



LAS DEFENSORAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS COMO GRUPO DE ESPECIAL PROTECCIÓN INCLUIDO EN EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018-2021

HUMAN RIGHTS DEFENDERS AS A VULNERABLE GROUP INCLUDED IN THE NATIONAL PLAN ON HUMAN RIGHTS 2018-2021

EDGARDO RODRÍGUEZ GÓMEZ*

Universidad Ricardo Palma
edgardo.rodriguez@urp.edu.pe

Recibido: 3/7/2018

Aceptado: 29/7/2018

Resumen

Las defensoras y los defensores de derechos humanos constituyen un colectivo escasamente visibilizado en las políticas públicas sobre derechos humanos del Estado peruano. El tercer plan nacional de derechos humanos ha incorporado a este grupo vulnerable y complejo en su contenido estratégico para abordar su problemática. Sin embargo, en este trabajo se plantea asumir a este colectivo más allá de los desafíos que afrontan y el Estado debe atender, pues se destaca su rol fundamental para la consolidación del Estado de Derecho.

Palabras clave

Defensoras y defensores de derechos humanos – grupo de especial protección - políticas públicas – Plan Nacional de Derechos Humanos

Abstract

Human rights defenders exist as a group scarcely recognized in public policies on human rights in Peru. The last national plan on human rights has included this vulnerable and diverse group in its strategic content in order to handle their problems. However, in this article the author proposes to acknowledge defenders beyond the challenges they and the state must confront: human rights defenders have a fundamental role in the consolidation of rule of law.

Keywords

Human rights defenders – vulnerable group – public policies – National plan on human rights

* Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Es Director del Instituto de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Ricardo Palma.

I. Introducción

El Plan Nacional de Derechos Humanos, para el periodo 2018-2021, ha considerado como un grupo de especial protección a las defensoras y los defensores de derechos humanos. Un grupo de especial protección -adoptándose la terminología de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos¹ lo integran personas que si bien no entablan relaciones directas entre sí, comparten una situación de potencial o real afectación a sus derechos que puede conllevar i) su sometimiento a un estado de vulnerabilidad temporal o permanente, ii) una necesidad de que se asegure su existencia o la preservación inmediata de su integridad física y mental a través de medidas institucionales y iii) la sujeción a condiciones de trato desigual y discriminatorio que es resultado del ejercicio de un fenómeno de abuso de poder que puede llegar a considerarse “normalizado” socialmente.

La exigencia de especial protección requiere la implementación de acciones decididas del Estado y de la sociedad para responder a la problemática compleja del colectivo afectado, cuyos integrantes suelen ser víctimas de diversas formas de discriminación y violencia. Éstas se ven agravadas -y además perpetuadas- por los efectos de la impunidad que frustra los intentos de denuncia. Corresponde, por ende, el diseño y la ejecución de políticas, programas y mecanismos adecuados que hagan posible garantizar tanto los derechos genéricos -civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y ambientales- como los que de manera específica son el blanco de vulneraciones debido a las características propias del colectivo.

1 Parlamento Andino, “Parte IX. Derechos de los grupos sujetos de protección especial”, *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_ddhh.htm. Revisado el 3/7/2018

El Plan Nacional de Derechos Humanos correspondiente al periodo 2014 – 2016 llegó a considerar numerosos colectivos cuya situación de afectación a sus derechos ameritaba intervenciones estatales específicas orientadas a revertir cualquier estado de indefensión. Así, su Lineamiento estratégico N° 3 destinado al “(d)iseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección” incluyó medidas estatales para las personas adultas mayores, la población afroperuana y las minorías étnico-raciales, las personas con discapacidad, las personas migrantes, desplazadas, víctimas de trata y sus familias, las mujeres, los niños, las niñas y las/los adolescentes, las personas privadas de libertad, los pueblos indígenas, las personas víctimas de la violencia ocurrida en nuestro país entre 1980 y el 2000, las personas afectadas por el VIH-SIDA y las personas afectadas por la tuberculosis.

Durante el proceso de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021, desde finales de 2016 y a lo largo de 2017, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se propuso incrementar el número de los grupos de especial protección en el nuevo instrumento tras haber acogido, en lo esencial, el tercer lineamiento estratégico que reproduce lo ya considerado en el plan previo. Por ende, la cobertura de los colectivos resultó ampliada en relación con el antiguo instrumento al dar cabida a la situación de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersex (LGTBI), las trabajadoras y los trabajadores del hogar y las defensoras y los defensores de derechos humanos.

II. Los defensores y las defensoras de derechos humanos considerados en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021

El Plan Nacional de Derechos Humanos, aprobado en enero de este año, plantea una

exigencia de priorización como criterio para dar atención específica a la problemática de aquellos colectivos que figuran en el contenido del instrumento de políticas públicas en la materia. En el Plan confluyen principalmente dos formas complementarias de intervención estatal: la garantista y la estratégica, pero deja además abierta la posibilidad de propiciar una actitud vigilante que llegue a incidir en la mejora de las condiciones de vida y el desenvolvimiento de tales colectivos; todo ello contando con el saludable rol crítico y constructivo que desempeñan innumerables organizaciones de la sociedad civil.

Como se advirtió previamente, a través del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se propuso incrementar el número de los grupos de especial protección incluidos en su tercer lineamiento estratégico. Este incremento respondía a: 1) un trabajo de análisis normativo y de déficits de cumplimiento sobre su problemática y 2) la posibilidad de una intervención estatal específica, garantizada por recursos suficientes y consensos operativos de actores diversos.

1. Tres aspectos normativos priorizados en el análisis de la problemática de los defensores y las defensoras de derechos humanos

Desde una perspectiva normativa, la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos incorporados en el nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos ha sido materia de estudio y evaluación por parte de organismos internacionales de vigilancia de los instrumentos de derechos humanos, así como de pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia, tanto del sistema universal como del regional americano, como se podrá apreciar en el desarrollo de este artículo.

Desde ese impulso, también ha merecido la atención -si bien aún escasa- de entidades públicas nacionales que deben concretar las obligaciones contraídas convencionalmente por el Estado de garantizar la seguridad personal de quienes habitan en su territorio. Asimismo, se han sumado a tal preocupación numerosas organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas de prestigio interesadas en diagnosticar y aportar con propuestas a la mejora de la situación de los integrantes de este colectivo.

Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe un reconocimiento expreso de su labor y un tratamiento específico de su problemática. El derecho a defender derechos figura en la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, la denominada “Declaración de los defensores de derechos humanos”, cuyo proceso de elaboración comenzó hace más de tres décadas, en 1984, y fue aprobada más de diez años después en 1998 a través de la Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Se ha alcanzado, por ende, un consenso internacional amplio acerca de la necesidad de que los Estados tomen en cuenta la situación de este colectivo a través de una reflexión rigurosa dirigida a diagnosticar las vulneraciones a sus derechos desde evidencias firmes y articular respuestas que los involucren, comprometiéndose a asegurar el ejercicio pleno de una actividad legítima y favorecedora de la consolidación del Estado de Derecho en el plano local y también global.

Aspectos como a) la legítima opción personal de llevar a cabo la defensa de los derechos humanos, b) el impacto de las acciones

dirigidas en su contra y c) la impunidad e indiferencia manifiesta ante tales acciones merecen ser valorados para el asegurar una intervención efectiva en torno a su problemática en el país:

- a) **La legítima opción personal y colectiva de defender y exigir los derechos humanos, una actividad altamente riesgosa en un contexto de incumplimiento**

El quehacer de las defensoras y los defensores de derechos humanos en América Latina y el Perú puede considerarse una actividad altamente riesgosa. En el informe de Amnistía Internacional (AI), para el periodo 2016-2017, se afirma que en la región americana este esfuerzo “continúa siendo extremadamente peligroso” al haberse verificado que son objeto de amenazas, ataques, tortura y desapariciones forzadas. Registrándose incluso casos de muerte a manos de agentes estatales y no estatales. Quienes hacen de su labor cotidiana la defensa de los derechos humanos suelen enfrentar campañas abiertas de difamación y denigración. Pese a tratarse, en innumerables casos, de acciones que tienen penas previstas en las legislaciones, estos hechos no suelen dar lugar a sanciones contra sus perpetradores.²

El carácter riesgoso del patrocinio o la promoción de causas vinculadas a vulneraciones de derechos -que suelen estar amparados además en estándares internacionales- adquiere un nivel agravado cuando se advierte que su quehacer se concreta en un contexto particular como el ofrecido por la región americana, donde prima una cultura instalada de déficit de legalidad. A decir del autor colom-

biano Diego López Medina, éste “se enmarca dentro de una estructura profunda, dentro de una verdadera “cultura” del incumplimiento”³. Lo que afecta a las personas que suelen elegir como opción de vida llevar a cabo la tarea -remunerada o no- de la defensa de los derechos humanos se sitúa en ese escenario de incumplimientos normativos -por acción y omisión- que en innumerables ocasiones los defensores y las defensoras han demostrado con su práctica querer revertir.⁴

En medio de ese clima regional deficitario de legalidad, que se filtra no sólo en la intervención de las instituciones sino forma parte de la cotidianeidad de las sociedades latinoamericanas, constituye un aliciente valorar positivamente las iniciativas de reivindicación

2 Amnistía Internacional, Informe 2016/17 Amnistía Internacional. *La situación de los derechos humanos en el mundo*, Amnistía Internacional, Londres, 2017, p. 28.

3 Añade el autor colombiano: “Se cita así por enésima vez el ‘se acata pero no se cumple’ como ejemplo de una actitud hacia las normas que, aunque legítima en sus orígenes como forma de resistencia criolla y/o nativa ante la lejana metrópoli colonial, terminó siendo la base de sociedades normativamente indisciplinadas que van desde el extremo de auténticas anomias sociales hasta, como mínimo, un cierto desenfado frente al cumplimiento estricto de normas sociales y legales. Todo esto ha creado la percepción según la cual existe un problema estructural con el cumplimiento normativo en América Latina.” López Medina, Diego, “La ‘cultura de la legalidad’ como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina”, en Wences, Isabel, Conde Rosa y Bonilla, Adrián (Eds.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, FLACSO, San José, 2014, p. 59.

4 Su compromiso con el respeto de un orden jurídico democrático, incluso en momentos muy críticos, puede constatarse en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación cuando señala: “La CVR, al examinar la actuación de los organismos de derechos humanos a lo largo del conflicto armado interno, concluye que fue esencial su contribución para atenuar las consecuencias de los aspectos más graves de la violencia de origen político y para recuperar la democracia, y que su práctica nunca estuvo reñida con la lealtad al estado de derecho y el orden constitucional democrático.” Comisión de la Verdad y Reconciliación, “Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”, Tomo III, Lima, 2003, p. 220.

de los derechos que suelen plantear los defensores y las defensoras de derechos humanos, ajustadas mayoritariamente a las exigencias de un Estado de Derecho. Desde este modelo político-jurídico se aspira en buena medida alcanzar fines deseables como la coordinación social, la confianza y previsibilidad del comportamiento propio y ajeno, la posibilidad de proyección del plan de la propia vida, la autonomía y la vigencia de la democracia; junto a ello, se demandan las condiciones para que se manifiesten abiertamente el pluralismo y la diversidad⁵, así como una *lealtad institucional* que a partir del respeto al marco constitucional afirme una “cultura de los derechos”⁶. Esa reivindicación vigilante favorece una agenda de cambios destinada a consolidar la vigencia de los derechos en el continente y el país.

En el momento actual en que concurren las culturas del incumplimiento -mayoritaria- y la de los derechos -claramente menos afirmada- puede detectarse la intensidad en la defensa de ciertos derechos a través del actuar reivindicativo de quienes forman parte del colectivo afectado, que no es -ni tiene que ser- homogéneo tanto en sus temáticas como en sus estrategias. En relación con sus iniciativas públicas de patrocinio y promoción irrumpen respuestas legítimas, pero también ilegítimas de ciertos actores estatales y no estatales. Estas últimas requieren ser observadas por el Estado. Ciertos derechos de reciente reconocimiento, y los sujetos individuales y colectivos

titulares de los mismos, destacan en el circuito de temas y protagonistas que configuran hoy la problemática de las defensoras y los defensores.

b) El impacto colectivo de las acciones dirigidas contra defensores individuales, un obstáculo para la defensa organizada de los derechos de los pueblos indígenas y del medio ambiente

El permanente interés de los Estados y las empresas transnacionales y nacionales por asegurar la explotación de ciertos recursos naturales, especialmente minerales, forestales e hidrocarburos, debe atender a la irrupción de un fenómeno de conflictividad social que opone a algunas compañías dedicadas a la industria extractiva con determinados pueblos indígenas en cuyos territorios, usualmente alejados de los centros de toma de decisión, operan agentes que afectan sus tierras, aguas y podrían amenazar sus formas de vida ancestrales vinculadas a los recursos naturales. Al amparo de la evolución del reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de estos pueblos, las defensoras y los defensores de derechos humanos, sobre todo indígenas y ambientalistas, han organizado manifestaciones públicas y acciones legales requiriendo la garantía de los derechos que resultan más inmediatos a tales poblaciones.

El proceder de numerosas organizaciones indígenas, que han planteado la defensa de sus derechos individuales y colectivos reconocidos internacionalmente, suele estar ajustado a los cauces jurídicos nacionales y supranacionales habiendo, además, contribuido con su tarea reivindicativa al desarrollo de su propio contenido que aparece inscrito en los instrumentos de los sistemas regionales y universales de protección de los derechos humanos. Tal proceder, a nivel regional, ha favorecido -por

- 5 Para Diego López Medina, se tratarían de fines acordes con la “ética del positivismo jurídico” que puede experimentar ciertas tensiones con la “cultura de los derechos humanos” al reforzar en los ciudadanos la función de coordinación social del derecho, aunque se den circunstancias en que las normas restrinjan sus intereses inmediatos o vayan en contra de sus juicios morales o de las presiones culturales de sus grupos inmediatos de referencia.” López Medina, Diego, *Op. Cit.*, p. 55.
- 6 Una propuesta enmarcada en la primacía de los principios como norma. *Ibid.*, p. 56.



ejemplo- la interpretación evolutiva del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), mediante una lectura intercultural del derecho de propiedad. Al respecto, un estudio reciente destaca esta “nueva forma de participación de las comunidades indígenas a través de la vía judicial”, por la cual...

“... la propiedad, un derecho por excelencia individual definido por la exclusividad del uso y disfrute así como por el poder de alienación y destrucción, represent[a] uno de los ámbitos jurídicos donde más se ha expresado el ingenio ‘creativo-adaptativo’ de la Corte IDH. La definición de la propiedad como conjunto de bienes tangibles e intangibles que marca el patrimonio cultural de una comunidad y, en cuanto tal, [es] digna de ser protegida y preservada por su estrecha relación con la sobrevivencia de la comunidad misma y de la generación futura, da muestra de esta tendencia “culture-oriented” del juez americano.”⁷

Pese a esa clara opción legítima de las defensoras y los defensores de derechos humanos por encaminar sus demandas y reivindicaciones a través de las vías procedimentales más acordes al marco que consagra sus derechos, una realidad incuestionable de su situación de vulnerabilidad y, más aún, de amenaza a su existencia y seguridad personal se pone de manifiesto continuamente a través de atenta-

dos a la vida de algunas figuras destacadas de los diversos movimientos de defensa, sus familiares o sus allegados personales; sin embargo, como advierte con acierto la ONG irlandesa Front Line Defenders: “El impacto de los asesinatos va mucho más allá de las muertes de DDH [defensores], sus familias y compañeros/as, [pues] afecta a toda la comunidad de [defensores de] derechos humanos.”⁸

Incluso acciones de menor gravedad, en comparación con el asesinato, impactan significativamente en la posibilidad de elegir como plan de vida la labor de defensoras y defensores de derechos humanos. Tales acciones favorecen la generación de barreras para el desempeño eficaz de sus labores hasta el abandono de las mismas. Así lo ha verificado también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el contexto peruano cuando señala: “La Comisión ha recibido información sobre mujeres defensoras en la región de Cajamarca en Perú (...). Una de las defensoras manifestó que tras su detención se habría comenzado a cuestionar su rol en el movimiento. Además destacó que este hecho le habría ocasionado temor por la seguridad de su familia...”⁹

El impacto colectivo de los actos dirigidos contra los defensores es innegable, no sólo en el plano local. Cuando en 2016 se produjo el asesinato de la defensora hondureña Berta Cáceres, dueña de una imagen mediática reconocida y respaldada por una amplia red de apoyo dentro y fuera de su país -sobre todo tras haber obtenido por su labor de defensa de los derechos de los pueblos indígenas, de

7 Russo, Anna M. y Wences, Isabel, “De los derechos de los ‘miembros de las comunidades’ a los derechos de la ‘comunidad y sus miembros’: La diversidad cultural y el reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *La América de los derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 296.

8 Front Line, Fundación Internacional para la Protección de los/as Defensores/as de Derechos Humanos, *Informe Anual sobre los/as defensores/as de derechos humanos en riesgo*, Grattan House, Dublín, 2016, p. 1.

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA, Washington, 2015, p. 122.

las mujeres y del medio ambiente medidas cautelares a su favor por parte de la CIDH-, el suceso trágico conmovió a sus colegas de toda la región develando su situación de peligro y la escasa eficacia de los instrumentos destinados a asegurarles protección nacional e internacional.

A su vez, un efecto inédito de alta repercusión económica para estados donde reina la indiferencia frente a la situación de este colectivo -y que amerita ser valorado desde la experiencia peruana-, pudo verificarse también a resultas de esa tragedia, dado el contexto contrastante entre las exigencias de derechos humanos y los fines lucrativos de la actividad empresarial que subyace a la muerte de la defensora hondureña. Así lo refiere el informe de Front Line Defenders:

“Como consecuencia del asesinato (...) por su oposición al proyecto de la represa Agua Zarca, el banco holandés de desarrollo FMO y la empresa financiera finlandesa Finnfund, dos de los inversores del proyecto, suspendieron su apoyo y posteriormente anunciaron su intención de salir del mismo. Desde ese momento, el FMO inició una revisión de su política de sostenibilidad y su declaración de posicionamiento en materia de derechos humanos.”¹⁰

Este tipo de reacciones empresariales aún poco habituales -pues la indiferencia suele ser incluso la regla del actuar de los funcionarios estatales y de las propias sociedades nacionales-, conmina a los gobiernos a plantear también políticas relacionadas con la seguridad de sus ciudadanos dedicados a la defensa de los derechos en el marco de una relación entre empresas y derechos humanos.

10 *Ibid.*, p. 2.

c) **La impunidad y la indiferencia como factores de impulso de la escalada de la violencia dirigida hacia las defensoras y los defensores de derechos humanos, con la consecuente responsabilidad estatal**

Un aspecto importante a considerar en relación con la impunidad y la indiferencia que acompaña la vulneración de los derechos de los defensores y las defensoras de derechos humanos es que si bien la privación de su vida, en la región americana y en el país, responde a un proceder extremo, éste sólo es el resultado de una escalada de acciones que se incrementan en su gravedad. Su punto de partida suele ser una advertencia, una experiencia de por sí traumática, que va convirtiéndose paulatinamente en amenazas, hostigamiento y actos de amedrentamiento ostensibles, al no generarse el efecto disuasorio inmediato -silencio, retiro de denuncias, apartamiento de patrocinios, etc.- en el proceder legítimo de la defensora o el defensor. Ahora bien, resulta innegable que en numerosas ocasiones la integridad física y mental de las personas que forman parte de los colectivos de defensa no está garantizada por la propia inacción de determinados agentes públicos, lo cual conlleva una responsabilidad para el Estado.

Ese es el cuestionamiento incorporado en el mensaje que dejaba ya inicios del año 2016 el Relator Especial sobre la Situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, cuando planteaba su extrema preocupación por:

“... el creciente patrón de asesinatos de defensores de derechos humanos a través de actos directos de respuesta a su pacífico y legítimo trabajo en la región. Se mostraba además preocupado por el elevado número de comunicaciones con amenazas enviadas

contra los defensores y sus familias, en particular por el hecho de que un alto porcentaje de tales comunicaciones hacían referencia a amenazas de muerte.”¹¹

Las respuestas institucionales en fase temprana permitirían a los Estados ahorrarse el señalamiento internacional por su responsabilidad al omitir el cumplimiento de sus obligaciones convencionales destinadas a garantizar los derechos a la vida, así como a la integridad física y mental, entre otros, de cualquier persona que se hallase bajo su jurisdicción territorial.

Sobre el particular, están expresamente planteadas las obligaciones de los Estados de la región americana respecto de las garantías que deben proporcionarse a las defensoras y los defensores de derechos humanos cuando afrontan situaciones de peligro. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado claramente e incluso ha ido más allá de los derechos mencionados en el párrafo previo al dejar establecido en la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, del año 2009 lo siguiente: “[Éstos] tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”. Todo lo cual requiere una oportuna intervención estatal.

11 United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders. Addendum. Observations on communications transmitted to Governments and replies received*, A/HRC/31/55/Add.1, 2016, p. 19.

2. Una necesaria y eficaz respuesta estatal basada en el consenso: Las manifestaciones críticas de la problemática de las defensoras y los defensores de derechos humanos

La respuesta oficial a la problemática manifestada en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 asume la importancia de una intervención estatal oportuna para evitar el agravamiento de la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos. La necesidad de ejecutar políticas destinadas a este colectivo se reveló en el consenso estatal para incorporarlo en el Plan, detallando acciones que pueden ser monitoreadas para asegurar su eficacia.

La situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en el Perú responde a la realidad específica de un país andino proveedor tradicional de materias primas, actividad que es una de las principales fuentes de inversión y generación de empleo para la población local que, a su vez, debe contrarrestar los efectos de los elevados índices de desigualdad social. Ello ha dado lugar -como en toda la región- a un clima de conflictividad que pone en relación de oposición a diversos actores sociales, empresariales y, también, estatales.

Las manifestaciones de dicho escenario de conflicto permiten apreciar que quienes defienden y promueven los derechos humanos se ven expuestos a situaciones de peligro para su integridad personal y sufren actos de hostigamiento desde diversos frentes para acallar sus voces reivindicativas de derechos.

El proceso de especificación de los derechos, además, ha propiciado el surgimiento de diversos tipos de defensores, muchos invisibilizados por pertenecer a grupos históricamente discriminados. Consecuentemente, tres de las manifestaciones críticas de la

problemática que requiere ser afrontada con la implementación del III Plan Nacional de Derechos Humanos son a) la conflictividad social y el uso desmedido de la fuerza pública, b) el hostigamiento a integrantes del colectivo y c) la propia diversidad de las defensoras y los defensores:

a) La conflictividad social y la indulgencia ante el uso excesivo de la fuerza: afectación de los derechos a la vida y a la integridad personal

En el caso peruano, el contexto de la afectación de los derechos de las personas que asumen la defensa de los derechos humanos está relacionado principalmente con el rechazo que suelen manifestar numerosos pueblos indígenas -y entre ellos se incluye a integrantes de comunidades campesinas, nativas y de algunas rondas campesinas- a ciertas actividades extractivas llevadas a cabo tanto por empresas nacionales como transnacionales, de capital privado y público, involucrando la defensa del medioambiente, los recursos naturales y los territorios ancestrales.

Según lo informado por AI, las amenazas y agresiones que sufren los defensores y las defensoras de derechos humanos en el país se vinculan a contextos de conflictividad social en los que se habría podido apreciar, en ciertas ocasiones, “un uso innecesario y excesivo de la fuerza, incluso de armas letales”¹² por parte de agentes estatales a la hora de hacer frente a las manifestaciones. La muerte del comunero Quintino Cereceda Huisa por herida de bala de efectivos policiales en la provincia de Antabamba, a finales de 2016, pone en evidencia la posibilidad de un uso ilegítimo de armas de fuego contra defensores indígenas.

12 *Ibidem*, p. 354.

b) El hostigamiento para obstruir el ejercicio de acciones de promoción y defensa

Vinculado al escenario de conflictividad destaca el hostigamiento o acoso al que se ven sometidos los defensores de derechos humanos. Según un reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la información ofrecida en audiencias públicas celebradas en la sede de dicho organismo internacional, existiría un fenómeno de “criminalización”¹³ respecto de algunas de sus actividades –campañas, manifestaciones, plantones y protestas- con las que expresan sus mensajes contrarios a la intervención de actores públicos y privados, involucrados en proyectos de envergadura que impactan en territorios comunitarios generando malestar en la población local y daños en el medio ambiente.

El propósito del hostigamiento sería presionar a quienes organizan dichas acciones procurando debilitar o eliminar toda oposición a las actividades objeto de crítica. El recurso injustificado a procedimientos de carácter penal contra las defensoras y los defensores de derechos humanos caracteriza el fenómeno de la “criminalización” verificándose, además, situaciones de detenciones arbitrarias o escaso acceso a asesoramiento legal, así como la difusión de informaciones falsas que afectan su derecho al honor y a la buena reputación.

13 Ese es el tema que se planteó para las Audiencias Públicas del 157° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se llevó a cabo entre el 2 y el 15 de abril de 2016: “Criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos”.

c) **Diversidad de colectivos de defensores y defensoras vulnerables e invisibilizados**

En el contexto regional y nacional -escenarios privilegiados de la conflictividad social además del impacto de la violencia- se hacen presentes también múltiples formas de discriminación relacionadas con acciones que afectan directamente a diferentes grupos de especial protección, cuya problemática es patrocinada por defensores y defensoras. La CIDH hace mención de algunos de estos colectivos sometidos no sólo a la afectación de su derecho a la integridad física y psíquica mediante actos de hostigamiento, sino que aparecen invisibilizados privándoseles de la posibilidad de asegurar su protección.

Los obstáculos a su tarea de defensa son apreciables, generalmente, por el “contenido de sus reivindicaciones”¹⁴; así ocurre en los contextos de defensa del derecho a la tierra y el medio ambiente por parte de líderes y lideresas campesinos, indígenas y afro-descendientes, la defensa de derechos laborales por parte de líderes y lideresas sindicales, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, así como la defensa de los derechos de las personas LGBTI.

Interpretar esta problemática a la luz de las herramientas metodológicas que son parte de la propuesta del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, que ha incorporado el enfoque de gestión por resultados estableciendo líneas de base y metas que pueden ser monitoreadas, constituye una tarea pendiente que debe apuntalar el espíritu del esfuerzo desplegado durante la elaboración del instrumento,

en cuya versión final se advierten notorias ausencias temáticas y estratégicas, apartándose del consenso alcanzado entre el Estado y la sociedad civil.

III. Conclusión

Escasas e insuficientes han sido las respuestas que el Estado peruano ha proyectado en relación con la problemática de este grupo de especial protección. Ya el “Segundo informe sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos en las Américas”, elaborado a finales del año 2011, había verificado que si bien existía un reconocimiento estatal a la labor de este colectivo a través del Consejo Nacional de Derechos Humanos, entendido como un “órgano multisectorial del Poder Ejecutivo encargado de promover, coordinar, difundir y asesorar para la tutela y vigilancia de los derechos humanos y que se constituye como un espacio de diálogo con el que cuenta para dialogar con defensores y defensoras respecto de las políticas públicas y problemas que les afectan”, lo constatable a lo largo del último lustro ha sido la ausencia de “una política global de protección” que favorezca la erradicación del riesgo que rodea el quehacer de estas personas y, a la vez, garantice la continuidad de sus labores.¹⁵

Resulta necesario, por ello, proceder a la implementación de políticas públicas integrales y mecanismos de protección específicos para los defensores y las defensoras de derechos humanos, esbozados inicialmente al elaborarse el Plan Nacional de Derechos Humanos: Se busca, de ese modo, asegurar su derecho a la vida, a la integridad física y mental, así como favorecer la seguridad en el ejercicio

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA, Washington, 2015, p. 12.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, CIDH, Washington, 2011, p. 219.

de sus labores que pueden enmarcarse en el ejercicio de la libertad de asociación, reunión, expresión y manifestación. En definitiva, se hace indispensable que el Estado y la sociedad

asuman la importancia de garantizar los derechos de un colectivo con variadas expresiones legítimas, prestando puntual atención a los defensores invisibilizados.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMNISTÍA INTERNACIONAL, Informe 2016/17 Amnistía Internacional. *La situación de los derechos humanos en el mundo*, Amnistía Internacional, Londres, 2017, 476 pp.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, *Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Tomo III, Lima, 2003, 435 pp.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA, Washington, 2015, 163 pp.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, CIDH, Washington, 2011, 244 pp.

FRONT LINE, Fundación Internacional para la Protección de los/as Defensores/as de Derechos Humanos, *Informe Anual sobre los/as defensores/as de derechos humanos en riesgo*, Grattan House, Dublín, 2016, 23 pp.

LÓPEZ MEDINA, DIEGO, “La ‘cultura de la legalidad’ como discurso académico y como

práctica política. Un reporte desde América Latina”, en Wences, Isabel, Conde Rosa y Bonilla, Adrián (Eds.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*, FLACSO, San José, 2014, 314 pp.

PARLAMENTO ANDINO, “Parte IX. Derechos de los grupos sujetos de protección especial”, *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/cart_ddhh.htm

RUSSO, Anna M. y WENCES, Isabel, “De los derechos de los ‘miembros de las comunidades’ a los derechos de la ‘comunidad y sus miembros’: La diversidad cultural y el reconocimiento de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *La América de los derechos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 281-326.

UNITED NATIONS, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders. Addendum. Observations on communications transmitted to Governments and replies received*, A/HRC/31/55/Add.1, 2016, 78 pp.