos puede atribuirse en parte a la falta de recursos, especialmente para que agentes de las fuerzas del orden puedan llegar a zonas alejadas. Eso tenía como desastroso resultado, según se informó al Relator Especial, que hubiera casos de agentes locales de las fuerzas del orden de Ucayali que pedían a las víctimas que corrieran con el costo del transporte hasta las zonas alejadas en que se encontraban. Igualmente preocupantes eran las numerosas denuncias relativas a la corrupción, muy extendida entre las autoridades locales, y la colusión de estas con delincuentes o empresarios, lo cual menoscababa gravemente la eficacia de los funcionarios de las fuerzas del orden en la protección de los miembros de comunidades indígenas y los defensores del medio ambiente.

**No se realizan investigaciones serias de las agresiones contra defensores de los derechos humanos y no se enjuicia ni castiga a los responsables.**

57. La tendencia observada durante la visita a criminalizar a los defensores de los derechos humanos y los dirigentes comunitarios que se dedican a denunciar el impacto negativo de las industrias extractivas o las infracciones del sector empresarial ilegal deben contrastarse con los numerosos casos en que la policía y el ministerio público no investigaron agresiones a los defensores de los derechos humanos y tampoco persiguieron ni castigaron a los responsables.

58. En Ucayali, se informó al Relator Especial de que muchas de las comunidades indígenas amazónicas se exponían a riesgos constantes, como amenazas de muerte, agresiones físicas y asesinatos por madereros ilegales y otros agentes desconocidos. En 2014 cuatro dirigentes y defensores de los derechos humanos de la comunidad indígena de Saweto fueron asesinados tras denunciar la tala ilegal en sus territorios ancestrales. La investigación de los asesinatos, en los que participaron sospechosos conocidos, estaba en curso desde hacía más de medio decenio cuando, en marzo de 2020, se aplazaron por tercera vez las audiencias

<sup>41</sup> Véase la comunicación de los procedimientos especiales núm. 2/2020 (15 de junio de 2020) y la respuesta del Estado parte (21 de agosto de 2020).

para la formulación de cargos<sup>42</sup>. Mientras tanto, los familiares de las víctimas, uno de los cuales se reunió con el Relator Especial, eran objeto de constantes amenazas de muerte por pedir justicia por los asesinatos y abogar contra la tala ilegal en los territorios de la comunidad.

59. No se trata de un caso aislado. En Piura, los defensores pertenecientes a la comunidad San Juan Bautista de Catacaos habían sufrido dos asesinatos, heridas de bala, amenazas de muerte, hostigamiento y otras agresiones violentas por personas que al parecer tenían vínculos con empresas que operaban en sus territorios. Se informó al Relator Especial de que, a pesar de que esas amenazas eran sistemáticas y prolongadas, no se había tenido mucho éxito en la detención y el procesamiento de los responsables de esos delitos. En Madre de Dios, se pedía a los defensores que alertaban a las autoridades acerca de actividades mineras ilegales y de las agresiones y el hostigamiento a manos de quienes realizaban esas actividades que acompañaran a los fiscales y a la policía al lugar de los hechos para localizar el sitio e identificar a los responsables, lo cual ponía en peligro la vida de los defensores pues los exponía al riesgo de sufrir represalias, con el resultado de que los disuadía de seguir presentando denuncias de ese tipo a las autoridades.

60. A este respecto, el Relator Especial desea destacar que la realización de investigaciones eficaces a fin de procesar y sancionar a los responsables de los abusos es condición indispensable para garantizar la rendición de cuentas, evitar la impunidad y evitar la denegación de justicia. En términos más generales, el hecho de que no se investiguen los actos de violencia y las amenazas contra los defensores de los derechos humanos tiene un efecto paralizador en su capacidad para defender los derechos humanos.

## **IV. Grupos específicos de defensores de los derechos humanos en situación de riesgo**

### **A. Defensores de los derechos ambientales y los derechos de los pueblos indígenas**

61. Los defensores del medio ambiente y de los indígenas, en particular los dirigentes o miembros de comunidades indígenas o campesinas, son los que se exponen a mayores riesgos y amenazas a raíz de la labor de defensa de los derechos humanos que realizan, denunciando los efectos perjudiciales de las industrias extractivas, legales e ilegales. Las comunidades indígenas y campesinas que ellos defienden siguen en una situación de discriminación y pobreza estructurales y, por ejemplo, no tienen acceso a servicios esenciales como la salud, el agua, la electricidad o la educación. Se estima que hay concesiones de explotación en un 35 % de los territorios pertenecientes a las comunidades campesinas y que el 9 % de la región amazónica se ha destinado a la explotación de recursos, lo cual afecta a los territorios de 69 comunidades indígenas y 1.952 comunidades campesinas<sup>43</sup>. Es en este contexto que se enmarcan la mayoría de los conflictos sociales que tienen lugar en el Perú. Según información de la institución nacional de derechos humanos, en septiembre de 2020, el 66,1 % de los 142 conflictos sociales activos estaban relacionados con cuestiones ambientales, de los cuales el 61,6 % tenían que ver con la minería, el 19,2 % con la explotación de gas y petróleo y el 6,4 % con la contaminación ambiental<sup>44</sup>.

62. Para hacer frente eficazmente a las amenazas de que son objeto los defensores de los derechos ambientales y de los derechos humanos de los indígenas, el Relator Especial insta al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para resolver las causas profundas de los conflictos sociales: la falta de protección jurídica, la falta de seguridad jurídica para los derechos adquiridos, el hecho de que no se realicen consultas verdaderas y el hecho de que no se otorgue reparación tras la contaminación del medio ambiente. Aunque entiende que

<sup>42</sup> Geraldine Santos, "Caso Saweto: remueven a fiscal que iba a acusar a asesinos de líderes indígenas", Ojo Público, 6 de marzo de 2020.

<sup>43</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *¿Y los pueblos indígenas en el Perú? Cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano a 30 años del Convenio 169 de la OIT* (Lima, 2019), pág. 24.

<sup>44</sup> Véase Defensoría del Pueblo, *Reporte de conflictos sociales núm. 199: Septiembre 2020* (Lima, 2020).

esos factores están relacionados con problemas estructurales más amplios para el Estado y que, por consiguiente, todo cambio será necesariamente gradual, el Relator Especial constató que no se habían adoptado suficientes medidas para lograr un cambio efectivo, habida cuenta en particular de los riesgos para la vida y la salud de la población afectada, incluidos los defensores de los derechos humanos.

### Falta de protección jurídica

63. El Relator Especial oyó testimonios sobre el engorroso proceso que las comunidades indígenas o campesinas debían seguir para lograr la titulación de sus tierras ancestrales o de las tierras que ocupaban tradicionalmente. Ese proceso ha quedado bien documentado por la institución nacional de derechos humanos<sup>45</sup>. En la práctica, la adquisición de los títulos de propiedad de sus tierras ancestrales y la obtención de su demarcación requería el liderazgo de valientes defensores indígenas de los derechos humanos y el apoyo jurídico de organizaciones de la sociedad civil y de abogados, y a menudo implicaba obstáculos jurídicos, así como ataques físicos contra los dirigentes y los defensores de los derechos humanos de las comunidades y su criminalización.

64. Hay casos en que el proceso de titulación y demarcación ha durado muchos años<sup>46</sup> y se han otorgado concesiones para la explotación de las tierras mientras el proceso estaba en curso. En el caso de la comunidad nativa Asháninca de Saweto, el proceso empezó en 2006 y solo en 2015 se concedió la titulación de parte de sus tierras ancestrales<sup>47</sup>. La comunidad nativa Shipibo-Conibo de Santa Clara de Uchunya inició el proceso de extensión de su titulación comunal en 2015, que fue concedida en 2020<sup>48</sup>. Mientras tanto, los madereros ilegales habían adquirido parcelas del territorio para su explotación, que revendieron a la empresa de aceite de palma Plantaciones de Pucallpa y posteriormente a Ocho Sur P, otra productora de aceite de palma que actualmente realiza sus actividades en las tierras ancestrales de la comunidad. Hubo un intento de formalizar esa adquisición depredadora de títulos sobre las tierras por los madereros de la región mediante un decreto regional. El Relator Especial celebra que el gobierno regional haya revocado el decreto en 2020<sup>49</sup>.

### Los derechos adquiridos no gozan de seguridad jurídica

65. Como se ha mencionado anteriormente, también existe el problema de la escasa seguridad jurídica de que gozan los derechos adquiridos sobre la tierra. Incluso cuando se les ha concedido un título legal sobre la tierra, las comunidades siguen amenazadas por los sectores empresariales formales e informales y por la explotación ilegal. Con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y sus líderes comunitarios y defensores de los derechos humanos, la comunidad indígena de Tres Islas ganó la batalla legal por la anulación de más de 140 concesiones mineras y 11 proyectos agrícolas aprobados ilegalmente en violación de los derechos de la comunidad<sup>50</sup>.

### Falta de consultas efectivas

66. De conformidad con lo dispuesto en el derecho internacional y en la legislación nacional, se debe consultar a las comunidades interesadas en relación con los asuntos que las

<sup>45</sup> Véase Defensoría del Pueblo, *El largo camino hacia la titulación de las comunidades campesinas y nativas* (Lima, 2018).

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Santos, “Caso Saweto”.

<sup>48</sup> Información proporcionada por el gobierno regional de Ucayali.

<sup>49</sup> Ordenanza Regional núm. 10-2018-GRU-C, que fue objeto de medidas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial con arreglo a su procedimiento de alerta temprana y acción urgente. Véase la carta de 29 de agosto de 2019 dirigida por el Presidente del Comité al Representante Permanente del Perú ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra. Disponible en la dirección [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/PER/INT\\_CERD\\_ALE\\_PER\\_8976\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/PER/INT_CERD_ALE_PER_8976_E.pdf).

<sup>50</sup> Véase Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, expediente núm. 675-2017, sentencia de 12 de marzo de 2019.

afecten, incluida la explotación de los recursos naturales<sup>51</sup>. Según la información recibida por el Relator Especial durante la misión, se tiene la percepción de que las consultas no se realizan de buena fe y de que se las ve como una mera formalidad. Las consultas se celebran en etapas demasiado tempranas o demasiado tardías del proceso, a menudo en un idioma que las comunidades afectadas no hablan ni entienden, y sin una participación suficiente de las mujeres indígenas. Esto impide que las comunidades afectadas verdaderamente intervengan e influyan en el proceso. El sistema jurídico peruano no reconoce el requisito establecido en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de que se consulte a los pueblos indígenas interesados a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado<sup>52</sup>. Por consiguiente, el hecho de que las comunidades no puedan vetar las decisiones que les afectan limita la medida en que sus opiniones e intereses se tienen en cuenta en la adopción de decisiones. Además, se ha alegado que no se han cumplido los acuerdos concertados entre el Gobierno y las comunidades afectadas para atender a sus preocupaciones relacionadas con los proyectos de extracción<sup>53</sup>.

### **Falta de reparación en casos de contaminación ambiental**

67. Otra causa importante de conflicto social es la contaminación ambiental. El Relator Especial encomia al Estado por los esfuerzos que ha realizado para hacer frente a la contaminación causada por las actividades empresariales o industriales mediante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el establecimiento de una unidad especializada en delitos ambientales en la Fiscalía de la Nación. No obstante, el Relator Especial constató que la Fiscalía no tenía los recursos ni las facultades necesarias para operar eficazmente y combatir la impunidad actual de los delitos ambientales, y que parecía haber una falta de coordinación con otros órganos administrativos para luchar efectivamente contra esos delitos. En particular, el Relator Especial observa que la legislación no prevé un procedimiento administrativo para declarar nulas las concesiones otorgadas a empresas extractivas en caso de que se pueda demostrar que estas incumplen las normas ambientales o pesen contra ellas alegaciones creíbles de que han vulnerado los derechos humanos. El Gobierno ha establecido fondos para reparar las consecuencias de la contaminación ambiental pasada<sup>54</sup>. A pesar de ello, en situaciones en que no se puede exigir responsabilidades a ninguna empresa existente, los defensores del medio ambiente y de los indígenas y sus comunidades no tienen medios efectivos para lograr que alguien rinda cuentas por los daños ocasionados a sus territorios ni para obtener que se reparen esos daños.

## **B. Mujeres defensoras de los derechos humanos**

68. Las mujeres defensoras de los derechos humanos desempeñan un papel fundamental en la promoción de los derechos humanos, trátase de los derechos de las mujeres en particular o de los derechos humanos de sus comunidades. No obstante, las mujeres se enfrentan a muchas amenazas, tanto por su activismo en materia de derechos humanos como por su identidad de género. Desde hace algunos años, las defensoras de los derechos humanos y sus organizaciones son, cada vez más, objeto de estigmatización, intimidación y criminalización. También tropiezan con dificultades cada vez mayores al intentar obtener financiación para sus actividades en materia de derechos humanos. El Relator Especial constató que eran escasos los datos públicos sobre los ataques contra las defensoras y que las autoridades no aplicaban un enfoque sistémico e interseccional cuando las defensoras presentaban denuncias y pedían reparación.

<sup>51</sup> Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), arts.6 y 15, párr. 2, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19.

<sup>52</sup> Véase Tribunal Constitucional, expediente núm. 00022-2009-PI/TC, sentencia de 9 de junio de 2010.

<sup>53</sup> Por ejemplo, en el siguiente estudio se llega a la conclusión de que el Estado no garantizó la salud de las comunidades como se había acordado: Defensoría del Pueblo, "Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?" (2018), págs. 34 y 35.

<sup>54</sup> Ministerio de Energía y Minas, informe núm. 071-2020-MINEM/DGA/AAH/DGAH, 18 de febrero de 2020 (información proporcionada por el Gobierno).

69. Las indígenas y las mujeres de zonas rurales que defienden los derechos humanos conforman algunos de los grupos que mayores riesgos corren en el Perú. La discriminación y el racismo que han sufrido a lo largo de la historia ha dificultado el ejercicio de sus derechos humanos más básicos, como el derecho a la salud, a la educación y a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible<sup>55</sup>. Los medios de comunicación perpetúan estereotipos negativos, racistas y sexistas sobre las mujeres indígenas, en particular con programas de televisión como *La paisana Jacinta*. Durante su visita oficial, el Relator Especial se reunió con una de las cuatro valientes defensoras de los derechos de las mujeres indígenas que en 2014 interpusieron una demanda civil para que se pusiera fin a la emisión del programa. En junio de 2019 se anuló una sentencia judicial de noviembre de 2018 por la que se ordenaba al Canal 2 (ahora conocido como “Latina”) que dejara de emitir el programa y lo retirara de YouTube. Una sentencia posterior, de octubre de 2020, prohibió la reproducción del programa<sup>56</sup>. Las mujeres que se han opuesto a proyectos de gran envergadura como los de la industria extractiva también han sido objeto de intimidación y agresiones físicas, como en el caso de los defensores que denuncian los efectos negativos de la mina de Yanacocha, señalado por el Relator Especial<sup>57</sup>. El Relator Especial oyó testimonios de defensoras a las que habían amenazado con violencia sexual y humillación pública. También habían sido criminalizadas por las empresas.

70. En la esfera de los derechos sexuales y reproductivos, las mujeres y las niñas sufren ataques públicos encabezados por alianzas de partidos políticos, organizaciones conservadoras de la sociedad civil y grupos religiosos. Las mujeres que abogan por el acceso a la atención de la salud reproductiva y la educación en materia de salud sexual y por los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales han sido objeto de campañas de difamación en las redes sociales y de amenazas de violencia sexual y de acciones judiciales.

### C. Defensores y defensoras lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales

71. Las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales que defienden los derechos humanos en el Perú se enfrentan a discursos de odio, incitaciones a la violencia y amenazas proferidas contra ellos en Internet por algunos medios de comunicación, personas particulares y políticos, tanto por la labor que realizan en materia de derechos humanos como por su orientación sexual o identidad de género. Esos ataques suelen intensificarse después de su participación en entrevistas públicas o actos públicos o cuando se presentan a elecciones. También tropiezan con mayores dificultades cuando organizan protestas, como el acto “Besos contra la homofobia”, que se celebra anualmente el 14 de febrero. El Relator Especial recibió informes de agresiones físicas y verbales por parte de la policía y personas particulares durante una manifestación pública celebrada en 2017 frente al Congreso. Los maestros que contribuyeron a la reciente preparación de un programa de educación, que abarca la igualdad de género, los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y los derechos sexuales y reproductivos, corren el riesgo de perder su empleo y han sido objeto de diversas formas de intimidación y hostigamiento.

### D. Otras categorías de defensores

#### Defensores de los derechos de los afectados por el período de violencia (1980-2000)

72. Las organizaciones que vienen pidiendo justicia y reparación para los miles de víctimas de la violencia, incluida la violencia sexual, y de la esterilización forzada durante el

<sup>55</sup> Véase Defensoría del Pueblo, *Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú* (Lima, 2019). Disponible en [www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-de-adjuntia-002-2019-PPI-Digital.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-de-adjuntia-002-2019-PPI-Digital.pdf).

<sup>56</sup> Corte Superior de Justicia de Cusco, expediente núm. 00798-2014-0-1001-JM-CI-01, sentencia de 13 de octubre de 2020.

<sup>57</sup> Véase la comunicación de los procedimientos especiales núm. 5/2020 (21 de agosto de 2020).

período de violencia (1980-2000) han recibido amenazas y dicen haber sido insultadas por funcionarios públicos cuando interpusieron denuncias ante la Fiscalía de la Nación.

### Niños defensores

73. Cuando se reúne con niños y adolescentes defensores de los derechos humanos, el Relator Especial promueve los derechos de los niños a participar en todas las decisiones que los afecten y alienta al Gobierno a que los promueva. Según se informó al Relator Especial, los adolescentes defensores de los derechos sexuales y reproductivos y de la reforma del sistema educativo se exponen a actos de hostigamiento y malos tratos por su activismo, especialmente en Internet.

## V. Institución nacional de derechos humanos: la Defensoría del Pueblo

74. Las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel fundamental en la creación de un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos. La Defensoría del Pueblo —la institución nacional de derechos humanos del Perú— es un actor clave en la protección de los defensores de los derechos humanos y la promoción del derecho a defender los derechos humanos. Sus funcionarios son también defensores de los derechos humanos que a veces se ven en situación de riesgo. Según se informó al Relator Especial, algunos miembros del personal de la Defensoría han sido objeto de amenazas o ataques por realizar su trabajo. Al reunirse con el Relator Especial, muchos defensores expresaron su confianza en la Defensoría y en el papel que esta desempeñaba para apoyarlos. En otras regiones, se expresó la percepción contraria, en particular por parte de las comunidades indígenas que manifestaron su decepción y falta de confianza en la labor de la Defensoría.

75. El 15 de junio de 2020, la Oficina aprobó directrices para la protección de los defensores de los derechos humanos<sup>58</sup>. Esos lineamientos se aprobaron en respuesta a informes recibidos por la Defensoría sobre agresiones ocurridas desde 2013 y la situación de vulnerabilidad en que se encontraban los defensores de los derechos humanos. Ofrecen orientación para la protección de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo y sobre las modalidades de intervención de la Defensoría.

76. El Relator Especial acoge con gran satisfacción la aprobación de los Lineamientos por parte de la Defensoría y la alienta a que estreche su colaboración con los defensores de los derechos humanos de las zonas rurales y alejadas, prestando especial atención a los defensores de los pueblos indígenas y del medio ambiente. El Relator Especial recomienda que la Defensoría revise e impugne las leyes que restringen el reconocimiento y el disfrute efectivo de los derechos humanos.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

77. **Durante la visita, el Relator Especial se encontró con opiniones diametralmente opuestas sobre los desafíos que enfrenta el Perú. Un verdadero esfuerzo por proteger y promover la labor de los defensores debe comenzar con el reconocimiento de los desafíos actuales por parte de las instituciones del Estado y del sector privado. A la luz de las conclusiones anteriores, el Relator Especial recomienda las siguientes medidas.**

78. **El Relator Especial recomienda que el Gobierno adopte medidas inmediatas para reconocer y promover la labor de los defensores de los derechos humanos y luchar contra su estigmatización. Con ese fin, debería poner en marcha una campaña en todo el país para promover un cambio de narrativa, de modo que se presente a los defensores, incluidas las mujeres, como agentes clave para el bien público y el cambio positivo.**

79. **El Gobierno debería promover la participación pública activa de las mujeres defensoras de los derechos humanos, incluidas las mujeres indígenas y las de las zonas**

<sup>58</sup> Defensoría del Pueblo, “Lineamientos de intervención defensorial”.

rurales, en la elaboración, aplicación y evaluación de todas las políticas y protocolos que las afecten a ellas y a sus comunidades.

80. El Gobierno debería poner fin a la práctica de la criminalización de los defensores de los derechos humanos y en particular:

a) Asegurarse de que la Fiscalía de la Nación revise sus prácticas y adopte las medidas necesarias, como la impartición de formación y el fomento de la capacidad, para poner fin a su práctica de criminalización;

b) De conformidad con las recomendaciones casi unánimes de los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos de las Naciones Unidas, derogar las disposiciones del Código Penal que tipifican el delito de difamación;

c) Velar por la aplicación efectiva del artículo 10 del Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), en lo que respecta a la condena de miembros de las comunidades indígenas, y velar por su aplicación también en lo que respecta a la prisión preventiva, de conformidad con el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

81. El Gobierno debería garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos y en particular:

a) Aplicar las medidas necesarias para garantizar que las denuncias de los defensores ante las autoridades —el Ministerio del Interior, la Fiscalía de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la institución nacional de derechos humanos— sean registradas, sin excepción;

b) Asegurarse de que las fuerzas del orden dispongan de los medios necesarios para salvaguardar la vida y la salud de los defensores en situación de riesgo; en particular, redoblar esfuerzos para protegerlos contra las amenazas de agentes no estatales de la industria extractiva ilegal;

c) Intensificar esfuerzos para poner en marcha el registro de situaciones de riesgo para los defensores de los derechos humanos y velar por que refleje el panorama completo de los datos disponibles sobre los ataques sufridos por los defensores de los derechos humanos, con inclusión de la criminalización y las agresiones por motivos de género;

d) Reforzar las obligaciones que incumben a las autoridades estatales, regionales y municipales de asegurar la aplicación del protocolo que garantiza la protección de los defensores de los derechos humanos aprobado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;

e) Establecer un mecanismo multisectorial de protección de los defensores para 2021, como se prevé en el Plan Nacional de Derechos Humanos, siguiendo un enfoque que tenga en cuenta el género, la edad y las particularidades culturales;

f) Asegurar la aplicación efectiva del protocolo y elevar su rango normativo de modo que sea vinculante para todas las instituciones estatales, regionales y locales, asegurando los recursos humanos y financieros necesarios para su aplicación efectiva;

g) Aumentar el presupuesto y la dotación de recursos humanos de la institución nacional de derechos humanos para ampliar su presencia a nivel regional y local;

h) Luchar contra la impunidad mediante la realización de investigaciones rápidas y eficaces para procesar y castigar a los responsables de las vulneraciones de los derechos de los defensores, incluidos los agentes de las fuerzas del orden;

i) Adoptar medidas inmediatas y eficaces para combatir la corrupción en los gobiernos regionales y locales, en particular en las zonas con conflictos sociales, y en el poder judicial y la Fiscalía de la Nación, a fin de garantizar el funcionamiento eficaz de las autoridades locales encargadas de proteger a los defensores.

82. El Gobierno debería garantizar el derecho de reunión pacífica de los defensores de los derechos humanos y en particular:

a) De conformidad con el derecho internacional de derechos humanos, poner fin a la práctica de acusar penalmente por actos cometidos por terceros a los defensores y a los dirigentes comunitarios que organizan manifestaciones;

b) Enmendar el artículo 200 y otras disposiciones del Código Penal, adoptar directrices (sujetas a consultas públicas previas) sobre la gestión de las manifestaciones que bloquean el tráfico carretero y revisar la práctica de perseguir penalmente a las personas por participar en esas manifestaciones u organizarlas;

c) Revocar los reglamentos que permiten acuerdos de transferencia de servicios de la policía nacional o las fuerzas armadas a empresas privadas, y revisar a fondo las prácticas de declaración del estado de excepción y adopción de decretos especiales para permitir que efectivos militares asuman la responsabilidad de la gestión de las manifestaciones.

83. Habida cuenta de las amenazas graves y sostenidas que pesan sobre los defensores de la tierra y el medio ambiente, en particular los pertenecientes a los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, el Gobierno debería adoptar medidas inmediatas para eliminar las causas profundas de esas amenazas, y en particular:

a) Ratificar el Acuerdo de Escazú;

b) Garantizar el reconocimiento jurídico y la protección efectiva de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas mediante la emisión y el registro de títulos de propiedad de las tierras y procedimientos de demarcación. Con ese fin, deberían revisarse el marco legislativo y los procedimientos administrativos actuales para evitar demoras indebidas en el proceso de titulación;

c) Revisar su práctica de otorgar concesiones a empresas extractivas en zonas en las que los derechos de propiedad sobre las tierras están en litigio o sujetos a procesos de titulación en curso a solicitud de las comunidades indígenas, dado el daño irreparable que estas actividades causan al disfrute por parte de las comunidades del derecho a la tierra, los territorios y los recursos naturales;

d) Asegurar el respeto del derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y asegurar procesos de consulta verdaderos para garantizar la protección y el respeto de los derechos de las comunidades indígenas, tal como se garantiza en la Declaración antes mencionada y en el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169);

e) Velar por que los agentes no estatales, incluidas las empresas, respeten los derechos humanos, adoptando las medidas legislativas y de otra índole que correspondan. Por ejemplo, deberían hacerse las modificaciones necesarias en el marco jurídico para permitir la anulación de las concesiones para actividades de extracción cuando existan informes coherentes y creíbles sobre conculcaciones de los derechos humanos y violaciones de las normas ambientales.

84. El Relator Especial recomienda que el equipo de las Naciones Unidas en el país promueva la labor de los defensores y garantice que puedan acceder fácilmente y en condiciones de seguridad a la presencia de las Naciones Unidas en el país.

85. El Relator Especial recomienda que la comunidad internacional haga mayores esfuerzos para llegar a la heterogénea comunidad de defensores, en particular a los que se encuentran en zonas remotas, con apoyo y financiación y mediante la supervisión de los juicios.

86. El Relator Especial recomienda que las empresas privadas adopten medidas inmediatas para demostrar su compromiso con los derechos humanos y los defensores de los derechos humanos mediante la adhesión a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Deben poner fin inmediatamente

**a toda práctica de estigmatización y criminalización de los defensores de los derechos humanos.**

**87. Las empresas privadas deben verificar que se aplique el principio de la diligencia debida en materia de derechos humanos en todas sus actividades y hacer lo necesario para cooperar con los defensores de los derechos humanos y realizar consultas verdaderas con las comunidades afectadas por sus actividades. Deberían establecer mecanismos de reclamación o reforzar los que ya existan, en particular cuando los defensores de los derechos humanos se vean amenazados por ataques en relación con las actividades de las empresas, adoptando medidas específicas en favor de grupos específicos de defensores de los derechos humanos.**

---