

Declaración de fin de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Sr. Clément Nyaletsossi Voulé, sobre su visita al Perú, 8-17 de mayo de 2023

Lima, 17 de mayo de 2023

Introducción/antecedentes

Hoy, 17 de mayo, concluyo mi visita oficial al Perú, la misma que realicé a partir del 8 de mayo por invitación del Gobierno. Quisiera empezar agradeciendo al Gobierno del Perú por su plena cooperación antes y durante la visita. Tuve el honor de reunirme con la Presidencia del Perú, el Ministro y el Viceministro de Justicia y Derechos Humanos, así como con los Ministros y altas autoridades del Ministerio de Defensa, el Ministro del Interior, la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Cultura, así como con las más altas autoridades de los ministerios de Transporte, Economía, 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, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Policía Nacional del Perú y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. También agradezco las reuniones y el intercambio de puntos de vista con el Ministerio Público, la Presidenta de la Corte Suprema de Perú, el Presidente del Congreso, el Tribunal Constitucional y el poder judicial, así como con representantes y miembros del Instituto Nacional Penitenciario, y de la Comisión Multisectorial relacionada con las protestas

Tras mis reuniones en Lima, también visité Cusco, Juliaca y Puno, donde pude reunirme con autoridades regionales y locales, autoridades judiciales y fiscales, así como con autoridades militares y policiales. También me reuní de manera virtual con las autoridades respectivas de Ayacucho.

Durante mi visita, también me reuní con más de un centenar de organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de la sociedad civil provenientes de diferentes distritos del país en Lima, Cusco y Juliaca y visité el centro de detención de Qqencoro en Cusco, así como el penal de Barbadillo, donde sostuve una reunión con el expresidente Pedro Castillo, y comisarías y puestos policiales en Lima.

Entre otros, deseo expresar mi gratitud al equipo de las Naciones Unidas en el país por su apoyo, al Coordinador Residente de las Naciones Unidas y a la OIT por su diligente cooperación, y a todas las agencias de la ONU en el país por su apoyo.

Asimismo, quiero dar las gracias al coordinador nacional de derechos humanos, a la Defensora del Pueblo, y a la sociedad civil peruana y a las ONG, asociaciones, sindicatos, manifestantes, líderes indígenas, defensores del medioambiente, líderes comunitarios y juveniles, periodistas, así como a las mujeres y a los defensores del colectivo LGBTI que se reunieron conmigo y me contaron sus experiencias sobre lo que significan el espacio cívico, los derechos democráticos y la protesta pacífica en el Perú de hoy.

Los manifestantes y la sociedad civil buscan formas de enriquecer la democracia peruana y, a través de las protestas, han abierto un debate público fundamental sobre la necesidad de una reforma política, que incluya abordar el racismo estructural y las desigualdades sociales en Perú.

Deseo comunicar a todos los ciudadanos peruanos, que el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación debe ser protegido como la base de la democracia.

En este sentido, quisiera destacar la cooperación constructiva del Gobierno del Perú con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Entre otros, deseo agradecer la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores que facilitó esta visita en un espíritu de plena y efectiva cooperación. Del mismo modo, deseo agradecer a todas aquellas autoridades del Gobierno y del Estado que dedicaron tiempo para reunirse conmigo y atender mis preguntas e inquietudes, incluyendo a la Presidenta Dina Boluarte.

Mientras el mundo está pendiente de la respuesta del Gobierno del Perú para superar la actual situación, considero una buena práctica la apertura del Perú a los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos, y el consiguiente escrutinio de esta crisis política.

Entre otras, me gustaría agradecer el excelente trabajo de la Defensoría del Pueblo durante mi visita, quien también sirvió al país como actor clave dentro de la actual respuesta a la crisis. Su independencia, transparencia y profesionalidad fueron fundamentales para prestar apoyo a las víctimas de todo el país. Su seguimiento y observaciones al gobierno, sus informes y su documentación deben ser la base de las investigaciones en curso.

En el pasado, el poder judicial de Perú ha desempeñado un papel importante en la lucha contra la impunidad y en la defensa de las normas de derechos humanos. Existe un conjunto de sentencias judiciales que protegen el derecho a la protesta pacífica y a la asociación, especialmente contra las restricciones generales y la criminalización. Hoy más que nunca, el poder judicial de Perú debe actuar con independencia para preservar el derecho a la protesta pacífica y a la asociación. Las víctimas confían en que el aparato judicial respete las normas de derechos humanos y proteja eficazmente sus derechos.

Los derechos económicos, sociales y culturales como causas fundamentales de las protestas pacíficas en el país

El derecho a protestar es una forma de ejercicio del derecho de reunión pacífica. En cualquier sociedad democrática, la protesta es una herramienta a disposición de las personas para expresar sus quejas, pedir cambios políticos y sociales y fomentar su participación en las esferas públicas. Las protestas ofrecen a las autoridades la oportunidad de fomentar el diálogo con las comunidades y de reconocer y abordar los retos a los que se enfrentan. Por lo tanto, las protestas representan un componente esencial de cualquier sociedad democrática. En este sentido, es importante abordar las causas

Según destaca el Banco Mundial, Perú tuvo una de las tasas de crecimiento económico más altas del siglo XXI, que ha llevado su Producto Bruto Interno (PBI) de 54,78 mil millones de dólares (USD) en el 2002 a 228,32 mil millones de USD en el 2019. Sin embargo, este crecimiento económico no se refleja en la distribución de la riqueza en todo el país, con varias provincias históricamente olvidadas. Este crecimiento económico no ha ido acompañado de mejoras significativas en el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda, el acceso a la justicia y otros servicios básicos para la vida. Además, existe una profunda brecha en el acceso y la calidad de estos servicios para las personas que viven en la pobreza y entre las zonas rurales y urbanas. Como en muchos países, la pandemia exacerbó las desigualdades existentes en Perú.

Por los testimonios que escuché durante mi misión, las manifestaciones que han tenido lugar en los últimos meses tienen su origen en las desigualdades estructurales que afectan particularmente a las comunidades rurales y campesina. La exclusión en el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales, incluido el derecho a la

educación, la salud, el agua y el saneamiento, son algunas de las principales preocupaciones que me fueron manifestadas. Además, entiendo que, históricamente, los problemas de contaminación por la industria extractiva y el sector minero, junto con una amplia gama de preocupaciones ambientales también han estado en el centro de las protestas pasadas, particularmente en las zonas rurales.

Las desigualdades afectan especialmente a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas, sobre todo a las que viven en el sur del país. Existe un problema de racismo estructural y discriminación, que genera exclusión y es causa de profundas divisiones en el país.

Según el Gobierno, los sectores más afectados por las últimas protestas sociales fueron las empresas, con más de 360.546 empresas (45,6%), seguidas por el Transporte en un 8,8% (69.297 empresas), la Hostelería en un 6,0% (47.589 empresas), la Industria manufacturera en un 9,5% (75.236 empresas), entre otros.

Aunque tomo nota de que el Gobierno ha informado de iniciativas para prevenir la discriminación racial y étnica, creo que se necesitan más esfuerzos para abordar las desigualdades y la discriminación subyacentes a las protestas. En particular, se necesitan compromisos concretos, así como reformas políticas y legales para garantizar la participación de la población rural e indígena, su acceso a la justicia y el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, el Gobierno destacó que el JNE mostró que ha habido un incremento en la participación de candidatos de pueblos indígenas en las elecciones subnacionales. Sin embargo, es evidente que queda mucho por hacer para aumentar la representación política de las zonas rurales, las comunidades indígenas y los afrodescendientes, y para abordar las desigualdades existentes en el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el país.

Derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Durante mi visita, recibí información sobre una sentencia de la Corte Suprema (Recurso de Casación Nº 1464-2021/Apurímac), que podría socavar gravemente el derecho a la protesta pacífica reconocido en el derecho internacional. En este sentido, deseo recordar que, además de la jurisprudencia de la Comisión Interamericana, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general núm. 37, ha señalado que "el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) protege las reuniones pacíficas dondequiera que tengan lugar: al aire libre, en el interior y en línea; en espacios públicos y privados; o una combinación de los anteriores. Estas reuniones pueden adoptar muchas formas, incluidas las manifestaciones, las protestas, las reuniones propiamente dichas, las procesiones, los mítines, las sentadas, las vigilias a la luz de las velas y los *flashmobs*. Están protegidas en virtud del artículo 21, ya sean estáticas, como piquetes, o en movimiento, como las procesiones o las marchas".

De hecho, Perú cuenta con un marco legal que protege de forma general el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Este derecho está protegido a nivel constitucional, a través de los artículos 2.12 y 2.13.

En el artículo 2.12, la Constitución establece el requisito de un anuncio anticipado, pero no una autorización para la realización de manifestaciones. Sin embargo, la ley exige "garantías para las reuniones públicas de carácter social". Desde el 2021, la normativa nacional prevé incluso la imposición de multas por realizar manifestaciones sin garantías previas o por superar el aforo permitido. Según la ley, los manifestantes deben informar de la organización de

cualquier manifestación siete días hábiles antes de que se produzca la movilización, lo que en muchos casos es imposible de cumplir para las organizaciones y colectivos sociales, especialmente cuando las manifestaciones son respuestas espontáneas a acontecimientos de la cambiante situación nacional.

Durante mi visita, recibí información de manifestantes según los cuales se les habría denegado el derecho a protestar por motivos genéricos de seguridad u orden público, mientras que el derecho internacional exige que cualquier restricción esté justificada por motivos específicos y sea limitada y proporcionada.

Además, me enteré de la existencia de restricciones sobre los lugares donde se pueden celebrar las protestas. Por ejemplo, en Lima, las restricciones a las zonas de la ciudad donde se pueden organizar protestas constituyen una grave limitación al derecho de reunión pacífica. Entre otras, el 15 de febrero de 2023, la Municipalidad Metropolitana de Lima declaró el centro histórico de la ciudad como área intangible, prohibiendo toda forma de manifestación y reunión que pueda "poner en riesgo la seguridad y/o la salud pública". A este respecto, me gustaría reiterar que las restricciones generales no cumplen el requisito de proporcionalidad consagrado en el artículo 21 del PIDCP. En el contexto de la respuesta del Estado a las protestas pacíficas, los Estados deben prever cierto nivel de disturbios, como el bloqueo del tráfico, y ser capaces de responder sin recurrir al uso de la fuerza.

En línea con mis declaraciones durante la visita, la violenta respuesta policial a las protestas, el gran número de detenidos procesados durante las protestas, junto con el estigma vinculado a la protesta, a los manifestantes ser calificados de "terroristas" o delincuentes, han afectado negativamente a la protección del derecho a protestar pacíficamente en el país.

La reciente crisis política y las oleadas de protestas

Tras la elección del Presidente Castillo, el Congreso intentó tres veces destituirlo en virtud de una disposición constitucional relativa a la "incapacidad moral permanente".

El 7 de diciembre de 2022, el ex presidente de la República, haciendo caso omiso de los procedimientos constitucionales, intentó disolver el Congreso de la República y reorganizar el Poder Judicial y el Ministerio Público. Asimismo, anunció su decisión de gobernar mediante decretos. El ex Presidente fue destituido y detenido acusado de "rebelión" y "quebrantamiento del orden constitucional", tras anunciar la "disolución del Congreso". Las protestas comenzaron tras su detención.

Como destacó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el equilibrio de poderes es necesario para asegurar la transparencia y el funcionamiento legal de las instituciones democráticas, mientras que la separación de poderes es también una garantía para el Estado de derecho y la democracia. La Comisión subrayó que, en Perú, tres disposiciones legislativas han sido interpretadas de manera que parecen haber debilitado la separación de poderes y el régimen democrático. Estas disposiciones serían: i) la acusación constitucional, ii) la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y iii) la disolución del Congreso por negación de confianza a dos consejos de ministros. Como destacó la Comisión, es importante evitar cualquier uso discrecional de estas medidas y cumplir con los requisitos del debido proceso y del Estado de Derecho.

Las comunidades indígenas y rurales con las que hablé en las zonas rurales manifestaron su descontento por el hecho de que los poderes legislativos y los poderes del gobierno no hayan abordado las cuestiones que más preocupan a sus comunidades. Estaban exasperados porque su voz no ha sido escuchada históricamente, hasta el punto de que consideran que no han podido beneficiarse de años de crecimiento económico y progreso democrático y que las

protestas son la única vía que les queda para canalizar esas preocupaciones.

En este sentido, observé cómo la falta de confianza en las instituciones peruanas está en el centro del movimiento de protesta. Los manifestantes expresaron su falta de confianza en las decisiones tomadas por el Congreso y el Ejecutivo, tras la destitución del ex Presidente Castillo. Para hacer frente a la crisis actual, es urgente que el Gobierno y los partidos políticos garanticen la transparencia y den prioridad a los intereses públicos en sus actuaciones, abordando también la corrupción y la impunidad.

Protestas de diciembre 2022 y de enero de 2023

Uso desproporcionado de la fuerza

Durante mi visita en Lima, Cusco y Juliaca, recibí pruebas (incluyendo videos e informes de necropsias), información y testimonios del uso excesivo de la fuerza por parte de la policía y los militares en contra los manifestantes. Según ha confirmado también el Comité de Derechos Humanos, los lugares donde presuntamente se han cometido la mayoría de las denuncias en el contexto de las intervenciones militares y policiales son Andahuaylas y Chincheros (Apurímac) el 11 y 12 de diciembre de 2022, Ayacucho el 15 de diciembre de 2022, en el local de la Confederación Campesina del Perú, el 17 de diciembre de 2022, en Juliaca (Puno) el 9 de enero de 2023, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Lima el 21 de enero de 2023, y en Iscahuaca (Apurímac) el 9 de febrero de 2023.

Según lo señalado por la sociedad civil, entre el 7 de diciembre de 2022 y el 7 de abril de 2023 murieron un total de 68 personas, en nueve regiones del Perú, en el contexto de las protestas, incluyendo Puno, Ayacucho, Apurímac, Cusco, La Libertad, Arequipa, Junín, San Martín, y Lima. Los fallecidos durante los enfrentamientos con las fuerzas del orden procedían principalmente de las regiones del sur de Perú.

Tomo nota de que el Gobierno y las fuerzas del orden reiteraron que el control de las protestas era una situación compleja debido a los actos de violencia de los manifestantes, y el ejército y la policía aseguraron que el uso gradual de la fuerza estaba integrado en su actuación y que no se utilizaron armas letales. Sin embargo, las denuncias recibidas durante mi visita, los testimonios de víctimas gravemente heridas, los informes clínicos, los vídeos y las pruebas fotográficas, así como la proporción del número de víctimas entre manifestantes y fuerzas del orden, demostraron que la respuesta del Estado se caracterizó efectivamente por un uso desproporcionado de la fuerza.

Así lo confirman factores como el elevado número de personas muertas y heridas con lesiones en la parte superior del cuerpo por impactos de armas de fuego, incluidos los perdigones.

Según de la información que recibí, del total de personas fallecidas, el 74% murieron como consecuencia de enfrentamientos con las fuerzas del orden. En menor medida, el 16% de las personas perdieron la vida como consecuencia de accidentes de tráfico o sucesos relacionados con controles de carretera, y el 10% murieron como consecuencia de sucesos relacionados con los conflictos.

He recibido información de que, en catorce regiones del Perú, 1419 personas resultaron heridas como consecuencia de la crisis política y los conflictos sociales. En varios casos se produjeron heridas en la cabeza, en la cara y en partes superiores del cuerpo como la mandíbula, el pecho, la espalda y los brazos. En varios casos, los proyectiles alcanzaron órganos vitales, varias víctimas han sufrido lesiones permanentes, incluidas amputaciones de sus extremidades, como consecuencia del uso de armas letales, y varias han informado de que tienen perdigones en parte del cuerpo donde, según los médicos, no se pueden extraer, lo que

supone una grave amenaza para su salud.

La mayoría de los manifestantes y víctimas en el contexto de las protestas pertenecen a comunidades indígenas (quechua o aymara) o son de origen campesino. Con respecto al uso de fuerza menos letal, varios testimonios informaron que el uso extensivo de bombas lacrimógenas y perdigones ocasionó lesiones graves a los manifestantes y otros civiles. También se vio seriamente afectado el derecho al acceso a atención médica en el contexto de la respuesta a las protestas, incluyendo lo referente a la asistencia médica en el contexto de las protestas.

Además, de las entrevistas con las comunidades, las fuerzas del orden y las autoridades estatales se desprende que elementos violentos se habían infiltrado en la protesta y habían causado graves daños a propiedades públicas y privadas. Los informes de las fuerzas militares y de la policía destacan que cientos de agentes del orden resultaron heridos en el contexto de respuesta a las protestas, y que los sucesos violentos ocurridos en las protestas tuvieron serias consecuencias para la población civil.

Aunque condeno cualquier acto de violencia durante las protestas, pido que se realicen investigaciones rápidas e imparciales, asegurando las garantías judiciales de los acusados. Deseo reiterar que, incluso en situaciones de violencia en las protestas, la fuerza debe utilizarse proporcionalmente y como último recurso.

Por la información que recibí durante mi visita, no había elementos que indicaran que el uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad respondiera a amenazas inminentes contra la vida, como estipulan las normas internacionales de derechos humanos. Por tanto, son necesarias investigaciones imparciales e independientes para esclarecer los hechos y procesar a los responsables.

Otros grupos afectados

Además, recibí varias denuncias de violencia sexual contra **mujeres** detenidas en el contexto de movilizaciones, como registros íntimos y tocamientos indebidos, especialmente en el contexto de los protocolos de identificación. A este respecto, el gobierno me informó de que, al día de hoy, las instituciones estatales no habían recibido denuncias de violencia de género o sexual. Sin embargo, estas alegaciones deberían investigarse con prontitud.

También recibí varias denuncias de **periodistas**, que informaron de haber sufrido violencia física, intimidación o amenazas en el contexto de las protestas, incluyendo daños a sus cámaras y equipos, identificación recurrente y detención arbitraria por parte de las fuerzas del orden. La mayor concentración de tales acusaciones se produjo en Lima.

Al mismo tiempo, observé con preocupación, a partir de la información y los testimonios recibidos, que algunos medios de comunicación y periódicos contribuyeron a promover una retórica negativa contra los manifestantes y los movimientos de protesta, etiquetándolos como iniciativas terroristas con una agenda oculta. Esto contribuyó a exacerbar el resentimiento contra los manifestantes, en particular en Lima, y a condenarlos al ostracismo. Por lo tanto, es importante recordar que, si bien los medios de comunicación independientes son esenciales en una sociedad democrática para garantizar la pluralidad de las fuentes de información, es crucial evitar su instrumentalización. Especialmente cuando su objetivo es difundir discursos de odio y estigmatizar a los movimientos de protesta, a las comunidades marginadas y a los pueblos indígenas.

También me preocupa especialmente la estigmatización y criminalización de las **personas defensoras de derechos humanos**, la persistencia de prácticas problemáticas en la gestión de

reuniones en el contexto de protestas sociales y la falta de respuestas efectivas de protección para los defensores en situación de riesgo.

Deseo recordar que, también el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por "las denuncias de insultos, amenazas, hostigamiento e intimidación contra defensores de los derechos humanos, incluidos abogados, miembros del Jurado Nacional de Elecciones y periodistas, así como las presuntas violaciones del derecho a la libertad de expresión y del derecho de reunión pacífica que tuvieron lugar en el contexto de las manifestaciones de noviembre de 2020 y desde el 7 de diciembre de 2022, en particular el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y periodistas por parte de las fuerzas de seguridad, con el resultado de heridos y muertos"(CCPR/C/PER/CO/6).

En este sentido, el Gobierno informó de los esfuerzos realizados para proteger y promover los derechos de los defensores de los derechos humanos. Junto con otras medidas, en 2021 se creó un Mecanismo Intersectorial para la protección de los defensores de derechos humanos mediante el Decreto Supremo No. 004-2021-JUS.

El artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los **niños tienen derecho a la libertad de reunión pacífica**. Asimismo, el artículo 2.12 de la Constitución Política del Perú y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que la reunión pacífica es un derecho fundamental de la persona.

Sin embargo, recibí denuncias de presuntas intervenciones irregulares realizadas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el 21 de enero de 2022, que involucraron a niños. Donde adolescentes, mujeres, ancianos y campesinos habrían sido objeto de detenciones arbitrarias, intimidaciones y malos tratos por parte de las fuerzas del orden.

Sindicatos

Durante mi visita me reuní con varios **sindicatos** que denunciaron casos de violencia, intimidación y acoso durante las protestas. A este respecto, deseo llamar la atención del Gobierno sobre la importancia de promover el diálogo social como pilar de la cohesión social. Recordando la importancia crucial del diálogo social y de la consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la elaboración y el desarrollo normativo sobre la libertad sindical. Lamento que aún sean necesarios cambios legislativos y otras medidas para garantizar la concreción de este derecho en el país, incluyendo una protección adecuada contra la discriminación antisindical. En este sentido, hago un llamado al Gobierno para que promueva el diálogo social con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para acordar la modificación de la legislación y la práctica nacionales, de acuerdo con las recomendaciones de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ambos ratificados por Perú.

En seguimiento a mi visita, quiero hacer énfasis en la necesidad urgente de adoptar medidas apropiadas para investigar los delitos contra los pueblos indígenas, garantizar su acceso a la justicia y tomar medidas efectivas para promover sus derechos, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos, incluido el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), ratificado por Perú, así como las recomendaciones al respecto de los órganos de supervisión de la OIT.

Detenciones y encarcelamientos

Durante mi visita, reuní varios informes de detenciones arbitrarias con el pretexto del "control de identidad", según el Protocolo de Control de Identidad, norma de la Policía Nacional del Perú. De acuerdo a dicho Protocolo, los agentes de policía pueden llevar a las personas a la comisaría para su identificación y comprobación de antecedentes durante un máximo de cuatro horas. Sin embargo, varios de los testimonios explican que estuvieron detenidos por periodos más extensos y no se les permitió contactar con la defensa letrada ni con su familia.

En varios casos, las detenciones y redadas policiales fueron masivas y aleatorias. Los **estudiantes** también han sido un blanco recurrente de ataques aleatorios y represión policial dentro de las protestas, como en el caso de supuesta intimidación y detención arbitraria de personas durante una redada en la Universidad San Marcos (UNMSM) de Lima el 21 de enero de 2023, junto con manifestantes pacíficos de zonas rurales y comunidades indígenas que fueron invitados por estudiantes para alojarse en la universidad.

Racismo estructural y discriminación

Al final de esta visita, me encuentro profundamente preocupado por el racismo y la discriminación subyacentes que agravaron esta crisis y que son una de las causas profundas de la protesta. Durante los testimonios que recibí, las víctimas y otras personas me alertaron sobre el clasismo generalizado y las divisiones sociales que históricamente han afectado al país y que nunca se han resuelto.

Según las alegaciones recibidas en relación con las recientes protestas, dicha discriminación también se refleja en la forma en que las autoridades centrales reaccionaron de manera diferente ante las protestas de las distintas regiones del país.

La información recopilada durante la visita sugiere que los asesinatos de manifestantes y el uso excesivo de la fuerza contra ellos, se produjeron sin rendición de cuentas, especialmente en zonas rurales con alta presencia de comunidades indígenas.

Como también confirmaron la Comisión Interamericana y el Comité de Derechos Humanos, en las recientes protestas sociales se observó una fuerte estigmatización basada en factores étnico-raciales y regionales, incluso por parte de las fuerzas del orden. Esto incluye mensajes reproducidos por algunas autoridades, perpetuando la noción de que los campesinos e indígenas que protestan tienen vínculos con actos de terrorismo, incluyendo el uso de palabras como "terroristas", "senderistas" o "indios". Estos mensajes contribuyeron a crear "un ambiente de humillación, permisividad y tolerancia a la violencia institucional y a la discriminación contra las comunidades campesinas e indígenas del Perú, y les hicieron revivir viejos temores de la época terrorista".

Asimismo, las declaraciones públicas de algunos funcionarios de alto nivel, de contenido racista o discriminatorio, no fueron corregidas ni seguidas de una reparación seria ni de disculpas públicas. Esto agravó los ya elevados niveles de estigmatización racista y discriminatoria de los manifestantes de zonas rurales y comunidades indígenas y contribuyó a la escalada de la violencia.

Desafíos relacionados con la aplicación del marco jurídico

Durante mi visita, pude observar que, en el contexto de las protestas, a menudo se han suspendido los derechos humanos mediante leyes o medidas de excepción y decretos ad hoc. Dichas medidas supusieron una limitación del derecho a las protestas y a la reunión pacífica. Además, su carácter de emergencia, incluyendo el D.L. No. 1095 y el trasfondo lógico de su aplicación demostraron ser inadecuados para abordar las causas profundas de las protestas y la crisis actuales, al tiempo que dieron lugar a un uso excesivo de la fuerza.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 143-2022-PCM, de fecha 15 de diciembre de 2022, dispuso, durante el estado de emergencia, la suspensión de diversos derechos constitucionales relacionados con la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito dentro del territorio nacional, la libertad de reunión y la libertad y seguridad de la persona, comprendidos en los incisos 9), 11), 12) y 24) literal f) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

A la luz de la información recabada durante mi visita, comparto la preocupación expresada por el Comité de Derechos Humanos en relación con el uso frecuente de las fuerzas armadas durante el estado de excepción, sin su declaración previa, y las denuncias de graves violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas armadas, durante los estados de excepción en el marco de las protestas de diciembre de 2022.

Normas antiterroristas y su uso en el contexto de las protestas

Entre 1980 y 2000¹, en Perú nunca ha habido un proceso efectivo de verdad y reconciliación sobre el histórico conflicto interno y las violaciones de derechos humanos relacionadas, y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación nunca se han aplicado plenamente en la democracia peruana.

Tal como fue señalado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la vaga definición de "terrorismo" establecida en la Ley Antiterrorista (Decreto Ley No. 25475), puede conducir en la práctica a arbitrariedades y abusos, y exacerbar la asociación de personas que ejercen sus derechos de protesta, expresión, pensamiento, reunión y participación política con conductas o ideas inspiradas en el terrorismo. En este sentido, el aumento de la aplicación de este tipo de disposiciones legales en el marco de las protestas sociales es motivo de preocupación primordial, ya que muchos manifestantes fueron calificados de terroristas o insurgentes.

Dada la difícil historia de conflicto de Perú contra un movimiento terrorista, se trata de una acusación especialmente grave que estigmatiza y revictimiza a los manifestantes, tiende a legitimar la criminalización de los actos violentos cometidos contra ellos y socava el derecho general a la protesta pacífica.

Detenciones arbitrarias de manifestantes

Durante mi visita, noté con especial preocupación la información y alegatos que recibí del arresto arbitrario de manifestantes y el abuso de la institución de la prisión preventiva, que habría presuntamente provocado la detención arbitraria de cientos de personas en todo el país sin un castigo proporcionado, sin acceso a la justicia ni al debido proceso basado en pruebas concretas, y sin ninguna reparación prevista ni acceso concreto a compensaciones. Al respecto, deseo recordar que el principio de no ser privado del derecho de defensa en ninguna etapa del proceso, consagrado en el artículo 139 numeral 14 de la Constitución.

Según el marco legal vigente, los adolescentes mayores de 14 años sólo pueden ser detenidos por la policía si cometen un delito flagrante (evidente). Sin embargo, recogí varios testimonios y denuncias de menores adolescentes, principalmente de comunidades indígenas y zonas rurales, detenidos arbitrariamente en comisarías o comisarías.

Comisión Multisectorial

Según explicó el Gobierno, en la sesión del Pleno del Congreso de la República del 12 de enero de 2023, "Previo admisión a debate, se aprobó por un plazo de 90 días calendario la Moción del Orden del Día que propone la creación de una Comisión investigadora multipartidaria para

¹ Véase Comité de Derechos Humanos CCPR/C/PER/CO/6.

determinar las presuntas responsabilidades penales y políticas de las graves violaciones a los derechos humanos, como la vida y la integridad física, contra ciudadanos y agentes del orden ocurridas desde el 7 de diciembre de 2022 en todo el territorio nacional, como consecuencia de la crisis política (Mociones 5039 y otras)".

Aunque apoyo la creación de iniciativas similares, me gustaría resaltar que la puesta en marcha de dicha Comisión no ha sido efectiva hasta la fecha, ya que no se ha informado de ninguna iniciativa hasta el momento por parte de la Comisión y no se ha asignado ninguna financiación para su funcionamiento.

El proceso de rendición de cuentas en curso, el trabajo de la Fiscalía y los retos identificados

El Ministerio Público, Fiscal de la Nación, en virtud de los artículos 158 y 159 del CPP, es un órgano constitucional autónomo que tiene entre sus atribuciones promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por la ley; representar a la sociedad en los procesos judiciales y conducir la investigación del delito. El MP-FN creó el Equipo Especial de Fiscales para casos con víctimas durante protestas sociales (EFICAVIP), con el fin de enfocarse exclusivamente en delitos cometidos contra la humanidad. El gobierno explicó que el equipo tiene alcance nacional, está dotado de un enfoque intercultural y de derechos humanos, priorizando a las víctimas y garantizando sus derechos humanos en el desarrollo de sus investigaciones. El gobierno aclaró que el principal objetivo de EFICAVIP es agilizar las investigaciones para concluir las de forma razonable y oportuna. Para ello, contará con una unidad especializada de expertos forenses y de asistencia a las víctimas. Además, cabe señalar que el equipo también podrá investigar casos relacionados con delitos de homicidio, lesiones graves y extorsión cometidos contra periodistas en el ejercicio de sus funciones, así como delitos cometidos contra defensores de derechos humanos como parte de su trabajo de defensa.

Según la información recibida del gobierno, el Equipo Especial ha participado en cincuenta y siete (57) investigaciones y ha realizado trescientas veinte (320) acciones de investigación. Además, el 31 de diciembre de 2022 se creó la Comisión Multisectorial para atender a los deudos de los fallecidos, así como a las personas que sufrieron lesiones graves.

A pesar de estas medidas, deseo plantear mi preocupación por la decisión de trasladar las investigaciones de los casos más graves de violaciones contra manifestantes de provincias a Lima, lo que podría perjudicar la recolección *in loco* de pruebas y el acceso a la justicia por parte de las víctimas. Dicha decisión ha contribuido a aumentar los temores de las víctimas y familiares de impunidad y falta de transparencia en el proceso de investigación en curso.

Falta de acceso a la justicia

Según el informe del Gobierno, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia (DGDPAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), a través de las 34 Direcciones Distritales de Defensa Pública a nivel nacional, ha brindado asistencia técnica legal gratuita y/o patrocinio a las personas que han sido intervenidas-retenidas en el marco de las manifestaciones, cuando así lo han solicitado.

Sin embargo, me preocupa profundamente que no se denuncien todas las violaciones de derechos humanos que pueda sufrir el país. Durante mis visitas, observé que el principal apoyo que las víctimas recibieron provenía de la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil. También me di cuenta de que varias víctimas y sus familiares no podían denunciar adecuadamente sus historias debido a la barrera lingüística y a la falta de asistencia jurídica.

La Defensoría del Pueblo y el mecanismo de prevención de la tortura

Como INDH, la Defensoría del Pueblo sigue los Principios de París, trabajando con independencia, autonomía, eficacia y pluralismo en el marco y guía de la promoción y protección de los derechos humanos, por lo que, según el artículo 162 de la Constitución Política del Perú, la Defensoría del Pueblo es responsable de defender los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. En ese marco, durante los tres primeros meses de la crisis, la Defensoría del Pueblo ha cumplido con estas funciones a través de sus acciones de monitoreo y supervisión en todo el país, especialmente en las regiones involucradas en el conflicto, con especial énfasis en la atención de personas en situación de vulnerabilidad, y se ha acompañado a los familiares de las víctimas.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) fue creado en concordancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y su Protocolo Facultativo; y a partir de la Ley N°. 30394, Ley que amplía las funciones de la Defensoría del Pueblo como órgano encargado de su implementación. Este mandato consiste en identificar y prevenir las prácticas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que se producen especialmente en contextos de privación de la libertad. En virtud de dicho mandato, la intervención del MNPT en el contexto de las protestas sociales iniciadas en diciembre de 2022 se dirigió a identificar las situaciones que pudieran implicar un riesgo de tortura o malos tratos para aquellas personas que fueran sometidas a alguna de las formas de privación de libertad contempladas en la ley.

Observaciones preliminares y recomendaciones

De manera prioritaria, creo que el Gobierno debería abordar la actual crisis institucional y social fomentando la participación y la representación públicas, incluidas las de las comunidades rurales y los pueblos indígenas, así como adoptando reformas políticas que garanticen formas más directas de democracia representativa. Ampliar el espacio para el diálogo nacional, incluyendo la participación de las comunidades que han estado protestando, contribuiría sin duda a abordar las causas profundas de las protestas. Esto abarca aplicar plenamente el Convenio 169 de la OIT, así como los Convenios 87 y 98.

El Gobierno debe abordar las causas profundas de la protesta, que incluyen superar los conflictos socioambientales históricos y garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluida la igualdad de acceso a la educación y la atención sanitaria.

Asimismo, el gobierno debe abordar la impunidad y garantizar el acceso a la justicia y la reparación a las víctimas de las protestas. El poder judicial, incluida la fiscalía, debe actuar con independencia y responsabilidad para preservar plenamente los derechos de reunión pacífica y asociación. De hecho, las víctimas confían en que el aparato judicial respete las normas de derechos humanos y proteja eficazmente sus derechos.

Además, deseo reiterar que el derecho a la protesta pacífica es un derecho humano consagrado en las normas internacionales y en la Constitución peruana. En este sentido, me preocupa la última sentencia judicial N°. 1646-2021 de la Corte Suprema y por las posibles interpretaciones del derecho a la protesta que dicha decisión podría implicar. Ello podría suponer un retroceso en el reconocimiento del derecho de reunión pacífica en Perú y parecer contrario a las normas internacionales de derechos humanos, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (y la Observación General n° 37 del Comité de Derechos Humanos) y la Convención Interamericana, así como los Convenios 87 y 98 de la OIT.

También recomiendo aumentar los recursos humanos y financieros para la Defensoría del Pueblo y garantizar su independencia, teniendo en cuenta el importante papel que desempeña esta institución en la prevención y la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos en el país.

Para garantizar la transparencia y la democracia, el Gobierno también debería salvaguardar la independencia de las autoridades electorales. Además, debe redoblar sus esfuerzos para llevar a cabo y concluir las investigaciones en curso sobre las violaciones de derechos humanos cometidas en las últimas protestas, con el fin de identificar y procesar a los responsables y evitar que se repitan dichas violaciones.

Esto incluye garantizar investigaciones efectivas y la rendición de cuentas por las denuncias de homicidios, uso excesivo de la fuerza, violencia sexual y de género y detenciones arbitrarias, así como reforzar la capacidad de las autoridades judiciales locales para llevar a cabo investigaciones *in situ* rápidas e independientes.

Todas las víctimas de violaciones y abusos de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación deben tener derecho a un recurso judicial efectivo y a obtener resarcimiento y reparación, incluido el libre acceso a la justicia y a la atención de salud. **Además, para garantizar el derecho de libertad de asociación y reunión, el gobierno debe:**

- Garantizar un entorno propicio y seguro para toda persona que ejerza o intente ejercer sus derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y que no haya discriminación en la aplicación de las leyes, en particular en lo que respecta a los grupos de mayor riesgo y a quienes expresan voces disidentes;
- Garantizar que no se criminaliza a nadie por ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, ni se le somete a amenazas, acoso, persecución, intimidación y represalias;
- Garantizar que no se restringe de forma generalizada el derecho de reunión pacífica en el país. En este contexto, es importante levantar las restricciones "por zona" al derecho a la protesta pacífica en Lima y otras zonas.
- Garantizar que se consulta sistemáticamente a un amplio abanico de agentes de la sociedad civil con opiniones diversas antes de adoptar cualquier iniciativa legislativa y política que afecte a su trabajo y a las comunidades a las que sirven.
- Garantizar que se simplifican los procedimientos de registro de partidos políticos para permitir la representación y participación de las comunidades, así como para la creación y participación en sindicatos, y garantizar que se protegen todas las formas de protesta pacífica.

La reparación debe garantizarse mediante la adopción de una política global de acceso a los recursos que tenga en cuenta la gravedad de las lesiones y el impacto en la vida de las víctimas y sus familiares. Esto incluye que el Estado asuma el coste del tratamiento médico de las personas heridas y garantice un acceso adecuado a las compensaciones y la reparación a todas las víctimas.

Abordar las causas profundas de la protesta implica que las comunidades indígenas y tradicionales no teman ser perseguidas cuando se asocian y reúnen, para poder organizarse libremente y construir procesos autónomos de toma de decisiones.

Las fuerzas del orden deben recibir formación y capacitación para facilitar las reuniones pacíficas. Esto incluye el desarrollo de un protocolo para los agentes del orden sobre la facilitación de protestas pacíficas, de conformidad con las normas internacionales y que refleje las mejores prácticas. Dicho protocolo debe dar prioridad a las estrategias de desescalada y negociación dirigidas a prevenir y minimizar el uso de la fuerza. Además, el gobierno debe garantizar que la policía está adecuadamente equipada para facilitar la protesta pacífica,

incluso en el contexto de actos violentos, y evitar el apoyo del ejército en caso de protestas pacíficas, así como el uso desproporcionado de la fuerza. Asimismo, el gobierno debe crear un mecanismo de supervisión eficaz, bien dotado de recursos e independiente para investigar la conducta de las fuerzas del orden en el contexto de las protestas, incluyendo los mandos. Además de evitar cualquier uso de armas letales, recomiendo también prohibir el uso de balas de goma y otras armas menos letales indiscriminadas en la facilitación de protestas pacíficas.

Recomendaciones sobre la lucha contra el terrorismo, comparto las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, instando al Perú a llevar a cabo un proceso de revisión y reforma legislativa encaminado a garantizar el respeto de los derechos humanos en todas las acciones antiterroristas, incluida la revisión de la definición de terrorismo que debe cumplir con los estándares internacionales.

En cuanto a la comunidad internacional, recomiendo proporcionar apoyo técnico a las instituciones pertinentes y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para garantizar la rendición de cuentas de las víctimas en el contexto de las protestas pacíficas. La comunidad internacional y las instituciones financieras también deben apoyar a Perú en sus esfuerzos por resolver su crisis institucional y social, abordando las desigualdades y las necesidades de los más vulnerables.

Para concluir, en el contexto de la actual crisis y, con el fin de cumplir con su obligación de proteger, recomiendo encarecidamente al gobierno que integre la transparencia, la rendición de cuentas, la justicia y el acceso a la reparación, como valores fundamentales de la democracia peruana.