

## APORTES

### al Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos en el Perú

#### 1. Necesidad de atacar las causas subyacentes de la criminalización de los defensores

Si bien el Protocolo está orientado a adoptar medidas urgentes e inmediatas para proteger a personas en situación de riesgo, es necesario insistir en las situaciones estructurales que amenazan derechos fundamentales, de acuerdo con el ítem 6.8 del Protocolo. Mientras no se ataque las causas subyacentes, como la criminalización de los defensores de derechos humanos, este fenómeno continuará. Por ello se necesita generar recomendaciones concretas a las autoridades responsables. Para los autores están son las causas:

##### 1.1. Convenios entre la Policía Nacional y empresas extractivas<sup>1</sup>

Desde 1994 hasta la fecha se han suscrito alrededor de 150 convenios entre la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas. Producto de estos, los efectivos policiales les prestan servicios extraordinarios, un trato diferenciado y privilegiado, a cambio de una retribución económica. Se convierte, de esta manera, a los policías en guardias particulares de intereses corporativos, en menoscabo de sus funciones como servidores públicos, al servicio de la sociedad y pagados por los impuestos de todos los contribuyentes. En la práctica, aquello se traduce en el fenómeno de la privatización de la función pública policial y del orden interno.

Esta situación constituye un evidente conflicto de intereses al interior de la Policía Nacional, en donde los efectivos no pueden distinguir –dado que es imposible– intereses públicos y corporativos. Consideramos que este escenario propicia la criminalización de la protesta social y alienta, además, el uso abusivo de la fuerza policial.

##### 1.2. Estados de emergencia preventivos<sup>2</sup>

El Estado recurre indiscriminadamente a estados de emergencia para la restricción de derechos fundamentales y permitir la intervención policial o militar, sin acreditar la existencia de una grave afectación al orden público. Cabe señalar que este último es el requisito exigido por el artículo 137 de la Constitución. Por ello, nos encontramos frente al uso del poder estatal por fuera del marco de las competencias constitucionales.

El mejor ejemplo es la sistemática prórroga del estado de emergencia en los distritos bajo influencia del proyecto minero Las Bambas. En efecto, como se sabe, se decretó estado

---

<sup>1</sup> Para mayor información, consúltese: <http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Jur%C3%ADdico-sobre-la-privatizaci%C3%B3n-del-orden-interno.-Versi%C3%B3n-final-16-09-2015.pdf>

<sup>2</sup> Para mayor información, consúltese: [http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/11/Informe-jur%C3%ADdico.-Inconstitucionalidad-de-los-estados-de-emergencia-preventivos\\_PPII.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2017/11/Informe-jur%C3%ADdico.-Inconstitucionalidad-de-los-estados-de-emergencia-preventivos_PPII.pdf)

## Instituto de Defensa Legal & Forest Peoples Programme

de emergencia a lo largo del Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa, que tiene 482 km de extensión y 500 metros a cada lado de la vía. En estos lugares se han declarado estados de emergencia de manera preventiva, restringiendo derechos fundamentales tan importantes como la libertad individual, de reunión, de tránsito y la inviolabilidad del domicilio. En los hechos, la población se ve impedida de reunirse a lo largo de la vía. No pueden realizar actos públicos y privados, mucho menos políticos.

### 1.3. Legislación que alimenta la criminalización de la protesta social<sup>3</sup>

Existe un conjunto de normas penales y procesal-penales que promueven la penalización de las acciones de protesta de la población, que encuentran en ella un medio para visibilizar sus reclamos relacionados con la violación de derechos. Para esto, se tiende a crear nuevos delitos, incrementar las penas de los ya existentes o crear nuevos supuestos y modalidades agravadas.

Un ejemplo de esta práctica lo constituye el tercer párrafo del artículo 200 del Código Penal, que tipifica como delito de extorsión la toma de carreteras y locales públicos, incluyendo los contextos de protesta social. La pena correspondiente es de 5 a 10 años de prisión, y de 15 a 25 años cuando participan más de dos personas.

## 2. Necesidad de incorporar principios

Consideramos necesario la incorporación en el ítem 6 de un conjunto de principios, generales y operativos, que deben contribuir a la interpretación adecuada de las reglas contenidas en el Protocolo.

### 2.1 Principios generales

**Principio de vinculación al ordenamiento jurídico supranacional y constitucional.** El Estado está obligado, en la adopción de sus decisiones, a la observancia irrestricta del derecho internacional de los derechos humanos y la Constitución, incluyendo además los tratados específicos para los grupos de especial protección. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, para el caso de los pueblos indígenas, o la Convención sobre los Derechos del Niño, para el caso de los niños, niñas y adolescentes, entre otros tratados. Además, deben tomar en consideración los principios jurisprudenciales establecidos por los tribunales internacionales, cuya jurisdicción vincula al Estado peruano.

**Principio de interculturalidad.** La interacción entre los diferentes sistemas culturales se desarrollará reconociendo, respetando y adaptándose a las diferencias culturales y contribuyendo al reconocimiento y valor de cada una de ellas.

---

<sup>3</sup> Para mayor información, consúltese: <https://revistaideele.com/ideele/content/%C2%BFc%C3%B3mo-diferenciar-medidas-de-fuerza-%E2%80%9Cleg%C3%ADtimas%E2%80%9D-en-el-marco-del-ejercicio-de-protesta-de>

## Instituto de Defensa Legal & Forest Peoples Programme

**Principio de autodeterminación.** En el caso de los defensores indígenas de derechos humanos, las medidas de protección que se adopten deberán respetar su derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Es decir, estos participan en la elección de los mecanismos de protección en coordinación horizontal con las autoridades del Estado, sin coacción, intimidación, ni condicionamiento alguno.

**Principio de información suficiente, correcta y accesible.** Los defensores de derechos humanos tienen derecho a recibir por parte del Estado toda la información necesaria sobre las medidas de protección que serán implementadas a su favor. La información proporcionada deberá ser formulada en forma inteligible, sin ser desnaturalizada, y deberá ser traducida al idioma o lengua del defensor.

**Principio de bienestar colectivo.** En el caso de organizaciones colectivas, como los pueblos indígenas, no solo es necesario evaluar el bienestar individual del defensor de derechos humanos, sino el bienestar colectivo de la comunidad o colectivo al que pertenece.

**Principio de prevención de violaciones a los derechos humanos.** El Estado está en la obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos, cuando advierte que hay un colectivo que sufre grave afectación en sus derechos, y que está en sus manos adoptar medidas necesarias para prevenirlas las mismas. No hacerlo genera su responsabilidad, aun cuando las violaciones de derechos sean cometidas por particulares.

### B. Principio operativos

**Principio de protección efectiva.** No se trata de una protección formal o retórica. Se debe adoptar medidas concretas, efectivas e idóneas, que materialmente garanticen derechos y prevengan nuevas amenazas o violaciones.

**Principio de celeridad.** Alude a la prontitud que debe existir al momento de la actuación entre los diferentes sistemas de justicia, pasando por alto trámites y plazos innecesarios con la finalidad de disminuir los efectos que un eventual retraso produciría en las personas que están inmersas en un proceso de administración de justicia.

**Principio de oportunidad.** Las autoridades de un sistema de justicia deben brindar oportunamente el apoyo y la asistencia que les sea requerido por las autoridades de otro sistema de justicia.

**Principio de gratuidad.** El Estado garantiza la gratuidad de la coordinación a quienes se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones.

**Principio de flexibilidad.** La coordinación y cooperación debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados al tipo de actuación que se deba realizar, así como tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los intervinientes.

## Instituto de Defensa Legal & Forest Peoples Programme

**Principio de coordinación y cooperación.** La coordinación y cooperación entre las autoridades de la jurisdicción especial y ordinaria contribuye a garantizar la tutela jurisdiccional efectiva de la población y a disminuir la conflictividad interforal. Para alcanzar esos objetivos se deberá evitar duplicidades, disfunciones o contradicciones entre los sistemas de justicia.

### 3. Necesidad de medidas de protección de los defensores de la tierra

- Frente a las campañas comunes de criminalización y persecución contra los defensores indígenas de derechos humanos, realizadas incluso en los medios de comunicación, el Estado debe asumir compromisos proactivos como la emisión de pronunciamientos públicos para valorar el trabajo de los defensores.
- Adoptar un plan multisectorial para reconocer y promover públicamente el *derecho a defender los derechos*, sobre todo los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales y recursos naturales, incluyendo el derecho al consentimiento libre, previo e informado, la autonomía y la autodeterminación.
- Garantizar un entorno seguro y propicio donde las personas, comunidades, pueblos indígenas y organizaciones aliadas defensoras de derechos humanos puedan actuar sin amenazas, restricciones, inseguridad y criminalización, y adoptar las medidas necesarias para abordar las causas fundamentales de las amenazas y las agresiones en su contra, en particular aquellas situaciones de amenaza a la seguridad personal.
- Elaborar un protocolo específico para la protección de los defensores indígenas de los derechos humanos y desarrollar mecanismos concretos e inmediatos para proteger sus derechos como indígenas, en conformidad con los estándares internacionales y contando siempre con la participación plena de las personas y comunidades en riesgo. Estas acciones deben incluir la dotación de recursos para establecer o fortalecer sistemas comunitarios de alerta temprana, autoprotección y protección colectiva, y la administración de la justicia indígena, que tienen más posibilidades de éxito en las zonas rurales de la Amazonía peruana.
- Mantener información actualizada sobre los actos de violencia o amenaza contra los defensores de la tierra, incluyendo datos sobre los actores estatales, empresas, inversionistas e individuos involucrados.

### 4. Otros aportes

#### 4.1. Necesidad de incorporar otras fuentes de derechos

No referimos, para el caso de los pueblos indígenas, al Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Política

## **Instituto de Defensa Legal & Forest Peoples Programme**

de la ONU Medio Ambiente para promover la mejora de la protección de los defensores del medio ambiente y 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). Muchos de los cuales son defensores indígenas de derechos humanos que son criminalizados por la defensa de sus territorios y recursos.

### **4.2 Consultar el Protocolo en cuanto atañe a los defensores indígenas de derechos humanos**

Reconocer que el Protocolo no se ha consultado con los pueblos indígenas y otros defensores de los derechos humanos y que debe existir un mecanismo para revisar, actualizar y consultar este Protocolo y su aplicación con ellos, incluidos los pueblos indígenas, al menos para el año 2021.

### **4.3. Reconocimiento del derecho a la protesta como contexto de criminalización**

Debe explicarse el contexto en el que se criminaliza a los defensores de derechos. En el ítem 5.1 debe precisar en qué consiste el derecho a la protesta, su cobertura constitucional, y la diferencia entre medidas de fuerza legítimas de lo que son actos de vandalismo y violencia, condenables. Esa falta de diferenciación genera que los operadores de derecho criminalicen a los defensores de derechos humanos

### **4.4. Reconocimiento del trabajo de los defensores indígenas de derechos humanos**

Debe reconocerse de manera específica en el ítem 5.1.4, el trabajo de defensa de la tierra y sus recursos naturales que realizan los defensores de derechos humanos, comprendiendo que la subsistencia de estos pueblos depende de la ocupación y posesión de los territorios, tierras y recursos naturales. Debe formarse un grupo de trabajo o una comisión de alto nivel para investigar y resolver las disputas y conflictos sobre tierras y recursos, fenómeno que genera riesgo, inseguridad, amenazas y ataques en contra de las personas defensoras de los derechos humanos. La disposición 7.1.1 debe incluir declaraciones públicas por parte de organismos estatales, apoyando la labor de las personas defensoras de derechos humanos, incluido los derechos colectivos y el derecho al territorio, en medios digitales e impresos.

### **4.5. Precisar mejor los supuestos de afectación de los defensores de la tierra.**

La descripción de los ataques a los defensores del Protocolo no toma en cuenta el tipo de actos de hostilización específicos a los defensores indígenas de los derechos humanos, los cuales son atacados por en contextos donde se desarrollan economías ilegales. Sus perpetradores, en consecuencia, son traficantes de tierras, madereros y mineros informales, invasores y usurpadores de tierras, entre otros, en contextos rurales (Ítem 6.5).

### **4.6. Acciones de protección deben ser culturalmente adecuadas**

Las medidas que se adopten deben ser culturalmente adecuadas, toda vez que los defensores de la tierra pertenecen a los pueblos indígenas, los cuales tienen una forma distinta de

## **Instituto de Defensa Legal & Forest Peoples Programme**

organizarse y de defenderse, de acuerdo a sus costumbres, todo lo cual debe ser tenido en cuenta, incluso en el momento de evaluar los impactos y riesgos. E (Item 7.2.13).

### **4.7. Las medidas que se adopten no deben ser invasivas**

Esto se desprende de la necesidad de optar por medidas culturalmente adecuadas. Las medidas que se adopten no deben perturbar la dinámica y la paz comunal, y debe respetar la estructura y la autonomía de las comunidades campesinas y nativas, la cual es permanentemente desconocida por las distintas autoridades del Estado. (ítem 7.2.17) De esta manera, debe prevalecer la implementación de esas medidas de protección que garantizan la permanencia en el territorio, reconociendo la importancia cultural y espiritual de la relación en los Pueblos Indígenas y sus territorios y tierras, por encima de alternativas como la evacuación.

### **4.8. Respeto y apoyo por los sistemas comunitarios de alerta temprana, prevención y autoprotección**

Las medidas que se adopten deben ser respetuosas de los mecanismos de alerta temprana, prevención y autoprotección de los pueblos indígenas. Las comunidades campesinas y nativas tienen sistemas de autogobierno, en el marco de su autonomía y autodeterminación, sino la capacidad de administrar justicia dentro de su territorio. Esto no puede ser desconocido por el protocolo. (ítem 7.2.17)

### **4.9. Promoción y apoyo a los sistemas comunales de protección de sus autoridades**

Se debería de trabajar con los sistemas de protección de las propias organizaciones indígenas, las cuales conocen mejor su territorio y la cultura de los defensores de la tierra.

### **4.10. Información pública sobre medidas tomadas por pertinentes entidades del Estado para proteger a las personas defensoras de derechos humanos**

El Registro de Denuncias e Incidencias y el Reporte sobre Situaciones de Riesgo de personas defensoras de derechos humanos en el Perú deben informar sobre los planes de acción concretos implementados por la DGDH y otros entes del Gobierno. Esta información debe hacerse pública, aunque la identidad de las personas defensoras de DDHH debe permanecer en el anonimato.

### **4.11. Obtención de personal adecuado con áreas de conocimiento pertinentes para implementación del Protocolo**

La DGDH asegurará que la Mesa de Defensores y Defensoras de Derecho Humanos cuente con las experiencias y conocimientos pertinentes para poder llevar a cabo las actividades previstas en el Protocolo, y solicitará asesoramiento técnico de organizaciones especializadas, por ejemplo, en temas de seguridad, cuando sea necesario.