

# MECANISMO EN EMERGENCIA

---

Balance del primer año  
de funcionamiento del  
“Mecanismo Intersectorial  
para la protección de las  
personas defensoras de  
derechos” en los pueblos  
indígenas de la Amazonía  
peruana

**Mecanismo en emergencia. Balance del primer año de funcionamiento del “Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos” en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana**

© Instituto de Defensa Legal  
Av. Felipe Pardo y Aliaga 272, San Isidro  
Lima, Perú  
[www.idl.org.pe](http://www.idl.org.pe)

© Proética - Consejo Nacional para la Ética Pública  
(Capítulo peruano de Transparencia Internacional)  
Ca. Manco Cápac 826, Miraflores  
Lima, Perú  
[www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)

Coordinación general: Álvaro Másquez Salvador, Francisco Rivasplata Cabrera y Sebastián Delgado Céspedes

Equipo de investigación: Álvaro Másquez Salvador, Francisco Rivasplata Cabrera, Sebastián Delgado Céspedes, Jacopo Tosi, Magaly Avila Huanca y Juan Carlos Ruiz Molleda

Corrección de estilo: José Luis Carrillo Mendoza

Diseño y diagramación: Proética

Fotografía de portada: Jacopo Tosi/IDL

Publicación virtual para su distribución libre y gratuita. Disponible en [www.idl.org.pe](http://www.idl.org.pe) y [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe).

Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de Rainforest Foundation Norway, a través de la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD), y de Strengthening Accountability in the Global Economy (SAGE), un proyecto de New Venture Fund.

# MECANISMO EN EMERGENCIA

---

**Balance del primer año de funcionamiento del  
“Mecanismo Intersectorial para la protección  
de las personas defensoras de derechos humanos”  
en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana**



## Resumen ejecutivo

En una alianza colaborativa, el Instituto de Defensa Legal y Proética – capítulo peruano de Transparencia Internacional presentan el informe de trabajo “Balance del primer año de funcionamiento del Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana”.

Este documento se elaboró con base en información oficial obtenida de ocho sectores del Poder Ejecutivo vinculados al Mecanismo Intersectorial. El análisis, que cubre el periodo que va entre abril de 2021 y abril de 2022, evidencia un escenario institucional desalentador en materia de prevención, protección y acceso a la justicia de las personas defensoras, especialmente indígenas. A la fecha de cierre de este informe, la violencia cobró 22 víctimas mortales en todo el territorio nacional, cifra que incluye 19 indígenas y 20 ataques en regiones amazónicas.

El estudio refleja la inacción de la mayoría de sectores involucrados en el Mecanismo Intersectorial, sin capacidad para cumplir con las obligaciones emanadas de los procedimientos de prevención y protección que recoge la norma. Como muestra, en ningún caso se cumplió con los plazos de atención a casos urgentes que establece la propia herramienta, ni se verificó que las autoridades policiales hayan elaborado planes de seguimiento de las medidas adoptadas a favor de personas defensoras hasta abril de 2022.

Al respecto, este informe busca realizar un balance del desempeño de ocho organismos que forman parte del Mecanismo Intersectorial y que son responsables de su implementación en la realidad. A un año de su publicación, la evidencia comprueba la falta de avances sustanciales de parte de la mayoría de entidades; peor aún: algunas han incumplido totalmente una serie de obligaciones específicas.



Del otro lado, las y los defensores indígenas de derechos humanos siguen siendo los más afectados por tratarse del primer flanco en riesgo ante la precariedad institucional de un país en crisis, donde los constantes cambios de altos funcionarios comprometen la continuidad y el fortalecimiento de políticas públicas. A ello debemos sumar la evidente falta de compromiso de algunos sectores para la elaboración o ejecución de herramientas y lineamientos internos para el cumplimiento de los objetivos del Mecanismo Intersectorial y la carencia de un presupuesto específico para este fin.

En este sentido, confiamos en que este informe sirva de insumo para identificar algunos de los problemas más importantes en el diseño e implementación del Mecanismo Intersectorial, con miras a fortalecerlo y sumarle efectividad. Como organizaciones de la sociedad civil, es nuestro firme propósito seguir contribuyendo a la realización del Estado democrático de derecho a lo largo de nuestro país, con el fin de que las políticas públicas logren salvaguardar las vidas y territorios de quienes más dedican sus esfuerzos a la protección de los derechos humanos y el medio ambiente para todos y todas.



Foto: Alma Suárez / Proética



## Índice

<b>01.</b>	Objetivos del informe y metodología empleada	8
<b>02.</b>	Contexto: inseguridad y violencia contra los defensores indígenas en la Amazonía peruana	9
<b>03.</b>	Antecedentes normativos	12
<b>04.</b>	Sobre el diseño del Mecanismo Intersectorial	14
	a. Una herramienta del Poder Ejecutivo	14
	b. Obligaciones sectoriales	16
	c. Coordinación intersectorial	20
<b>05.</b>	Sobre la implementación del Mecanismo Intersectorial	22
	a. Acciones en materia de prevención, acceso a la justicia y coordinación interinstitucional	22
	- Sobre el “Registro de situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos”	22
	- Otras acciones de prevención y de coordinación interinstitucional	25
	b. Acciones en materia de protección	30
	- Sobre el Procedimiento de Alerta Temprana	30
	- Sobre el monitoreo permanente de las situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos	34
<b>06.</b>	Presupuesto	36
<b>07.</b>	Conclusiones	39
<b>08.</b>	Recomendaciones.	42

## 01. Objetivos del informe y metodología empleada

El objetivo de este informe es realizar una evaluación del funcionamiento del “Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos” (en adelante, Mecanismo Intersectorial) en su primer año de creación. Buscamos identificar cuáles son los principales retos que representan el diseño e implementación de esta herramienta para los sectores del Poder Ejecutivo que la integran en la práctica. Este análisis se concentra en la situación de las personas defensoras de los derechos humanos en la Amazonía peruana que, a su vez, son miembros de pueblos indígenas. A ellas y ellos nos referimos como “defensores indígenas”.

Para la elaboración de este informe hemos presentado solicitudes de acceso a la información pública a todas las entidades vinculadas al Mecanismo Intersectorial: a) el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), b) el Ministerio del Interior (MININTER), c) el Ministerio del Ambiente (MINAM), d) el Ministerio de Cultura (MINCUL), e) el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), f) el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), g) el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y, h) el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). El 13 de abril de 2022, a través del Decreto Supremo N.º 002-2022-JUS, también se incluyó a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), la cual no forma parte de nuestro estudio.

Algunas entidades respondieron oportunamente a las solicitudes, dentro del plazo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 27806), mientras que otras apenas brindaron información parcial. Adicionalmente, el estudio recoge documentación obtenida en las páginas web y redes sociales oficiales de dichas entidades públicas.

Nuestra hipótesis de trabajo es la siguiente: el Estado, como unidad, ha incumplido con las obligaciones contenidas en el Mecanismo Intersectorial debido a la falta de involucramiento de la mayoría de sectores del Ejecutivo competentes en materia de protección a personas defensoras de derechos humanos (en adelante, personas defensoras). Este problema tiene su origen en múltiples factores estructurales y también operativos. Entre los últimos, destacamos la falta de una ley específica, la poca articulación entre sectores involucrados, la inexistencia de un presupuesto propio y los cambios constantes de altos funcionarios públicos en sectores clave del Ejecutivo.

En consecuencia, estamos frente a una herramienta con escasa capacidad de intervención preventiva y serias limitaciones para atender o dar seguimiento a los casos concretos de defensores indígenas en situación de riesgo. La actuación del conjunto del Estado resulta más bien reactiva frente a hechos ya consumados, especialmente cuando existe cobertura mediática, interés o incidencia de las organizaciones indígenas y otras de la sociedad civil.

El informe analiza el diseño del Mecanismo Intersectorial desde un enfoque cualitativo, así como su implementación desde un enfoque cuantitativo. Así mismo, buscamos responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son las fortalezas y debilidades en el diseño de esta herramienta?, ¿cuántas solicitudes de activación del Procedimiento de Alerta Temprana se han recibido?, ¿cómo fueron tratadas y cómo se resolvieron?, ¿en cuántos casos intervino el Ministerio del Interior?, ¿qué otros factores externos influyeron en la implementación de la norma?

Este trabajo ha sido desarrollado de forma colaborativa por Proética – capítulo peruano de Transparencia Internacional y el Instituto de Defensa Legal (IDL).

## 02. Contexto: inseguridad y violencia contra los defensores indígenas de la Amazonía

Este balance surge de la necesidad de enfrentar un problema de la realidad: el incremento de la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos en la Amazonía peruana. Nuestro análisis se concentra en la situación de las personas defensoras que habitan en comunidades y pueblos indígenas. ¿Cómo comprender la inseguridad en dicho contexto? Dado que las fuentes de riesgo son múltiples, el término debe considerarse en todos sus niveles.

El primero, el más inmediato y urgente, tiene que ver con la seguridad física de quienes hablan en nombre de los problemas comunes a casi todos los pueblos indígenas. Se trata de los líderes y lideresas que luchan cotidianamente por la defensa de sus derechos y la protección de los recursos naturales que existen sobre sus territorios.

El segundo está relacionado con la amenaza de perder su identidad cultural, ya que las cosmologías de los pueblos indígenas están estrechamente relacionadas con los territorios que habitan. Esos mismos territorios se encuentran hoy bajo asedio, invadidos y despojados por grupos empresariales y actividades ilegales. El riesgo aquí también es elevado, incluso cuando no existen agresiones físicas de por medio.

El tercero, del cual dependen los primeros dos niveles, es el estructural. Nos referimos al ostracismo institucional por el que el Estado suele relegar las necesidades e intereses de los pueblos indígenas o de cualquier otra población rural, dejándolos por fuera del derecho. En muchos lugares de la Amazonía no existen órganos capaces de hacer valer la autoridad del Estado, debido a la precariedad de los sistemas de control y la corrupción. En otros, las autoridades estatales cumplen más bien un rol perpetrador, al ser responsables de legalizar la invasión de foráneos sobre territorios indígenas. Sin un Estado garantista, no es posible asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las y los ciudadanos indígenas.

Por otro lado, la inseguridad de personas defensoras se ha incrementado sostenidamente en las regiones amazónicas desde que se iniciaron las medidas de confinamiento decretadas por el Gobierno a raíz de la pandemia. De tal manera, la crisis de institucionalidad estatal ha profundizado los factores estructurales detrás de la violencia contra los pueblos indígenas.

Entre abril de 2020 y abril de 2022, 21 personas defensoras fueron asesinadas o desaparecidas en contextos de defensa de sus derechos en la Amazonía peruana. 9 fueron asesinadas durante el 2020, 7 en el 2021 y 5 en lo que va del 2022. De ese total, 15 incidentes ocurrieron en el cinturón de la selva central; 19 víctimas eran indígenas.

CUADRO 1 | LISTADO DE PERSONAS DEFENSORAS ASESINADAS O DESAPARECIDAS EN LA AMAZONÍA PERUANA ENTRE ABRIL DE 2020 Y ABRIL DE 2022

Nº	Personas defensoras	Causa presunta	Región	Fecha del incidente	Cargo
1	Arbildo Meléndez Grández	Narcotráfico	Huánuco	12 de abril de 2020	Jefe de comunidad indígena
2	Gonzalo Pío Flores	Narcotráfico	Junín	17 de mayo de 2020	Líder indígena
3	Santiago Vega Chota	Narcotráfico	Ucayali	22 de julio de 2020	Comunero indígena
4	Lorenzo Caminti	Narcotráfico	Junín	28 de julio de 2020	Comunero indígena
5	Lorenzo Wampagkit Yamil	Desconocida	Amazonas	29 de julio de 2020	Guardaparque
6	William López	Violencia policial	Loreto	11 de agosto de 2020	Comunero indígena
7	Cheminton Flores	Violencia policial	Loreto	11 de agosto de 2020	Comunero indígena
8	Elix Ruiz	Violencia policial	Loreto	11 de agosto de 2020	Comunero indígena
9	Roberto Carlos Pachecho	Tala ilegal	Madre de Dios	11 de septiembre de 2020	Guardaparque
10	Yenser Ríos Bonsano	Narcotráfico	Ucayali	14 de febrero de 2021	Monitor territorial indígena
11	Herasmo García Grau	Narcotráfico	Ucayali	27 de febrero de 2021	Monitor territorial indígena
12	Estela Casanto Mauricio	Conflictos con traficantes de tierras	Junín	12 de marzo de 2021	Lideresa indígena
13	Mario Marco López Huanca	Narcotráfico	Pasco	1 de julio de 2021	Líder indígena
14	Santiago Meléndez Dávila (desaparecido)	Narcotráfico	Pasco	9 de agosto de 2021	Líder indígena
15	Luis Tapia Meza (desaparecido)	Narcotráfico	Pasco	22 de septiembre de 2021	Presidente de ronda indígena
16	Lucio Pascual Yamanga	Narcotráfico	Pasco	30 de noviembre de 2021	Líder indígena
17	Juan Julio Fernández Hanco	Minería ilegal	Madre de Dios	20 de marzo de 2022	Activista ambiental
18	Jesús Berti Antaihua Quispe	Narcotráfico y minería ilegal	Huánuco	22 de marzo de 2022	Comunero indígena
19	Nusat Parisada Benavides de la Cruz	Narcotráfico y minería ilegal	Huánuco	22 de marzo de 2022	Comunero indígena
20	Gemerson Pizango Narvaes	Narcotráfico y minería ilegal	Huánuco	22 de marzo de 2022	Comunero indígena
21	Ulises Rumiche Quintimari	Desconocido	Junín	20 de abril de 2022	Gerente municipal y líder indígena

Elaboración propia<sup>1</sup>

(1) Esta información ha sido obtenida por medio de solicitudes de acceso a la información pública enviadas a diversas entidades desde el año 2021 hasta la fecha de cierre del informe. Además, se ha recogido información recabada por las organizaciones indígenas, oenegés -incluyendo a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)- y medios de comunicación.

Esta cifra de asesinatos y desapariciones contrasta con la información oficial que maneja el MINJUSDH. Según la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), el número de víctimas mortales en el mismo lapso, entre abril de 2020 y abril de 2022, es de 11<sup>2</sup>.

**CUADRO 2 | LISTADO OFICIAL DE PERSONAS DEFENSORAS ASESINADAS O DESAPARECIDAS EN EL PERÚ ENTRE ABRIL DE 2020 Y ABRIL DE 2022**

Nº	Personas defensoras	Región	Fecha del asesinato
1	Arbildo Meléndez Grández	Huánuco	12 de abril de 2020
2	Gonzalo Pío Flores	Junín	17 de mayo de 2020
3	Jorge Muñoz Saavedra	Lambayeque	19 de diciembre de 2020
4	Roberto Carlos Pachecho Villanueva	Madre de Dios	11 de septiembre de 2020
5	Yenser Ríos Bonsano	Ucayali	14 de febrero de 2021
6	Estela Casanto Mauricio	Junín	12 de marzo de 2021
7	Herasmo García Grau	Ucayali	27 de febrero de 2021
8	Mario López Huanca	Pasco	1 de julio de 2021
9	Lucio Pascual Yamanga	Pasco	30 de noviembre de 2021
10	Juan Julio Fernández Hanco	Madre de Dios	20 de marzo de 2022
11	Ulises Rumiche Quintimari	Junín	20 de abril de 2022

Fuente: MINJUSDH

Desde que el Mecanismo Intersectorial fue creado, en abril de 2021, identificamos nueve víctimas de asesinatos o desapariciones, de las cuales todas eran indígenas. Para el MINJUSDH, en el mismo periodo de tiempo, la cifra es de cuatro personas defensoras.

(2) Para la DGDH del MINJUSDH, esta cifra puede variar en función de nueva información oficial.

### 03. Antecedentes normativos

El primer antecedente que debemos mencionar es el Decreto Supremo N.º 002-2018-JUS, que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (en adelante, PNDDHH 2018-2021). Su Lineamiento Estratégico 3, sobre el diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección, fijó como uno de sus objetivos “garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y los defensores de derechos humanos”. Esta fue la primera vez que en el Perú se reconocía a las personas defensoras como grupo de atención prioritaria por su nivel de vulnerabilidad.

En este sentido, el PNDDHH 2018-2021 determinó como acciones estratégicas el fomento de mecanismos que garanticen el ejercicio de defensa de las personas defensoras y la creación de un registro de situaciones de riesgo para ellas. Como meta al 2021, el Plan considera la implementación de un mecanismo para su protección.

Así mismo, el artículo 4 del Decreto Supremo N.º 002-2018-JUS, que aprueba el PNDDHH 2018-2021, establece que el MINJUSDH se encargará de la coordinación, supervisión, evaluación y monitoreo del cumplimiento del mencionado Plan, tareas que recaen en el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia a través de un sistema de monitoreo de evaluación. En el año 2019, a partir de la Resolución Ministerial N.º 0159-2019-JUS, el MINJUSDH aprueba el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos”, y en 2020, mediante la Resolución Ministerial N.º 0255-2020-JUS, crea también el “Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos”.

El citado Protocolo tiene el mérito de ser la primera herramienta diseñada por el Estado peruano —a través del MINJUSDH— para atender a las personas defensoras en situación de riesgo. Sin embargo, sus limitaciones fueron cuestionadas por las organizaciones de la sociedad civil durante el tiempo en el que estuvo vigente.<sup>3</sup>

El 23 de abril de 2021 se publicó en el *Diario Oficial El Peruano* el Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, que crea oficialmente el “Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos”, con lo que quedaron derogadas las resoluciones ministeriales N.º 0159-2019-JUS y N.º 0255-2020-JUS. El nuevo Mecanismo Intersectorial, además, establece la creación de un nuevo registro sobre situaciones de riesgo contra personas defensoras, el cual debe utilizar la información recogida por el registro anterior.

El 15 abril de 2022 se hizo público el Decreto Supremo N.º 002-2022-JUS, que modificó parcialmente los alcances del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, con miras a fortalecer la implementación del Mecanismo Intersectorial.

---

(3) Véase la audiencia pública “Balance de la política de protección de personas defensoras en Perú”, durante el 179 Período de Sesiones Virtual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La misma fue solicitada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, entre otras organizaciones de la sociedad civil peruana (véase: <https://www.youtube.com/watch?v=3gvcvkk0FjD>)



## Comunidad Nativa de Flor de Ucayali (Callería, Coronel Portillo, Ucayali)

Las autoridades indígenas, del pueblo shipibo-konibo, han denunciado la invasión de sus territorios por el narcotráfico y la tala ilegal. En julio de 2021, solicitaron la activación del Procedimiento de Alerta Temprana del Mecanismo Intersectorial. El caso, con un informe de evaluación de riesgo aprobado, continúa en trámite.



## 04. Sobre el diseño del Mecanismo Intersectorial

En la actualidad, el Mecanismo Intersectorial representa el principal instrumento de política pública para abordar el problema de la violencia creciente contra las personas defensoras en el Perú. En principio, se trata de una mejora sustancial con relación al “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos”, creado por el MINJUSDH en 2019 y el primero en abordar esta problemática desde el Estado.

A continuación, analizaremos la naturaleza de su diseño, las obligaciones de cada uno de los sectores involucrados y los mecanismos de coordinación interinstitucional que establece.

### a. Una herramienta del Poder Ejecutivo

Lo primero que debemos señalar es que se trata de una herramienta de política pública surgida del Poder Ejecutivo, diseñada por un grupo de trabajo impulsado por el MINJUSDH con participación de la sociedad civil. A diferencia de lo que ocurre en lugares como México u Honduras, nuestro país no cuenta con una ley que regule un sistema nacional de protección para personas defensoras. El Mecanismo Intersectorial, al haber sido aprobado por medio de un decreto supremo, es una norma de rango reglamentario que regula la actuación de un conjunto de sectores del gobierno central.

En nuestro sistema jurídico, los decretos supremos gozan de cierta preeminencia en la escala de normas reglamentarias, pues son aprobados por la Presidencia de la República y refrendados por los ministros de Estado de los sectores competentes. Por emanar del gobierno central, poseen carácter general y alcance nacional. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) nos ofrece la siguiente definición: “[es una] norma de carácter general que reglamenta normas con rango de ley o regula la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional”.<sup>4</sup>

Su principal fortaleza radica en que ha logrado posicionarse —desde el Ejecutivo— en un contexto marcado por el desinterés de atender los problemas de las personas defensoras o, incluso, de reconocerlas como tales. Desde la aprobación del PNDDHH 2018-2021, el liderazgo del MINJUSDH en este proceso ha sido estratégico.

Por el contrario, una de las principales limitaciones del Mecanismo Intersectorial —al ser una norma reglamentaria— es su incapacidad para vincular a órganos estatales que no forman parte del Ejecutivo o del gobierno central. Algunas instituciones clave, como las que conforman el sistema de justicia y los gobiernos subnacionales, no han podido ser incluidas por esta razón. Solo una ley, emanada del Congreso de la República, podría integrarlas y asignar funciones a cada una en el marco de sus competencias.

Actualmente, existen dos proyectos de ley en la materia. El primero fue presentado por el excongresista Yván Quispe Apaza y propuso la creación de un “Procedimiento para la protección de personas defensoras de derechos humanos”, incluyendo la incorporación del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Academia Nacional de la Magistratura y los gobiernos regionales y locales. El segundo fue presentado por el excongresista Alberto de Belaúnde de Cárdenas, y propuso la creación de un Sistema Nacional de Promoción y Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos. Este debía comprender la búsqueda de canales de coordinación con órganos que no pertenecen al Ejecutivo, así como con el sector privado y la sociedad civil en general.

---

(4) Ministerio de Economía y Finanzas (2022). *Normatividad* [en línea]. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&id=672&Itemid=100357&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&id=672&Itemid=100357&lang=es)

**CUADRO 3 | PROYECTOS DE LEY PENDIENTES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS**

Nombre (número de expediente)	Autor (grupo parlamentario)	Fecha de presentación	Ubicación
Ley para la protección de las personas defensoras de derechos humanos (Proyecto de Ley N.º 6625/2020-CR)	Yván Quispe Apaza (Frente Amplio)	6 de noviembre 2020	Comisión de Justicia y Derechos Humanos
Ley que promueve y protege a los defensores de derechos humanos (Proyecto de Ley N.º 6762/2020-CR).	Alberto de Belaúnde de Cárdenas (Partido Morado)	11 de diciembre de 2020	Comisión de Justicia y Derechos Humanos Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Elaboración propia

Ambas iniciativas corresponden al periodo parlamentario 2020-2021, que tuvo lugar tras la disolución constitucional del Congreso en octubre de 2019. Ninguna ha sido aprobada. En su momento, fueron derivadas a las comisiones de Justicia y Derechos Humanos y Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Allí se encuentran todavía, sin que el nuevo Congreso —en funciones desde julio de 2021— las haya reexaminado.

La participación de órganos que están fuera del Poder Ejecutivo es crucial para abordar plenamente el problema de la violencia contra las personas defensoras. Al respecto, instituciones como el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo han aprobado normas de carácter interno con este fin, las cuales establecen formalmente canales de coordinación con el Mecanismo Intersectorial a través del MINJUSDH. Sin embargo, algunas otras instituciones —como el Poder Judicial, la Junta Nacional de Justicia o el Tribunal Constitucional— aún no reconocen de manera oficial la problemática ni, mucho menos, han adoptado acciones concretas para enfrentarla.

**CUADRO 4 | NORMAS DE CARÁCTER INTERNO ADOPTADAS POR ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS PARA MITIGAR LA VIOLENCIA CONTRA PERSONAS DEFENSORAS**

Órgano	Instrumento normativo	Fecha de publicación	Coordinación con el Mecanismo Intersectorial
Defensoría del Pueblo	Lineamientos de Intervención Defensorial frente a casos de defensores y defensoras de derechos humanos	15 de junio de 2020	Sí
Ministerio Público	Protocolo de Actuación Fiscal para la prevención e investigación de los delitos en agravio de personas defensoras de derechos humanos	28 de marzo de 2022	Sí

Elaboración propia

## b. Obligaciones sectoriales

El Mecanismo Intersectorial, como se ha mencionado ya, agrupa a nueve entidades del Poder Ejecutivo (incluyendo a Devida). La coordinación general ha sido delegada al MINJUSDH y, dentro de él, a la Dirección General de Derechos Humanos.

Como instrumento de política pública, el Mecanismo Intersectorial busca atender las necesidades de las personas defensoras. En ese sentido, al tiempo que constituye una herramienta para la atención de situaciones de emergencia (a través del Procedimiento de Alerta Temprana), posee también un enfoque de actuación preventiva. La norma distingue ambos tipos de intervención como “medidas de protección” y “medidas de prevención”, respectivamente.

Así mismo, hace referencia a las llamadas “medidas de promoción del acceso a la justicia”, que aspiran a funcionar como garantías de no repetición frente a la naturaleza de los casos de agresiones contra personas defensoras. Es decir, son un conjunto de actuaciones que buscan generar condiciones para que los hechos denunciados por las víctimas no se repitan en el futuro. Se intenta dar un paso más allá de la prevención al abordar ciertos problemas estructurales que enfrentan las personas defensoras.

Por último, contiene también un abanico de “medidas de coordinación interinstitucional”. En ellas, además de confiarse la coordinación general del Mecanismo Intersectorial al sector Justicia y Derechos Humanos, se reparten obligaciones para cada uno de los sectores involucrados, a través de sus representantes formalmente designados.

Foto: Alma Suárez / Proética



**CUADRO 5 | MATRIZ DE OBLIGACIONES INSTITUCIONALES DE LOS SECTORES VINCULADOS AL MECANISMO INTERSECTORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS<sup>5</sup>**

**5.1 | Obligaciones en materia de prevención**

Medidas de prevención	Sectores responsables
Implementar y gestionar el “Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos”, incluyendo la verificación de la información, elaboración de estadísticas y un mapa de riesgos.	MINJUSDH
Brindar información a las y los funcionarios y servidores públicos sobre la obligación de abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o en cualquier otro tipo de estigmatización de las personas defensoras de derechos humanos y de las labores que realizan.	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI Devida
Emitir pronunciamientos públicos o realizar visitas de respaldo en favor de personas defensoras de derechos humanos, a fin de prevenir posibles agresiones, amenazas o cualquier otra posible afectación de sus derechos.	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI Devida
Realizar investigaciones o emitir informes sobre las situaciones de violencia o discriminación por razones de género contra las mujeres defensoras de derechos humanos, para proponer medidas contra estereotipos de género, prejuicios, marginalización o repudio público que desprestigian o deslegitiman sus actividades.	MIMP
Promover el fortalecimiento de las capacidades de las personas defensoras de derechos de los pueblos indígenas u originarios, a través de sus organizaciones representativas, sobre sus tierras, territorios u otros derechos colectivos, el ambiente y los recursos naturales.	MINCUL MINAM MIDAGRI
Realizar investigaciones o emitir informes sobre la situación de las personas defensoras ambientales en el país para proponer medidas contra los factores de riesgo en razón de la defensa de sus derechos a la tierra y territorio u otros derechos de los pueblos indígenas u originarios, del ambiente y los recursos naturales, para eliminar o mitigar sus causas.	MINCUL MINAM MINAGRI
Brindar información sobre agresiones, amenazas u otras situaciones de riesgo identificadas por el sector para el Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos. Cuando se trate de personas defensoras de derechos humanos que tengan como lengua materna una lengua indígena u originaria, la información se brinda en dicha lengua, a través de los mecanismos pertinentes (intérpretes y/o traductores/as, servidores/as públicos/as bilingües, entre otros), asegurando la efectiva comprensión de la información, con la asistencia técnica del Ministerio de Cultura.	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI Devida
Apoyar el desarrollo de capacidades en los gobiernos regionales y locales para la lucha contra las drogas. La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas brinda asistencia a las zonas estratégicas de intervención para la implementación de la Política Nacional contra las Drogas, especialmente cuando constituyen una fuente de riesgo para el desarrollo de actividades de defensa de derechos humanos.	Devida

Elaboración propia

<sup>(5)</sup> Esta información ha sido actualizada considerando los alcances del Decreto Supremo N.º 004-2022-JUS, que sumó a Devida al funcionamiento del Mecanismo Intersectorial.

## 5.2 | Obligaciones en materia de protección

Medidas de protección y urgentes de protección	Sectores responsables
Realizar patrullajes policiales por los domicilios, lugares de trabajo de los beneficiarios (as) o sedes institucionales de la organización que integra, salvo limitaciones debidamente justificadas.	MININTER
Brindar asistencia legal a través de la defensa pública.	MINJUSDH
Brindar declaraciones públicas de apoyo.	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI
Visitas públicas en la zona de riesgo para brindar respaldo a las actividades de defensa de derechos humanos del beneficiario(a).	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI
Brindar atención integral a las víctimas de violencia en el marco de la Ley N.º 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.	MINCUL MINAM MIDAGRI
Proveer visas especiales o permisos de residencia por razones políticas o humanitarias para las personas defensoras extranjeras.	MRE
Brindar apoyo consular a las personas defensoras de derechos humanos y miembros de su familia que habrían sido forzados a huir a otro país debido a la situación de riesgo que enfrentaban.	MRE
Realizar supervisiones ambientales y dictar medidas administrativas, según corresponda, ante posibles situaciones asociadas con la afectación del ambiente y los recursos naturales.	MINAM
Interponer las acciones legales que correspondan ante la posible comisión de delitos ambientales.	MINAM
Brindar asistencia mediante la distribución de insumos y bienes que se requieran en las zonas afectadas por las acciones de erradicación de cultivos ilegales de coca, en donde las personas defensoras de derechos humanos realizan sus labores.	Devida
Evacuación de la zona de riesgo del beneficiario(a), salvo limitaciones debidamente justificadas.	MINJUSDH MININTER
Protección policial del beneficiario(a) o de su propiedad, salvo limitaciones debidamente justificadas.	MINJUSDH MININTER

Elaboración propia

### 5.3 | Obligaciones en materia de promoción del acceso a la justicia

Medidas de promoción del acceso a la justicia	Sectores responsables
Establecer relaciones de coordinación con las entidades del Sistema de Administración de Justicia y las que colaboren con este, respetando su autonomía, independencia e imparcialidad, respecto de la investigación, juzgamiento y sanción de agresiones, amenazas o situaciones de riesgo que afrontan las personas defensoras de derechos humanos.	MINJUSDH
Suscribir convenios con las entidades de administración de justicia y el Ministerio del Interior para la ejecución de programas de formación y capacitación dirigidos a los operadores de justicia y la Policía Nacional del Perú sobre normas, estándares y jurisprudencia internacional para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, debida diligencia en la investigación de delitos, amenazas o situaciones de riesgo a consecuencia de sus actividades, y asegurar la ejecución efectiva y oportuna de aspectos vinculados a la justicia ambiental y protección de las personas defensoras de derechos humanos y del ambiente.	MINJUSDH MINAM

Elaboración propia

### 5.4 | Obligaciones en materia de coordinación interinstitucional

Medidas de coordinación interinstitucional	Sectores responsables
Coordinar y ejecutar las acciones establecidas en el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, en lo que le corresponda dentro del ámbito de su competencia.	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI
Designar a los funcionarios responsables de la coordinación de las medidas que les corresponda implementar, con capacidad de decisión.	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI
Coordinar con otros niveles de gobierno para promover la adopción de las acciones relacionadas con la prevención de situaciones de riesgo que afrontan las personas defensoras de derechos humanos.	MINJUSDH
Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales para la adopción de las medidas de prevención de situaciones de riesgo que afrontan las personas defensoras de derechos humanos.	MINJUSDH MININTER MINAM MINCUL MIMP MRE MINEM MIDAGRI
Aprobar, mediante Resolución Ministerial, los Lineamientos de Actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección que son otorgadas mediante Resolución Viceministerial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que estarán a cargo de la Policía Nacional del Perú. Los Lineamientos de Actuación contienen las estrategias de financiamiento que permitan la implementación del presente Decreto Supremo y las pautas del Plan de Actividades para lograr la oportuna ejecución de las medidas.	MININTER MINJUSDH

Elaboración propia

### c. Coordinación intersectorial

Como ya se mencionó, la coordinación general del Mecanismo Intersectorial ha sido confiada al MINJUSDH. En consecuencia, además de cumplir con las obligaciones propias de su sector para con las personas defensoras, este ministerio tiene la responsabilidad de establecer canales de trabajo con cada una de las demás entidades.

El artículo 2 del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS indica que todas las entidades deben guiarse por “los principios, medidas y procedimientos” que comprende el Mecanismo Intersectorial. Así mismo, precisa que los sectores “cuentan con el apoyo y la colaboración de sus organismos adscritos, de ser el caso y en cuanto lo determinen pertinente, de acuerdo con sus competencias”.

De igual manera, la Primera Disposición Complementaria Final de la norma establece el deber de cada sector de nombrar a un funcionario coordinador responsable, quien tendrá capacidad de decisión con relación a la implementación del Mecanismo Intersectorial:

#### **Primera.- Designación de funcionario coordinador responsable**

Las entidades vinculadas por el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, comunican por escrito al Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia las designaciones de los funcionarios responsables de la coordinación de las medidas que les corresponda implementar, con capacidad de decisión, según lo establecido en el citado Mecanismo. La designación se realiza en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de la publicación del Decreto Supremo en el Diario Oficial El Peruano.

Según información brindada por el MINJUSDH, hasta abril de 2022 los funcionarios coordinadores responsables —o “puntos focales”— designados eran los siguientes (cuadro 6).

Foto: Jacopo Tosi / IDL



CUADRO 6 | PUNTOS FOCALES DE COORDINACIÓN DEL MECANISMO INTERSECTORIAL

Sector	Funcionario responsable	Cargo
Justicia y Derechos Humanos	Edgardo Gonzalo Rodríguez Gómez	Director General de Derechos Humanos
Ambiente	Jimpson Jesús Dávila Ordóñez	Director (e) de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental
Desarrollo Agrario y Riego	Jorge Alexander Vásquez Acuña	Director de Desarrollo de Comunidades Campesinas, Nativas y de Gestión Social
Mujer y Poblaciones Vulnerables	Ángela María Acevedo Huertas	Directora Ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (AURORA)
Interior	Javier Ernesto Ruiz-Eldredge Vargas	Director General de Seguridad Democrática
	Pablo Enrique Díaz Quiroz	Director de Autorizaciones Especiales y Garantías
Cultura	Virginia Julissa Calderón Basilio	Directora General (e) de Ciudadanía Intercultural
	Ricardo Miguel García Pinedo	Director del Programa Sectorial III de la Dirección de Políticas Indígenas
Energía y Minas	Pedro Francisco Escobedo Rojas	Director General de Formalización Minera
Relaciones Exteriores	María Antonia Masana García	Directora General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares
	Julio Alberto Álvarez Sabogal	Director de Política Consultar

Fuente: MINJUSDH

## 05. Sobre la implementación del Mecanismo Intersectorial

El funcionamiento del Mecanismo Intersectorial también debe evaluarse desde el desempeño de las entidades vinculadas con base en el grado de cumplimiento de sus obligaciones en la práctica. A continuación, analizaremos las acciones que fueron reportadas oficialmente por el Ejecutivo como parte de sus obligaciones en materia de prevención, coordinación y protección a personas defensoras.

### a. Acciones en materia de prevención, acceso a la justicia y coordinación interinstitucional

El Mecanismo Intersectorial incorpora un abanico de medidas de actuación preventiva a cargo de cada una de las entidades involucradas, como se indica en sus artículos 5 y 6 y el subcapítulo I. La norma dispone evitar y eliminar en lo posible los factores que generan riesgos a partir de un enfoque dirigido a mitigar posibles afectaciones. Algunas acciones concretas incluyen el fortalecimiento de comunidades indígenas en asuntos territoriales, medidas de asistencia técnica, informes sobre agresiones, amenazas u otras situaciones de riesgo y otro tipo de acciones preventivas.

La norma también contiene medidas de promoción del acceso a la justicia, orientadas a sensibilizar e involucrar en el Mecanismo Intersectorial a los órganos del sistema de justicia, como el Poder Judicial, el Ministerio Público o la Policía Nacional.

Así mismo, se incluye un conjunto de medidas de coordinación interinstitucional que buscan fortalecer la implementación del Mecanismo Intersectorial por medio de una articulación eficiente entre las entidades involucradas y con autoridades de los gobiernos subnacionales y el sistema de justicia.

#### – Sobre el “Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos”

Una de las medidas de prevención más importantes es el “Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos” (en adelante, “Registro sobre situaciones de riesgo”). Esta herramienta incorpora y sistematiza toda la información disponible en el Estado sobre situaciones de riesgo y patrones de agresión contra personas defensoras a nivel nacional, incluyendo la variable étnica.

Su implementación ha sido delegada a la DGDH del MINJUSDH y busca cumplir con tres objetivos específicos, de acuerdo con el artículo 9 del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS: i) identificar las zonas de mayor riesgo para las personas defensoras y los problemas estructurales que generan las situaciones de riesgo; ii) determinar cuáles son los grupos de personas defensoras con mayor vulnerabilidad, para visibilizar los patrones de agresión que sufren; y, c) obtener información para adoptar medidas preventivas y promover el acceso a la justicia entre las personas defensoras.

El “Registro sobre situaciones de riesgo” cuenta con un catálogo abierto de fuentes de información, criterios para su clasificación y fases de implementación. Como ocurre con el propio Mecanismo Intersectorial, esta herramienta no es la primera de su tipo en nuestro país. Su antecedente inmediato es el registro creado por el MINJUSDH en octubre de 2020, mediante la Resolución Ministerial N.º 0255-2020-JUS. El nuevo “Registro sobre situaciones de riesgo” se nutre de la información generada por el registro anterior, así como de su propia experiencia de implementación.

Según los artículos 14 y 15 del Mecanismo Intersectorial, el sector Justicia y Derechos Humanos debe generar información estadística asociada a los patrones de agresión contra personas defensoras que utiliza para elaborar un mapa de riesgos.

Con relación a los progresos del “Registro sobre situaciones de riesgo”, el MINJUSDH ha entregado información actualizada a diciembre de 2021 sobre el análisis estadístico de los patrones de agresión más frecuentes que enfrentan las personas defensoras en nuestro país y el mapa de riesgos correspondiente.

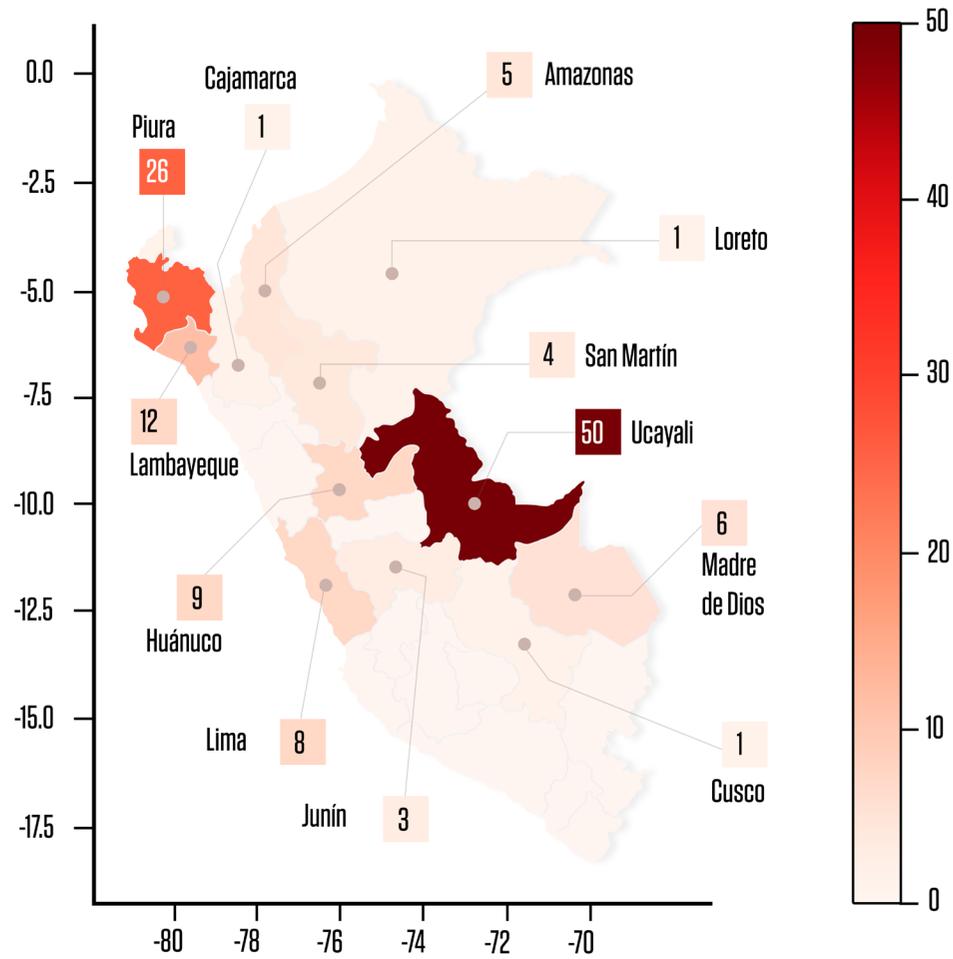
**CUADRO 7 | TIPOS DE ATAQUES O AMENAZAS CONTRA PERSONAS DEFENSORAS EN EL PERÚ**

Tipo de ataque o amenaza	Número de casos	Porcentaje
Amenazas a la seguridad personal y/o familiar	121	86,43%
Agresiones (física, sexual o psicológica)	50	35,71%
Destrucción de la propiedad y/o medios de vida	26	18,57%
Homicidio	7	5,00%
Difamación o ataques contra el honor y buena reputación	6	4,29%
Acoso y hostilización (incluido el ciberacoso)	5	3,57%
Estigmatización y mensajes de odio	4	2,86%

Fuente: MINJUSDH

FIGURA 1 | MAPA DE RIESGO CONTRA PERSONAS DEFENSORAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021

**Mapa de riesgo al 31 de diciembre de 2021**  
PDDH en el SIRIDEDH según departamento



Fuente: MINJUSDH

Finalmente, el MINJUSDH también ofreció información estadística con relación a las principales fuentes de riesgo que generan amenazas contra personas defensoras en el país. Según la información recibida, la mayoría de incidentes o situaciones de riesgo contra defensores indígenas y ambientales provinieron de actividades ilícitas, principalmente narcotráfico, tala ilegal y minería ilegal.

CUADRO 8 | PRINCIPALES FUENTES DE RIESGO PARA DEFENSORES INDÍGENAS Y AMBIENTALES DE DERECHOS HUMANOS

Situación de riesgo	Defensores de los derechos ambientales (1)	Defensores de los derechos de los pueblos indígenas (2)	1 y 2	Total
Minería ilegal	2	1	4	7
Narcotráfico	-	11	7	18
Tala ilegal	2	3	14	19
Deforestación	-	-	6	6
Tráfico de especies de flora o fauna	-	-	7	7
Tráfico de tierras	1	1	26	28
Tala ilegal y minería ilegal	2	-	10	12
Tala ilegal y minería ilegal	1	13	16	30
Tala ilegal y minería ilegal	1	-	-	1
Narcotráfico y tráfico de tierras	-	1	-	1
No corresponde	-	1	6	7
Sin información	3	1	5	9
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>101</b>	<b>145</b>

Fuente: MINJUSDH

### – Otras acciones de prevención y de coordinación interinstitucional

En el marco de la implementación del Mecanismo Intersectorial, se solicitó a cada uno de los sectores vinculados información sobre las acciones en materia preventiva y de coordinación interinstitucional que realizaron durante el primer año de funcionamiento de esta herramienta.

**a) MINJUSDH:** la entidad reporta haber realizado seis acciones preventivas a favor de defensores indígenas o sus comunidades para prevenir situaciones de riesgo. Entre ellas, cuatro visitas públicas en los departamentos de Ucayali (2), Huánuco (1) y Madre de Dios (1). Así mismo, indican haber coordinado la instalación de una mesa regional para la protección de personas defensoras en Ucayali y la organización de un curso para la promoción del fortalecimiento de las capacidades de las personas defensoras de derechos de los pueblos indígenas u originarios.

Este sector indicó que, desde la entrada en vigor del Mecanismo Intersectorial hasta el 22 de abril de 2022, ha celebrado 22 reuniones de coordinación con autoridades del Poder Ejecutivo, el Ministerio Público y la sociedad civil, incluyendo a organizaciones indígenas. Once encuentros se realizaron durante el 2021 y 11 más en lo que va del 2022. Siete fueron presenciales, nueve contaron con la presencia de organizaciones indígenas y tres con las ONG.

Así mismo, además del MINJUSDH, que encabeza la implementación del Mecanismo Intersectorial, las entidades que registraron una mayor asistencia a las reuniones de coordinación han sido el MINAM (15), el MINCUL (13) y el MININTER (9), mientras que el MRE y el MINEM nunca han participado. Desde el 2022, es destacable la interconexión con el Ministerio Público, a través de la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional en Derechos Humanos, Interculturalidad y Delitos de Terrorismo.

CUADRO 9 | PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN REUNIONES DE COORDINACIÓN DE LAS ENTIDADES VINCULADAS AL MECANISMO INTERSECTORIAL

Sector	Número de reuniones a las que asistieron	Porcentaje de participación
MINJUSDH	22/22	100%
MINAM	15/22	68%
MINCUL	13/22	59%
MININTER	9/22	41%
MIMP	4/22	18%
MIDAGRI	3/22	14%
MRE	0/22	0%
MINEM	0/22	0%

Elaboración propia. Fuente: MINJUSDH

En virtud del artículo 37 del Mecanismo Intersectorial, se convocaron cinco reuniones de coordinación entre el MINJUSDH y las autoridades de gobiernos subnacionales (regionales y locales). Tres de ellas sobre la situación de las personas defensoras en la región de Ucayali y dos más en la región Madre de Dios.

En ambas reuniones participaron los gobiernos regionales, las prefecturas regionales, las juntas de fiscales superiores, las cortes superiores de justicia, las oficinas defensoriales y las macrorregiones policiales. Solo en dos encuentros participaron representantes de las organizaciones indígenas amazónicas: la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU), la Organización Regional de Nacionalidades Amazónicas de Ucayali (ORNAU) y la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD).

**b) MININTER:** el sector respondió parcialmente a nuestra solicitud. Solo el Departamento de Gestión del Centro de Datos de la Policía Nacional y la Dirección de Recursos Humanos brindaron alguna información sobre las comisarías en zonas de alto riesgo para defensores indígenas en la selva central. Como ocurre con otros sectores, el MININTER no ha elaborado documentos, protocolos, directrices o cualquier otro documento de gestión destinado a la implementación del Mecanismo Intersectorial.

En este caso, además, el incumplimiento resulta más llamativo y grave, pues representa una violación expresa del mandato contenido en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS (modificada recientemente por el Decreto Supremo N.º 002-2022-JUS). El texto original indicaba lo siguiente:

## Segunda.- Aprobación de un protocolo para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección

Mediante Resolución Ministerial y en un plazo no mayor de 30 días hábiles, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con el Ministerio del Interior; aprueba un Protocolo de Actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección que son otorgadas mediante Resolución Viceministerial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que estarán a cargo de la Policía Nacional del Perú. El Protocolo de Actuación contiene las estrategias de financiamiento que permita la implementación del presente Decreto Supremo y los lineamientos del Plan de Actividades para lograr la oportuna ejecución de las medidas.<sup>6</sup>

A pesar de que el Mecanismo Intersectorial cuenta ya con un año de funcionamiento, el MININTER aún no ha elaborado dicho protocolo de actuación sectorial (hoy convertido en “Lineamientos de Actuación”) que permita a las personas defensoras contar con protección efectiva de la Policía Nacional, así como con los recursos necesarios para financiar su presencia en zonas de alto riesgo. Como detallaremos más adelante, esta es una de las limitaciones más severas que ha sufrido la implementación del Mecanismo Intersectorial, que ha resultado en la inoperatividad del Estado para responder a la violencia contra defensores indígenas y ambientales.

**c) MINAM:** como parte de sus acciones en materia preventiva, el sector creó la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA) en marzo del 2021, mediante la Resolución de Secretaría General N.º 028-2021-MINAM, la cual tiene entre sus funciones “coadyuvar en la implementación de las medidas de reconocimiento y protección de los defensores ambientales”.<sup>7</sup> La UNIDA es la entidad encargada de coordinar la implementación del Mecanismo Intersectorial en representación del MINAM, para lo cual tiene como funciones coordinar con las demás entidades vinculadas al Mecanismo Intersectorial y promover la adopción de acciones de prevención y protección a favor de los defensores indígenas y ambientales.

Con relación a la información elaborada por el sector para la prevención, reducción y seguimiento de los delitos e infracciones ambientales, la UNIDA reporta la elaboración de dos boletines informativos sobre justicia ambiental, en los cuales detallan las acciones llevadas a cabo por el MINAM en materia de lucha contra la criminalidad ambiental y protección a defensores ambientales. Entre estas acciones se mencionan: a) la creación de la UNIDA; b) la participación de la UNIDA en la Mesa Regional de Ucayali para impulsar la protección de defensores ambientales; c) la creación de la Comisión de Alto Nivel para la prevención y reducción de los delitos ambientales;<sup>8</sup> d) el desarrollo del primer Programa de capacitación sobre mecanismos de protección a favor de las personas defensoras ambientales; e) la instalación del Grupo de Trabajo de Justicia Ambiental en el marco de la Mesa Verde; y, f) la elaboración del “Protocolo Sectorial para la protección de personas Defensoras Ambientales”.

---

(6) El texto actual, modificado por el Decreto Supremo N.º 002-2022-JUS, indica lo siguiente:

“Segunda.- Aprobación de los lineamientos para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección.

Mediante Resolución Ministerial, el Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; aprueba los Lineamientos de Actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección que son otorgadas mediante Resolución Viceministerial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y que estarán a cargo de la Policía Nacional del Perú. Los Lineamientos de Actuación contienen las estrategias de financiamiento que permita [sic] la implementación del presente Decreto Supremo y las pautas del Plan de Actividades para lograr la oportuna ejecución de las medidas”.

(7) Véase el inciso “f”, artículo 2, de la Resolución de Secretaría General N.º 028-2021-MINAM:

“Artículo 2.- De las funciones

La Unidad Funcional a la que hace referencia el artículo 1 tiene las siguientes funciones:

- a) Contribuir a la generación e intercambio de información técnica relevante para la prevención, reducción y seguimiento de los delitos e infracciones ambientales con énfasis en la Tala Ilegal, Tráfico Ilícito de Fauna Silvestre y Minería Ilegal.
- b) Proporcionar análisis estratégicos relacionados con la comisión de delitos e infracciones ambientales.
- c) Diseñar y proponer mejoras normativas e institucionales para prevenir y reducir la comisión de los delitos e infracciones ambientales.
- d) Coordinar con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y el Sistema de Justicia para fortalecer la articulación en la prevención, reducción y seguimiento de los delitos e infracciones ambientales.
- e) Elaborar y proponer los lineamientos y criterios para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas sobre delitos e infracciones ambientales, que permitan un adecuado y oportuno acceso a la justicia ambiental, así como en la toma de decisiones institucionales.
- f) Coadyuvar en la implementación de las medidas de reconocimiento y protección de los defensores ambientales.
- g) Proponer la invitación a otras instituciones públicas, privadas o de la sociedad civil, la cooperación internacional, entidades de fiscalización, así como a profesionales especializados, para que contribuyan en la formulación de recomendaciones específicas orientadas a la prevención de los delitos ambientales e infracciones ambientales.
- h) Otras que sean asignadas por el Viceministerio de Gestión Ambiental”.

(8) Decreto Supremo N.º 011-2021-MINAM.

Precisamente, esta norma fue aprobada en julio del 2021 mediante la Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM, con el objetivo de “establecer los lineamientos generales para la coordinación, implementación y evaluación de la aplicación de las medidas de prevención, reconocimiento y protección a cargo del Sector Ambiental para efectos de garantizar los derechos de las personas Defensoras Ambientales”.<sup>9</sup> La importancia del protocolo sectorial del MINAM radica en establecer un vínculo formal, directo y permanente con el Mecanismo Intersectorial, precisando el ámbito de las obligaciones del sector tanto a través de acciones de prevención como de protección.

**d) MINCUL:** como parte de sus acciones en materia preventiva, este sector reporta haber trasladado información sobre dos situaciones de riesgo al MINJUSDH. A través de oficios dirigidos al MINJUSDH, el MINCUL solicitó “actuar en el marco de sus competencias” en un caso de criminalización contra la FENAMAD y en un ataque armado contra la Comunidad Nativa de Flor de Ucayali. Así mismo, indican haber atendido una solicitud de apoyo a un intérprete para activar el Procedimiento de Alerta Temprana (PAT) a favor de un dirigente shipibo-konibo.

Por otro lado, el 11 de mayo de 2022, el MINCUL publicó la “Directiva para la adopción de medidas de prevención de situaciones que pongan en riesgo a las personas indígenas u originarias y del pueblo afroperuano defensoras de sus derechos colectivos”, aprobada a través de la Resolución Ministerial N.º 134-2022-DM/MC. Se trata de un instrumento de gestión destinado a hacer operativo el funcionamiento del Mecanismo Intersectorial en el sector Cultura.

**e) MIMP:** como parte de las acciones de prevención realizadas por el sector en el marco del Mecanismo, reportan la elaboración de estudios analíticos y de investigación en diferentes servicios del Programa Nacional AURORA, como, por ejemplo, el estudio analítico “Perfil de los casos identificados por la Estrategia Rural durante la emergencia 2020”, cuyo objetivo fue caracterizar a las víctimas mujeres e indígenas de los casos identificados a través de las zonas de la Estrategia Rural según aspectos sociodemográficos. Sin embargo, no se evidencia que mujeres defensoras indígenas en situación de riesgo o sus comunidades fueran parte de la población de estudio.

Así mismo, no se identifica la característica de “personas defensoras de derechos humanos” en la ficha de registro de casos del Centro Emergencia Mujer.<sup>10</sup> Si bien el artículo 14 del Mecanismo Intersectorial establece que la información estadística la elabora la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH, medidas de prevención como la redacción de informes temáticos sobre violencia contra mujeres defensoras forman parte de las obligaciones del MIMP. Como indica la norma, el objetivo de dicho trabajo de investigación es “proponer medidas contra estereotipos de género, prejuicios, marginalización o repudio público que desprestigian o deslegitiman sus actividades”.

Sin embargo, según reporta el propio sector, no han elaborado documentos, protocolos, directrices o cualquier otro documento de gestión destinados a la implementación del Mecanismo Intersectorial.

**f) MRE:** la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional y la Dirección de Política Consular participan como integrantes del Mecanismo Intersectorial desde mayo del 2021, considerando que algunas personas defensoras pueden verse obligadas a huir a otro país por sus actividades y el temor a la persecución y represalias. Así mismo, su participación responde a la necesidad de que personas defensoras extranjeras requieran la calidad migratoria humanitaria.

Con relación a las medidas de protección correspondientes al sector, indican que brindar apoyo consular a las personas defensoras forzadas a huir a otro país “es compatible con la función de asistencia y protección que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en coordinación con las Oficinas Consulares, a favor de los connacionales en el exterior, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Consular del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 076-2005-RE”. Sin embargo, señalan

---

(9) Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM, artículo 1.

(10) La ficha de registro de casos fue aprobada a través de la Resolución de la Dirección Ejecutiva N.º 157-2021-MIMP-AURORA-DE.

también que esto estará sujeto a casos excepcionales, cuando la persona se encuentre en situación de indigencia o necesidad extrema comprobada en el exterior, de acuerdo con lo señalado en el Decreto Supremo N.º 063-2016-RE.

Por otro lado, con respecto a la provisión de visas especiales o permisos de residencia a personas defensoras extranjeras, el MRE indicó que para ello cuenta con “Lineamientos para el otorgamiento y prórroga de la Calidad Migratoria Humanitaria”, aprobados por la Resolución Ministerial N.º 0207-2021-RE.

El MRE no reporta documentos, protocolos, directrices u otros documentos de gestión aprobados por el sector, más allá de los mencionados anteriormente, destinados específicamente a la implementación del nuevo Mecanismo Intersectorial.

**g) MINEM:** la Dirección General de Formalización Minera, responsable de la implementación del Mecanismo Intersectorial en el sector Energía y Minas, reporta no haber realizado acciones de prevención. En ese sentido, indican que a la fecha no han elaborado ningún documento, protocolo, directriz o cualquier otro documento de gestión destinado a la implementación del Mecanismo Intersectorial.

**h) MIDAGRI:** el sector no reportó haber elaborado documentos, protocolos, directrices o cualquier otro documento de gestión destinados a la implementación del Mecanismo Intersectorial. Más bien, la Dirección General de Gestión Territorial respondió a nuestra solicitud indicando que no contaban con la información requerida “por no ser de sus competencias”, al mismo tiempo que indicaba que esa función correspondía a la Dirección de Desarrollo de Comunidades Campesinas, Nativas y de Gestión Social. Curiosamente, esta es una dirección de línea que depende orgánicamente de la propia Dirección General de Gestión Territorial. Finalmente, la entidad sugirió realizar el pedido al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), “por corresponder a sus funciones”.

Finalmente, consideramos problemática la elevada rotación de altos funcionarios públicos en los sectores involucrados en la implementación del Mecanismo Intersectorial, como se muestra en el cuadro 10.

**CUADRO 10 | NÚMERO DE MINISTROS DE ESTADO EN SECTORES INVOLUCRADOS EN EL MECANISMO INTERSECTORIAL ENTRE ABRIL DE 2021 Y ABRIL DE 2022**

Entidades	Número
MINJUSDH	4
MINAM	4
MINCUL	4
MININTER	5
MIMP	4
MIDAGRI	4
MRE	4
MINEM	5

Elaboración propia

A nuestro juicio, los constantes cambios ministeriales (entre cuatro y cinco titulares en el lapso de un año) debilitan los sectores, lo que se traduce en la práctica en retrasos y otras falencias vinculadas al seguimiento de las medidas de prevención y protección para los defensores indígenas.

De tal forma, la inestabilidad en altos cargos del Ejecutivo perjudica la elaboración e implementación de las políticas públicas. Los cambios frecuentes en los ministerios impiden a sus autoridades involucrarse suficientemente en el Mecanismo Intersectorial, o siquiera conocer sus alcances.

## **b. Acciones en materia de protección**

El sistema de protección a personas defensoras está articulado a través del Procedimiento de Alerta Temprana (PAT), coordinado por el MINJUSDH. Según señala la entidad, en el marco de la implementación del Mecanismo Intersectorial, realiza dos tipos de intervenciones: la atención a las solicitudes de activación del PAT y aquellas propias del monitoreo de situaciones de riesgo.

### **– Sobre el Procedimiento de Alerta Temprana**

El procedimiento de atención en el marco del PAT, según una comunicación dirigida por la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos, es el siguiente:

“Se entrevista a la persona defensora de derechos humanos o a su representante una vez que conoce la situación de riesgo que estaría enfrentando. A la brevedad, se adoptan las siguientes medidas de coordinación: con el Ministerio del Interior para que, mediante su Dirección de Autorizaciones Especiales y Garantías, otorgue garantías personales a la persona defensora cuando su vida e integridad esté en peligro; con la Dirección General de la Defensa Pública para brindar patrocinio legal a la persona defensora y sus familiares; o con el Ministerio Público para que efectúe las investigaciones necesarias ante la comisión de un posible hecho delictivo”<sup>11</sup>.

Por otro lado, según el artículo 18 del Mecanismo Intersectorial, las solicitudes son evaluadas preliminarmente por la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH. La entidad debe realizar una evaluación preliminar y emitir un informe en un plazo máximo de dos días, en el cual indica si se trata de un caso de “tramitación ordinaria” o “tramitación extraordinaria”.

Al respecto, el artículo 19 añade que deberán considerarse extraordinarios “los casos de muerte de una persona defensora de derechos humanos o cuando [...] se evidenci[e] la gravedad de la situación de riesgo o si existe inminente peligro”. En estas circunstancias, el plazo máximo del MINJUSDH para emitir una decisión —a través de una resolución del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia que aprueba o deniega la alerta temprana— es de 15 días hábiles. Los casos de tramitación ordinaria tienen una duración máxima de 30 días hábiles.

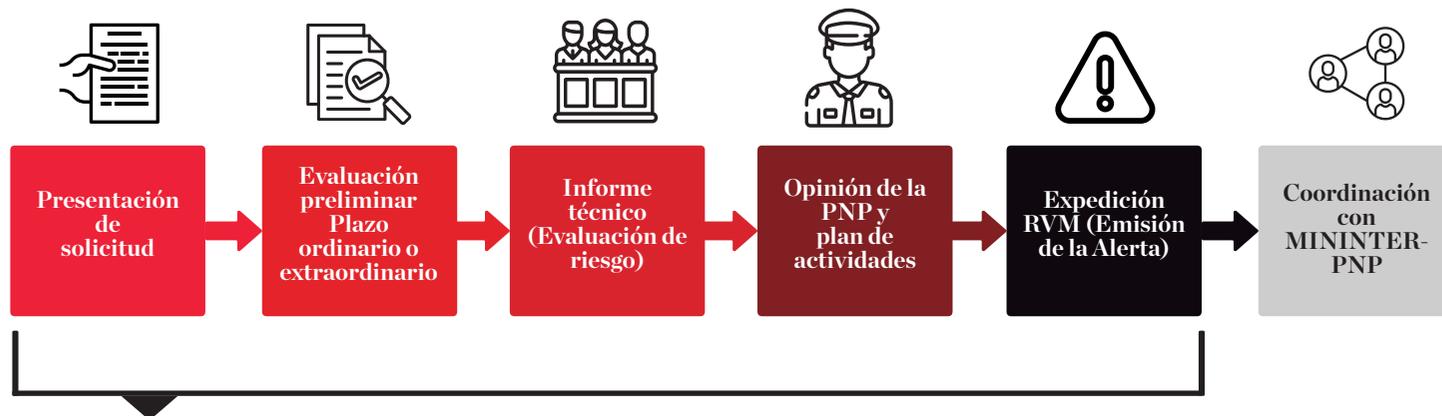
Según el artículo 22, para que el MINJUSDH dicte una resolución viceministerial, es necesario contar con un informe previo de evaluación de riesgo elaborado por su Dirección General de Derechos Humanos y un plan de actividades a cargo de la Policía Nacional.

---

(11) Cfr. Memorando N.º 024-2022-JUS/DGDH-DPGDH.

### Procedimiento de Alerta Temprana (PAT)

Evaluar solicitudes de medidas de protección y medidas urgentes de protección



- Trámite ordinario de 30 días hábiles y extraordinario de 15 días hábiles.
- Las medidas que no vinculan a la PNP, prescinde del pedido de opinión.

Fuente: MINJUSDH

De acuerdo con la información ofrecida por el MINJUSDH, desde el 23 de abril de 2021 hasta el 25 de abril de 2022, se presentaron 24 solicitudes de activación del PAT: 15 de ellas en 2021 y 9 en 2022. Las correspondientes a este último grupo, al cierre del informe en abril de 2022, aún se encontraban en fase de estudio.

De las 15 solicitudes presentadas en 2021, 12 cuentan con un informe de evaluación de riesgo del MINJUSDH (incluyendo cuatro que han sido enviadas sin éxito al MININTER para que emita opinión y proponga un plan de actividades); una ha sido acumulada a una solicitud de activación bajo la Resolución Ministerial N.º 0159-2019-JUS (el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos”); una sigue en estudio; y una tiene un informe de archivo.

Así mismo, solo una solicitud de activación del PAT, ingresada el 17 de agosto del 2021, culminó con una decisión final del MINJUSDH, a través de la Resolución Viceministerial N.º 00011-2021-JUS/VMDHAJ del 6 de octubre del 2021. En este caso se declaró el archivo de la solicitud por considerar que no cumplía con los requisitos de admisión previstos en el artículo 17 del Mecanismo Intersectorial. Al respecto, el artículo 23 incorpora el derecho a la doble instancia administrativa de las personas defensoras que solicitan medidas de protección a través de un recurso de reconsideración. En este sentido, el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia deberá resolver el recurso de forma motivada dentro de los 20 días hábiles contados desde su presentación. Sin embargo, hasta abril de 2022, no se reportaron recursos de reconsideración.

**CUADRO 11 | SOLICITUDES DE ACTIVACIÓN DEL MECANISMO INTERSECTORIAL Y SU ESTADO (DESDE EL 23 DE ABRIL DE 2021 HASTA EL 25 DE MARZO DE 2022)**

Nº de solicitud	Actividad de defensa	Ubicación (provincia y región)	Fecha de ingreso de la solicitud de activación del Mecanismo Intersectorial	Informe de evaluación de riesgo	Resolución viceministerial y plan de actividades	Estado actual de la solicitud
1	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	Padre Abad, Ucayali	21/5/2021	No precisa	No	Acumulado de un proceso iniciado bajo la norma anterior.
2	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	San Martín, San Martín	24/5/2021	Sí	No	Enviado al Ministerio del Interior para opinión y plan de actividades
3	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	Coronel Portillo, Ucayali	2/7/2021	Sí	No	Enviado al Ministerio del Interior para opinión y plan de actividades.
4	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	Condorcanqui, Amazonas	4/8/2021	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgos.
5	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	Atalaya, Ucayali	17/8/2021	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgo.
6	Defensa del territorio comunal	Paruro, Cusco	17/8/2021	No precisa	Sí	Resolución viceministerial que declara el archivo de la solicitud. <sup>12</sup>
7	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	Maynas, Loreto	20/8/2021	Sí	No	Enviado al Ministerio del Interior para opinión y plan de actividades.
8	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	Padre Abad, Ucayali	6/9/2020	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgo.
9	Defensa de derechos de los pueblos indígenas	Satipo, Junín	28/9/2021	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgos.
10	Defensa de derechos sexuales y reproductivos	Lima, Lima	19/10/2021	Sí	No	Enviado al Ministerio del Interior para opinión y plan de actividades.
11	Defensa de territorio comunal y recursos	Padre Abad, Ucayali	9/9/2021	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgos.

(12) Resolución Viceministerial N.º 00011-2021-JUS/VMDHAJ del 6 de octubre de 2021, que declaró que la solicitud no cumple con los requisitos de admisión previstos en el artículo 17 del decreto supremo.

12	Defensa de territorio comunal	Tambopata, Madre de Dios	25/11/2021	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgos.
13	Defensa de territorio comunal	Condorcanqui, Amazonas	3/11/2021	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgos.
14	Derecho a la protesta social	Chumbivilcas, Cusco	15/12/2021	No	No	En estudio.
15	Defensa de derechos de pueblos indígenas	Tambopata, Madre de Dios	20/12/2021	Sí	No	Con informe de evaluación de riesgos.
16	Defensa ambiental y derecho a la salud	Espinar, Cusco	11/01/2022	No	No	En estudio.
17	Derechos territoriales de los pueblos indígenas	Alto Amazonas, Loreto	13/1/2022	No	No	En estudio.

Elaboración propia. Fuente: MINJUSDH

El 25 de abril de 2022, el MINJUSDH ofreció una actualización de la información hasta el 22 de abril, incluyendo datos de siete solicitudes nuevas (cuadro 12).

**CUADRO 12 | SOLICITUDES DE ACTIVACIÓN DEL MECANISMO INTERSECTORIAL Y SU ESTADO ACTUAL (DESDE EL 26 DE MARZO DE 2022 HASTA EL 22 DE ABRIL DE 2022)**

Nº de solicitud	Ubicación (región)	Fecha de ingreso de la solicitud de activación del Mecanismo Intersectorial
18	Ucayali	22/3/2022
19	Ucayali	22/3/2022
20	Ucayali	22/3/2022
21	Piura	23/3/2022
22	Madre de Dios	28/3/2022
23	Loreto	7/04/2022
24	Ucayali	19/4/2022

Elaboración propia. Fuente: MINJUSDH

En conclusión, desde su creación el PAT ha recibido un total de 24 de solicitudes de activación del Mecanismo Intersectorial para el otorgamiento de medidas de protección y urgentes de protección, que —de acuerdo con el MINJUSDH— beneficiaron a 32 defensores indígenas. De ese total, 22 solicitudes favorecieron a defensores indígenas y 19 provinieron de regiones amazónicas. El MINJUSDH lo resume de la siguiente manera:

Entre abril de 2021 y abril de 2022, el PAT ha recibido un total de 24 de solicitudes de activación del Mecanismo Intersectorial para el otorgamiento de medidas de protección y urgentes de protección. De ese total, de acuerdo con el MINJUSDH, 19 provinieron de regiones amazónicas y 22 beneficiaron al menos a 50 defensores indígenas y dos entes colectivos (una comunidad y una organización regional).

De acuerdo con la información compartida en este acápite, se verifica que no se ha cumplido con los plazos establecidos por el Mecanismo Intersectorial para atender las solicitudes de activación del PAT. Tampoco se ha cumplido con el procedimiento regular que establece la norma, pues solo se ha emitido una resolución viceministerial de archivo desde abril de 2021.

Como ya se mencionó, aún no se ha aprobado el “Protocolo de Actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección” (cuya denominación ha cambiado por la de “lineamientos”). Esta responsabilidad, según la Segunda Disposición Complementaria Final del Mecanismo Intersectorial, correspondía al MINJUSDH en coordinación con el MININTER. A raíz de la reciente modificación de la norma, esta obligación recae principalmente en el MININTER.

Al no contar con protocolo de actuación o lineamientos, hasta la fecha el MININTER no ha aprobado ningún plan de implementación de actividades para las 24 solicitudes de activación del PAT presentadas. El plan de implementación de actividades, según el artículo 22 del Mecanismo Intersectorial, debe formar parte de la resolución expedida por el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.

### **– Sobre las acciones de monitoreo permanente de las situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos**

En forma simultánea al PAT, el artículo 16 del Mecanismo Intersectorial exige al MINJUSDH —a través de la DGDH— realizar acciones de monitoreo permanente con relación a personas defensoras que se encuentren en situación de riesgo. Al respecto, el sector informó lo siguiente:

“Conforme al artículo 16 del Mecanismo Intersectorial, la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realiza un monitoreo permanente de las situaciones de riesgo que inciden sobre las actividades de personas defensoras de derechos humanos e impulsa las medidas de protección o medidas urgentes de protección que correspondan”.

En ese sentido, el MINJUSDH ha precisado que sus labores de monitoreo son de carácter amplio y general, por lo cual no están reducidas solo al conjunto de casos cuya atención ha sido solicitada de manera formal a través del PAT. Añade el sector:

“La estrategia para eliminar o mitigar riesgos, no requiere tener previamente activado un Procedimiento de Alerta Temprana, ni contar con una resolución viceministerial previa, para que la DGDH realice las coordinaciones necesarias para reducir o mitigar los riesgos conforme corresponda”.

Según la información ofrecida por la DGDH del MINJUSDH, como parte de sus acciones de monitoreo para la prevención y protección a personas defensoras en situación de riesgo, se ha realizado el seguimiento de ocho casos activos sobre posibles amenazas o ataques entre enero y mayo de 2022. Así mismo, añade que “ninguna de las acciones realizadas por la DGDH ha sido realizada en el marco de alguna solicitud de Procedimiento de Alerta Temprana”.

Finalmente, el sector ha señalado que la DGDH desarrolla una estrategia inicial de al menos cuatro pasos frente a situaciones de riesgo, como parte de sus acciones de monitoreo para la protección a personas defensoras.

CUADRO 13 | ESTRATEGIA INICIAL DEL MINJUSDH PARA EL MONITOREO DESTINADO A LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS

Número	Pasos a implementar
1	Una vez que se recibe la noticia de una situación de riesgo, la DGDH busca tener comunicación directa con las potenciales personas defensoras, autoridades locales o representantes de las organizaciones a las que pertenece la potencial persona defensora afectada.
2	Se establecen coordinaciones tanto con representantes del Ministerio del Interior como de la Policía Nacional del Perú.
3	Si la persona defensora lo requiere, se propone la asignación de un abogado defensor a través de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del MINJUSDH.
4	En algunos casos, ante la gravedad de los hechos, se promueve la realización de reuniones conjuntas multisectoriales con los líderes de las localidades y se solicita el otorgamiento de garantías personales.

Fuente: MINJUSDH

En principio, consideramos positiva la actuación del MINJUSDH de forma independiente a la activación o no del PAT, en un contexto en el que el otorgamiento formal de medidas de protección se encuentra detenido por la falta de aprobación de un protocolo de actuación a cargo del MININTER. En ese sentido, dado que se trata de un tipo de intervención poco visible y variable según las circunstancias, consideramos necesario que se dicten lineamientos internos con el objetivo de estandarizar estas prácticas y darle mayor predictibilidad al funcionamiento del Mecanismo Intersectorial, así como confianza a las personas defensoras beneficiarias.

## 06. Presupuesto

El artículo 4 del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS establece que la implementación del Mecanismo Intersectorial “se realiza de manera progresiva y se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”. Es decir, no se ha considerado un presupuesto específico para la implementación del Mecanismo Intersectorial. Sobre este punto, se solicitó información sobre el presupuesto actual que manejan las entidades públicas involucradas.

Según la información entregada por el MEM, “de la revisión al Presupuesto Institucional durante el periodo 2021 – 2023, no se ha destinado recursos presupuestales para la implementación del Mecanismo Intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos, ni tampoco se han recibido donaciones para tal fin”. Igualmente, el MIDAGRI comunicó que “a la fecha, no se cuenta con presupuesto para la implementación del Mecanismo Intersectorial y actualmente se está solicitando una ampliación presupuestal”. Así mismo, el MRE manifestó que “no se cuenta con un presupuesto específico para la implementación del Mecanismo Intersectorial y tampoco se ha recibido donaciones u otro tipo de apoyo de terceros para esta finalidad”.

En el caso del MININTER, la entidad señaló que “la Unidad Funcional de Presupuesto, en conjunto al Estado Mayor General de la Policía Nacional del Perú establecieron como costo aproximado para la implementación del Mecanismo Intersectorial, el monto de S/. 1,706,455.0, no obstante, actualmente no hay asignación presupuestal para el periodo 2021-2023, en tanto la implementación del Mecanismo está condicionada a la aprobación del Plan de Actividades de medidas de protección a ser implementadas por la PNP”.

Por otro lado, el MINAM manifestó que “en febrero del 2022 se aprobó el proyecto denominado: Implementar acciones para prevenir los delitos ambientales y reducir situaciones de riesgo de los defensores ambientales por la UNIDA y se asignaron S/. 620,000.00 soles de la fuente de financiamiento de Recursos Directamente Recaudados”.

Mientras tanto, el MIMP indicó que “el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA durante el periodo 2021 contó con S/. 295,157,172, durante el periodo 2022 se asignó S/. 332,666,153 y para el periodo 2023 contará con un presupuesto de S/. 310,050,186”. No obstante, el ministerio no detalló la asignación presupuestal específica para el despliegue de acciones de prevención y protección a mujeres, niñas y niños en el marco de sus actividades de defensa de derechos humanos.

También el MINJUSDH manifestó que “para el cumplimiento de la implementación del Mecanismo Internacional durante el periodo 2021 se asignó un presupuesto de S/. 124,199.10 y en el periodo 2022 se asignó el monto de S/. 166,400.00, en ambos periodos no se ha recibido donaciones u otro tipo de apoyo de terceros, así mismo para el periodo 2023 aún no se cuenta con información de asignación presupuestal”.

Finalmente, el MINCUL manifestó que “en el marco del Plan Operativo Institucional 2021, ejecutó un monto ascendente a S/. 2,200.00, así mismo durante el Plan Operativo Institucional 2022 viene ejecutando un presupuesto aproximado de S/ 70,000.00 y en el marco de lo programado en el Plan Operativo Institucional Multianual 2023-2025, durante el periodo 2023 se cuenta con un presupuesto aproximado de S/. 50,000.00”.

Así, con la información entregada por las entidades públicas involucradas en la implementación del Mecanismo Intersectorial, se elaboró el siguiente cuadro:

CUADRO 14 | PRESUPUESTO ASIGNADO POR LAS ENTIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO INTERSECTORIAL ENTRE 2021 Y 2023

Entidad	Periodo 2021		Periodo 2022		Periodo 2023		Presupuesto total (2021-2023)
	Recursos de la entidad	Donaciones	Recursos de la entidad	Donaciones	Recursos de la entidad	Donaciones	
MEM	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MIDAGRI	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MRE	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MININTER	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	Ninguno	Ninguna	-
MINAM	No especifican periodo	Ninguna	No especifican periodo	Ninguna	No especifican periodo	Ninguna	S/.620,000
MIMP	S/.295,157	Ninguna	S/.332,666	Ninguna	S/.310,050	Ninguna	S/.937,873
MINJUS	S/.124,199	Ninguna	S/.166,400	Ninguna	Ninguno	Ninguna	S/.290,599
MINCUL	S/. 2,200	Ninguna	S/.70,000	Ninguna	S/.50,000	Ninguna	S/.122,200

Elaboración propia.



### Comunidad Nativa de Sinchi Roca I (Irazola, Padre Abad, Ucayali)

Las autoridades indígenas del pueblo kakataibo han denunciado la invasión de sus territorios por el narcotráfico y la tala ilegal. En septiembre de 2021, solicitaron la activación del Procedimiento de Alerta Temprana del Mecanismo Intersectorial. El caso, con un informe de evaluación de riesgo aprobado, continúa en trámite.

El monitor territorial Herasmo García Grau, originario de la comunidad, fue asesinado en febrero de 2021. Aún no se conocen a los responsables.

## 07. Conclusiones

- Según nuestro análisis, 21 personas defensoras de derechos humanos han sido asesinadas o desaparecidas en los últimos dos años, entre abril de 2020 y abril de 2022, en la Amazonía peruana. De ese total, 19 víctimas eran indígenas. Las regiones con mayor índice de letalidad a nivel nacional son Huánuco (4), Pasco (4), Junín (4), Ucayali (3), Loreto y (3), Madre de Dios (2). Según el Mapa de Riesgos del MINJUSDH, actualizado al 31 de diciembre de 2021, las regiones amazónicas que registran mayores situaciones de riesgo para defensores indígenas son Ucayali (50), Huánuco (9), Madre de Dios (6), San Martín (4), Junín (3), Cusco (1) y Loreto (1).
- El perfil de víctima más recurrente es el del miembro de una comunidad indígena amazónica, involucrado políticamente en la defensa de derechos humanos y ambientales. La mayoría ejercía cargos de autoridad, como jefes comunales, dirigentes o monitores encargados de la supervisión y vigilancia de sus territorios. Así mismo, casi todas las víctimas indígenas estaban implicadas en conflictos sociales por disputas de naturaleza territorial, mientras que los perpetradores suelen estar vinculados a economías ilegales. Las principales fuentes de riesgo, identificadas por el MINJUSDH, corresponden a actividades como el narcotráfico, la tala y la minería ilegal. La estadística comprueba que la violencia contra pueblos indígenas es un problema grave y actual.
- En este escenario, consideramos positiva la creación del Mecanismo Intersectorial como herramienta de política para brindar protección a las personas defensoras. A nuestro juicio, se trata de una mejora sustancial —en materia de diseño— con relación al protocolo que existía anteriormente, habiéndose robustecido su fuerza legal, asignado obligaciones a sectores estratégicos como Interior y Ambiente, y simplificado la atención a personas defensoras en situación de riesgo a través del PAT. Sin embargo, el marco normativo sobre la materia aún resulta limitado y perfectible. Desde el diseño, el obstáculo más importante sigue siendo la falta de una ley específica sobre la materia, dictada por el Congreso de la República, pese a que existen dos proyectos paralizados. El actual Mecanismo Intersectorial, al haberse aprobado a través de un decreto supremo, no tiene la capacidad de vincular a órganos estatales fuera del Ejecutivo. Aunque algunas instituciones han avanzado en la aprobación de normas de carácter interno, como el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, otras simplemente desconocen el problema y están fuera de cualquier circuito de actuación. Nos referimos, en particular, al Poder Judicial y a los gobiernos subnacionales.
- El Mecanismo Intersectorial, a un año de su creación, no ha logrado convertirse en una herramienta preventiva. Existen matices en la actuación de cada uno de los sectores involucrados. Solo dos, el MINJUSDH y el MINAM, evidencian haber realizado acciones en materia de prevención. Destacamos las siguientes: la consolidación del “Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos”, la conformación de dos mesas regionales de trabajo (en Ucayali y Madre de Dios) y la creación de la UNIDA. Sin embargo, sobre la base de la información recibida, no existe evidencia de que estas acciones hayan generado resultados concretos para la prevención de ataques hacia personas defensoras. Particular atención merecen el MIDAGRI, el MINEM y el MININTER, que no muestran ningún avance. Así mismo, a pesar del mandato establecido por el Mecanismo Intersectorial, el MIMP no ha cumplido con realizar estudios sobre las situaciones de violencia contra mujeres defensoras ni, mucho menos, defensoras indígenas.
- Hasta abril de 2022, se presentaron 24 solicitudes de activación del PAT por situaciones de riesgo. De las primeras 17, solo una culminó con la emisión de una resolución viceministerial de archivo, en 12 se verificó la elaboración de un informe de evaluación de riesgo (a cargo del MINJUSDH), y en ninguna un plan de seguimiento de las medidas brindadas (a cargo de la Policía Nacional). De la información entregada por el MINJUSDH, confirmamos que en ningún caso se cumplió con los plazos señalados por la norma y tampoco con el procedimiento regular. La evidencia comprueba que el mayor ‘cuello de botella’ reside en la desidia y falta de involucramiento del MININTER.
- En este escenario, consideramos una buena práctica —aunque limitada— la estrategia de monitoreo que implementa el MINJUSDH en casos en los que no se ha solicitado la activación del PAT. Una vez más, el principal obstáculo que restringe su

efectividad es la falta de involucramiento u operatividad de otras entidades que sí cuentan con competencias específicas para brindar auxilio a las personas defensoras en emergencia, como el MINCUL, el MINAM, el MIMP o el propio MININTER. El rol coordinador del MINJUSDH, al carecer de capacidad de mando sobre otros sectores homólogos, genera que sus recomendaciones no sean vinculantes en la realidad.

- Con relación al trabajo de coordinación interinstitucional, existe una severa deficiencia en la articulación entre los diferentes sectores involucrados en el Mecanismo Intersectorial. Así lo demuestra que, en los últimos cuatro meses, entre enero y abril de 2022, se haya sostenido la misma cantidad de reuniones de coordinación que en los ocho meses anteriores. Llama la atención que solo el MINJUSDH haya participado en todas ellas, mientras que sectores como Relaciones Exteriores y Energía y Minas, en ninguna. Así mismo, instituciones como el MIDAGRI y el MIMP —directamente involucradas con los problemas estructurales que sufren los pueblos indígenas— han asistido a menos del 20 % de las reuniones, mientras que el MININTER, el MINCUL y el MINAM, a menos del 70 %.
- Además del MINJUSDH, solo dos de siete sectores han desarrollado normas internas destinadas a la atención a personas defensoras: Ambiente (en julio de 2021) y Cultura (en mayo de 2022), lo que no asegura que estas se hayan materializado en medidas tangibles de atención a las personas defensoras. Todas las demás entidades carecen de cualquier tipo de herramienta específica sobre la materia. Esta situación resulta preocupante en el caso del MININTER, que lleva más de un año sin aprobar el Protocolo de Actuación (hoy convertido en “Lineamientos de Actuación”) que es indispensable para que la Policía Nacional se haga responsable de atender situaciones concretas de personas defensoras en situación de riesgo.
- Adicionalmente, hemos identificado tres problemas específicos que dificultan la implementación efectiva del Mecanismo Intersectorial: la falta de un presupuesto propio que permita financiar los salarios del personal responsable, sus actividades en campo y las necesidades logísticas urgentes de las personas defensoras en situación de riesgo; los cambios constantes de ministros y otras autoridades clave en los sectores involucrados; y la designación de altos funcionarios públicos sin suficiente capacidad de decisión técnico-política como puntos focales de las entidades que forman parte del Mecanismo Intersectorial, delegando todas las responsabilidades en mandos medios.
- Finalmente, nuestros hallazgos evidencian que la actuación del Estado ha sido insuficiente para abordar la violencia contra personas defensoras en los pueblos indígenas de la Amazonía. En ese sentido, han abdicado de proteger su seguridad física y, mucho más aún, de atender sus problemas estructurales, empezando por la cuestión territorial de fondo en la mayoría de los casos examinados. A nuestro juicio, el Mecanismo Intersectorial es una expresión de este fenómeno y pone de relieve la existencia de un Estado fragmentado, incapaz de articular acciones consistentes entre sus diferentes niveles y sectores. La poca trascendencia en la implementación de esta herramienta se comprueba en el hecho de que los índices de ataques y asesinatos contra defensores indígenas no han cesado, lo que asegura impunidad a los grupos vinculados a economías legales e ilegales detrás de la violencia.



## Comunidad Nativa de Flor de Ucayali (Callería, Coronel Portillo, Ucayali)

Las autoridades indígenas del pueblo shipibo-konibo han denunciado la invasión de sus territorios por el narcotráfico y la tala ilegal. En julio de 2021, solicitaron la activación del Procedimiento de Alerta Temprana del Mecanismo Intersectorial. El caso, con un informe de evaluación de riesgo aprobado, continúa en trámite.



## 08. Recomendaciones

- El Congreso de la República debe aprobar los proyectos de ley que proponen crear un sistema integrado de protección a personas defensoras de derechos humanos y con especial énfasis en defensores indígenas. Para ello, se requiere que las comisiones correspondientes convoquen a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y otros colectivos de personas defensoras para incorporarlos en el debate y elaborar un dictamen favorable que sea remitido al Pleno para su aprobación final. De tal forma, el diseño de un sistema nacional de protección a personas defensoras debe incluir también al Ministerio Público, al Poder Judicial y a los gobiernos subnacionales, entre otros organismos.
- Los sectores involucrados, como política de prevención, deben identificar y enfrentar las causas estructurales que generan violencia contra los defensores indígenas, sea que provengan de economías legales o ilegales. Los hallazgos de este informe comprueban que el problema de fondo más relevante es la cuestión territorial, por lo que el MIDAGRI, el MIMP, el MINCUL y el MINAM, en coordinación y consulta con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, deben formular políticas interseccionales que sirvan al aseguramiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas sobre sus territorios. Sin ellas, la efectividad de las acciones realizadas como parte del Mecanismo Intersectorial será siempre limitada.
- Con relación al “Registro sobre situaciones de riesgo”, el MINJUSDH debe hacer accesible al público, a través de sus plataformas digitales, la información general sobre el perfil de las potenciales víctimas, perpetradores y zonas de mayor riesgo para la defensa de los derechos humanos, incluyendo la variable étnica, con estricto respeto a la confidencialidad de la información que pueda poner en riesgo a las personas defensoras. Por último, se debe considerar una actualización permanente del registro, sobre la base de las nuevas solicitudes presentadas y de los informes de evaluación de riesgo que se elaboren.
- Por otro lado, el MINJUSDH debe socializar este registro de manera especial con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, con el fin de seguir nutriéndose con información proveniente de los actores directos. Así mismo, el diálogo horizontal entre autoridades estatales y autoridades indígenas debe servir para generar espacios permanentes de diálogo y acción, que a su vez cuenten con lineamientos para la articulación entre el Mecanismo Intersectorial y los propios sistemas de autoprotección que emplean los pueblos indígenas.
- De igual forma, el MINJUSDH debe considerar la creación de nuevas mesas de trabajo regionales sobre personas defensoras en lugares como Huánuco, Amazonas y San Martín, donde la estadística indica que existen importantes niveles de violencia contra defensores indígenas. Así mismo, debe garantizarse la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas con derecho a voz y voto, y no solo congregar a las autoridades de los sistemas de justicia locales.
- Por tratarse de una buena práctica, consideramos que el MINJUSDH debe fortalecer la estrategia de monitoreo que implementa en casos en los que no se ha solicitado la activación del PAT, dotándola de lineamientos internos que permitan la estandarización de estas prácticas. Estos lineamientos, a su vez, deben definir indicadores y criterios de seguimiento y monitoreo por parte de los puntos focales de los sectores involucrados y de las propias personas defensoras. De igual manera, el modelo de estrategia de monitoreo debe ser público.
- El MINAM debe reforzar su actuación preventiva y de protección de cara a la implementación del Mecanismo Intersectorial. Organismos como la UNIDA, por su parte, deben cumplir un rol más activo en la definición e implementación de acciones concretas que sirvan para proteger la vida e integridad de los defensores indígenas. Para ello, deben empezar por habilitar un sistema de atención de casos individuales y no solo operar como una oficina dedicada únicamente a canalizar y sistematizar información sobre situaciones de riesgo. Se trata de enfrentar directamente —en representación del sector— la criminalidad ambiental, en especial tratándose de territorios indígenas o áreas naturales protegidas.
- El MININTER debe aprobar urgentemente los Lineamientos de Actuación para la implementación de las medidas de pro-

tección o medidas urgentes de protección, cuya responsabilidad corresponde a la Policía Nacional. Es preciso señalar que esta obligación está pendiente desde hace más de un año. La herramienta debe incluir un procedimiento claro de atención a personas defensoras en situación de riesgo, con especial énfasis en los defensores indígenas y sus necesidades especiales, desde una perspectiva intercultural, territorial y con equidad de género. Una primera cuestión importante es establecer plazos ágiles y reales para la elaboración de planes de actividades en todos los casos de activación del PAT, lo que incluye fijar responsabilidad administrativa funcional para quienes incumplan tales disposiciones. Un segundo aspecto consiste en definir con claridad cuáles serán las fuentes de financiamiento que harán posible la implementación de los planes de actividades, acelerando así la actuación policial en campo. Con ello, debe resolverse el obstáculo que impide actualmente al MINJUSDH dictar las resoluciones viceministeriales que otorgan medidas de protección y urgentes de protección a las personas defensoras.

- El MINCUL debe fortalecer su participación en el Mecanismo Intersectorial a través del monitoreo y seguimiento permanente a las solicitudes de activación del PAT a favor de defensores indígenas, así como a todos los demás casos potenciales de amenazas contra pueblos indígenas, sean o no reportados de manera oficial. El Viceministerio de Interculturalidad, como ente rector en materia indígena, debe asumir un rol de vocería a través de la difusión de alertas y otros pronunciamientos públicos sobre situaciones de riesgo para defensores indígenas. También debe promover y participar en espacios de diálogo con otros actores públicos y privados, así como acompañar técnica y políticamente la implementación de las medidas de protección y de urgente protección, asegurándose de que sean culturalmente pertinentes.
- Entidades como el MINEM, el MIDAGRI y el MRE deben reconsiderar los términos de su participación en el Mecanismo Intersectorial, en la medida en que carecen de un involucramiento real en el funcionamiento de esta herramienta. En el caso del sector Relaciones Exteriores, deben adecuar sus normas internas a la conceptualización de persona defensora, considerando sus características y necesidades especiales.
- Esta situación se repite peligrosamente en el caso del MIMP. El sector debe cumplir con su obligación específica de elaborar investigaciones sobre situaciones de violencia o discriminación por razones de género contra mujeres defensoras de derechos humanos, con especial énfasis en los impactos diferenciados en defensoras indígenas. Así mismo, debe acompañar la implementación de las medidas de prevención y protección para asegurarse de su perspectiva de género e interseccionalidad.
- El MIDAGRI es el caso de ausencia más trágica en el Mecanismo Intersectorial. Aunque nuestro diagnóstico identifica la cuestión territorial como la más urgente, el sector no cuenta con planes o herramientas para intervenir a favor de los defensores indígenas. Al respecto, urge que el sector lidere la implementación de acciones preventivas, a partir del cierre de la brecha de titulación de comunidades indígenas amazónicas, donde se concentra el mayor número de situaciones de riesgo. Así mismo, debe conformar y liderar una comisión multisectorial de alto nivel que resuelva los conflictos territoriales a lo largo del territorio nacional, priorizando la protección de los pueblos indígenas. Precisamente, un punto crítico en su agenda debe ser el impulso al proyecto de decreto supremo sobre anotación preventiva de territorios indígenas, así como el establecimiento de otros medios de salvaguarda, como herramienta para prevenir el tráfico ilegal de tierras.
- Finalmente, consideramos que una oportuna y acertada intervención del Estado en materia de protección a defensores indígenas debe reunir cuanto menos los siguientes elementos: a) contar con un presupuesto específico; b) ser diseñada e implementada desde abajo hacia arriba, priorizando la intervención de autoridades locales; c) designar como puntos focales a altos funcionarios públicos con mayor capacidad de decisión técnico-política; d) contar con un enfoque territorial, de género y lucha contra la criminalidad organizada; e) priorizar la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas como fuente confiable de información, en articulación con sus mecanismos de autoprotección para brindar medidas preventivas o de protección; y, f) establecer procedimientos ágiles y efectivos de atención a las personas defensoras en el marco del Mecanismo Intersectorial, fijando responsabilidad administrativa funcional en caso contrario. A nuestro juicio, implementar estas medidas iniciales puede fortalecer el cumplimiento del rol último del Estado como garante de los derechos humanos y la paz social.

# MECANISMO EN EMERGENCIA

---

Balance del primer año de funcionamiento del “Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos” en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana

---

© Instituto de Defensa Legal  
Av. Felipe Pardo y Aliaga 272, San Isidro  
[www.idl.org.pe](http://www.idl.org.pe)  
[facebook.com/ideele](https://facebook.com/ideele)  
[twitter.com/Ideele](https://twitter.com/Ideele)  
[instagram.com/institutodedefensalegal](https://instagram.com/institutodedefensalegal)

© Proética - Consejo Nacional para la Ética Pública  
(Capítulo peruano de Transparencia Internacional)  
Ca. Manco Cápac 826, Miraflores  
[www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)  
[facebook.com/ProeticaPeru](https://facebook.com/ProeticaPeru)  
[twitter.com/ProeticaPeru](https://twitter.com/ProeticaPeru)  
[instagram.com/proetica\\_peru](https://instagram.com/proetica_peru)