

Informe de la CIDH y los desafíos del Estado constitucional peruano

LACHR report and the challenges of the peruvian constitutional state

SALAZAR SOPLAPUCO, Jorge Luis(*)

SUMARIO: I. Introducción II. Antecedentes. III. Fracaso del golpe de Estado. IV. CIDH órgano de la OEA y del Sistema Interamericano de Protección a los DDHH. V. Convención Americana y la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos VI. Informe CIDH sobre situación en Perú. VII. Desafíos del Estado peruano y el Informe de la CIDH. VIII. Conclusiones. IX. Referencias.

Resumen: El Informe de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos sobre los sucesos ocurridos en Perú tras la vacancia del presidente Pedro Castillo con las movilizaciones, sobre todo de la población del sur y la actuación de las Fuerzas Armadas y policiales, marca un tremendo desafío para el Estado peruano, en cuanto es Estado constitucional de derecho, basado en la democracia como orden político y social y en el respeto a los órganos internacionales

(*) Abogado por la Universidad Nacional de Trujillo. Magíster en Derecho Público por la Universidad de Bruselas Bélgica. Doctor en Derecho por la UPAO. Doctorando en la Universidad Carlos III, España. Docente de pre- y posgrado en la Universidad Nacional de Cajamarca. Director de la Unidad de Posgrado de Derecho de la UNC. Director de la Revista de Investigación Jurídica, *Quastio Iuris*. Correo electrónico: jsalazars@unc.edu.pe

de los cuales es parte. Ese desafío involucra decisiones políticas internas, con relación al mejoramiento del sistema político democrático, el restablecimiento de diálogo político y social y una política estatal de clara lucha contra la impunidad, además de la convivencia que se pueda originar a partir de la negativa de investigar y sancionar a los trasgresores de los derechos humanos. Por otro lado, el Informe del CIDH abre la discusión sobre la posibilidad de que la mandataria o funcionarios del máximo rango civil y militar puedan ser investigados, procesados y sancionados por órganos internacionales de protección los derechos humanos. En suma, el propósito del presente artículo consiste en sentar las bases para, desde el constitucionalismo de los derechos humanos, enfrentar satisfactoriamente estos desafíos planteados por el Informe el CIDH.

Palabras clave: derechos humanos, democracia, violaciones a derechos humanos, impunidad, responsabilidad internacional

Abstrac: *The Report of the Inter-American Commission on Human Rights on the events that occurred in Peru after the vacancy of President Pedro Castillo and the mobilizations especially of the population of the south and the actions of the armed forces and police, mark a tremendous challenge for the Peruvian state, as a Constitutional State of Law, based on democracy as a political and social order and that of international bodies is of which the Peruvian State is a part. This challenge involves internal political decisions regarding the improvement of the democratic political system, the establishment of a political and social dialogue procedure and a State policy of clear fight against impunity and the collusion that may be established as a result of the refusal to investigate and punish human rights violators. On the other hand, it opens the discussion on the possibility that certain leaders or officials of the highest civilian military rank can be investigated, tried and sanctioned by international human rights bodies. This article deals with this political, constitutional and international issue, whose purpose is to lay the foundations so that from the constitutionalism of human rights it can face these challenges posed by the IACHR.*

Key words: *human rights, democracy, human rights violations, impunity, international responsibility*

I. Introducción

El Perú está inmerso, desde hace varios años, en una aguda incertidumbre política-constitucional. La crisis de representación y los graves hechos de corrupción de la clase política y empresarial han originado una muy seria ingobernabilidad y deslegitimidad del aparato estatal. Una manifestación de

esta situación fue el intento de golpe de Estado que realizó el expresidente Pedro Castillo ante la permanente obstrucción e impedimento de la gobernanza efectuada por los perdedores de las elecciones generales, pero también por los propios errores y limitaciones del expresidente y su partido político.

Ante la vacancia de Castillo de la presidencia por el intento de golpe de Estado, miles de peruanos, sobre todo del sur andino, se movilaron en las calles. Más de 400 protestas fueron registradas, las mismas que alcanzaron a Lima y en menor medida al norte del país. Como consecuencia, pusieron en riesgo la viabilidad del Gobierno de Dina Boluarte y la propia existencia del Congreso de la República.

La respuesta del Gobierno fue la utilización de las fuerzas policiales y armadas para reestablecer el orden y asegurar su permanencia en el poder del Estado. La dura represión contra la población movilizada causó decenas de muertes, cientos de detenciones, así como heridos e intervenciones en universidades; asimismo, llevo a diversas organizaciones internacionales de derechos humanos y a diferentes gobiernos miembros de la OEA y a diversos países europeos a pronunciarse invocando el alto a la grave represión contra la población.

En esas circunstancias, interviene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), órgano de la OEA y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En cumplimiento de su mandato, la CIDH visita Perú, específicamente a las localidades donde hubo masiva represión a la protesta social. Por consiguiente, entrevistaron a las autoridades y líderes locales, además de a los representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial, Defensoría del Pueblo y otros. Como resultado, emite, previa consideración de la opinión del Gobierno peruano, su informe, denominado «Situación de los Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales». En dicho informe, reconoce que hubo graves violaciones a los derechos humanos, por lo que anexa, como prueba de ello, un listado de 57 fallecidos y cientos de heridos, por el uso arbitrario y abusivo de las fuerzas del orden, y—lo que es más grave—, en un clima de grave estigmatización racista y discriminatoria contra las poblaciones que ejercitaban su derecho a la protesta.

En este breve artículo, nos centraremos en analizar tres situaciones: la CIDH como parte del sistema regional de derechos humanos, las conclusiones y recomendaciones del Informe y, finalmente, los desafíos que el Perú ha asumido a raíz del Informe de la CIDH.

II. Antecedentes

El proceso electoral para elegir al presidente de la República del Perú, periodo 2021-2026, tuvo como ganador, en segunda vuelta, al profesor Pedro Castillo Terrones del partido político Perú Libre, frente a la Sra. Keiko Fujimori de Fuerza Popular. El electo presidente representaba a un partido de ideología de izquierda y ganó proponiendo al país cambios de trascendencia, como la convocatoria a una asamblea constituyente para elaborar una nueva constitución, resolver los problemas de desigualdades sociales, entre otros.

Si bien el triunfo de Castillo fue por una mínima diferencia, el Jurado Nacional de Elecciones y los observadores internacionales que participaron como veedores en el proceso de votación reconocieron el triunfo electoral de Pedro Castillo como presidente y a la Sra. Dina Boluarte como vicepresidenta del Perú.

Sin embargo, a partir de las primeras emisiones de los resultados, se inició una estrategia confrontacional de oposición dura y constante al triunfo electoral de Castillo. Principalmente, fue la acusación de fraude electoral y desconocimiento del resultado electoral. En consecuencia, se procedió a impugnar los resultados de cientos de mesas de sufragio, así como a denunciar al propio Jurado Nacional de Elecciones por parte del partido perdedor, en alianza con los otros partidos políticos y un sector de la prensa. Incluso sendas comisiones de estos sectores de oposición viajaron a EE. UU. y a Europa para visitar parlamentos y exigir la intervención de organismos internacionales para que se anulen las elecciones por ser fraudulentas. A pesar de esa oposición y campaña nacional e internacional, los ganadores juramentaron el 28 de julio de 2021 en el recinto del Congreso, como presidente y vicepresidenta de la República del Perú.

Desde la toma del mando del Poder Ejecutivo, el 28 de julio 2021 a diciembre de 2022, la oposición, contando con la mayoría en el Congreso y en colaboración con gran parte de la prensa tradicional, medios televisivos, radiales y escritos, inició una estrategia de obstrucción férrea y permanente contra el Poder Ejecutivo. No solo prosiguieron con la estrategia de señalar la nulidad de las elecciones por fraudulentas, sino que se dedicaron a interpelar, pedir renuncias y censurar a ministros y funcionarios que el presidente designaba como parte de su gabinete, y, finalmente, iniciaron una campaña abierta presentando la vacancia del propio presidente por «incapacidad moral permanente», invocando el artículo 113 de la Constitución Política.

Por otro lado, diariamente se sembró, en la opinión pública, una imagen de Pedro Castillo y su equipo de Gobierno con un contenido cargado de racismo y discriminación, por sus orígenes sociales del presidente. Así, lo llamaron «burro» o «serrano ignorante». Asimismo, se manifestó un acoso permanente hacia él, incluso contra su familia (padres, hijos del presidente). La prensa opositora llegó a ingresar a las viviendas de él y sus padres, en los distritos de Chota, provincia de Cajamarca, de donde procede la familia. También se llegó a la ridiculez de denunciar la construcción de helipuerto exclusivo para la familia presidencial.

Fue una fase de desprestigio y de clara destrucción de la gobernabilidad. El Congreso, en la práctica, se convirtió en el primer poder del Estado, debido a que asumió un modelo político no previsto en la propia Constitución, pues disponía quien sería aceptado como ministro o como alto funcionario del Gobierno entrante. Esta tergiversación del rol del Congreso se fue incrementado con la designación de la nueva fiscal de la nación, la cual entró al juego de la obstrucción y destrucción de la gobernabilidad con las investigaciones y acusaciones constantes contra el presidente de la República. Quedará en la historia peruana el acoso político, la irrita denuncia contra el presidente que hicieron por traición a la patria, por emitir una opinión.

Los errores del presidente de la República eran evidentes. Su experiencia como dirigente sindical del magisterio no le bastó para sortear el combate político de desprestigio y obstrucción a su gobierno. Baste como muestra la designación como ministros o altos funcionarios a personajes con serios cuestionamientos (investigados, procesados o inexpertos en la gestión pública), sus mensajes oficiales, que eran propuestas de gobierno incoherentes con aquellas con las que ganó, el paso de asamblea constituyente a reformas parciales de la Constitución o su involucramiento en actos de corrupción de su personal cercanos (secretario de palacio). Sin embargo, a pesar de estas limitaciones y errores, el profesor Castillo recibió el apoyo de los electores rurales y andinos del país, que lo veían como a su legítimo representante. No hay que olvidar que en varios departamentos del sur del país (Puno, Cuzco y Ayacucho) su triunfo electoral alcanzó el 80 %.

Cuando se entraba a los últimos meses del año 2022, noviembre y diciembre, la campaña contra el presidente fue feroz. El objetivo era vacarlo, bajo cualquier pretexto, incluso si ello costara un río de sangre, tal como admitió un congresista. La denuncia y acusación del Ministerio Público contra el presidente fue delirante. Ya habían fracasado en dos intentos de

vacarlo, por falta de mayoría de votos, pues conforme a la Constitución y el reglamento del congreso para vacarlo se requerían 84 votos. Y se preparaba un tercer pedido de vacancia que, en el contexto en que fue planteado, evaluaba la posibilidad de que esta vez sí resultaría.

III. Fracaso de golpe de Estado

El martes 7 de diciembre de 2023, en un mensaje a la nación, horas antes de que iniciara el debate congresal para votar su vacancia, el presidente de la República Pedro Castillo dispone «la disolución del Congreso, la reorganización del Poder Judicial, del Ministerio Público y de otros organismos, la intervención de las Fuerzas Armadas y Policiales, y la promesa de convocar a nuevas elecciones y a una asamblea constituyente». Este mensaje transgredía la Constitución, violaba abiertamente el sistema democrático y convertía a Pedro Castillo en un presidente golpista, ilegal e inconstitucional.

La reacción de las Fuerzas Armadas fue determinante; ellas desobedecieron al presidente. El Congreso se reunió de emergencia y en una acción desordenada y transgrediendo su propio reglamento vacaron al presidente y lo sustituyeron por la vicepresidenta, Sra. Dina Boluarte. Lo que es paradójico, y hasta anecdótico para la historia política del Perú, es que a la 01:45 de la tarde, tras constatar el fracaso de su golpe de Estado y de la disolución del congreso, cuando Pedro Castillo sale del Palacio de Gobierno y se dirige supuestamente a una embajada para pedir asilo político, antes de que fuera vacado por el Congreso, es detenido por su propia guardia de seguridad y llevado a la Prefectura de Lima. Desde ese entonces, sigue detenido y ahora bajo prisión preventiva, por haber cometido el delito de rebelión.

Aquel día en que Pedro Castillo anuncia la inconstitucional disolución del Congreso, se iba a votar en el Congreso la tercera moción de censura y vacancia presidencial invocando el artículo 113.2 de la Constitución, es decir, por «incapacidad moral permanente». Esta moción de vacancia se sometía al procedimiento establecido en el reglamento del Congreso, que estipula la votación previa del Congreso para admitir a debate los cargos, la posibilidad de que el presidente ejerza su derecho a la defensa y la votación final que requiere 76 votos para que proceda la vacancia. No obstante, para vacarlo bajo el supuesto de «incapacidad moral permanente» —pero sobre la base de otras circunstancias, esto es, intento de golpe de Estado— requería de otro número de votantes afirmativos, según el artículo 89-A del reglamento del Congreso.

IV. CIDH órgano de la OEA y del SIDH

La Organización de los Estados Americanos (en adelante, OEA) es una organización internacional de carácter regional, creada en 1948 en la 9.^{na} Conferencia Internacional de los Estados del continente americano celebrada en Bogotá, Colombia, la que es considerada «el más importante evento en la historia de las relaciones americanas» (Inter American Institute of international legal studies, 1966, p. 15).

En esta conferencia se suscribió y luego los Estados ratificaron el tratado internacional, denominado la Carta OEA, y los lineamientos que dan lugar al sistema regional de protección de los derechos humanos en nuestro continente. Es bajo el amparo de la OEA que se proclama la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y en 1959 y se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como uno de los principales órganos de la OEA.

La Carta de la OEA, en diversas cláusulas, establece la promoción del pleno respeto a los derechos humanos. Por ejemplo, en su parte introductoria, se lee:

Fundando las relaciones americanas de los estados en el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Posteriormente, en los principios que gobiernan la OEA, artículo 3.1 de la carta se menciona:

Artículo 3.1

1) Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

Como se ha mencionado, la Carta de OEA crea a la CIDH como uno de sus órganos principales, la misma que tiene como competencia promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y servir como órgano consultivo de la OEA en dicha materia. Así, en el Capítulo VIII de la Carta, «De los órganos de la OEA», artículo 53 se establece:

Artículo 53

La Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

- a) La Asamblea General;
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) Los Consejos;
- d) El Comité Jurídico Interamericano;
- e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- f) La Secretaría General;
- g) Las Conferencias Especializadas, y
- h) Los Organismos Especializados.

Asimismo, la Carta de la OEA también establece las funciones y competencias de la CIDH. Así, en el Capítulo XV, artículo 106, señala:

Artículo 106

Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.

Posteriormente, la CIDH pasa integrar los dos órganos conformantes del sistema de protección de los derechos humanos en aplicación de la Convención Inter Americana de Derechos Humanos, llamado Pacto de San José, que entra en vigencia en julio de 1978.

La CIDH, por tanto, tiene un estatus jurídico internacional muy especial. Por un lado, es un órgano central de la OEA, creada en 1959, que vigila las obligaciones de los Estados miembros y el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, en virtud del artículo 106 de la Carta de la OEA; y, por otro lado, es conjuntamente con la Corte Interamericana de Derechos Humanos el órgano de verificación de las obligaciones convencionales contraídas en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, instalada en 1979. Este dato es muy importante para comprender el impacto en el ámbito internacional que tendría para el Perú el pretender renunciar (técnicamente denunciar) al Pacto de San

José para salirse de la competencia de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al ser un órgano principal y autónomo de la OEA, la CIDH es competente para la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está constituida por siete (7) miembros independientes que se desempeñan en forma personal y tiene su sede en Washington D.C., capital de Estados Unidos.

La CIDH realiza su trabajo de promoción y protección de los derechos humanos en el continente con base en tres áreas de trabajo:

- a) Sistema de petición individual.
- b) Monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros.
- c) Atención a líneas temáticas prioritarias.

El monitoreo de la situación de los derechos humanos en la región se desprende del artículo 106 de la Carta de la OEA, en virtud de la cual la función principal de la CIDH es «promover la observancia y la defensa de los derechos humanos». Este mandato también está previsto en el artículo 41, incisos a, b, c, y d, de la Convención Americana de Derechos Humanos que, a su vez, está recogido en el artículo 18, incisos a, b, c, y d, del reglamento de la CIDH.

En ejercicio de esta facultad, la CIDH realiza visitas a los lugares, países, regiones o localidades en donde se estén verificando violaciones a los derechos humanos. Esta facultad está prevista en el reglamento de la CIDH, en particular, en sus artículos 53 al 57 (Observaciones in loco), en el Capítulo VI (audiencias de países), y en los artículos 59 y 60, informe anual e informes sobre la situación de los derechos humanos de un Estado determinado.

V. Convención Americana y la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención o Pacto de San José) fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978, de conformidad con el artículo 74.2 del propio Pacto. Perú es vinculado a dicha convención desde el año 1978, cuando fue aprobada por Decreto Ley N.º 2231 el 11 de julio de 1978 ratificada el 28 de julio del mismo año.

Aquí un brevísimo apunte. Resulta paradójico —como lo son tantos hechos históricos en el Perú— que la Convención fuera ratificada por una de las más agresivas dictaduras militares que ha tenido el país, más aún en medio de protestas sociales que culminaron con el paro nacional del 19 de julio de 1979, que obligó a la dictadura de Morales Bermúdez a convocar a una constituyente (la de 1979) y luego a elecciones generales. Asimismo, no cabe duda de que quedará registrada en la historia peruana la vocación de los congresistas de Acción Popular, de Fuerza Popular, del fujimorismo, de Avanza País, y de otros supuestamente partidos democráticos, de pretender salirse de la Convención Americana, es decir, de iniciar un proceso de denuncia. La Convención Americana sobre Derechos Humanos ha tenido vigencia en Perú durante cuarenta cinco años (1978-2023).

No voy a detenerme a analizar sistemáticamente la Convención, solo indicaré que, en la opinión de varios juristas —opinión que comparto—, la prescripción central, primordial y angular que convierte a la Convención en un tratado vinculante y obligatorio y aplicable en todas las esferas del ámbito jurídico de los Estados partes, incluyendo el aparato legislativo, judicial administrativo y militar, es el artículo 1 de la Convención, que prescribe:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a **respetar** los derechos y libertades reconocidos en ella y a **garantizar** su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, **sin discriminación alguna** por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano [énfasis agregado].

Este artículo plantea tres conceptos fundamentales para verificar la aplicación de la Convención y evaluar el ejercicio de los derechos humanos en los países partes de la Convención: «respetar», «garantizar» y «sin discriminación alguna». Términos que se pasaran brevemente a comentar.

Desde el primer caso que resolvió la Corte Interamericana en 1988, y en sus casi cincuenta años de existencia, ha sido invariable en su jurisprudencia con respecto a este artículo convencional. En la sentencia del caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, la Corte estableció que el artículo 1.1. de la Convención Interamericana es determinante para atribuirle a un Es-

tado la violación a los derechos contenidos en la Convención, pues todos los Estados partes se han comprometido a «respetar y garantizar sin discriminación alguna», los derechos y libertades establecidos en la Convención.

De acuerdo con Gross (1991), respetar los derechos y libertades supone la «obligación del Estado y de todos sus agentes, cualquiera que sea su carácter o condición, de no violar, directa ni indirectamente, por acciones u omisiones, los derechos y libertades reconocidos en la Convención» (p. 65). El mismo autor señala que «garantizar» supone la obligación de todos los Estados parte de organizar toda la estructura y aparato del Estado (administrativa, legislativa, judicial, militar, policial, etc.), incluyendo políticas preventivas para asegurar el ejercicio de los derechos y libertades consagradas en la Convención.

Además, lo que es trascendente con relación al Informe de la CIDH en el caso de Perú, es que estamos comentando la prescripción adicional del artículo 1 de la Convención, la llamada «Cláusula de no Discriminación», es decir, la que prescribe que las personas deben ejercitar y gozar de los derechos y libertades establecidas en la Convención «sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social» (art.1.2 de la Convención).

Esta prescripción convencional es trascendente para entender los resultados del Informe del CIDH en el caso peruano, respecto a la verificación de las decisiones del Gobierno y el comportamiento de las fuerzas policiales y militares, así como de la mayoría de la prensa peruana y de los voceros políticos de los partidos en el Congreso, de calificar a los protestantes, sobre todo a los del sur del país, como «serranos» «vándalos» o «terrucos», puesto que a su vez se trata de normalizar un clima de discriminación racial, además de valorar o no la protección y garantía de sus derechos en torno a estas calificaciones discriminatorias.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los últimos años se ha pronunciado y establecido como responsabilidad de los gobiernos las graves violaciones de los derechos y libertades convencionales en un contexto de discriminación social y estatal. Así lo ha establecido en los casos *Apitz Barbera vs. Venezuela* (2008), el caso *González y Otras vs. México* (2009), caso *Comunidad Indígena Xakmok Kásek vs. Paraguay* (2010). Estas son fuentes jurisprudenciales fundamentales para comprender cuales podrían ser los efectos del Informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en Perú, en el contexto de las protestas sociales.

VI. Informe CIDH sobre situación en el Perú

El 3 de mayo del presente año, la CIDH publicó su Informe *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Informe que contiene 112 páginas, incluyendo conclusiones y anexos.

La CIDH realizó dos visitas al Perú en el marco de sus competencias, indicadas líneas arriba. La primera fue de preparación y se realizó en diciembre de 2022; la siguiente en enero de 2023. La comisión, en cumplimiento de su mandato en este periodo de trabajo de visita, compiló información a través de reuniones no solo con organizaciones de la sociedad civil y con instituciones del Estado, sino también con organizaciones de víctimas, gremios laborales y de estudiantes, entre otros.

El primer borrador de este informe fue compartido con el Gobierno peruano para que pueda ofrecer observaciones, aclaraciones sobre la información que ahí está contenida. Al analizar dicho informe, se aprecia información que ha sido brindada por el propio Estado peruano y que ha servido para que la CIDH arribe a conclusiones y recomendaciones objetivas

6.1. ¿Qué dice el Informe?

El Informe de la CIDH está dividido en nueve partes. Este breve artículo se centra en los acápite IV, V y VI, sobre la crisis institucional, la protesta social, las presuntas violaciones de derechos humanos, y conclusiones y recomendaciones, respectivamente.

El informe señala que el Perú, se encuentra —al menos desde el 2016— en una crisis política, que se configura en una constante pugna entre los poderes del Estado. Ciertamente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y en medio de ellos, el Poder Judicial, que en varios momentos de la historia peruana ha sido samaqueado o intervenido a favor de uno u el otro poder.

El Informe señala que, a raíz de la vacancia de Pedro Castillo, se generó una ola de protestas, ubicadas mayormente en el centro y sur del país. Frente a esas protestas, se cometieron graves vulneraciones o violaciones a los derechos humanos, cometidos por las fuerzas del orden policiales o militares. La CIDH, con base a su investigación in situ, con declaraciones de testigos y víctimas, ha concluido que se han cometido más de 70 muertes y cientos de heridos. También reconoce que estas vulneraciones a los derechos humanos se han producido como parte de actos vandálicos y

excesos de violencia que han tenido lugar durante las protestas y que son de titularidad o responsabilidad de agentes particulares.

Si revisamos el Informe de la CIDH, advertimos que, según las investigaciones, se pueden establecer zonas o regiones donde se empleó el uso excesivo de la violencia con mayor intensidad. La incidencia de la violencia como el número de víctimas o de personas heridas, fallecidas, entre otros, tiene mayor preponderancia en algunas ciudades del sur del país que tienen una fuerte identidad étnica o indígena, como Ayacucho, Cuzco y Puno. En ese sentido, la CIDH recomienda que cualquier investigación que inicie el Estado debe tener un enfoque étnico, un enfoque regional.

El Informe de la CIDH resalta que el hecho de que existiría impunidad por las muertes en las protestas, lo cual transmite el mensaje de que la vida del «serrano», del «terrucos», del «cholo» o del «indio» no tiene un valor. Y si no tiene un valor, pues no hay a quién pedirle rendición de cuentas.

El Informe del CIDH plantea conclusiones contundentes sobre la situación y trasgresiones a los derechos humanos tales como brevemente:

- a. Las protestas sociales que comenzaron el 7 de diciembre de 2022 expresan demandas políticas explícitas y coyunturales como adelanto de elecciones y convocatoria a asamblea constituyente. Al lado de ellas, hay justas reivindicaciones de las comunidades campesinas y pueblos indígenas por igualdad y por la valoración de sus derechos culturales y territoriales
- b. Del 7 de diciembre 2022 al 23 de enero 2023, miles de personas se movilizaron, habiéndose registrado más de 477 manifestaciones.
- c. En las regiones de Lima, Ica, Arequipa y Cuzco la respuesta del Estado se caracterizó por el uso desproporcionado, indiscriminado y letal de la fuerza. Originando el alto número de personas fallecidas y heridas con lesiones por impacto de armas de fuego incluyendo perdigones.
- d. En Ayacucho se registraron graves violaciones de derechos humanos que deben ser investigados con debida diligencia y con un enfoque étnico-racial.
- e. En Juliaca se verificó el uso excesivo e indiscriminado de la fuerza por parte del Estado con resultado de graves violaciones de derechos humanos en contra de los participantes de las protestas y terceras personas.

- f. Se constató una fuerte estigmatización por factores étnicos-raciales y regionales, mediante mensajes que aluden a las personas indígenas y campesinas como «terroristas», «terrucos», «senderistas, cholos o indios, entre otras formas despectivas.
- g. Las graves violaciones de derechos humanos reportados en el Informe deben ser investigados diligentemente, deben ser juzgados en el plazo razonable y las víctimas deben ser reparadas en forma integral.

El informe constata gravísimas violaciones a los derechos humanos y, por tanto, podría configurar incumplimiento de las obligaciones del Perú frente al cumplimiento de la Convención Americana de Derechos Humanos, en particular el establecido en el artículo 1 de la mencionada convención.

Asimismo, el Informe de la CIDH plantea al Estado peruano una serie de recomendaciones, en congruencia con los hallazgos y la constatación de estas graves violaciones. Recomendaciones que van desde garantizar la participación de los pueblos indígenas y comunidades campesinas en las decisiones de interés nacional; asegurar que el uso de la fuerza por agentes estatales se ajuste a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; asegurar la reparación integral de las víctimas de violaciones de derechos humanos; investigar y sancionar a los violadores de los derechos humanos, incluyendo mayor presupuesto para el Ministerio Público y Poder Judicial para lograr ese propósito; recomendar que el Estado se abstenga de adoptar reformas legislativas o constitucionales que debiliten la autonomía e independencia del Sistema Nacional Electoral o del Poder Judicial; proteger a los periodistas, entre otras.

El CIDH ha sistematizado las 36 recomendaciones en diferentes rubros: diálogo y superación de la crisis; seguridad ciudadana; reparación y atención a víctimas de violaciones de derechos humanos; lucha contra la impunidad; institucionalidad democrática; libertad de expresión, reunión y asociación, y otras.

VII. Desafíos del Estado peruano y el Informe de la CIDH

En este contexto nacional de grave incertidumbre político-constitucional que se ha descrito, el Informe de la CIDH plantea una serie de retos fundamentales para fortalecer el Estado constitucional de derecho en Perú, puesto que, en caso contrario, el deterioro institucional y de la democracia sería irreversible.

El Informe del CIDH es una oportunidad para generar el debate por reconstruir el pacto social constitucional, sobre la base de una reforma del sistema político y la defensa del republicanismo constitucional y democrático, esto es, mediante la introducción de reformas constitucionales y legales que permitan consolidar el Estado constitucional, así como promover los derechos sociales constitucionales y sus garantías. En ese sentido, urge establecer la bicameralidad y quebrar el monopolio del poder que se viene cimentando en el Congreso con graves vicios de autoritarismo, exclusión, abuso y corrupción.

Cabe agregar que también es necesario identificar formas de mejorar la representación política de los sectores rurales, sobre todo de los pueblos originarios del ande y de la selva peruana y terminar con la grave incertidumbre política que genera la ambigüedad en el uso de la «vacancia por incapacidad moral permanente» y la disolución del Congreso.

El Estado debe elaborar políticas públicas para resolver la grave crisis de discriminación social y cultural que sufren los peruanos, sobre todo aquellos provenientes de la sierra, norte, sur y oriente.

Una vez publicado el Informe, conforme al art. 60 de su reglamento, la CIDH los transmitirá por intermedio de la Secretaría General a los Estados miembros y a la Asamblea General de la OEA, que se realizará en noviembre y diciembre 2023. Este momento es crucial para que el Perú ratifique su respeto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a sus compromisos internacionales como miembro fundador de la OEA. Asimismo, es decisivo para el país, pues hay sectores autoritarios que buscan salirse de la competencia del CIDH y de la Corte Interamericana, sin tomar en cuenta que ello también significaría salirse de la OEA y convertirse en un Estado aislado, paria del derecho internacional.

El Informe de la CIDH puede permitir que se consolide los sistemas de justicia en derechos humanos, siempre y cuando el Ministerio Público y el Poder Judicial doten de los recursos y manifiesten la voluntad institucional de hacer justicia frente a las graves violaciones de derechos humanos que ha verificado la CIDH.

Ahora bien, si no se implementan las recomendaciones y el Perú no investiga, es decir, continúa con afectaciones a la institucionalidad democrática, no protege a los periodistas, no protege o no implementa medidas serias para luchar contra la impunidad, estaríamos en un escenario de incumplimiento de sus obligaciones internacionales. Eso, como se dijo, puede conllevar a responsabilidades internacionales.

Otro de los desafíos es que cualquier víctima de las violaciones de los derechos humanos identificados en el Informe del CIDH, agotadas la vía interna, podría acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese caso, el Informe sería un medio probatorio más para demostrar la grave violación de los derechos humanos producidos en el Perú y la responsabilidad del Gobierno peruano, y en particular de los victimarios.

Además, otro de los probables efectos del Informe de la CIDH, en caso el Perú no cumpla con las recomendaciones, es que podría acusar el incumplimiento de las autoridades de sus obligaciones contraídas por los tratados internacionales en materia de derechos humanos. En ese sentido, cabría una probable denuncia ante la Corte Penal Internacional. Se debe señalar que el Estatuto de Roma establece la Corte Penal Internacional, de la cual el Perú está bajo su jurisdicción, puesto que el Perú ratificó el Tratado Internacional de su creación y funcionamiento (ratificado el 10 de noviembre de 2001). Asimismo, el Informe se podría utilizar como medio de prueba fundamental para una denuncia penal internacional contra la presidenta de la República y los altos funcionarios; por ejemplo, al verificar que se han cumplido con las condiciones de admisibilidad (art. 17 del Estatuto de la Corte), la Corte podría evaluar su competencia para investigar y sancionar estos delitos. De esta manera, los graves hechos que ha verificado la CIDH podrían configurarse como delitos de genocidio y lesa humanidad, reconocidos en el Título XIV-A del Código Penal peruano (genocidio art. 319; desaparición forzada, art. 320; tortura, art. 321; discriminación, art. 232). En este panorama de denuncia internacional, la responsabilidad penal podría ser compartida entre la presidenta de la República y sus altos funcionarios civiles y militares, es decir, entre quienes coordinaron y dispusieron la represión contra la población causando las muertes y heridos.

El camino para declarar o determinar esta responsabilidad internacional del Estado peruano pasa por iniciar procesos ante el Sistema Interamericano, agotada la vía nacional previa. Y es cierto que esto puede tomar algo de tiempo, pero no es imposible.

Las víctimas de los sucesos violatorios podrían exigir al Estado peruano las reparaciones correspondientes. Precisamente, el Informe del CIDH es un medio probatorio fundamental, en virtud del principio de convencionalidad consagrado en la 4.^a Disposición Final de la Constitución, que establece que los derechos se interpretan conforme a los tratados y pactos sobre la materia, de los cuales el Perú es parte.

Es importante decir que esto funciona tanto para afectaciones cometidas por fuerzas del orden como sí para afectaciones cometidas por particulares contra particulares. En otras palabras, si no hay una investigación por parte del Estado, también de esos actos, o de esas vulneraciones que han terminado afectando a personas que no participaban de las manifestaciones, puede iniciarse un proceso en el Sistema Interamericano, por el incumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar a quienes corresponda (art. 1.1 de la Convención).

VIII. Conclusiones

- a. La CIDH, en ejercicio de sus competencias establecidas en la Carta de la OEA y en el Pacto de San José, realizó una visita in loco en Perú para constatar la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas a raíz de la vacancia del presidente Pedro Castillo.
- b. El informe emitido por la CIDH hace constatación de graves violaciones de derechos humanos sobre los protestantes y las personas particulares, lo que ha originado muertes, heridos y cientos de detenciones, además de periodistas golpeados y amenazados.
- c. El informe de la CIDH puede devenir en una oportunidad para que el Gobierno peruano reconstruya el estado de confianza ciudadana y el trabajo por consolidar el Estado constitucional de derecho, convocando a un diálogo nacional y a un nuevo pacto social.
- d. El incumplimiento de las recomendaciones del informe de la CIDH podría configurar violación al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por tanto, el Estado peruano podría ser sancionado por la OEA y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- e. El informe de la CIDH se podría utilizar como medio de prueba, en los procesos que se aperturen, para exigir investigación y sanción a los violadores de derechos humanos, casos que podrían ir ante la Corte de San José.
- f. El informe de la CIDH podría ser considerado medio de prueba clave, siempre que la responsabilidad penal internacional, por los graves hechos, sea atribuible a la mandataria actual y su gabinete.

IX. Referencias

- CIDH – OEA. (2023). *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/informe-situacionddhh-peru.pdf>.
- Gross Espiel, H. (1991). *Convención Americana y al Comisión Europea de Derechos Humanos. Análisis Comparativo*. Editorial Jurídica
- Salazar Soplapuco, J. L. (1993) *A comparison between The European Court and the Interamerican Court of Human Rigths*, Vrije Universiteit Brussel. Faculty of Law
- Inter American Institute Of Internacional Legal Studies. (1966). *The inter American system its development and strengtheing*,

JURISPRUDENCIA

- Sentencias de la Corte Interamericana de DDHH:
- Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1988).
- Casos Apitz Barbera vs. Venezuela (2008).
- Caso Gonzáles y otras vs. México (2009).
- Caso Comunidad Xakmok Kásek vs. Paraguay (2010).

TRATADOS Y LEGISLACIÓN NACIONAL

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Estatuto de Roma, Corte Penal Internacional.
- Constitución Política del Perú 1993.
- Código Penal.