



Asamblea General

Distr. general
20 de mayo de 2024
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

56º período de sesiones

18 de junio a 12 de julio de 2024

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 los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule* **

Resumen

El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, realizó una visita oficial al Perú del 8 al 17 de mayo de 2023 para evaluar la situación de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el país, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 15/21 y 41/12.

En el presente informe, el Relator Especial se centra en una serie de protestas a gran escala en el Perú, que se iniciaron en diciembre de 2022, y en la respuesta del Estado a las mismas. Expresa su preocupación por las denuncias de uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad durante las protestas, así como por el aumento de las restricciones, en la ley y en la práctica, que han menoscabado el disfrute efectivo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. El Relator Especial recomienda que el Gobierno vele por la rendición de cuentas, fomente el diálogo social y aplique reformas jurídicas y normativas con el fin de proteger los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, como parte de las medidas encaminadas a superar las causas subyacentes de las recientes olas de protestas, en particular la persistente discriminación contra las comunidades rurales indígenas y su marginación. El Relator Especial mantiene su compromiso de colaborar con el Gobierno y el pueblo del Perú en sus esfuerzos por cumplir las obligaciones que incumben al Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

* 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.

** Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



Anexo

Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, sobre su visita al Perú

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément Nyaletsossi Voule, visitó el Perú, del 8 al 17 de mayo de 2023, por invitación del Gobierno. El propósito de la visita era evaluar el ejercicio, la promoción y la protección de los derechos comprendidos en su mandato y analizar con detenimiento la situación en el Perú, tras una serie de protestas que se habían iniciado en todo el país el 7 de diciembre de 2022.

2. El Relator Especial mantuvo reuniones en Lima, Cusco, Puno y Juliaca con una amplia gama de funcionarios gubernamentales, representantes de la sociedad civil y partes interesadas, incluidas algunas del sector privado, de todo el país. El Relator Especial agradece al Gobierno que lo invitara a realizar la visita y que facilitara las reuniones con los representantes de las instituciones gubernamentales. En concreto, el Relator Especial se reunió con la Presidenta del Perú, con el Presidente del Consejo de Ministros y con el Ministro y el Viceministro de Justicia y Derechos Humanos, así como con el Ministro de Defensa y altos funcionarios del Ministerio de Defensa, el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores y la Ministra de Cultura, y con los funcionarios de más alto nivel del Ministerio de Transportes, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Policía Nacional del Perú y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, además de con representantes y miembros del Instituto Nacional Penitenciario y de la comisión multisectorial relacionada con las protestas. El Relator Especial también agradece las reuniones y el intercambio de opiniones con el Ministerio Público, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República y del Poder Judicial, el Presidente del Congreso de la República y representantes del Tribunal Constitucional, la judicatura, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Defensoría del Pueblo.

3. Tras sus reuniones en la capital, el Relator Especial visitó también Cusco, Juliaca y Puno, donde intercambió opiniones con representantes de las instituciones regionales y locales, las autoridades judiciales y fiscales, y el Ejército y la Policía, así como con víctimas y organizaciones de la sociedad civil. También mantuvo una reunión virtual con las autoridades de Ayacucho.

4. A lo largo de su visita, el Relator Especial se reunió con cientos de organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de la sociedad civil y las partes interesadas de diferentes distritos del país. Entre ellos había víctimas y representantes de comunidades indígenas, campesinas y rurales, miembros del mundo académico, estudiantes, abogados, periodistas y sindicalistas, así como diversos defensores de los derechos humanos y representantes de redes de la sociedad civil.

5. El Relator Especial también visitó el establecimiento penitenciario de Qqenccoro, en Cusco, donde se reunió con personas detenidas durante las protestas; varias comisarías que servían de centros de detención en Lima; y el establecimiento penitenciario de Barbadillo, donde se reunió con el ex-Presidente Pedro Castillo.

6. El Relator Especial desea dar las gracias, entre otros, a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, a la Defensora del Pueblo en el momento de su visita, y a las ONG, las asociaciones, los sindicatos, los manifestantes, los dirigentes indígenas, los defensores del medio ambiente, los dirigentes comunales y juveniles, los periodistas, las mujeres y niñas, y los defensores de las personas LGBTI del Perú que dedicaron tiempo a reunirse con él y

relatar sus experiencias en relación con el espacio cívico, los derechos democráticos y la protesta pacífica en el Perú actual. Desea expresar asimismo su agradecimiento al Coordinador Residente, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por su pronta colaboración, y a todos los organismos de las Naciones Unidas en el país por su apoyo.

7. Tras su visita, el Relator Especial destacó la cooperación del Gobierno del Perú con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Dio las gracias y brindó su cooperación técnica a la Presidenta, Dina Boluarte, y a todas aquellas autoridades gubernamentales y estatales que habían dedicado parte de su tiempo a reunirse con él y responder a sus preguntas y preocupaciones. El Relator Especial señaló la labor de coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros, que había facilitado su visita en un espíritu de cooperación plena y efectiva.

8. En el presente informe se ofrece un análisis de la situación del país desde el punto de vista de la libertad de reunión y de asociación, centrándose en las olas de protestas que se produjeron entre diciembre de 2022 y febrero de 2023 y en julio de 2023, y se evalúan los acontecimientos más recientes ocurridos en el país hasta febrero de 2024. El Relator Especial presenta sus conclusiones y recomendaciones en un espíritu de compromiso compartido y apoyo en relación con las obligaciones del Perú de promover y proteger los derechos humanos.

II. Marco jurídico

A. Marco jurídico internacional

9. El Perú ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 28 de abril de 1978, comprometiéndose de ese modo a respetar, proteger y hacer efectivos los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, de conformidad con lo establecido en los artículos 21 y 22 del Pacto, y es parte en varios tratados internacionales y regionales que salvaguardan las libertades fundamentales, entre ellos el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹. La invitación permanente cursada a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, los recientes exámenes llevados a cabo en el marco del proceso del examen periódico universal, en enero de 2023², y por el Comité de Derechos Humanos, en marzo de 2023³, y la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diciembre y enero de 2023⁴ dan fe del compromiso del Perú con las evaluaciones de los derechos humanos.

10. Los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Estos derechos son esenciales para el pleno disfrute de otros derechos humanos y libertades fundamentales. Constituyen pilares fundamentales para construir una sociedad democrática, fortalecer la democracia y permitir la participación y movilización de todas las partes interesadas en pro de la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos. La obligación de proteger consiste en impedir que terceros, incluidos las empresas y los particulares, obstaculicen el ejercicio de esos derechos. La obligación de dar efectividad requiere que los Estados faciliten, promuevan y provean lo necesario para la plena efectividad de esos derechos mediante medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, judicial y de otra índole.

11. El derecho internacional de los derechos humanos garantiza los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de todas las personas sin distinción alguna. En varias

¹ Véanse

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=136&Lang=EN y <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=08000002800f10e1>.

² Véase A/HRC/53/8.

³ Véase CCPR/C/PER/6.

⁴ Véase <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf>.

disposiciones concretas se reconocen esos derechos a grupos específicos, como las comunidades indígenas y rurales, y a los sindicatos. En el derecho internacional de los derechos humanos se hace especial hincapié en la importancia de garantizar la igualdad y la efectividad de las oportunidades que tienen las personas de dar a conocer sus opiniones y de participar en los procesos decisorios.

12. La Corte Interamericana de Derechos Humanos consagró, en el caso *Atenco vs. México*, el derecho a la protesta como medio de expresar el desacuerdo con las acciones del Estado, incluyendo en ese derecho tanto las reuniones privadas como las públicas. En la sentencia se reconoce que la reunión debe ser pacífica y sin armas, pero también se concluye que las víctimas del caso, que protestaban contra las autoridades locales durante un corte de carretera, ejercían legalmente su derecho de reunión.

13. El disfrute efectivo de los derechos de reunión pacífica y de asociación depende del respeto, la protección y la observancia de derechos humanos interrelacionados. Entre esos derechos se encuentran los derechos a la libertad de expresión y de información, el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho al trabajo y a fundar sindicatos, y el derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo. El carácter inclusivo de esos derechos, unido al reconocimiento de grupos específicos, pone de relieve la importancia de promover una sociedad democrática en la que las personas puedan participar activamente, disenter pacíficamente y contribuir a los procesos decisorios. El marco jurídico mencionado y las obligaciones internacionales constituyen el fundamento de la protección y promoción de esos derechos.

B. Marco jurídico nacional

Derecho de reunión pacífica

14. En el artículo 2, párrafo 12, de la Constitución del Perú se reconoce constitucionalmente el derecho de reunión pacífica, y se precisa además que las “reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo”. En ese artículo se señala igualmente que las reuniones “que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”. Ese requisito no debe interpretarse como una autorización, sino como una petición de garantías respecto de las reuniones públicas de carácter social. Por consiguiente, el otorgamiento de garantías con arreglo a lo previsto en esta disposición no debe entenderse como una solicitud general de notificación o autorización para manifestarse, sino que con ello se pretende explicar la forma en que las autoridades públicas deben proteger y facilitar la protesta. Es importante señalar que, en su observación general núm. 37 (2020), el Comité de Derechos Humanos subraya una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas.

15. En la jurisprudencia nacional, por medio de la sentencia dictada en el caso del “Baguazo” en 2016, se reconoció la legalidad de restringir la circulación durante las protestas pacíficas; en la decisión adoptada se absolvió a los manifestantes indígenas que habían cortado pacíficamente una carretera para protestar por los decretos gubernamentales relacionados con un tratado de libre comercio y la privatización y explotación de tierras.

16. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma expresa sobre la inconstitucionalidad de las restricciones impuestas a las manifestaciones en el centro histórico de Lima⁵. Véase, entre otras cosas, la Ordenanza núm. 1680-2013 de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en la que se señala expresamente que “[n]o se requerirá autorización de interferencia de vías por la realización de manifestaciones y reuniones pacíficas realizados en la vía pública con carácter político”.

Derecho de asociación

17. En su artículo 2, párrafo 13, la Constitución establece que toda persona tiene derecho a “asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines

⁵ Véase <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf>.

de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa”.

18. En el artículo 28 de la Constitución se reconocen los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, y se incluyen disposiciones por las que se asegura su gobernanza democrática. En dicho artículo se garantiza la libertad de asociación, se promueve la solución pacífica de los conflictos y se regula el derecho de huelga de forma que este se ejerza en armonía con el interés social, señalándose sus excepciones y limitaciones. La Constitución impone al Estado la obligación de adoptar medidas que salvaguarden la libertad de asociación de los trabajadores y los empleadores, al tiempo que regula las acciones sindicales, garantizando la sindicación voluntaria y prohibiendo la injerencia en el empleo basada en la pertenencia a un sindicato⁶.

19. En el artículo 35 se establece que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de partidos políticos, movimientos o alianzas, y que tales organizaciones ayudan a formar y expresar la voluntad popular. También se establecen en la ley normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

20. Además, la Constitución garantiza la libertad de opinión (art. 2, párr. 4), la participación en la vida política y cultural (art. 2, párr. 17) y el derecho a formular peticiones, individual o colectivamente (art. 2, párr. 20).

21. En 2021, en virtud del Decreto Supremo núm. 003-2021-IN⁷ se introdujeron sanciones administrativas por manifestarse sin autorización, alegando para ello motivos de orden público. En el decreto se establece indirectamente un sistema de autorización previa, por parte del Ministerio del Interior, mediante una norma no jurídica, imponiendo al mismo tiempo multas que disuaden a los manifestantes de coordinarse con las autoridades. Además, en el artículo 16, párrafo 1, del mismo decreto se exige a los manifestantes informar a las autoridades siete días hábiles antes de una manifestación, lo que es imposible en el caso de las protestas espontáneas. Esa exigencia es incompatible con el requisito establecido en la Constitución de que las leyes se interpreten en consonancia con los acuerdos internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú, ya que las disposiciones constitucionales y las normas internacionales protegen y facilitan las protestas.

22. El 17 de mayo de 2023, último día de la visita del Relator Especial, la Corte Suprema dictó la sentencia de casación núm. 1464-2021/Apurímac⁸. En dicha sentencia la Corte Suprema no reconocía el derecho a la protesta como derecho fundamental⁹, dando a entender que las protestas pacíficas no estaban exentas de responsabilidades penales. Esa decisión restringía el derecho a la protesta pacífica, contradiciendo la jurisprudencia mencionada y la observación general núm. 37 (2020) del Comité de Derechos Humanos.

23. En el Perú, la potestad legislativa reside en el Congreso de la República, salvo cuando se delega en el poder ejecutivo. Sin embargo, en la Ley núm. 31880¹⁰, promulgada en septiembre de 2023, se otorgó al poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana por conducto de decretos legislativos, que en el sistema normativo peruano de fuentes del derecho son normas con rango de ley, lo cual permite al poder ejecutivo modificar el Código Penal y el Código Procesal Penal, en el capítulo correspondiente a los delitos contra la tranquilidad pública y de perturbación de la tranquilidad pública, así como modificar el tipo penal de disturbios. Los cambios propuestos incluyen castigar a los “instigadores del delito de disturbios”, mejorar las normas de control de identidad y otorgar a la policía facultades de investigación que antes eran exclusivas del

⁶ Véase <https://leglobal.law/countries/peru/employment-law/employment-law-overview-peru-2/10-trade-unions-and-employers-associations/>.

⁷ Véase <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/1844912-ds-003-2021-in>.

⁸ Véase <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/05/Casacion-1464-2021-Apurimac-LPDerecho.pdf>.

⁹ *Ibid.*, véanse en particular las págs. 17 a 20, y 22 y 23.

¹⁰ Véase <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2218364-1>.

Ministerio Público. El Relator Especial observa que la potestad legislativa del poder ejecutivo no es ilimitada ya que este tiene la obligación de rendir cuentas ante el poder legislativo por cada decreto emitido. Aun así, este cambio suscita preocupación por la concentración de poder y los posibles efectos en los derechos humanos.

24. El Decreto Legislativo núm. 1589¹¹, aprobado por el poder ejecutivo, modificó los artículos 315 (Disturbios) y 283 (Entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos) del Código Penal, por razones de seguridad ciudadana, e introdujo algunas circunstancias agravantes. Con respecto al delito de disturbios, preocupan dos modificaciones, a saber: a) la tipificación del bloqueo de vías terrestres o infraestructura como delito, con penas de hasta 15 años de prisión; y b) la inclusión del tipo penal de colaboración, que comprende la provisión de recursos financieros u objetos que contribuyan al delito de disturbios, con penas de hasta seis años de prisión, lo que en última instancia criminaliza aún más las protestas. De hecho, en la legislación se establecían como circunstancias agravantes atentar contra la integridad física de las personas o causar grave daño a la propiedad pública. El Relator Especial señala que, al parecer, los artículos 315 y 283 se han utilizado a menudo indebidamente para criminalizar a los manifestantes, lo que contradice la naturaleza de la libertad de reunión en sí misma.

25. La Constitución prohíbe restringir, por motivos de índole general, los lugares de protesta. Sin embargo, con arreglo a lo previsto en varios reglamentos municipales, como el Acuerdo de Concejo núm. 26, de 10 de febrero de 2023, de la Municipalidad Metropolitana de Lima¹², las fuerzas de seguridad impiden a menudo la celebración de manifestaciones en lugares como la Plaza de Armas (donde está ubicado el Palacio de Gobierno) o delante del Congreso de la República. Además, se ha convertido en algo habitual la instalación de rejas de seguridad en la vía pública para impedir la celebración de manifestaciones. Recientemente hubo manifestaciones pacíficas de comunidades indígenas en protesta contra la Ley núm. 31973 de modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que representa una amenaza para el desarrollo sostenible de la Amazonía al permitir la deforestación sin mantener consultas con las comunidades indígenas y nativas, y restringir los derechos de los Pueblos Indígenas a la participación política y a intervenir en la toma de decisiones¹³.

26. Con respecto a la evolución más reciente del marco jurídico y normativo y la decisión en el caso Apurímac, el Gobierno explicó que “la Corte Suprema, máxima instancia de la administración de justicia, reconoce la protesta como un derecho implícito en la libertad de expresión y la libertad de reunión, que no debe conculcar, transgredir o violar derechos fundamentales y constitucionales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la seguridad ciudadana, el derecho a la circulación de vehículos de motor o el derecho a la propiedad” [cita traducida].

27. Si bien tomó nota de las observaciones del Gobierno, el Relator Especial concluyó que, en la práctica, desde diciembre de 2022, el Perú se enfrenta a importantes restricciones a los derechos de reunión y de asociación, y que existe una tendencia, en el marco jurídico y normativo más reciente, a limitar aún más esos derechos. Dicha tendencia se manifiesta, entre otras cosas, en los continuos estados de emergencia, la declaración de zonas restringidas y la prohibición de manifestaciones, así como en la aparente falta de reconocimiento, por parte de la Corte Suprema, del derecho a la protesta entre los derechos humanos fundamentales. Aunque esos derechos gozan de protección constitucional, en la práctica, los procedimientos judiciales, la jurisprudencia y las acciones del Estado crean obstáculos considerables al logro de su plena efectividad, lo que es incompatible con las normas internacionales de derechos humanos, entre ellas la exigencia de que todas las restricciones cumplan los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad consagrados en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹¹ Véase <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2241404-1>.

¹² Véase <https://www.ipdu.pe/legislacion/ordenanza/1680-MML.pdf>.

¹³ Véase <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2024/02/peru-changes-forestry-law-will-threaten-survival-indigenous-peoples-un>.

Lucha contra el terrorismo y seguridad nacional

28. Tras el período de violencia comprendido entre 1980 y 2000, y la experiencia que vivió el país con Sendero Luminoso, el Perú no ha tenido un proceso efectivo de verdad y reconciliación, a pesar de que se creara, mediante la Ley núm. 28592, el Plan Integral de Reparaciones para las víctimas de la violencia ocurrida en el período comprendido entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, de acuerdo con lo recomendado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación¹⁴. Esta Comisión, creada en 2001, presentó su informe final en agosto de 2003¹⁵. Sin embargo, nunca se han aplicado cabalmente las recomendaciones de la Comisión. Esta última estimó que los 20 años de violencia habían causado la muerte o la desaparición de unas 69.000 personas, siendo el 75 % de las personas fallecidas miembros de comunidades rurales e indígenas de bajos ingresos que hablaban quechua u otros idiomas indígenas como lengua materna¹⁶. El trauma de este período de violencia sigue muy presente en la sociedad peruana actual.

29. En el contexto peruano, el término “terruqueo” se refiere a la práctica de calificar a los opositores o disidentes políticos de personas vinculadas a organizaciones terroristas, lo que acarrea su estigmatización y aislamiento social. Dada la reciente historia peruana de conflicto con un movimiento terrorista, la acusación de ser un “terruco” reviste especial gravedad, y el término ha sido utilizado en el contexto de las recientes protestas con el fin de estigmatizar y revictimizar a los manifestantes y legitimar los actos violentos cometidos contra ellos.

30. Los mecanismos de derechos humanos han expresado su preocupación por la imprecisa definición del término “terrorista” formulada en la Ley contra el Terrorismo (Decreto-ley núm. 25475). En particular, el Comité de Derechos Humanos ha hecho hincapié en que esa definición puede dar lugar a abusos arbitrarios y a que se vincule a las personas que ejercen sus derechos a la protesta, a la libertad de expresión, a la libertad de pensamiento, de reunión y a la participación política con comportamientos o ideas inspirados por el terrorismo. Por consiguiente, la puesta en práctica de ese tipo de disposiciones jurídicas en el marco de las protestas sociales es una cuestión de suma importancia, ya que, a raíz de su aplicación, muchos manifestantes han sido calificados de terroristas o insurrectos.

31. De conformidad con el artículo 137 de la Constitución, en el Perú se reconocen dos regímenes excepcionales, a saber: a) el estado de emergencia y b) el estado de sitio. El primero se aplica en situaciones de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten a la vida de la nación, y conlleva la suspensión de algunos derechos constitucionales cuando concurren esas circunstancias.

32. Con respecto a la información recibida sobre la militarización y los estados de emergencia, en su sentencia núm. 945/2020 (expediente núm. 00964-2018-PHC/TC APURÍMAC), el Tribunal Constitucional prohibió al poder ejecutivo hacer un uso indiscriminado del estado de emergencia en todo el país. De hecho, el uso del estado de emergencia en situaciones de protesta social ha sido algo recurrente en los últimos años, especialmente en 2018, 2019, 2020 y 2022¹⁵. A este respecto, el Relator Especial observa un patrón de uso indebido del estado de emergencia como respuesta a situaciones de conflicto social y protesta, que es contrario a lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y considera que se necesitan mecanismos de control adicionales distintos del control judicial *a posteriori* que existe actualmente. Las restricciones relativas a los lugares donde pueden celebrarse protestas, incluidas aquellas aplicadas en virtud del estado de emergencia, contribuyen aún más a menoscabar el derecho de reunión pacífica.

33. El 14 de diciembre de 2022, mediante el Decreto Supremo núm. 143-2022-PCM del poder ejecutivo, se declaró el estado de emergencia. Desde entonces, se ha prorrogado en 19 ocasiones¹⁷ y, en febrero de 2024, seguía en vigor en aplicación del Decreto Supremo

¹⁴ Véase <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/1496834-28592>.

¹⁵ La Comisión fue creada en virtud del Decreto Supremo núm. 065-2001-PCM, de 4 de junio de 2001. Estaba integrada por 12 miembros y publicó su informe final, de 8.000 páginas, el 28 de agosto de 2003.

¹⁶ Comisión de la Verdad y Reconciliación, informe final, 28 de agosto de 2003, págs. 53 a 55.

¹⁷ Véase, por ejemplo, el Decreto Supremo núm. 009-2023-PCM.

núm. 137-2023-PCM¹⁸. El uso indebido de este régimen jurídico en el contexto de las protestas se reflejaba en los trágicos sucesos ocurridos en diferentes lugares del país, pero también en las intervenciones de las fuerzas de seguridad en los locales de la Confederación Campesina del Perú en diciembre de 2022 y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el 21 de enero de 2023.

34. Esto está afectando especialmente a las comunidades indígenas, las cuales, a causa de la lejanía de los mecanismos institucionales de expresión, ven en el ejercicio de su derecho de reunión y de manifestación un cauce alternativo viable para hacerse oír.

35. El Relator Especial también observó que, con frecuencia, se solicitaba la intervención de las fuerzas armadas en situaciones de protesta social, con o sin declaración del estado de emergencia¹⁹.

III. Principales constataciones

A. Causas profundas de las protestas

36. El derecho a la protesta forma parte del derecho de reunión pacífica y sirve como medio para que las personas expresen sus agravios y exijan cambios políticos y sociales en las sociedades democráticas. Las protestas también brindan a las autoridades la oportunidad de entablar un diálogo con las comunidades y reconocer y abordar los problemas a los que estas se enfrentan. Por consiguiente, las protestas representan un componente fundamental de cualquier sociedad democrática.

37. El Relator Especial subraya la importancia de comprender y abordar las causas profundas de las recientes protestas, que se iniciaron el 7 de diciembre de 2022²⁰, y el patrón histórico de violaciones de los derechos humanos y presunto uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes. Según la información recibida, entre 2003 y noviembre de 2022, 164 civiles murieron a causa de acciones policiales y militares en respuesta a protestas, habiéndose producido el 65 % de esas muertes en conflictos socioambientales vinculados con la gestión de los recursos naturales²¹. Cuestiones como la corrupción, la impunidad, el narcotráfico, la polución sistémica y la contaminación ocasionada por la industria extractiva y el sector minero han ocupado históricamente un lugar central en las protestas, especialmente en las zonas rurales. La mayoría de las víctimas de esos conflictos eran miembros o líderes de comunidades indígenas y rurales. Además, los líderes de las comunidades rurales se enfrentan a procedimientos penales por denunciar delitos relacionados con la tierra o protestar contra el extractivismo.

38. A pesar de que el Perú tiene una de las tasas de crecimiento económico más altas del siglo XXI²², la distribución de la riqueza sigue siendo desigual, sobre todo en las provincias históricamente desatendidas, en las que faltan mejoras en los ámbitos de la educación, la salud y los servicios básicos. La falta de representación política, la exclusión de la toma de decisiones y el acceso limitado a los derechos tienen un efecto catalizador de las protestas. Persisten grandes disparidades en el acceso a los servicios y en la calidad de estos, especialmente para quienes se encuentran en una situación de pobreza y entre las zonas rurales y urbanas, una brecha que se ha agravado a raíz de la pandemia y refleja las tendencias de la desigualdad a escala mundial.

¹⁸ Véase <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2242661-1>.

¹⁹ Decreto Legislativo núm. 1095, art. 4, párr. 3.

²⁰ Según el Gobierno, los sectores más afectados por las últimas protestas fueron, entre otros, los servicios y las empresas, con más de 360.546 empresas afectadas (el 45,6 %), el transporte (el 8,8 % y 69.297 empresas), los hoteles y restaurantes (el 6,0 % y 47.589 empresas) y la industria manufacturera (el 9,5 % y 75.236 empresas).

²¹ Véase [CERD/C/PER/CO/22-23](https://cerd.c/per/co/22-23) y la base de datos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Cb3ceqy_LoOVgEMyuN8x2sSA9ly0TbH/edit?usp=sharing&ouid=117267462117337581816&rtpof=true&sd=true.

²² Véase <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>.

39. La situación generada por años de inestabilidad política, unida a problemas y conflictos sociales históricos, se agravó en diciembre de 2022. El 7 de diciembre de 2022, el entonces Presidente, que había sido elegido con el apoyo mayoritario de los votantes de la región sur andina²³, intentó disolver el Congreso de la República y reorganizar la judicatura y el Ministerio Público. También anunció su decisión de gobernar por decreto. El Presidente fue destituido por el Congreso de la República, cuyos miembros pertenecían, en su mayoría, a la oposición, y fue detenido acusado de “rebelión” y “quebranto del orden constitucional” después de que anunciara la “disolución del Congreso”. Posteriormente, la Vicepresidenta, Dina Boluarte, le sucedió en la presidencia. Estallaron entonces protestas en todo el país, en las que se pedían principalmente elecciones anticipadas, la disolución del Congreso, la renuncia al cargo de la Sra. Boluarte, el cese de la instrumentalización de las instituciones democráticas para favorecer la corrupción y la impunidad y la puesta en libertad del anterior Presidente, el Sr. Castillo. Las protestas siguieron produciéndose hasta julio de 2023, con una duración e intensidad variables²⁴. Según el Gobierno, la actuación del Sr. Castillo constituía un quebranto del orden constitucional (un golpe de Estado).

40. Además, en julio de 2023, las organizaciones de derechos humanos y los defensores de los Pueblos Indígenas se manifestaron en distintas regiones del Perú por los mismos motivos de preocupación que habían desencadenado las anteriores olas de protestas, exigiendo justicia para las víctimas y denunciando lo que calificaban de impunidad y corrupción del Estado y complicidad de los funcionarios²⁵.

41. Con respecto a la ola de protestas que se produjo entre diciembre de 2022 y febrero de 2023, el Relator Especial señaló que esas protestas se inscribían en un contexto de discriminación y desigualdades estructurales generalizadas²⁶. A pesar del marco jurídico vigente²⁷ y los esfuerzos y las prácticas adoptadas por el Gobierno para luchar contra la discriminación²⁸, según las denuncias, el racismo subyacente y la criminalización y discriminación generalizadas caracterizaban la respuesta del Estado a las protestas sociales contra los poderes legislativo y ejecutivo, que pasaban por alto las principales preocupaciones de las comunidades, lo cual afectaba especialmente a las comunidades indígenas y campesinas del sur, e intensificaba el aislamiento social y la violencia. Ese abandono alimentaba las protestas y socavaba la confianza en las instituciones. Tildar a los manifestantes de “terrucos” o “senderistas”²⁹ agravaba las divisiones, y los comentarios racistas no corregidos de altos funcionarios habían exacerbado la estigmatización discriminatoria y las divisiones sociales, reflejo de un clasismo arraigado³⁰.

B. Alegaciones recibidas en relación con las protestas que tuvieron lugar de diciembre de 2022 a febrero de 2023

42. El Relator Especial observó que la mayoría de las manifestaciones se había desarrollado pacíficamente³¹. Tras su visita, compartió la preocupación expresada por el Comité de Derechos Humanos³² y otros mecanismos de derechos humanos por las denuncias de uso excesivo de la fuerza y violaciones de los derechos humanos cometidas presuntamente

²³ Véase <https://twitter.com/globovision/status/1402039751247642625/photo/1>.

²⁴ Véase <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf>.

²⁵ Algunas de las manifestaciones de 2022 y 2023 se enmarcaban en lo que se denominó “Toma de Lima”.

²⁶ Menos del 1 % de las denuncias por discriminación presentadas en el Perú en los últimos 22 años han dado lugar a una sentencia penal; véase <https://data.larepublica.pe/discriminacion-en-peru-menos-del-1-por-ciento-de-denuncias-tuvieron-sentencia-penal-en-los-ultimos-22-anos-fiscalia/>.

²⁷ Artículo 2 de la Constitución y arts. 46, párr. 2 d), y 323 del Código Penal.

²⁸ Decreto Supremo núm. 042-2023-PCM de 25 de marzo de 2023, art. 4, ejes 1 a 3.

²⁹ Así se denomina a los miembros de Sendero Luminoso.

³⁰ Véase <https://ojo-publico.com/derechos-humanos/emergencia-peru/cidh-denuncia-terruqueo-y-estigmatizacion-parte-autoridades>.

³¹ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230517-eom-peru-sr-freedom-assembly-association-sp.pdf> y <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/05/peru-un-expert-calls-accountability-and-political-reform-overcome-crisis>.

³² Véase CCPR/C/PER/CO/6.

por las fuerzas armadas en el contexto de la respuesta del Estado a la protesta social, causada y alimentada por la discriminación social e histórica de los Pueblos Indígenas en las esferas social, política y económica del país. Esas entidades señalaron que las violaciones de los derechos humanos se producían presuntamente como consecuencia de: a) el uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad, incluido el empleo de armas letales contra manifestantes desarmados; b) el hecho de que no se siguieran protocolos adecuados sobre el uso de la fuerza y de mecanismos de control y supervisión de las fuerzas de seguridad, de conformidad con las normas internacionales; y c) la estigmatización y criminalización de las protestas sociales.

43. Entre las violaciones señaladas figuraban casos de uso excesivo, indiscriminado y desproporcionado de la fuerza y de armas de fuego, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y prisión preventiva masivas, así como casos de violencia racista o discriminatoria por parte de las fuerzas de seguridad, especialmente contra indígenas o campesinos. Se registraron casos en Lima, pero sobre todo en zonas rurales históricamente desfavorecidas y afectadas por una discriminación estructural, como Apurímac, Ayacucho, Arequipa, Cusco, Junín, La Libertad y Puno³³.

44. A este respecto, el Gobierno indicó que, en marzo de 2023, había puesto en marcha el 12º curso de capacitación de instructores, los cuales impartían formación sobre derechos humanos a los agentes de policía³⁴. Además, el Perú había firmado un memorando de entendimiento con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 27 de febrero de 2023 en el marco del cual se había prestado a la Fiscalía de la Nación apoyo y asistencia técnica consistentes en 30 cursos de formación sobre cuestiones de derechos humanos. La colaboración entre el Ministerio Público, a través del equipo especial de fiscales para casos con víctimas durante las protestas sociales, y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, tenía por objetivo capacitar y apoyar al personal que se ocupaba de las investigaciones relacionadas con las protestas sociales.

45. Según la Defensoría del Pueblo, entre el 7 de diciembre de 2022 y el 20 de febrero de 2023, se registraron 1.327 manifestaciones, 882 movilizaciones, 240 paralizaciones, 195 concentraciones y sentadas, 10 vigiliadas y 60 marchas por la paz³⁵.

46. Durante su visita el Relator Especial recibió denuncias sobre asesinatos, detención y privación de libertad arbitrarias de manifestantes, tortura y desapariciones forzadas, y el presunto uso desproporcionado, indiscriminado y letal de la fuerza por parte de los agentes del orden, acompañado de factores como el elevado número de víctimas, las cuales en varios casos no tenían relación directa alguna con las protestas.

47. Con respecto al número de víctimas, durante las protestas que se produjeron entre el 7 de diciembre de 2022 y el 30 de marzo de 2023 murieron 50 civiles, y al menos 821 personas resultaron heridas, presuntamente por las fuerzas de seguridad³⁶, en nueve regiones del Perú en el contexto de las protestas, entre ellas Puno, Ayacucho, Apurímac, Cusco, La Libertad, Arequipa, Junín, San Martín y Lima. La mayoría de las víctimas pertenecía a comunidades indígenas y rurales del sur del país. Al mismo tiempo, el Gobierno informó de que, durante las operaciones llevadas a cabo en el contexto de las protestas, habían resultado heridos 980 miembros de la Policía Nacional y 36 miembros de las Fuerzas Armadas, y habían muerto 1 policía y 6 miembros de las Fuerzas Armadas³⁷.

48. En 2023, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que, presuntamente, 49 civiles habían muerto en el contexto del uso de la fuerza por las fuerzas de seguridad,

³³ Véase <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-190-Crisis-poli%C2%81tica-y-protesta-social.pdf>.

³⁴ Véase <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/729494-ministerio-del-interior-capacita-a-instructores-en-derechos-humanos-aplicados-a-la-funcion-policial>.

³⁵ Véase <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-190-Crisis-poli%C2%81tica-y-protesta-social.pdf>.

³⁶ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-2023-10-18-SP.pdf>.

³⁷ *Ibid.*

42 de ellos muertos por municiones de armas de fuego³⁸ y 1 por haber sido torturado mientras permanecía detenido³⁹. Otros 11 civiles murieron durante los bloqueos de carreteras, en accidentes o por falta de atención médica⁴⁰.

49. Los datos más recientes de que se dispone indican que habrían fallecido unas 50 personas⁴¹. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los informes de las autopsias, 47 de los 50 civiles muertos recibieron disparos en la parte superior del cuerpo (la cabeza, el pecho, la espalda o el abdomen). De los 50 civiles muertos, 27 tenían menos de 25 años y 7, menos de 18 años. Muchas otras personas resultaron heridas, entre ellas al menos 28 menores, 7 de ellos de gravedad. Los datos desglosados comunicados indican el siguiente número de víctimas civiles: 7 en Apurímac (5 en Andahuaylas, 1 en Chincheros, 1 en Aymaraes) (todos hombres); 3 en Arequipa (1 en Caravelí y 2 en Arequipa) (todos hombres); 10 en Ayacucho (Ayacucho) (todos hombres); 2 en Cusco (Cusco) (ambos hombres); 21 en Puno (2 en Carabaya, 18 en Juliaca y 1 en Ilave) (2 mujeres y 19 hombres); 2 en Lima (ambos hombres); 3 en Junín (Pichanaki) (todos hombres); y 2 en La Libertad (Virú) (ambos hombres). De los casos de personas fallecidas documentados, el 79 % de sus familiares se autoidentificaron como personas de origen indígena (quechua o aimara). Según las denuncias recibidas, el mayor número de personas muertas o heridas durante las manifestaciones se produjo en tres momentos principales: a) los días 11 y 12 de diciembre de 2022 en Chincheros y Andahuaylas (Apurímac), cuando 7 personas murieron y al menos otras 45 resultaron heridas (con presencia policial); b) el 15 de diciembre de 2022 en Huamanga (Ayacucho), donde murieron 10 personas y al menos 64 resultaron heridas (con presencia policial y de las Fuerzas Armadas); y c) el 9 de enero de 2023 en Juliaca (Puno), donde murieron 17 personas y más de 100 resultaron heridas (con presencia policial y de las Fuerzas Armadas)⁴².

50. Aunque no debería utilizarse el ejército para gestionar las protestas, las pruebas apuntan a que se llevaron a cabo operaciones conjuntas de la policía y el ejército durante las protestas⁴³. La participación de las Fuerzas Armadas, en el contexto del estado de emergencia, contribuyó a un aumento de las tensiones, como pone de manifiesto, por ejemplo, el caso del despliegue de las Fuerzas Armadas el 15 de diciembre de 2022. Esa presencia parece haber contribuido a la decisión de los manifestantes de entrar en el aeropuerto, ya que “el gran despliegue policial/militar y la presencia de equipos militares pueden haber contribuido a crear una atmósfera de confrontación e intimidación, y a agravar las tensiones, aumentando así el riesgo de violencia y uso de la fuerza”⁴⁴. En relación con los incidentes en los aeropuertos, el Relator Especial buscó pruebas en video, pero las Fuerzas Armadas informaron de que estas se habían perdido, lo que evidenció las dificultades para verificar y responder a las denuncias.

51. En los informes se señala que las intervenciones militares y policiales se concentraron presuntamente en fechas determinadas: los días 11 y 12 de diciembre de 2022 en Andahuaylas y Chincheros (Apurímac); el 15 de diciembre de 2022 en Ayacucho; el 17 de

³⁸ Véase <https://derechoshumanos.pe/informe-anual-2023/>. Según el Gobierno, de las personas fallecidas, 49 murieron como consecuencia directa de las protestas, 7 murieron como consecuencia indirecta de las protestas (en accidentes de tránsito o por complicaciones de salud debidas a los bloqueos de caminos), 1 era oficial de policía y 6 eran miembros del ejército. Informe del Gobierno, párr. 257, citando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, informe núm. 26-2023-CR-ST, de 16 de agosto de 2023.

³⁹ Véase el caso del protocolo de necropsia núm. 074-2023.

⁴⁰ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/20230517-eom-peru-sr-freedom-assembly-association-sp.pdf>.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Véase <https://www.nytimes.com/es/2023/03/16/espanol/peru-policia-ejercito-protestas-armas.html>, <https://www.nytimes.com/es/2023/05/24/espanol/peru-abuso-fuerza-protestas.html>, <https://www.nytimes.com/es/2023/01/17/espanol/protestas-peru-democracia.html>, <https://www.nytimes.com/2023/01/22/briefing/peru-protests.html> y <https://latamjournalismreview.org/es/articles/reportaje-de-medio-peruano-idl-reporteros-ganador-del-premio-gabo-muestra-alcance-del-periodismo-de-reconstruccion-para-cubrir-represion-social/>.

⁴⁴ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-2023-10-18-SP.pdf>.

diciembre de 2022; el 9 de enero de 2023 en Juliaca (Puno); el 21 de enero de 2023 en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en Lima; y el 9 de febrero de 2023 en Iscahuaca (Apurímac)⁴⁵.

52. Por lo que respecta al uso de armas no letales, las denuncias apuntan a un presunto uso generalizado de gas lacrimógeno y armas de aire comprimido durante las manifestaciones, que causó heridas de gravedad a manifestantes y a otras personas, y constituía una intensificación innecesaria de la fuerza empleada por las fuerzas del orden y una vulneración de las normas internacionales. Se utilizó gas lacrimógeno incluso en zonas residenciales, causando daño a personas que no participaban en las protestas, entre ellas mujeres, niños y personas ancianas. En Ayacucho y Juliaca, las Fuerzas Armadas habrían lanzado desde helicópteros proyectiles que contenían agentes químicos⁴⁶.

53. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de acuerdo con información proporcionada por la sociedad civil, las pruebas demuestran el uso de armas letales por parte de las fuerzas de seguridad, entre ellas fusiles Galil de Israel Military Industries (IMI) o de Israel Weapon Industries (IWI), o armas compatibles con esos fusiles, durante las protestas que tuvieron lugar en diversas regiones. Los civiles heridos por disparos presentaban en muchos casos heridas en la parte superior del cuerpo, que les dejaron secuelas físicas permanentes a muchos de ellos. Esas acciones plantean importantes cuestiones en materia de derechos humanos y requieren una atención urgente para evitar más daños a los civiles y garantizar la rendición de cuentas por la actuación de las fuerzas de seguridad⁴⁷.

54. Durante las protestas, se puso en peligro el acceso a la atención sanitaria y, según la información recibida, al parecer las autoridades no prestaron asistencia prontamente. En muchos casos, las personas heridas fueron atendidas en los primeros momentos por transeúntes o por brigadas de salud voluntarias, y el transporte a los centros médicos se realizó en medios de transporte inadecuados, trasladándose a muchas de las personas heridas en vehículos que no eran aptos para ello, como las motocicletas⁴⁸.

55. Durante las entrevistas con las comunidades, los agentes del orden y las autoridades estatales, se reveló que, al parecer, elementos violentos se habían infiltrado en las protestas, causando importantes daños a bienes públicos y privados. Los agentes del orden informaron de las heridas que habían sufrido al responder a las protestas. Al tiempo que condenaba todos los casos de violencia ocurridos durante las protestas, el Relator Especial instó a que se llevaran a cabo investigaciones prontas e imparciales, velando por que los acusados gozaran de garantías judiciales. Se reiteró que la fuerza solo debía emplearse de forma proporcionada y como último recurso. Según la información recopilada, no había indicios de que el uso de fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad respondiera a una amenaza inminente para la vida, como exigen las normas internacionales de derechos humanos⁴⁹.

56. Durante su visita, el Relator Especial expresó su preocupación por las informaciones relativas a detenciones arbitrarias y una utilización abusiva de la prisión preventiva, destinada a desalentar la participación en reuniones, lo que se había traducido en la detención de numerosas personas sin un proceso judicial imparcial ni pruebas y sin tener acceso a la justicia. Las protestas sociales se saldaron con numerosas detenciones y la situación empeoró por las excesivas restricciones impuestas respecto de los lugares donde podían desarrollarse las protestas. Entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, al menos 988 civiles habían sido detenidos en el contexto de las protestas y los controles de identidad, y el Ministerio Público informó de 871 de esas detenciones practicadas en todo el país⁵⁰. El Relator Especial tomó nota de las denuncias relativas a los casos de detención arbitraria, en especial de manifestantes que pertenecían a comunidades indígenas y rurales, entre ellos varios casos de

⁴⁵ Véase <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-190-Crisis-poli%CC%81tica-y-protesta-social.pdf>.

⁴⁶ Véase <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-2023-10-18-SP.pdf>.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

menores y adolescentes. En muchos casos, la detención preventiva prolongada, basada en cargos de asociación para delinquir o terrorismo, al parecer conllevaba la denegación de representación legal y era consecuencia de la práctica de controles de identidad⁵¹.

57. También se reunió información sobre malos tratos y alegaciones de tortura de las personas detenidas, especialmente en Apurímac, Cusco y Puno. Se acusó a las fuerzas de seguridad de, según se alega, hostigar e intimidar a los manifestantes, impedir a la población ejercer su derecho a la protesta pacífica, y tomar represalias contra los manifestantes. Se produjeron casos de detenciones masivas y aleatorias y redadas policiales, incluido un incidente en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en Lima, en el que las fuerzas policiales entraron en la universidad y detuvieron a 192 personas, entre ellas estudiantes, mujeres embarazadas, madres con niños, ancianos, personas con discapacidad y personas pertenecientes a comunidades indígenas y rurales⁵². Sin embargo, hasta la fecha, todas las diligencias judiciales incoadas se han archivado por falta de pruebas.

58. Con respecto a otra ola de movilizaciones y protestas pacíficas que se produjo en la capital del 19 al 22 de julio de 2023⁵³, el Relator Especial señaló que la respuesta del Gobierno no había tenido como consecuencia ninguna muerte. No obstante, el Relator Especial recibió denuncias sobre prácticas policiales que vulnerarían las normas internacionales relativas a la gestión adecuada de las manifestaciones.

59. Se denunciaron prácticas como la estigmatización de los manifestantes, los controles de identidad y los registros abusivos practicados con el objetivo de intimidarlos, las detenciones arbitrarias, los ataques a periodistas, las agresiones a observadores de derechos humanos y personal sanitario, la utilización de militares encubiertos y de instrumentos no reglamentarios contra los manifestantes (por ejemplo, palos y barras de hierro), la dispersión injustificada y el uso arbitrario de la fuerza contra manifestantes pacíficos, incluido el empleo de gas lacrimógeno, golpes propinados con bastones con mango lateral (*tonfas*) y balas de goma, el cierre de las vías de evacuación, la criminalización de los líderes sociales a nivel nacional por parte de fiscales de prevención del delito que recurrieron a la interposición de denuncias preventivas, y la no intervención para proteger a los manifestantes⁵⁴.

IV. Principales grupos afectados

60. En el contexto de las protestas, la mayoría de los manifestantes y las víctimas pertenecía a comunidades indígenas (quechua o aimara) o procedían de zonas rurales, especialmente del sur del país. Tras su visita, el Relator Especial destacó la urgente necesidad de adoptar medidas adecuadas para investigar los delitos cometidos contra los Pueblos Indígenas, a fin de garantizar su acceso a la justicia y tomar medidas eficaces que promuevan sus derechos, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos, incluido el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, ratificado por el Perú, así como las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos.

61. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con varios sindicatos, que denunciaron casos de violencia, intimidación y acoso durante las protestas. A este respecto, el Relator Especial señaló a la atención del Gobierno la importancia de promover el diálogo social como pilar de la cohesión social. Tras recordar la importancia crucial que revestían el diálogo social y las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la preparación y elaboración de la legislación sobre la libertad de asociación, lamentó que aún fueran necesarios cambios legislativos y otras medidas para lograr la plena efectividad de ese derecho en el país, incluida una protección adecuada contra la discriminación antisindical. En ese sentido, instó al Gobierno a promover el diálogo social con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a acordar la modificación de la legislación y la práctica

⁵¹ Véase <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-190/> y

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/peru/Peru-Report-2023-10-18-SP.pdf>.

⁵² Véase <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0190-Crisis-poli%C2%81tica-y-protesta-social.pdf>.

⁵³ Véase https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/.

⁵⁴ Información presentada por las organizaciones de la sociedad civil.

nacionales, de conformidad con las recomendaciones de los mecanismos de control de la OIT relativas a la aplicación del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98), ambos ratificados por el Perú.

62. Con respecto a los otros grupos afectados, el Relator Especial recibió una serie de denuncias sobre ataques a periodistas, que declararon haber sido víctimas de agresiones físicas, intimidación y amenazas durante las protestas, entre otras cosas, daños a sus cámaras y equipos, procedimientos de identificación recurrentes y presuntas detenciones arbitrarias por parte de agentes del orden, concentrándose la mayoría de esas denuncias en Lima. Presuntamente, muchos periodistas han sido objeto de ataques por informar sobre las protestas y señalar que la mayoría de ellas fueron pacíficas⁵⁵.

63. Los testimonios recibidos también indicaban que algunos medios de comunicación y periódicos habían contribuido a promover un discurso negativo contrario a los manifestantes y los movimientos de protesta, a los que tildaban de iniciativas terroristas con intenciones ocultas. Este proceder había contribuido a exacerbar el resentimiento contra los manifestantes y a condenarlos al ostracismo. Aunque los medios de comunicación independientes son fundamentales en una sociedad democrática para garantizar la pluralidad de las fuentes de información, es esencial impedir que sean instrumentalizados, especialmente con el propósito de propagar el discurso de odio y estigmatizar los movimientos de protesta y a las comunidades marginadas y los Pueblos Indígenas.

64. Otro factor que suscita gran preocupación es la presunta estigmatización y criminalización de los defensores de los derechos humanos, la persistencia de prácticas problemáticas en la respuesta del Estado a las protestas sociales y la falta de una protección eficaz para los defensores en situación de riesgo. El Comité de Derechos Humanos expresó su inquietud por las denuncias de insultos, amenazas, hostigamiento e intimidación contra defensores de los derechos humanos, entre ellos abogados, miembros del Jurado Nacional de Elecciones y periodistas, así como por las presuntas vulneraciones del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión pacífica que habían tenido lugar en el contexto de las manifestaciones de noviembre de 2020 y a partir del 7 de diciembre de 2022, en particular el uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes y los periodistas por parte de las fuerzas de seguridad, que causó heridos y muertos⁵⁶.

65. A ese respecto, cabe señalar que el Gobierno informó de los esfuerzos desplegados para proteger y promover los derechos de los defensores de los derechos humanos. En 2019, el Ministerio de Justicia aprobó el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de los derechos humanos”⁵⁷ y creó un procedimiento de alerta temprana para movilizar al aparato estatal y reducir o mitigar esos riesgos. En virtud del Decreto Supremo núm. 004-2021-JUS, en 2021 se estableció un mecanismo intersectorial para la protección de los defensores de los derechos humanos y se adoptaron otras medidas. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil se quejaron de la ineficacia de tales medidas.

66. En el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño se afirma que los niños tienen derecho a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. De forma análoga, en el artículo 2, párrafo 12, de la Constitución del Perú y en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que la reunión pacífica es un derecho fundamental de toda persona. Sin embargo, el Relator Especial recibió denuncias de presuntas intervenciones irregulares llevadas a cabo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el 21 de enero de 2022, en las que se vieron afectados niños. Varios adolescentes, personas mayores y campesinos fueron presuntamente objeto de detenciones arbitrarias, intimidación y malos tratos a manos de agentes del orden. Además, se registraron 11 casos de menores heridos en Lima y en Andahuaylas (Apurímac), Ayacucho, Cusco, Juliaca (Puno), Ica, La Merced (Junín) y Ucayali.

67. Lamentablemente, el Relator Especial recibió varias denuncias de violencia sexual contra mujeres detenidas durante las protestas, en las que se referían registros corporales

⁵⁵ Véase https://www.defensoria.gob.pe/categorias_de_documentos/reportes/.

⁵⁶ CCPR/C/PER/CO/6, párr. 38.

⁵⁷ R.M. núm. 159-2019-JUS.

íntimos y tocamientos inapropiados, especialmente en el marco de los protocolos de identificación. En relación con esta cuestión, el Gobierno informó al Relator Especial de que las instituciones estatales no habían recibido denuncias de violencia de género ni violencia sexual. Aun así, esas denuncias deben ser investigadas de forma proactiva.

V. Rendición de cuentas y acceso a la justicia, recursos jurídicos y reparación

68. Mientras el mundo tiene la vista puesta en la respuesta del Gobierno del Perú para superar la situación actual, el Relator Especial considera una buena práctica la apertura con la que el Perú se relacionaba con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, así como las reuniones de seguimiento conexas celebradas durante esta crisis política. El Relator Especial destacó la cooperación constructiva del Gobierno del Perú, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Por su parte, la Defensoría del Pueblo y su equipo en el momento de la visita sirvieron al país como un actor clave en la respuesta a la crisis actual.

69. Según informes de la sociedad civil, el acceso a la justicia de las víctimas de las protestas sociales en el Perú sigue siendo un motivo de honda preocupación. En lo tocante al número de víctimas, es importante señalar que el Relator Especial recibió información dispar sobre el número de personas heridas, y hace hincapié en que llevar a cabo investigaciones prontas e imparciales sobre las denuncias recibidas debía ser una prioridad.

70. El Gobierno subrayó que las víctimas sobre las que versaban las investigaciones habían sido incluidas en el Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. Sin embargo, durante la visita, el Relator Especial fue testigo, y recibió información en ese sentido, de que no se denunciaban todas las violaciones de los derechos humanos, entre ellas los presuntos asesinatos cometidos en zonas remotas como Apurímac, y observó que las víctimas solían dirigirse a la Defensoría del Pueblo y a las organizaciones de la sociedad civil en busca de apoyo, lo que denotaba una falta de confianza en los mecanismos de justicia oficiales. Las barreras lingüísticas y el acceso limitado a la asistencia letrada suponían dificultades adicionales para las víctimas, en particular las pertenecientes a comunidades indígenas o rurales.

A. El sistema judicial y el mecanismo de investigación de las protestas

71. En lo referente al sistema judicial peruano, cabe recordar que la judicatura y el Ministerio Público han desempeñado históricamente una función importante en la lucha contra la impunidad y en la defensa de los derechos humanos. Varias sentencias judiciales han contribuido a proteger la protesta pacífica y la libertad de asociación contra las restricciones generales y la criminalización. Sin embargo, persisten problemas en el proceso de rendición de cuentas y en el trabajo del Ministerio Público, como observó el Relator Especial.

72. El Ministerio Público Fiscal de la Nación, de conformidad con los artículos 158 y 159 de la Constitución, es un órgano constitucional autónomo entre cuyas competencias figuran promover la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de la justicia, representar en los procesos judiciales a la sociedad, y conducir desde su inicio la investigación del delito, incluida la acción penal de oficio. En el artículo 159 de la Constitución se establece que el Ministerio Público debe incoar y conducir desde su inicio las investigaciones y que la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público y actuar en consecuencia.

73. Sin embargo, mediante el Decreto Legislativo núm. 1605, del poder ejecutivo⁵⁸, se otorga a la Policía Nacional facultades para investigar delitos y se obliga al Ministerio Público a coordinarse con ella. La cuestión que suscita una inquietud especial en relación con la independencia del Ministerio Público en las investigaciones son las modificaciones de los artículos 60, 65 y 332 del Código Procesal Penal.

74. En el contexto de las protestas, las denuncias recibidas ponen de manifiesto que la Fiscalía para la Prevención del Delito habría tendido a investigar y probar la participación de los líderes de las protestas a nivel nacional mediante denuncias preventivas, en lugar de garantizar la legalidad de las protestas y los derechos de los manifestantes. Aunque la Fiscalía de la Nación anunció que los fiscales de prevención del delito se mantendrían vigilantes para impedir el uso arbitrario de la fuerza en el contexto de las movilizaciones, no se ha informado de la puesta en marcha de ninguna medida a este respecto. Además, no se observó el envío de fiscales a las protestas, y resultaba imposible obtener una respuesta del fiscal de guardia utilizando la información de contacto difundida por la institución.

75. Preocupaba el enjuiciamiento penal de unos 900 casos relacionados con las manifestaciones, en los que a menudo se responsabilizaba a los líderes de los actos de terceros. Los cargos incluían disturbios y perturbación del normal funcionamiento de los servicios públicos, que se castigan con severas penas. Si bien un equipo especial de fiscales⁵⁹ está a cargo de 65 investigaciones penales actualmente en curso en relación con las protestas sociales, tras las que hubo 760 víctimas, al Relator Especial le preocupa que, hasta la fecha, no se le haya informado de ninguna sanción o medida penal o administrativa impuesta a los agentes responsables del presunto uso excesivo de la fuerza durante las manifestaciones y de presuntas violaciones de los derechos humanos. Además, no existen registros claros de la imposición de sanciones al personal policial y militar implicado⁶⁰.

76. En respuesta a la recomendación de investigar los casos denunciados por los mecanismos de derechos humanos, el Ministerio Público ha incoado investigaciones de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante las protestas. Formó un equipo especial de fiscales para que se ocupen de aquellos casos con personas que se convirtieron en víctimas durante las protestas sociales. El equipo tenía como objetivo contribuir a agilizar las investigaciones con un enfoque intercultural y basado en los derechos humanos. Sin embargo, se ha expresado inquietud por las demoras en la entrega de los expedientes preparados por la fiscalía, lo que podría llegar a dificultar la recogida de pruebas *in situ* y el acceso de las víctimas a la justicia. Además, la decisión de trasladar las investigaciones de las provincias a Lima había sido criticada por la posibilidad de que, con ello, se obstaculizara la recopilación de pruebas y se avivara el temor a la impunidad. La creación de un mecanismo anticorrupción⁶¹ dio lugar a la interposición de una denuncia constitucional contra la Presidenta, el Presidente del Consejo de Ministros y varios exministros por delitos relacionados con la represión de las protestas sociales⁶².

77. Aunque las investigaciones han avanzado en lo relativo a la identificación de las víctimas y la recogida de pruebas, las demoras y las informaciones sobre pérdida de pruebas e impunidad han generado preocupación. La suspensión de funciones de la Fiscal de la Nación, Liz Patricia Benavides, tras ser acusada de encabezar una organización delictiva, ha complicado aún más la situación. El 5 de enero de 2024 se dictó la primera orden de prisión preventiva contra agentes del orden acusados de uso excesivo de la fuerza durante el mandato de la Presidenta Dina Boluarte, lo que ponía de manifiesto la conducta indebida del Estado⁶³.

⁵⁸ Véase <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/12/Decreto-Legislativo-1605-LPDerecho.pdf>.

⁵⁹ Equipo Especial de Fiscales para casos con víctimas durante las protestas sociales.

⁶⁰ Información presentada por las organizaciones de la sociedad civil.

⁶¹ Equipo Especial de Fiscales contra la corrupción del poder.

⁶² Información presentada por las organizaciones de la sociedad civil.

⁶³ *Ibid.*

78. Se han incoado y realizado con retraso investigaciones contra personal policial y militar. Están en curso investigaciones contra la Presidenta y altos funcionarios en relación con seis víctimas, y otras investigaciones se encuentran aún en las etapas preliminares⁶⁴.

79. En líneas generales, la situación puso de relieve los problemas del proceso de investigación, incluidas las demoras, la posible falta de diligencia y la preocupación por la integridad de la institución del Ministerio Público. El desarrollo futuro de las investigaciones y el compromiso con la justicia siguen siendo inciertos en el contexto de los cambios en curso y en lo relativo a la asignación de recursos. A este respecto, el Relator Especial celebra que el Ministerio de Economía y Finanzas vaya a destinar 99 millones de soles al establecimiento de despachos fiscales de derechos humanos e interculturalidad, como había recomendado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁵. Con esta iniciativa se pretende ampliar la presencia de fiscalías especializadas en todo el país y mejorar la capacidad del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses para garantizar una investigación eficaz de los delitos por parte del Ministerio Público.

80. En el artículo 162 de la Constitución se encomienda a la Defensoría del Pueblo la salvaguardia de los derechos constitucionales y fundamentales, supervisando los deberes de administración del Estado y asegurando la prestación de servicios públicos. Además, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura está comprendido en el mandato ampliado de la Defensoría del Pueblo. Ese mecanismo tiene como objetivo detectar y prevenir la tortura y otras formas de trato inhumano, especialmente en situaciones de privación de libertad. Durante las protestas sociales de diciembre de 2022, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura intervino para evaluar el riesgo de tortura y maltrato que corrían las personas privadas de libertad, lo que puso de relieve la importancia de su función en la salvaguardia de los derechos humanos durante los períodos de disturbios.

81. El Relator Especial señaló que, durante los tres primeros meses de la crisis, de diciembre de 2022 a febrero de 2023, la Defensoría del Pueblo desempeñó diligentemente sus funciones, vigilando y supervisando a las entidades estatales en todo el país, en particular en las regiones afectadas por la crisis. La especial atención que prestó a las poblaciones vulnerables y su apoyo a las familias de las víctimas resultaron de trascendental importancia. Por ello, el Relator Especial expresó su preocupación por la poca transparencia y la falta de debate público respecto del nombramiento del nuevo Defensor del Pueblo, que coincidió con el final de la visita del Relator Especial, en mayo de 2023, y las consiguientes dudas sobre la independencia de la Defensoría y su papel fundamental en la salvaguardia de la democracia y los derechos humanos.

82. Ante los últimos cambios legislativos, que amenazan el derecho a la protesta pacífica y las libertades personales, el Relator Especial observa que la Defensoría del Pueblo ha guardado un silencio alarmante. El ambiguo discurso del actual titular del cargo sobre la protesta pacífica ha sido criticado por alentar presuntamente el uso indiscriminado del estado de emergencia y justificar la intervención policial contra los manifestantes. En un informe de diciembre de 2023 se señalaba la posible criminalización de las protestas pacíficas mediante el uso reiterado del término “enfrentamiento” en referencia a las manifestaciones, lo que sugería una justificación de la actuación policial desproporcionada⁶⁶.

83. El Gobierno explicó que se había creado una comisión multisectorial encargada de prestar apoyo en relación con las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la crisis política que había comenzado el 7 de diciembre de 2022. La comisión había proporcionado ayuda financiera a las familias de las personas que habían fallecido o resultado gravemente heridas en las protestas, por un monto total de 7.025.000 soles (1.899.024 dólares de los Estados Unidos), en relación con 63 personas fallecidas y 155 personas heridas. La comisión concluyó su mandato en julio de 2023. Según la información recibida, las investigaciones sobre la responsabilidad penal avanzan con lentitud. En las iniciativas de atención médica se abordaron las necesidades físicas y psicosociales, pero faltan detalles concretos al respecto. Sin embargo, preocupa la falta de pertinencia cultural y

⁶⁴ Véase <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-190-Crisis-poli%CC%81tica-y-protesta-social.pdf>.

⁶⁵ Véase el Decreto Supremo núm. 109-2023-EF.

⁶⁶ Información presentada por las organizaciones de la sociedad civil.

consideraciones de género específicas en las reparaciones, a pesar de algunos esfuerzos por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al respecto. Se dispone de escasa información sobre las medidas en las que se tiene en cuenta el interés superior del niño durante los conflictos sociales.

B. Confianza en las instituciones democráticas

84. Con respecto a la aplicación de medidas concebidas para restablecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, el Relator Especial señaló el reto que representaba la desconfianza en las instituciones públicas, en particular la que era consecuencia de la discriminación y las desigualdades persistentes a que se enfrentaba una gran parte de la población.

85. A ese respecto, el Gobierno señaló que el Jurado Nacional de Elecciones había indicado que se había producido un aumento de la participación de candidatos pertenecientes a Pueblos Indígenas en las elecciones subnacionales. Sin embargo, el Relator Especial subrayó que era necesario hacer mucho más para lograr un aumento de la representación política de las zonas rurales, las comunidades indígenas y las personas afrodescendientes, así como para combatir las desigualdades existentes en el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales en el país. Además, mediante la Resolución Directoral núm. 000002-2023-DGCI/MC, de septiembre de 2023, se había aprobado el Plan de Actividades para 2023 de la estrategia “Perú sin Racismo”.

86. En los últimos siete años, han gobernado en el Perú seis presidentes, de los que solo dos habían llegado al cargo tras ganar elecciones directas. Los datos han puesto de manifiesto una desconfianza generalizada respecto del Congreso de la República y otras autoridades públicas y respecto de los medios de comunicación, a los que se considera que tienen por objetivo restringir y concentrar el poder político, de lo que serían ejemplos el supuesto “secuestro” del Tribunal Constitucional, la intervención de los órganos electorales e incluso la supuesta injerencia en el nombramiento del Defensor del Pueblo, lo cual entrañaría graves riesgos para el acceso a la justicia y a la democracia⁶⁷.

87. La merma de la confianza en los partidos políticos también afecta a la relación entre el Gobierno central y las provincias. Las elecciones locales, especialmente en el sur, están dominadas por movimientos regionales y candidatos independientes, a los que se percibe como más cercanos a los votantes, pero que a menudo son tan débiles y volátiles como sus contrapartes nacionales. Los candidatos independientes obtuvieron más del 50 % de los gobiernos regionales y las autoridades locales en las elecciones de 2022, lo que pone de relieve la falta de conexión entre las estructuras de los grandes partidos y las comunidades locales⁶⁸.

88. En su última evaluación sobre el Perú, el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su preocupación por la situación de la libertad de expresión en el país, señalando importantes tensiones entre el Gobierno, el Congreso de la República y los medios de comunicación, que se habían agravado en el contexto de las protestas y unos procesos electorales polarizados. Señaló que la crisis institucional de diciembre de 2022 y las protestas que siguieron habían revelado patrones de polarización y un potencial de autoritarismo. Entre los retos que se plantean figuran la falta de transparencia estatal, la violencia contra los medios de comunicación y la estigmatización de quienes protestan⁶⁹.

89. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación señaló asimismo que se requerían medidas y reformas jurídicas urgentes para tratar de

⁶⁷ Véase

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5069901/Per%C3%BA%3A%20Percepci%C3%B3n%20Ciudadana%20sobre%20Gobernabilidad%2C%20Democracia%20y%20Confianza%20en%20las%20Instituciones%3A%20Enero-Junio%202023.pdf>.

⁶⁸ Véase <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/peru/104-unrest-repeat-plotting-route-stability-peru>.

⁶⁹ Véase [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Informe%20Libex%20Peru%20\(7\).pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Informe%20Libex%20Peru%20(7).pdf).

resolver la crisis, lo que incluía, entre otras cosas, la transparencia, la priorización del interés público, la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos humanos. Además, el amplio uso que se hacía de las medidas de emergencia, la suspensión de derechos y la imposición de restricciones respecto de los lugares en que se permitía manifestarse limitaban seriamente los derechos de reunión pacífica.

90. La normativa por la que se rige el derecho a la protesta en el Perú se centra principalmente en el mantenimiento y restablecimiento del orden público, con especial énfasis en las normas sobre el uso de la fuerza. En particular, no existe ninguna disposición jurídica que incida en la facilitación de las reuniones o la institucionalización de espacios para celebrar consultas con los organizadores de las protestas. Aunque en Lima han existido espacios informales de diálogo durante épocas de estabilidad política, estos suelen estar reservados a organizaciones sociales de gran notoriedad o circunscribirse a cuestiones que no son controvertidas. La participación de las autoridades civiles en la gestión de las protestas consiste únicamente en decidir si se otorgan garantías para la realización de manifestaciones, dejando la interacción con los manifestantes en manos de la Policía Nacional.

91. El Relator Especial señala la falta de normas que regulen el procedimiento de dispersión, que se deja a la discreción de los agentes de policía, pero sin la obligación de consignar los motivos que la justifican.

92. En relación con el registro de armas, municiones, operativos y órdenes judiciales, cabe señalar que los policías peruanos pueden participar en manifestaciones portando armas personales no registradas, cuya presencia en los operativos no se declara. Según el manual de planificación de operaciones de la Policía Nacional, no se registran las comunicaciones telefónicas sobre el terreno ni entre agentes del orden, y solo se recurre a la documentación escrita de carácter general antes de las intervenciones. No existen normas de derechos humanos relacionadas con la adquisición de armas y equipo antidisturbios, y falta transparencia en las adquisiciones basadas en especificaciones técnicas. El uso de balas de goma en Lima contrasta con el uso de proyectiles metálicos, balas y armas de guerra, como los fusiles AKM y Galil, en otras regiones. Las informaciones de algunas organizaciones de la sociedad civil sobre la falta de normas precisas que regulen el uso de armas menos letales en las protestas suscita inquietud en relación con la observancia de los derechos humanos y el acceso público a la información, lo que también entraña riesgos para los agentes del orden. A este respecto, el Relator Especial observa que el 19 de julio de 2023, el Gobierno aprobó la Directiva núm. 13-2023-CG PNP/EMG, para el uso adecuado de medios de policía no letales o menos letales en operaciones policiales de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público.

93. Con respecto a la identificación de los agentes del orden, no existen disposiciones específicas para asegurar la identificación de los agentes de policía que participan en operaciones durante manifestaciones que les obliguen a llevar distintivos visibles a distancia. El reglamento sobre uniformes de la Policía Nacional solo exige llevar un distintivo de identificación de 7,5 x 1,5 cm, que solo es visible a muy corta distancia y suele quedar tapado por los chalecos. Incluso en situaciones en las que existe un registro audiovisual del uso arbitrario de la fuerza o de otros abusos policiales, resulta extremadamente difícil identificar a los autores. Ha habido incluso algunos casos denunciados en los que, con el objetivo de evitar ser identificados, los agentes han inscrito en sus distintivos de identificación nombres falsos o apodos. También es una práctica recurrente que agentes de policía encubiertos se infiltren en las manifestaciones.

94. A tenor de las normas de diligencia debida, el sector empresarial presuntamente es responsable en buena medida de las violaciones del derecho a la protesta en el Perú. El 51 % de las muertes ocurridas durante las protestas entre enero de 2003 y noviembre de 2022 se produjeron dentro del radio de influencia de las industrias extractivas. Según algunas organizaciones de la sociedad civil, un factor que suele estar vinculado con el uso arbitrario de la fuerza contra los manifestantes es la prestación de servicios de seguridad a las empresas por parte de la Policía Nacional.

95. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta cuestión, señalando que esos servicios solo pueden prestarse cuando se garantice que no existe un conflicto de intereses.

Sin embargo, en la práctica, no existe ninguna norma que haya incluido esos requisitos en los procedimientos de conclusión de acuerdos entre la Policía Nacional y las empresas.

VI. Conclusiones y recomendaciones

96. Los derechos de reunión pacífica y de asociación constituyen herramientas democráticas fundamentales para que los grupos marginados puedan expresar pacíficamente sus agravios e instar a las autoridades a que atiendan sus necesidades. Garantizar y facilitar esos derechos permite la resolución pacífica de los conflictos sociales, y conduce a la adopción de políticas en las que se abordan las preocupaciones de los grupos afectados.

97. El Relator Especial está alarmado por el presunto uso excesivo de la fuerza para reprimir las protestas de diciembre de 2022, en relación con el número desproporcionado de muertos y heridos, sobre todo entre las comunidades indígenas y rurales. Dicha respuesta vulnera tanto las normas internacionales como la Constitución del Perú, que salvaguardan esas libertades fundamentales. La represión, unida a la estigmatización de los manifestantes, representa una oportunidad perdida para que el país hubiera abordado las causas profundas de las protestas, entre las que se encuentran las desigualdades, la discriminación, la pobreza, la distribución injusta de la riqueza y los recursos, la degradación ambiental y la falta de participación ciudadana.

98. A fin de resolver la crisis actual, que se ha visto agravada por la represión de las protestas, las autoridades peruanas deben entablar consultas amplias y genuinas con las comunidades indígenas y rurales, con el propósito de abordar las causas profundas y los agravios expuestos por los manifestantes. Velar por que existan mecanismos eficaces de rendición de cuentas será decisivo para identificar y enjuiciar a los responsables en todos los niveles del Estado, así como para ofrecer recursos jurídicos y reparación a las víctimas y sus familias.

99. Se necesitan reformas institucionales que restablezcan la confianza en las instituciones democráticas, en particular entre las comunidades indígenas y rurales. Los partidos políticos y el Congreso de la República, como sus representantes electos, deben dar prioridad a los intereses de esas comunidades por encima de los suyos propios. Es necesario igualmente asegurar la separación y el equilibrio entre las facultades de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para garantizar así la estabilidad institucional y defender los mandatos respectivos de cada uno de esos poderes sin invadir los derechos de los otros.

100. La reforma del sector de la seguridad también es crucial para proporcionar a los agentes del orden formación y recursos adecuados que les permitan facilitar la expresión pacífica de los ciudadanos a través de manifestaciones y concentraciones. Esa reforma debe tener como objetivo fomentar la confianza entre las fuerzas del orden y las comunidades marginadas, indígenas y rurales que las perciben como represoras.

101. A fin de que el país avance y pueda hacer frente eficazmente al aumento de las desigualdades y fortalecer la cohesión social, corresponde a la sociedad civil y los sindicatos desempeñar un papel fundamental como posibles aliados del Gobierno en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la discriminación en el Perú. Desde hace mucho tiempo, vigilan las violaciones de los derechos humanos, apoyan a las víctimas y exponen los agravios de las comunidades. Las recientes protestas han puesto de relieve su importancia como socios fiables de las comunidades marginadas. Para apoyar esa función, el Gobierno debe crear un entorno que favorezca y reconozca la labor de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de la sociedad civil que se centran en problemas medioambientales y cuestiones empresariales y de derechos humanos.

102. **Más en concreto, con el fin de fomentar la participación y representación públicas, el Relator Especial recomienda que el Gobierno:**

a) **Aplice plenamente las normas internacionales reseñadas en la observación general núm. 37 (2020) del Comité de Derechos Humanos y en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98);**

b) Promueva el diálogo social, la democracia y los derechos humanos con miras a reconstruir la cohesión social, con el concurso de las comunidades, especialmente las comunidades indígenas y rurales que participaron en las protestas;

c) Garantice un entorno seguro y no discriminatorio para el ejercicio de los derechos de reunión pacífica y de asociación;

d) Aborde las causas profundas de las protestas, incluidos los conflictos históricos y socioambientales, garantizando a todas las personas el pleno disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;

e) Mantenga la independencia de las autoridades electorales, impidiendo que sean instrumentalizadas políticamente.

103. Además, con objeto de facilitar el derecho a la libertad de asociación y de reunión, y en consonancia con las disposiciones del derecho internacional, el Gobierno debe:

a) Modificar las recientes reformas jurídicas que socavan el derecho de reunión pacífica y de asociación y aplicar medidas que eviten la estigmatización y criminalización de las protestas sociales. Para ello es necesario, entre otras cosas, velar por que las autoridades públicas se abstengan de hacer declaraciones estigmatizadoras contra la sociedad civil, incluidos los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación y los defensores de los derechos humanos, y eviten promover la intolerancia, el racismo, la discriminación y la desinformación deliberada;

b) Aplicar medidas que eviten la estigmatización y criminalización de las protestas sociales y de quienes protestan, y adoptar reformas jurídicas y normativas para proteger y promover el derecho de reunión pacífica y de asociación, en consonancia con las normas internacionales;

c) Garantizar que no se impongan restricciones generalizadas al derecho de reunión pacífica, lo que incluye suprimir las zonas restringidas en las que no se permite la celebración de protestas pacíficas en Lima y en otras regiones;

d) Poner fin a todas las formas de investigaciones penales presuntamente arbitrarias iniciadas contra civiles en el contexto de protestas sociales; velar por que la prisión preventiva cumpla los requisitos de proporcionalidad y excepcionalidad, así como de no discriminación; y asegurar el cumplimiento de las normas internacionales cuando se investigue a personas pertenecientes a Pueblos Indígenas, especialmente en lo que se refiere a garantizar los derechos a la interpretación y al acceso a medidas alternativas a la privación de libertad.

104. El Gobierno debe promover la democracia garantizando la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso de las víctimas a recursos jurídicos. A este respecto, el Relator Especial recomienda además:

a) Llevar a cabo y concluir las investigaciones en curso sobre las recientes violaciones de los derechos humanos relacionadas con las protestas, dando prioridad a un enfoque centrado en las víctimas y basado en los derechos humanos;

b) Adoptar medidas urgentes para identificar y enjuiciar a los responsables del uso excesivo de la fuerza, evitar que vuelvan a producirse violaciones y mejorar la capacidad de las autoridades judiciales locales para llevar a cabo investigaciones prontas e independientes;

c) Reformar el sistema de justicia con el fin de garantizar la independencia e imparcialidad de los procedimientos judiciales relacionados con las protestas;

d) Hacer frente a la corrupción y la impunidad, y velar por que la administración de justicia, incluidos los fiscales, actúe de forma independiente y responsable, con el objetivo de preservar plenamente los derechos de reunión pacífica y de asociación y todos los derechos humanos;

e) Garantizar que todas las víctimas de violaciones y abusos de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación tengan acceso a recursos judiciales

efectivos y obtengan resarcimiento y reparación, lo que incluye el acceso gratuito a la justicia y la atención sanitaria. Las reparaciones deben proporcionarse mediante la adopción de una política integral que tenga en cuenta la gravedad de las heridas y sus consecuencias para las víctimas y sus familias. A tal fin, el Estado deberá sufragar el costo del tratamiento médico de las personas heridas y garantizar que todas las víctimas reciban indemnizaciones y reparaciones adecuadas;

f) Establecer un mecanismo de supervisión eficaz, dotado de recursos suficientes e independiente para investigar la conducta de los agentes del orden, incluidos los de alto rango, en el contexto de las protestas;

g) Aumentar los recursos humanos y financieros de la Defensoría del Pueblo y asegurar su independencia, teniendo en cuenta la importante función que esta institución desempeña en la prevención de las violaciones de los derechos humanos en el país y la rendición de cuentas por dichas violaciones;

h) Garantizar que los agentes del orden reciban formación para gestionar eficazmente las concentraciones pacíficas, lo que debe incluir la elaboración de un protocolo acorde con las normas internacionales y las mejores prácticas. En dicho protocolo deben primarse las estrategias de distensión y negociación, a fin de reducir al mínimo el uso de la fuerza. Además, las autoridades deben velar por que la policía esté equipada adecuadamente para gestionar protestas pacíficas sin ayuda militar, incluso en situaciones muy inestables. Debe evitarse el uso desproporcionado de la fuerza y subrayarse la importancia de mantener las manifestaciones pacíficas dentro de un marco de respeto de los derechos humanos⁷⁰;

i) Abstenerse de utilizar armas letales y prohibir el uso de balas de goma y otras armas menos letales, que tiene efectos indiscriminados, en la facilitación de protestas pacíficas.

105. El Relator Especial reitera las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, instando al Perú a que lleve a cabo un proceso de revisión y reforma legislativas con objeto de garantizar el respeto de los derechos humanos en todas las acciones de lucha contra el terrorismo, incluida la revisión de la definición de terrorismo, que debe ajustarse a las normas internacionales.

106. En lo referente a la comunidad internacional, el Relator Especial recomienda el establecimiento de una comisión de investigación sobre la respuesta del Estado a las recientes protestas, y el ofrecimiento de asistencia técnica por parte de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la rendición de cuentas respecto de las víctimas relacionadas con las protestas. La comunidad internacional y las instituciones financieras deben apoyar al Perú para la resolución de sus crisis institucional y social, abordando las desigualdades y ayudando a las poblaciones más vulnerables.

⁷⁰ Véase [A/HRC/55/60](#).