

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público**

**Características de la calidad de persona defensora de derechos humanos y su  
regulación en el ordenamiento jurídico peruano**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho  
Internacional Público**

**AUTOR**

**Mauro Daniel Rojas Sánchez**

**ASESORA**

**Renata Anahí Bregaglio Lazarte**

**CÓDIGO DEL ALUMNO  
20080875**

**AÑO  
2020**

## **Resumen**

Como parte de mi desarrollo profesional tuve la oportunidad de participar de las actividades de una entidad pública en el marco de la visita al Perú del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, llevada a cabo del 21 de enero al 03 de febrero de 2020. Las conclusiones de su visita anunciaban una situación de desprotección para las personas defensoras de derechos humanos. En este contexto, inicio el presente trabajo académico con la finalidad de profundizar sobre quién es una persona defensora, cuáles son sus principales características, cómo debe abordar el Estado esta temática y cuáles son las medidas nacionales específicas diseñadas en favor de este colectivo. Al terminar mi investigación y análisis sobre el tema, presento las siguientes conclusiones, a saber, la característica principal del concepto de persona defensora radica el vínculo entre la actividad que se realiza y el otorgamiento de la calidad de persona defensora; el Estado ve reforzado su deber de garantizar los derechos y libertades fundamentales de las personas defensoras debido a la condición de especial vulnerabilidad de éstas; es posible la inclusión de la persona defensora como una categoría autónoma de discriminación; las medidas adoptadas en el país específicamente en favor de las personas defensoras constituyen un avance significativo en el trayecto hacia un marco más adecuado para su protección, pero es necesario que sean aprobadas por normas de jerarquía legal suficiente para que vincule a los distintos actores estatales concernidos en el tratamiento de las personas defensoras.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	2
<b>Introducción</b> .....	4
<b>1. Marco internacional de las personas defensoras de derechos humanos</b> .....	5
<b>1.1 Conceptualización de persona defensora de derechos humanos</b> .....	5
<b>1.2 Situación de especial vulnerabilidad de la persona defensora</b> .....	8
<b>1.3 Obligación reforzada del Estado de proteger derechos a personas defensoras en el sistema interamericano de protección de derechos humanos</b> .....	13
<b>2. Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Perú</b> .....	16
<b>2.1. Medidas para la protección de las personas defensoras de derechos humanos</b> .....	17
<b>2.1.1. Protocolo para garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos</b> .....	19
<b>2.1.2. Registro sobre Situaciones de Riesgo de personas defensoras de derechos humanos</b> .....	21
<b>3. Conclusiones</b> .....	22
<b>4. Bibliografía</b> .....	25

## **Introducción**

En 2001, Hina Jilani, representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, señaló en su informe inicial que, en Guatemala, por aquel entonces, en promedio cada dos días ocurría un ataque en contra de personas defensoras de derechos humanos, siendo el resultado la muerte, desaparición forzada y la criminalización de estas personas, entre otros, por parte de particulares, agentes del Estado y operadores de justicia.<sup>1</sup>

En definitiva, Guatemala no es el único país en donde se han vulnerado los derechos de tales personas. De hecho, en ese mismo informe, la Sra. Jilani expone la situación de las personas defensoras en ocho países, entre los que se encuentran Colombia, Guatemala, Irán y Reino Unido, concluyendo que es preocupante en gran manera la frecuencia con la que se vulneran los derechos de las personas defensoras y la inactividad del Estado ante estas afectaciones.<sup>2</sup>

Frente a tales sucesos, desde comienzos de siglo, y más profusamente desde un par de décadas, se empieza a abordar a nivel internacional el tema de las personas defensoras de derechos humanos, básicamente a partir de instrumentos no convencionales y jurisprudencia de los tribunales de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Este abordaje ha estado orientado principalmente a determinar las características esenciales que constituyen la calidad de persona defensora, así como las obligaciones del Estado frente a dicha colectividad.

En este sentido, el propósito del presente trabajo académico es, por un lado, recoger y sistematizar lo desarrollado sobre la materia, concluyendo con la propuesta de un concepto de persona defensora; y, por otro lado, reseñar el abordaje legal que el Perú hace sobre las personas defensoras de derechos humanos.

---

<sup>1</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos. Washington, 2001. Párr. 860-871.

<sup>2</sup> Ibid. Párr. 86.

## **1. Marco internacional de las personas defensoras de derechos humanos**

En el presente acápite se desarrollará el concepto y características de la calidad de persona defensora de derechos humanos en la esfera internacional; se abordará la situación de especial vulnerabilidad y riesgo de la persona defensora; y, la obligación reforzada del Estado de proteger los derechos cuando los titulares de estos son personas defensoras.

### **1.1 Conceptualización de persona defensora de derechos humanos**

Establecer un concepto de persona defensora de derechos humanos es medular en el presente trabajo; así que, a fin de poder establecer uno, se sintetizará el desarrollo de la temática en el ámbito internacional.

El primer instrumento que aborda la temática es 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 de 1998. Este instrumento ha servido como andamio para construir una definición, ya que brinda características esenciales en cuanto a quién puede ser una persona defensora, qué incluye la labor de defensa y la manera en la que debe realizarse tal labor. Precisamente, establece que toda persona tiene el derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales de manera pacífica, pudiendo hacerlo de manera individual o colectiva y en los planos nacional e internacional.<sup>3</sup>

Posteriormente, tanto en el sistema interamericano<sup>4</sup> de derechos humanos como en el universal<sup>5</sup> se dan pronunciamientos sobre las personas defensoras, siendo tal la relevancia del tema que se crean, por un lado, la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos de Naciones Unidas, en el 2000<sup>6</sup>; y, por otro lado, la

---

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 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. Washington, 1998. Arts. 1 y 12.

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. AG/RES. 1671 (XXIX-O/99). “Defensores de los derechos humanos en las américas” Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las américas. Washington, 1999. Arts. 1-6.

<sup>5</sup> Op. Cit. Organización de las Naciones Unidas. Párr. 13-14.

<sup>6</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos E/CN/2000/61. Washington, 2000.

Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Operadores de Justicia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el 2001.<sup>7</sup>

En 2006, la recientemente creada relatoría sobre personas defensoras de la CIDH añade contenido al concepto de persona defensora, señalando que esta calidad se determina en función a las acciones que se realizan;<sup>8</sup> por lo tanto, aunque sí hay características esenciales a toda persona defensora, este concepto no sería estático, sino que puede variar de acuerdo a las acciones de defensa que se realicen. Adicionalmente, esta relatoría menciona que la labor de defensa puede incluir la promoción y protección de cualquier derecho civil, político, económico, social o cultural,<sup>9</sup> no importando si la labor de defensa es remunerada o ad honorem.<sup>10</sup>

Asimismo, luego de algunos pronunciamientos de la relatoría de Naciones Unidas,<sup>11</sup> en 2008 la Unión Europea, a través de sus Directrices sobre los defensores de los derechos humanos, señala que la labor de defensa puede ser ejercida, además de por personas y grupos de personas, por instituciones de la sociedad.<sup>12</sup>

Finalmente, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte), a través de su jurisprudencia, reafirma y añade algunas características al concepto de persona defensora. Es así que, a través del caso Valle Jaramillo vs. Colombia (2008), la Corte considera que las personas funcionarias y servidoras públicas, como las defensorías del pueblo, procuradurías y fiscalías especializadas en derechos humanos, pueden ser personas defensoras.<sup>13</sup> Posteriormente, en el caso Luna López vs. Honduras (2013), la Corte reafirma

---

<sup>7</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Resolución de Asamblea General AG/RES.1818. Washington, 2001.

<sup>8</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las américas. Washington, 2006. Párr. 14.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. Washington, 2013. Párr. 127.

<sup>12</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos. Bruselas, 2008. Párr. 3.

<sup>13</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Párr. 82.

que la calidad de persona defensora radica en la labor que se realiza,<sup>14</sup> considerando esta característica como uno de los pilares dentro de la definición de persona defensora. Asimismo, en el caso Defensor de Derechos Humanos vs. Guatemala (2014) la Corte añade dos características importantes, que las labores de defensa pueden incluir la vigilancia, denuncia, educación,<sup>15</sup> promoción y protección de derechos humanos y libertades fundamentales<sup>16</sup> y que estas labores pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de persona defensora no es necesariamente una condición permanente.<sup>17</sup>

Entonces, a este punto, habiendo reseñado los principales aportes al contenido de persona defensora, es posible modelar la siguiente definición.

Toda persona, sea particular, funcionaria o servidora pública, puede ejercer acciones de defensa de derechos humanos, de manera individual o colectiva. Al realizar las acciones de defensa se le atribuye la calidad de persona defensora; de modo que, si las acciones las realiza de manera permanente, intermitente u ocasional, de esa misma manera ostentará la calidad de persona defensora. Se entiende que defender derechos humanos es un derecho en sí mismo y comprende aquellas actividades destinadas a promover y procurar la vigilancia, denuncia, educación, promoción y protección de derechos humanos y libertades fundamentales, lo que incluye uno o más derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estas acciones deben realizarse de manera pacífica, excluyendo los actos de defensa de un derecho o libertad en desmedro de otro, y bien pueden ser remuneradas o gratuitas.

Finalmente, es relevante señalar que la calidad de persona defensora no está supeditada al reconocimiento por parte del Estado del cual la persona sea nacional o de aquel donde se realicen las actividades de defensa.

---

<sup>14</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Luna López Vs. Honduras. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Párr. 122.

<sup>15</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Párr. 88; Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009. Párr. 147; y Caso Fleury y otros Vs. Haití. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Párr. 80.

<sup>16</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Párr. 84 y 91.

<sup>17</sup> Op Cit. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Párr. 129.

Tomando ello en cuenta, a continuación se plantearán algunas cuestiones relacionadas a las personas defensoras de derechos humanos, las que permitirán clarificar el panorama de estas en relación con su entorno y del ejercicio del derecho a defender derechos humanos.

## **1.2 Situación de especial vulnerabilidad de la persona defensora**

Este apartado tiene el propósito de desarrollar el concepto de vulnerabilidad y vincularlo a la situación de las personas defensoras al ejercer su derecho a defender derechos humanos. Se procurará establecer que las personas defensoras son un grupo de especial vulnerabilidad debido, principalmente, a las repercusiones de su labor de defensa.

Una primera aproximación al concepto de vulnerabilidad es la teoría de Judith Butler, quien señala que la vulnerabilidad es una condición de lo humano, así como lo es la necesidad humana de relacionarse con otros. Ambos conceptos están intrínsecamente ligados, ya que la vulnerabilidad se genera de la relación de una persona con su entorno. “La mirada que tiene el sujeto de sí, de su origen y de su existencia solo puede ser explicada en tercera persona, desde la mirada del otro; (de hecho, el) sujeto se integra y desintegra ante la mirada de los otros y otras.”<sup>18</sup>

Armónicamente con lo señalado por Butler, Martha Fineman señala que la vulnerabilidad tiene un vínculo indisoluble con el principio de igualdad y no discriminación, siendo generada como consecuencia de los límites de dicho principio; específicamente, como resultado de relaciones sociales, políticas y económicas que se dan entre las personas. Es decir, la vulnerabilidad es una cuestión situacional, no está necesariamente atribuida a grupos específicos.<sup>19</sup> Por ejemplo, una persona indígena no es inherentemente vulnerable, sino que dependerá del momento en que se analice la situación específica y sus relaciones sociales; siendo así, posiblemente esta persona no será vulnerable dentro de su comunidad, pero sí lo será fuera de ella, cuando se relacione con otras personas.

Adicionalmente, aterrizando este concepto, la Corte ha señalado, en reiterada jurisprudencia,

---

<sup>18</sup> BUTLER, Judith. *Dar cuenta de sí mismo: Violencia, ética y responsabilidad*. Buenos Aires, 2010. Pp. 32.

<sup>19</sup> FINEMAN, Martha A. *Equality and Difference – The Restrained State*. Emory University School of Law. Atlanta, 2015. Párr. 15-348

que los criterios de vulnerabilidad pueden agruparse, a grandes rasgos, en dos categorías, por la condición personal (por ejemplo, menores de edad, mujeres, personas con discapacidad, entre otros) y por la situación específica (personas en situación de movilidad, personas privadas de libertad, personas defensoras de derechos humanos, entre otros).<sup>20</sup>

Al respecto, no sería correcto afirmar que la situación de vulnerabilidad de la persona defensora deriva de condiciones personales, ya que, como se ha señalado previamente, la calidad de persona defensora radica en la labor que se realiza; por ende, la vulnerabilidad alegada radica en las situaciones específicas generadas al ejercer el derecho de defensa y de la relación de las personas defensoras con su entorno. Sobre ello, cabe resaltar que los actos que generan tal vulnerabilidad deben estar orientados al impedimento u obstaculización del ejercicio de defender derechos humanos, excluyendo aquellos derivados de la delincuencia común o los que tienen motivaciones personales.

En el caso Defensor de Derechos Humanos vs. Guatemala (2014), por ejemplo, el Sr. A.A. residía en Aldea Cruce de la Esperanza, localidad con alta incidencia de actos de delincuencia común, contexto que ponía en situación de vulnerabilidad a quienes residían en dicha zona (un poblador de dicha comunidad, en su relación con un delincuente, se ve en un grado de vulnerabilidad). Sin embargo, para el caso concreto, el Sr. A.A. se encontraba en una situación de especial vulnerabilidad debido al ejercicio de su derecho de defensa a través del cargo público que ocupaba. Esto último refleja lo señalado previamente, ya que el Sr. A.A. termina estando en una situación de vulnerabilidad debido a su labor de defensa, mas no por la delincuencia que caracterizaba su comunidad.<sup>21</sup>

Asimismo, basada en las similitudes de las consecuencias de la vulneración a los derechos de las personas defensoras, a pesar de las particularidades de cada caso, la Corte establece un vínculo entre la persona y la colectividad de personas defensoras. Específicamente, señala que el riesgo o perjuicio en contra de una persona defensora trasciende a la víctima y su

---

<sup>20</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopez Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Párr. 103; y, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Párr. 98.

<sup>21</sup> Op. Cit. Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala.

entorno, repercutiendo en todas aquellas personas que ejercen labores similares de defensa. Es decir, los actos en contra de una o más personas defensoras, que tengan por finalidad impedir u obstaculizar la labor de defensa, además de vulnerar los derechos de la persona en cuestión, generan un entorno de mayor vulnerabilidad para el colectivo de personas defensoras.<sup>22</sup>

Finalmente, para el contexto específico de las personas defensoras, en base a lo recogido en la jurisprudencia de la Corte, así como de los informes de las Relatorías señaladas supra, un hecho adicional a tomar en cuenta es la discriminación como medio generador de vulnerabilidad.

Como se ha señalado, la vulnerabilidad tiene un vínculo estrecho con el principio de igualdad y no discriminación, siendo que de la relación entre una persona y su entorno puede generarse una situación de trato diferenciado, bien por actos entre particulares (cuando una persona en situación de movilidad es impedida por la comunidad a donde arriba de ocupar en puestos locales de trabajo, por ejemplo) o debido a medidas adoptadas por el Estado en perjuicio de un determinado grupo de personas (cuando, frente a una situación de emergencia a nivel nacional, el Estado adopta medidas que excluyen a determinados grupos sociales, por ejemplo).

El trato diferenciado no siempre será discriminatorio. Lo es cuando la distinción, exclusión, restricción o preferencia tiene el objetivo o efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales.<sup>23</sup> Es decir, cuando la diferencia de trato esté basada en ciertos motivos, tales como, raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Op. Cit. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Párr. 81 y 96; Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Párr. 153.

<sup>23</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia. La Antigua, 2013. Art. 1.1.

<sup>24</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, 1969. Art. 1.1.

La Corte agrupa tales motivos en tres grandes grupos, los rasgos permanentes de las personas que no pueden prescindir sin perder su identidad; grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados; y, criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales, haciendo expresa mención que el listado de motivos prohibidos de discriminación no es taxativo, pudiendo incluirse otros dentro de las categorías ya establecidas.

De hecho, la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia añade las siguientes categorías a dicho listado: edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, identidad cultural, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra.<sup>25</sup>

Al respecto, si bien la ampliación del listado de motivos prohibidos de discriminación no incluyó a la categoría de persona defensora, es necesario hacer notar que este nuevo listado tampoco es taxativo. Este, al igual que el anterior, tiene por objetivo establecer ciertas categorías recurrentes de discriminación, sin pretender excluir determinadas categorías, ya que en su texto establece expresamente cuáles son los tratos diferenciados que no constituyen discriminación, esto es, las medidas especiales o acciones afirmativas adoptadas para garantizar en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de grupos que así lo requieran.<sup>26</sup>

Por lo tanto, sería posible la inclusión de persona defensora como una categoría de discriminación, aún más cuando el desarrollo del tema de persona defensora se encuentra todavía en una etapa embrionaria, por lo que difícilmente ha podido ser tomada en cuenta como un motivo recurrente de discriminación.

Entonces, si puede incluirse, cabe preguntarse si sería como una categoría autónoma o dentro

---

<sup>25</sup> Op. Cit. Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia. Art. 1.1.

<sup>26</sup> Ibid. Art. 1.4

de alguna de las ya mencionadas. A este punto, al no encontrar información sólida al respecto, baso la siguiente argumentación en opiniones personales. Para ello, tomo como ejemplo la categoría de refugiado, que sí fue incluida en el listado ampliado. La calidad de persona refugiada hace referencia por lo menos a una de las siguientes categorías: raza, color, idioma, origen nacional o social, nacimiento u cualquier otra condición social, recogidas en el listado de motivos prohibidos que propone la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención).

Cabe señalar que, de manera previa a la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, era posible para la persona refugiada alegar actos de discriminación por alguno de los motivos mencionados; por lo tanto, su inclusión en el listado ampliado no corresponde a la desprotección de la persona refugiada frente a actos de discriminación.

Considero que la inclusión de la persona refugiada estuvo relacionada a la especificidad de esta categoría. Es decir, a pesar de que bien puede haberse entendido que la persona refugiada estaba comprendida dentro de las categorías de raza, nacionalidad, entre otras, se incluyó como nueva categoría porque la vulnerabilidad que atañe a la persona refugiada es única y, por ello, se buscó darle visibilidad dentro del listado como una categoría autónoma, procurando reforzar la protección para este colectivo. Refuerzo esta idea en el hecho que no sólo se incluyó persona refugiada, sino también condición migratoria, repatriado, apátrida o desplazado interno como categorías autónomas, a pesar de que éstas bien pudieron haberse resumido en una categoría más amplia de personas en situación de movilidad.

Tomando ello en cuenta, considero que la persona defensora de derechos humanos hace referencia a una calidad única, que implica un contexto especial de vulnerabilidad, no equiparable con alguna otra de las categorías listadas. Si bien la categoría de persona defensora puede estar subsumida dentro de la categoría de opiniones políticas o la de cualquier otra índole, éstas no abarcan la totalidad de las acciones que comprende la calidad de persona defensora.

Por estas razones, considero que, toda vez que los listados de motivos prohibidos de discriminación son enunciativos, debería incluirse a la persona defensora de derechos humanos como una categoría autónoma, debido a las características y necesidad de protección especial de esta calidad.

### **1.3 Obligación reforzada del Estado de proteger derechos a personas defensoras en el sistema interamericano de protección de derechos humanos**

En todo sistema internacional de protección de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar los derechos contenidos en los respectivos instrumentos internacionales, así como garantizar las condiciones para que las personas puedan ejercerlos efectivamente, sin limitaciones ni restricciones arbitrarias.

En el presente caso, desde el sistema interamericano de protección de derechos humanos, en aplicación del artículo 1.1 de la Convención, se entiende que es deber de los Estados americanos parte de la Convención respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona bajo su jurisdicción.<sup>27</sup> Ello configura una doble obligación, de manera negativa, la prohibición del Estado de cometer actos que pudieran vulnerar tales derechos; y, de manera positiva, la obligación estatal de adoptar las medidas necesarias para garantizarlos de manera efectiva, en la norma y en la práctica.<sup>28</sup>

Este deber de garantía incluye, entre otros, un deber de prevención, que abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren la investigación, juicio y, de ser el caso, la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.<sup>29</sup> A su vez, la Corte ha establecido que el deber de prevención tiene doble aplicación, general y específico. Por un lado, el deber de prevención general, exige al Estado regular y fiscalizar diligentemente la protección de los derechos humanos de todas las personas en su jurisdicción, sin focalizar tales acciones a una persona o grupo en especial riesgo. Esta obligación se entiende de medio o de comportamiento, puesto que la exigencia y responsabilidad internacional del Estado

---

<sup>27</sup> Op. Cit. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 1.1.

<sup>28</sup> Op. Cit. Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala. Párr. 138.

<sup>29</sup> Ibid. Párr. 139.

recae en la diligencia y formas en las que implementó las medidas de regulación y fiscalización, y no en la inexistencia de casos de vulneración de derechos humanos.<sup>30</sup>

Por otro lado, el deber de prevención específico, exige al Estado identificar y aterrizar el sujeto abstracto de protección a una persona o población específica en un caso concreto. Este deber trasciende a la relación entre los agentes estatales y las personas sometidas a su jurisdicción, incluyendo también la obligación de prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren derechos humanos.<sup>31</sup> En este sentido, este deber es de resultado, no bastando la aplicación diligente de medidas generales, sino que se requerirá que se asegure la no vulneración de derechos humanos a los actores involucrados; de lo contrario, el Estado incumpliría su deber de garantía e incurriría en responsabilidad internacional.<sup>32</sup>

Sin embargo, el deber de prevención específico no es ilimitado<sup>33</sup>, sino que, a consideración de la Corte, está condicionada a la existencia de un riesgo real e inmediato, excluyendo situaciones de riesgo hipotético, discutible, simulado e incluso remoto; que el riesgo amenace a un individuo o un grupo determinado, excluyendo situaciones de riesgo que afectan a la comunidad o población en general; que el Estado conocía o debía tener conocimiento de la situación de riesgo; y, la no adopción de las medidas necesarias adoptadas por el Estado que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo, excluyendo situaciones de eventos inopinados y aquellas que por motivo de orden público no permitan al Estado tener la capacidad operativa suficiente.<sup>34</sup>

Es menester señalar que el deber de prevención especial, así como el establecimiento de garantías reforzadas para los Estados son medidas de aplicación general, que son aplicables a las personas defensoras, pero no se limitan sólo a ellas. Es decir, siempre que estemos

---

<sup>30</sup> Op. Cit. Caso Ximenes Lopez Vs. Brasil. Párr. 141-146.

<sup>31</sup> Op. Cit. Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala. Párr. 140.

<sup>32</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala. Párr. 139; Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988. Párr. 166; Caso Luna López Vs. Honduras. Párr. 118; Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Párr. 252; Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Párr. 123.

<sup>33</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Ríos y otros v. Venezuela. Sentencia del 28 de enero de 2009. Párr. 110.

<sup>34</sup> Op. Cit. Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala. Párr. 143; Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Párr. 9.

frente a un grupo de especial vulnerabilidad, como las mujeres, personas indígenas, refugiadas o defensoras, hay una serie de medidas de carácter especial que son aplicables, a fin de garantizar de mejor manera el respeto y salvaguarda de sus derechos humanos.

Ahora bien, específicamente en el caso de las personas defensoras, la Corte se ha pronunciado, dejando sentada su posición sobre el deber reforzado del Estado frente a estas personas. En el caso Valle Jaramillo vs. Colombia (2008) señaló que el riesgo ocasionado por defender derechos humanos amerita que el Estado adopte medidas reforzadas de protección,<sup>35</sup> afirmación que es confirmada en los casos Fleury vs. Haití (2011),<sup>36</sup> Luna López vs. Honduras (2013)<sup>37</sup> y Escaleras Mejía vs. Honduras (2018).<sup>38</sup> En este último, además señala que los Estados deben abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de la labor de defensa<sup>39</sup> y, de vulnerarse los derechos de estas personas, con la finalidad de obstaculizar o impedir su labor de defensa, los Estados deben investigar seria y eficazmente los hechos.<sup>40</sup>

En este sentido, es posible concluir que, debido a la importancia que implica el ejercicio del derecho de defensa y la situación de especial vulnerabilidad de las personas defensoras de derechos humanos, los Estados ven reforzada su obligación de garantizar los derechos de estas personas,<sup>41</sup> lo que incluye, por lo menos, la implementación de medidas específicas para la situación de las personas defensoras en un Estado y situación en concreto; que el Estado se abstenga de implementar medidas que signifiquen un obstáculo en el ejercicio del derecho de defensa; y, que, en caso se vulneren derechos y libertades de las personas defensoras, se investigue seria y eficazmente tales actos.

---

<sup>35</sup> Op. Cit. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Párr. 66.

<sup>36</sup> Op. Cit. Caso Fleury y otros Vs. Haití. Párr. 81.

<sup>37</sup> Op. Cit. Caso Luna López Vs. Honduras. Párr. 141.

<sup>38</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Escaleras Mejía y Otros Vs. Honduras. Sentencia de 26 de setiembre de 2018. Párr. 54.

<sup>39</sup> Idem.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Op. Cit. Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala. Párr. 142.

## 2. Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Perú

“El Relator Especial ha llegado a la conclusión de que un gran número de los defensores y defensoras de los derechos humanos en Perú, y en particular los que defienden el medio ambiente, la tierra y los derechos de los pueblos indígenas, no pueden llevar a cabo su labor en un entorno seguro y propicio.”<sup>42</sup>

El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, realizó una visita a Perú del 21 de enero al 3 de febrero de 2020, con la finalidad de conocer el panorama de las personas defensoras en el país. En este marco, se reunió con los sectores concernidos en el tratamiento de las personas defensoras, así como con autoridades regionales y locales de cuatro regiones del país, a saber, Piura, Madre de Dios, Cusco y Ucayali. Forst, como una de sus conclusiones, señala que el Perú no brinda un entorno adecuado para que las personas defensoras puedan ejercer libremente el derecho de defensa, tal como lo relata el párrafo precedente.

Esta conclusión no es gratuita, sino que responde a diversas carencias de parte del Estado que agrava la situación de vulnerabilidad de las personas defensoras. Si bien, en el informe de fin de misión del Relator Especial se reconocen avances en la materia, también se brindan recomendaciones,<sup>43</sup> que pueden ser agrupadas en tres grandes grupos, las que implican reformas normativas, las que implican reformas institucionales y las referidas al tratamiento de las amenazas y cualquier otro acto en contra de personas defensoras.

En este sentido, en los siguientes dos apartados se reseñará el abordaje que se le da a las personas defensoras en el Perú.

---

<sup>42</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst. Washington, 2020. Párr. 16.

<sup>43</sup> El Relator Especial recomienda combatir la estigmatización de las personas defensoras, para lo cual se debe implementar una campaña a nivel estatal para promover un cambio en el discurso, que presente a los defensores y defensoras de derechos humanos, incluyendo a las mujeres, como actores clave para el bien público y como agentes de cambio positivo; promover la participación pública activa de las defensoras de los derechos humanos, incluidas las mujeres indígenas y rurales, en el diseño, aplicación y evaluación de todas las políticas y protocolos que las afectan a ellas y a sus comunidades; poner fin a la criminalización imperante de las personas defensoras de los derechos humanos; garantizar la seguridad de las personas defensoras de los derechos humanos; garantizar el derecho de las personas defensoras de los derechos humanos a reunirse pacíficamente; y, adoptar medidas inmediatas para abordar las principales causas de esas amenazas a personas defensoras.

## **2.1. Medidas para la protección de las personas defensoras de derechos humanos**

Antes de febrero de 2018 no existía en el Perú instrumento legal alguno que recoja de manera específica derechos, libertades u obligaciones de las personas defensoras. Las medidas aplicables para las personas defensoras eran generales, como el ofrecimiento de garantías personales, entre otras. Es a partir de la aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH),<sup>44</sup> tercer plan en la historia del país, que se incluye por primera vez a las personas defensoras de derechos humanos como uno de los trece grupos de especial protección.

La inclusión de las personas defensoras en este plan permite que se visibilice la situación de vulnerabilidad de estas personas y, en razón de ello, que el Estado se plantee metas claras en favor de ellas. Precisamente, en el lineamiento estratégico 3 del PNDH se establece la necesidad de diseñar y ejecutar políticas a favor de los grupos de especial protección, entre ellos, las personas defensoras. Bajo este marco, el único objetivo estratégico planteado para este colectivo es garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las personas defensoras, estableciéndose como meta al 2019 la creación de un registro de situaciones de riesgo de personas defensoras y como meta al 2021 la implementación de un mecanismo para la protección de las personas defensoras.

En este sentido, en abril de 2019 se aprobó el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos”<sup>45</sup> (Protocolo), contando su aprobación con la participación organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado; y, en octubre de 2020 se aprobó el “Registro sobre Situaciones de Riesgo de personas defensoras de derechos humanos”<sup>46</sup> (Registro), los que serán profundizados en los siguientes párrafos.

Cabe señalar que, cuando la misión del Relator Especial se encontraba en Perú, la delegación

---

<sup>44</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Publicado en el Diario Oficial El Peruano: 01.02.2018.

<sup>45</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano*: 27.04.2019.

<sup>46</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Resolución Ministerial N° 0255-2020-JUS. Publicado en el Diario Oficial El Peruano: 02.10.2020

peruana dio cuenta del compromiso político y de las acciones preparatorias realizadas para la ratificación del Acuerdo de Escazú, que, de lograrse, constituiría un gran avance en la protección de personas defensoras de derechos humanos en materia ambiental. Precisamente, el noveno artículo de dicho Acuerdo establece la obligación de los Estados parte de garantizar un entorno seguro y propicio para el ejercicio del derecho a la defensa de derechos humanos en asuntos ambientales, siendo necesario, para tal fin, que los Estados adopten las medidas necesarias para reconocer, proteger y promover los derechos y libertades fundamentales de las personas defensoras, de modo que se prevenga, investigue y, de ser el caso, sancione todo ataque o acto de amenaza o intimidación en contra de dichas personas. Sin embargo, en octubre de 2020, luego de discutir el proyecto de Resolución Legislativa que aprobaría la ratificación del mencionado acuerdo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, en mayoría, emitió dictamen negativo, solicitando se archive dicho proyecto.<sup>47</sup>

Asimismo, a inicios del 2020 se adoptó la Carta Ambiental Andina,<sup>48</sup> instrumento vinculante para el Perú que resalta la importancia de los derechos humanos relacionados al medio ambiente. Este instrumento establece como objetivo común en la región la promoción y salvaguarda de tales derechos, siendo necesario adoptar para ello distintas medidas, como la gestión de los recursos hídricos, la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, la lucha contra la minería ilegal y delitos conexos, la promoción de la economía circular y el fortalecimiento de la gestión ambientalmente racional de sustancias químicas y desechos. Sin embargo, se pierde la oportunidad de hacer incidencia sobre las personas defensoras, ya que no se incluye un acápite sobre medidas específicas que brinden protección a las personas defensoras del medioambiente.

Finalmente, a mediados del 2020, ante la constante criminalización de las personas

---

<sup>47</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ficha de seguimiento del Proyecto de Ley 04645/2019-PE. Proyecto de Resolución Legislativa que aprueba el "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe". Consultado: 24.11.2020.

Disponible:

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/debusqueda/54DF1D109CE10A290525844D00626247?opendocument>

<sup>48</sup> CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Carta Ambiental Andina. XXV Reunión Ordinaria. Lima, 2020.

defensoras por ejercer su derecho a la protesta, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 0009-2018-PI/TC, reconoce el derecho a la protesta como un derecho fundamental, señalando que éste comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del status quo a nivel local, regional, nacional, internacional o global, siempre y cuando ello se realice sobre la base de un fin legítimo, según el orden público constitucional y respetando la legalidad. Del mismo modo, se menciona que este derecho no ampara el uso de la violencia como fin o mecanismo de la protesta, ni el uso de armas ni la promoción de la discriminación por ningún motivo, ya que cuando una protesta exceda sus límites constitucionales, el Estado puede legítimamente restablecer el orden interno, respetando la Constitución, en sentido formal y material.<sup>49</sup>

En este sentido, a continuación se presentan las principales medidas de protección para las personas defensoras en el país.

### **2.1.1. Protocolo para garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos**

El Protocolo tiene como objetivo principal la implementación de medidas que resulten necesarias para generar un ambiente adecuado para las personas defensoras, a fin que estas puedan ejercer libremente su derecho a la defensa (punto 1.1. del Protocolo). Para tal fin, propone como objetivos específicos la prevención de situaciones de riesgo (1.2.1.), la protección integral de la persona defensora (1.2.2.) y la investigación, sanción y reparación, de ser el caso, ante la vulneración a sus derechos (1.2.3.).

Dentro de los principales aciertos del Protocolo, se plasma por primera vez una definición de persona defensora en el país, que recoge las principales características mencionadas en el primer apartado del presente trabajo; sin embargo, se omite la especial relación entre la actividad que se realiza y el otorgamiento de la calidad de persona defensora, dando a entender que es una condición permanente (5.1.8.). Asimismo, se establece por primera vez un listado enunciativo de actividades incluidas en el concepto de defender derechos humanos,

---

<sup>49</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente 00009-2018-PI/TC. Sentencia fecha: 03.07.2020. Párr. 80-90.

que incluye el apoyo a una política o a víctimas, la contribución a la aplicación de tratados de derechos humanos (aunque no hay una definición de tratado de derechos humanos), la educación y capacitación en materia de derechos humanos, la recopilación y difusión de información sobre violaciones de derechos humanos y otras actividades relacionadas (5.1.5.). Y, se establece también un listado de los tipos de ataques más frecuentes contra personas defensoras, entre las que se encuentran las detenciones arbitrarias, acoso, difamación, entre otras (6.5.).

Adicionalmente, el Protocolo acierta al establecer las siguientes cuatro obligaciones, a saber, la creación de un registro de denuncias e incidencias sobre situaciones de riesgo de personas defensoras (6.4.); la promoción y difusión de la labor de las personas defensoras e importancia del derecho de defensa (7.1.); el establecimiento de un procedimiento de alerta temprana para la actuación oportuna de las instancias correspondientes y sectores competentes frente a ataques o amenazas contra personas defensoras (7.2.), que distingue entre acciones de protección (7.2.14.) y acciones urgentes de protección (7.2.15.); y, la elaboración de un informe bienal sobre la situación de acceso a la justicia de las personas defensoras (8.1.).

Si bien el Protocolo constituye un avance significativo en la materia, puesto que brinda un marco específico de protección en favor de las personas defensoras y pone el reflector sobre el tema, existen algunos aspectos críticos que podrían perjudicar la eficacia de la medida.

El más resaltante de ellos está relacionado con el alcance del Protocolo, ya que se establece que éste es de “obligatorio cumplimiento para el personal de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)” (3.1.). Es decir, al ser aprobado mediante una Resolución Ministerial, legalmente, no genera obligaciones para otros sectores que pudieran estar concernidos en el abordaje a personas defensoras. Por ejemplo, ante una amenaza a una persona defensora, según lo dispuesto en el Protocolo, los que están obligatoriamente llamados a actuar son los distintos órganos de línea del MINJUSDH (la Dirección General de Derechos Humanos, la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, entre otros), no estando incluidos la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y Fiscalía de la Nación ni el Poder Judicial. Entonces, cabe preguntarse cómo se garantizará los objetivos específicos del Protocolo o la eficacia del procedimiento de alerta temprana si no vincula a nadie más que al propio sector. Más aún si tomamos en cuenta que una adecuada implementación del Protocolo requiere de recursos humanos y financieros suficientes; entonces, cómo se podría garantizar que en otros sectores claves para el tratamiento de personas defensoras se tenga estos recursos si no se ven vinculados por la norma de creación del Protocolo.

Un segundo aspecto crítico es la no inclusión de las personas defensoras en el proceso de determinación de la medida adecuada de protección en favor de ellas mismas. Se establece que será el equipo de coordinación encargado del Protocolo del MINJUSDH quien, luego de evaluar las solicitudes de activación del procedimiento de alerta temprana, determinará las medidas pertinentes para el caso concreto.

### **2.1.2. Registro sobre Situaciones de Riesgo de personas defensoras de derechos humanos**

El Registro tiene como objetivo principal el acopio, análisis y gestión de la información sobre situaciones de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, de modo que se pueda adoptar las acciones pertinentes de manera oportuna, en el corto, mediano y largo plazo, a fin de garantizar su protección integral (punto 2.1. del Registro). Para tal fin, se busca identificar las zonas de mayor riesgo para ejercer el derecho de defensa y los grupos de personas defensoras que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, identificando para ello los patrones de ataque más frecuentes (2.2.).

La implementación del registro se da a través de dos fases. La Fase A, fase del análisis de la información, incluye el acopio y la clasificación de la información, que requiere los datos de la persona defensora, la identificación de los hechos y las consecuencias del presunto ataque, la identificación del actor o actores causantes del ataque, la identificación de las autoridades involucradas y de las acciones de respuesta, entre otros. Y, la Fase B, fase de la gestión de la información, que incluye la filtración de la información y alimentación del Registro, así como el procesamiento de la información y producción de estadísticas y mapa de riesgo (8.1.-8.5.)

El Registro y el Protocolo son instrumentos independientes entre sí, pero que se complementan mutuamente. Ambos son instrumentos integrantes del que será el mecanismo para la protección de personas defensas, planeado según el PNDH para el 2021. La información recibida por el equipo coordinador del Protocolo, que da cuenta de agresiones y actos en contra de las personas defensoras, se remite al Registro, para que pueda pasar por ambas fases de procesamiento de la información (8.2.1.). Esta información, conjuntamente con otra que el equipo encargado del Registro ingrese, luego de ser filtrada y de determinarse las acciones de respuesta pertinente, es derivada al Protocolo para que, de ser necesario, se disponga la activación del procedimiento de alerta temprana del Protocolo (2.1.3.)

Este registro establece una clara conexión entre la labor que se realiza y la protección especial que se recibe por ser persona defensora. Si bien en la definición de persona defensora no hace una referencia expresa a este vínculo, ya que copia la definición establecida en el Protocolo,

sí se menciona que los ataques o actos de agresión que reciba la persona defensora deben estar vinculados a la labor de promoción, protección y defensa de derechos humanos (5.1.; 6.2.; y, 6.3.). Ello es un acierto, ya que se evita que el registro contenga información de actos en contra de personas defensoras producto de la delincuencia común o por razones personales, lo que contaminaría el análisis final de la información, perjudicando la toma de decisiones en favor de las personas defensoras.

Asimismo, otro acierto es la confidencialidad que guardan los datos sensibles del registro, como los datos personales o que puedan determinar el paradero de la persona defensora y de la presunta persona agresora, así como los datos de las acciones en el caso concreto. Tomando en cuenta la situación de especial vulnerabilidad de la persona defensora, es fundamental guardar reserva de sus datos sensibles, ya que podría ser víctima de represalias y agravar más la situación que afronta. Cabe señalar que la información copiada por el Registro sí será de acceso público, pero a través de estadísticas y mapas de riesgo (9.3.), sin pormenorizar cada caso en concreto, evitando poner en mayor riesgo a las personas involucradas.

Sin embargo, existen algunas debilidades en el Registro, ya que, al igual que el Protocolo, fue adoptado por Resolución Ministerial, porque lo que tiene alcance limitado, siendo de obligación sólo para el Sector Justicia y Derechos Humanos. Si bien se establece la articulación con otros actores estatales (5.2.; 7.1.5.; y, 9.1.) para la adopción de medidas conjuntas en favor de las personas defensoras, en la práctica éstas no son vinculantes sino sólo para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ello contradice la propia idea de atención y protección integral de la persona defensora, porque en el abordaje a la temática es necesaria la confluencia obligatoria de múltiples actores, como se mencionó supra.

### **3. Conclusiones**

Se ha concluido el análisis sobre el marco internacional de las personas defensoras de derechos humanos, habiendo recogido distintos instrumentos que permitieron la conceptualización de persona defensora de derechos humanos, así como la identificación de

la situación de especial vulnerabilidad de estas y como, en consecuencia, el Estado ve reforzada su obligación de protección frente a dicho colectivo. Asimismo, se finalizó también análisis de la situación de las personas defensoras de derechos humanos en Perú, habiendo reseñado las medidas para la protección de dichas personas, en particular, el Protocolo para garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos y el Registro sobre Situaciones de Riesgo de personas defensoras de derechos humanos.

De lo revisado, es posible concluir lo siguiente:

- a) La característica principal del concepto de persona defensora de derechos humanos es el vínculo entre la actividad que se realiza y el otorgamiento de la calidad de persona defensora. Las características personales, como la pertenencia a un grupo de especial protección o a una familia integrada por personas defensoras, no implican necesariamente el otorgamiento de la calidad de persona defensora. Será necesario ejercer el derecho de defensa para obtener dicha categoría, siendo que depende de la frecuencia del ejercicio de las acciones de defensa para determinar la frecuencia en que se puede considerar que dicha persona es defensora.
- b) El Estado ve reforzado su deber de garantizar los derechos y libertades fundamentales de las personas defensoras debido a la condición de especial vulnerabilidad de éstas, generada por ejercer su derecho a la defensa. La vulnerabilidad que es tomada en cuenta para estos fines es aquella que resulta de la exposición por ejercer acciones de defensa, excluyendo aquellas situaciones de delincuencia o riesgo generalizado.
- c) Es posible la inclusión de la persona defensora como una categoría autónoma de discriminación, ya que la calidad de persona defensora hace referencia a un tipo único de vulnerabilidad, no equiparable con otro de los motivos prohibidos de discriminación.
- d) La inclusión de las personas defensoras como un grupo de especial protección en el PNDH y, como consecuencia, la aprobación del Protocolo para garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos y la creación del Registro sobre Situaciones de Riesgo de personas defensoras de derechos humanos, constituyen un avance significativo en el trayecto hacia un marco más adecuado para la protección de las personas defensoras. Si bien la meta es la implementación de un

mecanismo para la protección de las personas defensoras, las medidas implementadas a la fecha ya aportan instrumentos eficaces para lograr tal finalidad.

- e) Finalmente, es necesario mejorar el rango normativo de las medidas que dispongan la aprobación del Protocolo y la creación del Registro, de modo que las disposiciones de prevención, protección y asistencia en favor de las personas defensoras sean vinculantes para todos los actores estatales concernidos en el abordaje de las personas defensoras en el país. En este sentido, la creación del mecanismo para la protección de las personas defensoras debe ser dado por una norma de mayor jerarquía legal. La Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS, que aprueba el Protocolo, y la Resolución Ministerial N° 0255-2020-JUS, que crea el Registro, no tienen posibilidad legal de hacer efectivas las acciones planteadas en favor de las personas defensoras fuera del Sector Justicia y Derechos Humanos.

#### **4. Bibliografía**

##### **Libros y artículos**

BUTLER, Judith

2010 Dar cuenta de sí mismo: Violencia, ética y responsabilidad. Buenos Aires.

FINEMAN, Martha A

2015 Equality and Difference – The Restrained State. Emory University School of Law.  
Atlanta.

##### **Instrumentos internacionales de carácter general**

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2013 Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia. La  
Antigua.

CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

2020 Carta Ambiental Andina. XXV Reunión Ordinaria. Lima.

##### **Instrumentos internacionales sobre personas defensoras de derechos humanos**

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

1998 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. Washington.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

1999 “Defensores de los derechos humanos en las américas” Apoyo a las tareas que  
desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la  
promoción y protección de los derechos humanos en las américas. Washington.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2000 Resolución de la Comisión de Derechos Humanos E/CN/2000/61. Washington.

#### COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2001 Resolución de Asamblea General AG/RES.1818. Washington.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2001 Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos. Washington, 2001.

#### COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2006 Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Washington.

#### CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

2008 Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos. Bruselas.

#### COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2011 Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Washington, 31 de diciembre de 2011. Párr. 12-34.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2013 Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. Washington.

#### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2020 Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst. Washington.

## **Jurisprudencia sobre personas defensoras de derechos humanos**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1988 Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia: 29 de julio de 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2006 Caso Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia: 31 de enero de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2006 Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia: 4 de julio de 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2008 Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Sentencia: 27 de noviembre de 2008.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2009 Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia: 16 de noviembre de 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2009 Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Sentencia: 3 de abril de 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2009 Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Sentencia: 28 de enero de 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2011 Caso Fleury y otros Vs. Haití. Sentencia: 23 de noviembre de 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2013 Caso Luna López Vs. Honduras. Sentencia: 10 de octubre de 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2014 Caso Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala. Sentencia: 28 de agosto de 2014.

#### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2018 Caso Escaleras Mejía y Otros Vs. Honduras. Sentencia: 26 de setiembre de 2018.

#### **Normas y decisiones nacionales**

#### MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2018 Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Lima, 01 de febrero.

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2020 Proyecto de Ley 04645/2019-PE. Proyecto de Resolución Legislativa que aprueba el "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe". Consulta: 24 de noviembre de 2020.

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/debusqueda/54DF1D109CE10A290525844D00626247?opendocument>

#### MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2019 Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS. Lima, 27 de abril.

#### MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2020 Resolución Ministerial N° 0255-2020-JUS. Lima, 02 de octubre.

#### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2020 Expediente 00009-2018-PI/TC. Sentencia: 03 de julio de 2020.