

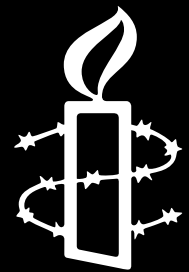
AMNISTÍA
INTERNACIONAL



PERÚ: EL AUTORITARISMO AVANZA

SOMOS AMNISTÍA INTERNACIONAL

Somos un movimiento global integrado por más de 11 millones de personas en más de 150 países y territorios, que actúan para poner fin a los abusos contra los derechos humanos.





Dina Boluarte comienza su último año en la Presidencia de la República este 28 de julio de 2025.

La presidenta, que asumió el cargo tras la crisis política y social agudizada con la destitución y detención de Pedro Castillo en diciembre de 2022¹, inició su mandato con la muerte de 50 personas como resultado de la represión durante las protestas ocurridas entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, hechos que continúan en investigación.

La ausencia de avances en las investigaciones y la promulgación de normas que consolidan la impunidad han exacerbado la erosión de los derechos humanos. La información recopilada y analizada por Amnistía

Internacional evidencia cómo las políticas del Estado peruano en los últimos dos años y medio, incluyendo la criminalización de la protesta, la restricción de la libertad de prensa y el control sobre las organizaciones de la sociedad civil, han reducido el espacio cívico y reflejan un incremento de prácticas autoritarias.

A la par, el país se prepara para un 2026 electoral, en el que deberá elegir, primero, la presidencia de la República y a quienes integrarán la Cámara de Diputados y del Senado; y luego a las autoridades regionales y locales. En este contexto, es necesario que las personas candidatas pongan en el centro los derechos humanos, promoviendo la libertad de expresión, de asociación y reunión, y rechazando los mensajes de odio.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR CIERRE DEL ESPACIO CÍVICO?

El espacio cívico es el entorno propicio para que las personas, y las organizaciones de sociedad civil en general, puedan ejercer sus derechos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de participación y la libertad de asociación, para así organizarse y participar en asuntos públicos. Cuando hablamos de que sea propicio, nos referimos a que debe darse sin interferencia indebida del Estado u otros actores, permitiendo que las personas participen activamente de la vida pública, debatan, protesten, se organicen y expresen.²

Un espacio cívico saludable permite que todas las personas, ya sea que formen parte de organizaciones o medios de comunicación, o inclusive de manera individual, puedan interactuar con el Estado y el resto de la sociedad civil en un ambiente de respeto por los derechos humanos, expresando su descontento u apoyo de manera libre y segura.³

En oposición a ello, el cierre del espacio cívico ocurre cuando se limitan o reprimen el ejercicio de derechos como la libertad de expresión, la libertad de reunión o la libertad de asociación. Las primeras señales de este proceso pueden ser sutiles, pero gradualmente pueden llevar a una erosión significativa de los derechos humanos y sus marcos de protección.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos identifica varias estrategias mediante las cuales las autoridades pueden debilitar intencionalmente el espacio cívico.⁴ Entre estas se incluyen: (i) las represalias y censura contra la prensa; (ii) las normas que restringen el funcionamiento y la financiación de la sociedad civil; (iii) los actos de hostigamiento y represalias contra la misma; (iv) la criminalización y las detenciones arbitrarias; y (v) la comisión de violaciones graves a los derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales.

2 United Nations (2020). Guidance note: Protection and promotion of civic space (p. 3).

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf

3 Amnistía Internacional (2024, 9 de septiembre). El espacio cívico: definición, principales teóricos y consecuencias de su cierre en la democracia.

<https://www.amnistia.org/ve/blog/2024/09/27244/espacio-civico-definicion-principales-teoricos-y-consecuencias-de-su-cierre>

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023, 23 de septiembre). El cierre del espacio cívico en Nicaragua (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 212/23, párr. 41).

https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Cierre_espacio_civico_Nicaragua_SPA.pdf

PERÚ: CIERRE PROGRESIVO DEL ESPACIO CÍVICO

Desde diciembre de 2022 hasta la fecha, estas son las principales afectaciones a los derechos a la libertad de reunión, libertad de expresión y libertad de asociación, que fueron impulsadas, ejecutadas y aceptadas por el gobierno.

LIBERTAD DE REUNIÓN

Durante los primeros tres meses del mandato de Dina Boluarte, 50 personas murieron y más de 1400 fueron heridas, cuando miembros de la Policía Nacional de Perú y las Fuerzas Armadas dispararon armas letales (balas) y menos letales (perdigones y gas lacrimógeno) en contra de manifestantes. Amnistía Internacional documentó 25 de esas muertes, concluyendo que al menos 20 podrían constituir ejecuciones extrajudiciales y debían ser investigadas como tales. Asimismo, determinó que hubo un marcado sesgo racista en la represión, ya que el uso de la fuerza letal ocurrió de manera exclusiva fuera de la capital, y el 80% del total de las víctimas mortales eran de regiones con mayoría indígena o campesina. Se identificó también que, durante los meses de protesta, las autoridades estigmatizaron de forma intencional a las personas manifestantes como violentas y radicales, llamándolas incluso “terroristas”, sin condenar públicamente el uso ilegítimo y generalizado de la fuerza ni exigir rendición de cuentas a la policía y al ejército.⁵

Amnistía Internacional verificó que, durante este periodo, Boluarte no ordenó un cambio de estrategia, a pesar de haber sostenido múltiples reuniones con altos mandos de ambas instituciones. Del mismo modo, el lenguaje estigmatizante también se incluyó en los planes operativos de dichas instituciones. Amnistía Internacional tuvo acceso a estos documentos y comprobó que, desde un inicio, se calificó a las y los manifestantes como “fuerzas adversas”, “delincuentes”, “terroristas” o

“grupos hostiles”. Esta argumentación sirvió de base para autorizar el uso de la fuerza y desplegar divisiones especiales con armas de munición letal y de largo alcance. La repetición de tácticas durante varias semanas de protestas, sabiendo de sus efectos letales y conocidas plenamente por la presidenta y su gabinete, así como de la policía y Fuerzas Armadas, apuntarían hacia una posible responsabilidad penal en los hechos.⁶

Nuestra organización siguió documentando el uso indebido de la fuerza durante manifestaciones en 2023 y 2024, como el uso desproporcionado de gas lacrimógeno y perdigones de goma, e incluso posibles detenciones arbitrarias.⁷

En diciembre de 2023, tras recibir facultades delegadas del Congreso, el Ejecutivo publicó el Decreto Legislativo 1589, que aumenta las penas para los delitos de disturbios y entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos -categorías jurídicas que se usaron para iniciar procesos penales contra manifestantes durante las protestas de 2022 y 2023- y agrega el delito de “colaboración” en ambas categorías. Entre los nuevos delitos ya tipificados se incluye el “aportar recursos financieros o económicos para la adquisición de bienes muebles que coadyuven o faciliten las actividades de los agentes”, criminalizando así el apoyo a las protestas.

5 Amnistía Internacional (2023, 25 de mayo). Racismo letal: Ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú (Índice AMR 46/6761/2023). <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/6761/2023/es/>

6 Amnistía Internacional. (2024, 17 de julio). ¿Quién disparó la orden? Responsabilidad de la cadena de mando por muertes y lesiones en protestas en Perú (Índice AMR 46/8249/2024). <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/8249/2024/es/>

7 Amnesty International (2023, 17 de agosto). Peru: Open letter to UN special rapporteurs on actions by Peruvian authorities in response to protest (AMR 46/8205/2023). <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/8205/2023/en/> y Amnistía Internacional (2024, 23 de abril). La situación de los derechos humanos en el mundo: abril de 2024 (Índice POL 10/7200/2024). <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/7200/2024/es/>



Estas medidas han tenido un efecto directo en el ejercicio del derecho a la protesta en el país. La población tiene miedo de salir a protestar: el 85% considera que marchar en Perú no es seguro y que se puede ser víctima de represión policial, de acuerdo a una encuesta nacional encargada a IPSOS por Amnistía Internacional en 2024.⁸

A este contexto de temor por represión se le suman los continuos estados de emergencia a los que están sujetas diversas zonas del país. Amnistía Internacional ha documentado durante el 2025 once regiones bajo estados de emergencia, justificados por las autoridades, en su mayoría, por afectaciones al orden público. Si bien ciertos contextos específicos de alta criminalidad podrían justificar estas

medidas, en Perú su uso se ha generalizado sin considerar un análisis de proporcionalidad, transparencia y evidencia que demuestre que esta sea una medida efectiva. La proliferación de estados de emergencia sin una evaluación real y contextualizada vulnera el derecho a la protesta pacífica y otras libertades personales, y habilita la intervención de la policía e inclusive de las Fuerzas Armadas.

Durante el actual gobierno, se evidencian serias restricciones a la posibilidad de que las personas ejerzan su derecho a la protesta pacífica, ya sea por la represión de 2022 y 2023, por el temor derivado de estos eventos, por los discursos estigmatizantes o por nuevas restricciones legales.

8 Amnistía Internacional (2024, diciembre). Ciudadanía teme movilizarse: Percepción ciudadana sobre el derecho a la protesta. <https://amnistia.org.pe/img/recursos/123261mg1imagen.pdf>

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Durante la crisis política de diciembre de 2022, la Asociación Nacional de Periodistas del Perú (ANP) denunció al menos 63 ataques contra la prensa.⁹ En muchos casos, se estigmatizó al periodismo, incluso desde las propias autoridades del Estado.

A lo largo de estos años, los cuestionamientos hacia la prensa por parte de autoridades se han intensificado. De acuerdo con la ANP, la presidenta llegó a acumular más de 250 días sin responder a la prensa, pero sí hace referencia a ella, con algunos momentos de hostilidad hacia los medios de comunicación¹⁰, como en octubre de 2024, cuando categorizó su labor como “terrorismo de imagen”¹¹.

La aprobación y promulgación de la modificatoria a la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (ley APCI) también es un preocupante golpe a la libertad de expresión. Las modificaciones, que incluyen la obligatoriedad y aprobación de planes, acciones o programas financiados por cooperación internacional, así como la prohibición de litigar contra el Estado para acceder a información pública, suponen un control indebido sobre los medios de

comunicación, pudiendo llegar a condicionar su inscripción o funcionamiento a la revisión de información, afectando principios fundamentales del periodismo, como el secreto de las fuentes, o el acceso a la información pública.

A ello se suma la desprotección que están afrontando las y los periodistas. Durante los primeros meses de 2025 al menos dos periodistas fueron asesinados: Gastón Medina (Ica, enero) y Raúl Celis (Loreto, mayo), reconocidos por denunciar irregularidades en sus ciudades, recibieron múltiples disparos. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos condenó los hechos señalando como posible móvil su labor informativa.¹² Además, recordaron que el asesinato de periodistas es la forma más extrema de censura, que genera un efecto intimidatorio y de autocensura entre periodistas y medios de comunicación.¹³

9 Asociación Nacional de Periodistas del Perú (2023, 31 de diciembre). Ataques a la libertad de prensa: Informe anual 2022. Oficina de los Derechos Humanos del Periodista. <https://anp.org.pe/anp-registro-303-ataques-a-la-libertad-de-prensa-durante-el-ano-2022/>

10 Asociación Nacional de Periodistas del Perú (2025, 29 de junio). Se cumplen 250 días sin que la presidenta Boluarte responda preguntas de periodistas. <https://anp.org.pe/se-cumplen-250-dias-sin-que-la-presidenta-boluarte-responda-preguntas-de-periodistas/>

11 Boluarte, D. (2024, 8 de octubre). “En ese contexto, tenemos que luchar contra un nuevo mal, una nueva amenaza en el mundo, la guerra de las mentiras, los fake news, las noticias falsas creadas con el fin de hacer terrorismo de imagen, un viejo método que aplicaron los totalitarios con su lema ‘miente que algo queda’. Apoyados en las redes sociales, algunos se dedican a mentir en la búsqueda de crear inestabilidad, el escenario favorable para obstaculizar el crecimiento de la economía” [Video]. YouTube. TV Perú Noticias: Noticias Mañana. “ <https://www.youtube.com/watch?v=nlysym3m26g>

12 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2025, 30 de enero). RELE condena el asesinato del periodista Gastón Medina en Perú y urge investigar el crimen, considerando su labor informativa como posible móvil [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2025/029.asp>

13 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2025, 22 de mayo). La RELE condena el asesinato del periodista Raúl Celis López en Perú y llama a las autoridades a continuar las investigaciones de los crímenes contra la prensa [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2025/109.asp>



La libertad de prensa y la pluralidad de medios de comunicación, como manifestaciones del derecho a la libertad de expresión, fortalecen el espacio cívico, permiten que las personas puedan acceder a información sobre el actuar de sus autoridades y enriquecen el debate público. El estigmatizar a los medios o periodistas para desacreditar su

labor-que contribuye a la rendición de cuentas del Estado-, el buscar supervisar sus proyectos de investigación y la desprotección frente a amenazas concretas a sus vidas, es una afrenta directa a la libertad de expresión y podría categorizarse como una práctica autoritaria.

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

Entre 2023 y 2024, se presentaron seis proyectos de ley para modificar la ley APCI¹⁴, que fue finalmente reformada por el Pleno del Congreso en marzo de 2025.¹⁵ A pesar de los serios cuestionamientos que se le hicieron desde la sociedad civil¹⁶, y desde las embajadas que financian la cooperación internacional en el Perú¹⁷, la presidenta promulgó la norma en una ceremonia pública y televisada, en la que declaró que esta pondrá “bajo revisión exhaustiva a una minoría de ONG que actúan en contra de los intereses de nuestro país, sembrando odio y atacando nuestro sistema”, continuando con los discursos estigmatizantes hacia las organizaciones de la sociedad civil.

Ante la publicación de la norma, diferentes organismos internacionales se pronunciaron expresando su preocupación.¹⁸ De acuerdo con Amnistía Internacional, la norma impone un control indebido al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil con financiamiento

exterior, al dejar la puerta abierta a decisiones arbitrarias y discrecionales, así como a la censura de voces críticas e incómodas con el poder, lo cual afecta a la libertad de prensa y opinión, la libertad de asociación y puede afectar la rendición de cuentas del Estado.¹⁹

Además, la norma atenta contra el acceso a la justicia de cientos de víctimas en el Perú, al prohibir el uso de recursos de la cooperación para la defensa de las víctimas de violaciones de derechos humanos. La ley establece como infracción muy grave el “asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales contra el Estado peruano” (artículo 21.c.2), y determina multas de hasta 500 UIT, e incluso la cancelación de la inscripción de la organización.

-
- 14 Los proyectos de ley presentados y acumulados fueron: proyecto de Ley N.º 06162/2023-CR, proyecto de Ley N.º 6252/2023-CR, proyecto de Ley N.º 7140/2023-CR, proyecto de Ley N.º 7354/2023-CR, proyecto de Ley N.º 7367/2023-CR y proyecto de Ley N.º 7505/2023-CR.
- 15 Congreso de la República del Perú. (2025, 15 de abril). Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI. Diario Oficial El Peruano.. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2390801-1>
- 16 Como, por ejemplo, la acción urgente emitida por Amnistía Internacional (<https://amnistia.org.pe/firma/modificatoria-de-ley-apci-allana-camino-a-la-impunidad>) o el comunicado de prensa que la Asociación Interétnica de desarrollo de la selva peruana (AIDSESP) publicó <https://aidesep.org.pe/noticias/pronunciamento-organizaciones-indigenas-exigimos-que-el-ejecutivo-observe-la-ley-mordaza-apci-por-violar-derechos-de-pueblos-indigenas>
- 17 Unión Europea en Perú [@UEenPeru]. (2024, 10 de junio). Comunicado conjunto sobre la Enmienda de la Ley 27692, Creación de #APCI en #Perú [Publicación en red social]. X. <https://x.com/UEenPeru/status/1800285369579012241>
- 18 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2025, 16 de abril). Perú: El impacto de la ley sobre la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/04/peru-impact-international-cooperation-law-ngos> . <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/04/peru-impact-international-cooperation-law-ngos> ; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2025, 2 de mayo). Caso Ramos Durand y otros vs. Perú. Solicitud respecto del Perú. Aplicación del artículo 53 del Reglamento de la Corte. https://corteidh.or.cr/docs/asuntos/ramos_durand_otros53_02_05_2025.pdf ; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2025, 12 de mayo). Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la agencia de cooperación internacional. <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp>
- 19 Amnistía Internacional (2025, 15 de abril). Perú: Ley promulgada obstaculiza la libertad de expresión y asociación y pone en riesgo acceso a la justicia de víctimas. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2025/04/peru-ley-obstaculiza-libertad-expresion-y-asociacion/>



La norma puede convertirse en una herramienta disuasoria para que las organizaciones no asuman defensas o enfrenten represalias por iniciar acciones contra el Estado peruano, lo cual pone en peligro la búsqueda de verdad y justicia de las víctimas. También atenta contra la libertad de asociación al establecer como requisito obligatorio el registro y la aprobación previa de cualquier plan, acción o programa para que este pueda ejecutarse, en contra de lo ya decidido por el propio Tribunal Constitucional.²⁰

El discurso oficial, estigmatizante y polarizador, desde el cual se ataca a medios de comunicación u organizaciones de la sociedad civil, golpea

aún más el espacio cívico peruano en una tendencia hacia prácticas autoritarias.

Como ha resaltado Amnistía Internacional anteriormente, lo que viene sucediendo en Perú ya se ha evidenciado en otros países de la región, como Venezuela o El Salvador. Este tipo de vulneraciones al derecho a la libertad de asociación suelen ir precedidas o coincidir con períodos de descontento y protestas, a menudo acompañadas de restricciones indebidas de los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, y del uso ilegal de la fuerza, como sucedió previamente en Venezuela.²¹

20 Tribunal Constitucional (2007, 29 de agosto). Sentencia de los expedientes 009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (acumulados). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00009-2007-AI%2000010-2007-AI.html>

21 Amnesty International (2025, 25 de junio). Freedom of assembly and association rights, collective action and human solidarity facing existential threat: Preserving the fundamental principles: Submission to the UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (IOR 40/9533/2025). <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/9533/2025/en/>

DEBILITAMIENTO DE DERECHOS, DESPROTECCIÓN INSTITUCIONALIZADA

El ejercicio efectivo de otros derechos también se ha visto afectado durante estos años, a la par que los avances en el marco de protección de los derechos humanos se han estancado e incluso se ha debilitado lo ya alcanzado. Como lo ha venido denunciando Amnistía Internacional, estas prácticas no son aisladas ni recientes, sino que forman parte de lo que hemos llamado “el efecto Trump”, que incluye políticas y prácticas autoritarias y la desprotección de mujeres, niñas y personas LGTBIQ+, migrantes y refugiadas.²²

IMPUNIDAD

El Ejecutivo no está cumpliendo con su deber de garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha aceptado el Perú. De forma paralela, se han debilitado los sistemas de protección y defensa de los derechos humanos, tanto legales como simbólicos.

Ante la aprobación de normas desde el Congreso, como la Ley N° 32107²³, que establece la prescripción de los crímenes de lesa humanidad y de guerra cometidos antes de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, en 2002, el Ejecutivo no ha mantenido una postura clara en defensa de los derechos humanos y los tratados internacionales. Una situación similar se dio con el debate y aprobación del Proyecto de Ley N° 7549²⁴, que plantea la amnistía a los miembros de las fuerzas armadas, la policía y funcionarios del Estado denunciados, investigados, procesados y sentenciados por causas relacionadas con el conflicto armado interno entre 1980 y 2000.

En esta misma línea, preocupa también el reciente discurso del premier, Eduardo Arana, sobre la creación de una comisión para evaluar la salida del Perú del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.²⁵ Esta declaración llegó luego de que, durante el mandato de Dina Boluarte, el Estado peruano haya sido declarado en desacato –desobediencia– ante tres sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁶

Esto coincide con la promulgación de las modificaciones a la ley APCI, donde explícitamente se menciona la prohibición de recursos de la cooperación internacional para iniciar acciones contra el Estado peruano. Al respecto, la propia Corte ya se ha pronunciado, detallando los preocupantes efectos que esta norma puede tener sobre el acceso a la justicia de víctimas y organizaciones.

-
- 23 Congreso de la República del Perú (2024, 9 de agosto). Ley N° 32107, Ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana.
- 24 Congreso de la República del Perú (2025, 10 de julio). Proyecto de ley N.º 7549-2023/CR, Ley que concede amnistía a miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y funcionarios del Estado que se encuentren sin sentencia firme por casos vinculados a la lucha contra el terrorismo en el periodo 1980-2000. Aprobado en segunda votación.
- 25 Presidencia del Consejo de Ministros (2025, 12 de junio). Discurso del premier Eduardo Arana ante el Pleno del Congreso al solicitar el voto de confianza. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8209451/6861606-discurso-del-premier-eduardo-arana.pdf?v=1749769269>
- 26 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023, 19 de diciembre). Resolución en el Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú: Solicitud de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias. https://corteidh.or.cr/docs/medidas/barrioscantuta_04.pdf; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2024, 1 de julio). Resolución en el Caso Barrios Altos y Caso La Cantuta vs. Perú: Medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias. https://corteidh.or.cr/docs/medidas/barrioscantuta_06.pdf; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2024, 26 de noviembre). Resolución en el caso “Cinco pensionistas” vs. Perú: Supervisión de cumplimiento de sentencia. https://corteidh.or.cr/docs/supervisiones/cinco_pensionistas_26_11_24.pdf



Además, se ha debilitado la protección a espacios de reparación simbólica, como el Lugar de la Memoria. En enero de 2025, Amnistía Internacional se pronunció sobre la importancia de estos espacios para impulsar diálogos intergeneracionales, preservar el acervo documentario y fomentar la reflexión, la valoración de los derechos humanos y la no repetición.²⁷

En este contexto, es necesario también prestar atención al impacto que todo esto tiene en el sistema de justicia, conformado por el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Junta Nacional de Justicia, que se encarga de seleccionar, nombrar, ratificar y destituir a magistrados y magistradas. En los últimos años, se han hecho de conocimiento público procesos disciplinarios contra sus integrantes, que afectan su configuración y podrían tener efectos negativos en los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos.

VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

La violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes continúa en aumento, mientras las instituciones estatales encargadas de su protección reciben amenazas. De acuerdo a las cifras del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en 2024 las atenciones en los Centros de Emergencia Mujer (CEM) aumentaron en 26% en comparación con lo registrado en 2022. En el mismo periodo, la atención de casos por violencia sexual aumentó en 16%. Una cifra particularmente alarmante es el aumento de las violaciones sexuales: en 2024 los CEM atendieron 8416 casos, lo que representa un 7 % más que en 2023. A pesar de ello, el programa Warmi Ñan (antes Programa AURORA) reportó una reducción en la entrega de kits de emergencia respecto al año anterior.

A pesar de estas alarmantes cifras, desde Amnistía Internacional hemos visto con preocupación el aumento de iniciativas legislativas y políticas que buscan modificar el nombre y enfoque del MIMP, dejando de promover los derechos de las mujeres para centrarse exclusivamente en los derechos de la familia –o, lo que es lo mismo, relegando a la mujer a un rol exclusivamente reproductor-²⁸; o para que el Programa Warmi Ñan –especializado en la prevención, atención y erradicación de

la violencia basada en género- sea trasladado a otro ministerio, afectando su configuración y presupuesto. A estas se suman las alertas emitidas desde otras organizaciones por una posible desaparición del MIMP, lo que dejaría a un sector de la población sin atención especializada y sin un ente rector que tenga la responsabilidad de asumir y ejecutar una política integral contra la violencia de género.²⁹

Por otra parte, resulta preocupante la reciente eliminación de dos causales de la “Guía de Práctica Clínica: Procedimientos en Obstetricia y Perinatología” del Instituto Nacional Materno Perinatal (en adelante Guía). Estas causales permitían acceder al aborto terapéutico por razones de salud mental: una por gestación de fetos con malformaciones congénitas incompatibles con la vida (ex causal 13) y otra por gestación producto de violencia sexual en niñas y adolescentes (ex causal 14). La modificación de la Guía se produjo luego de una campaña pública desde diferentes sectores del Estado que promovía su derogación, así como de hostigamiento a personal de salud que defiende los derechos sexuales y reproductivos, de acuerdo a información recibida por Amnistía Internacional.

28 Amnistía Internacional (2025, 8 de marzo). Estado peruano de espaldas a derechos de las mujeres. <https://amnistia.org.pe/noticia/8m-2025/>

29 Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. (2025, 22 de enero). Pronunciamiento: No a la desaparición del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: No a la fusión MIMP y MIDIS. <https://www.flora.org.pe/wp-content/uploads/post/PRONUNCIAMIENTO-22-01-1-1.pdf>



A pesar de que la Guía cumplía con estándares internacionales, dictámenes impuestos a Perú por el sistema de Naciones Unidas³⁰ y la normativa nacional, no hubo un respaldo público por parte del Ministerio de Salud –del cual depende el Instituto Nacional Materno Perinatal– ni del Ministerio de Justicia, encargado de supervisar el

cumplimiento de dictámenes y sentencias internacionales. Por el contrario, el Estado le ha dado la espalda a cientos de niñas y adolescentes víctimas de violación que tienen derecho a acceder al procedimiento.

30 Dichos dictámenes corresponden a: (i) Caso K.L., quien fue una joven peruana a la que se le negó el acceso al aborto terapéutico a pesar de gestar un feto anencefálico, aprobado por el Comité de Derechos Humanos (comunicación No. 1153/2003, documento CCPR/C/85/D/1153/2003, del 22 de noviembre de 2005), puede ser consultado en <https://docs.un.org/es/CCPR/C/85/D/1153/2003>; (ii) Caso L.C., una niña de 13 años a quien se le negó el aborto terapéutico a pesar de ser necesario para acceder a una intervención quirúrgica de emergencia, luego de que intentara suicidarse al enterarse que se encontraba embarazada producto de una violación, aprobado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (comunicación No. 22/2009, documento CEDAW/C/50/D/22/2009, del 25 de noviembre de 2011), puede ser consultado en <https://docs.un.org/CEDAW/C/50/D/22/2009>; y (iii) Caso Camila, niña indígena embarazada a causa de una violación sexual a la que se le negó el aborto terapéutico, aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (comunicación núm. 136/2021, Camila v. Perú, 13 de junio de 2023, UN Doc. CRC/C/93/D/136/2021), puede ser consultado en tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRC%2FC%2F93%2FD%2F136%2F2021&Lang=en

LGBTIQ+



En un Estado que no reconoce derechos ni protecciones específicas para la comunidad LGBTIQ+, se le han sumado acciones directamente discriminadoras. En contra de las directrices de la Organización Mundial de la Salud, el Decreto Supremo N° 009-2024-SA del Ministerio de Salud (Minsa), declaró el “transexualismo” como un “problema de salud mental”. Aunque luego se publicó una resolución donde se estableció que las personas trans no debían ser tratadas como si padecieran problemas de salud mental, el decreto sigue vigente.

En mayo de este año, se aprobó la Ley N° 32331, Ley que fortalece el derecho a la indemnidad sexual de los niños y los adolescentes. La norma restringe el acceso a servicios sanitarios de acuerdo con el sexo biológico, vinculando peligrosamente la identidad de género con situaciones de riesgo para menores de edad. A pesar de los pedidos de organizaciones de sociedad civil para que el Ejecutivo observe la norma, esta fue promulgada sin atender a las advertencias sobre la institucionalización de la discriminación contra personas transgénero.

JUSTICIA CLIMÁTICA



Entre el 2023 y 2024 al menos ocho personas defensoras de la tierra, territorio y medio ambiente fueron asesinadas. Una de ellas, Quinto Inuma, líder indígena kichwa (San Martín), contaba con medidas de protección desde 2021, pero estas fueron insuficientes ante la violencia a la que se enfrentan las personas defensoras. El Mecanismo de Protección Intersectorial, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, existe desde el 2021, pero no ha sido fortalecido ni ofrece una protección efectiva. Uno de los grandes problemas, además de la falta de recursos que lleven a un alcance sostenido a nivel nacional, es que un actor clave en la protección de las personas defensoras –la Policía Nacional del Perú– aun no cuenta con un protocolo de actuación en estos casos.

Por su parte, la búsqueda de justicia para las familias de las personas defensoras asesinadas es un camino largo e incierto y, en la gran mayoría de los casos registrados, la impunidad persiste. Ello a pesar de que, en el 2024, se dictó una sentencia condenatoria histórica por el asesinato de los líderes asháninkas Edwin Chota, Leoncio Quintísima, Jorge Ríos y Francisco Pinedo, que reconoce que los líderes fueron asesinados por defender la tierra y el territorio, pero que llegó diez años después de los hechos.

MOVILIDAD HUMANA

El Perú abandonó los esfuerzos de regularización migratoria e inició, poco a poco, políticas hacia su criminalización. Durante 2023, tras la delegación de facultades por parte del Congreso, el Ejecutivo aprobó dos decretos legislativos. En octubre se publicó el Decreto Legislativo N° 1573 ³¹, que modificó el Código Penal creando el delito de “reingreso clandestino o ilegal”. Un mes después se emitió el Decreto Legislativo N° 1582 ³², que, entre sus modificaciones a la Ley de Migraciones, creó el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE). La aplicación del PASEE sería únicamente ante dos tipos de infracciones “58.1.d. Por encontrarse en situación migratoria irregular por ingresar al país sin realizar el control migratorio de conformidad con la normativa vigente” y “58.1.f. Realizar actividades que pongan en riesgo o atenten contra el orden público, el orden interno, la seguridad nacional o la seguridad ciudadana”.

De acuerdo con información recibida por Amnistía Internacional, las sanciones producto de PASEE se ejecutan en plazos muy reducidos, sin respetar el debido proceso. Las personas “sancionadas” son trasladadas a zonas de frontera y expulsadas sin contar, muchas veces, con acceso a asistencia legal o la posibilidad de contactar a familiares residentes en el país. Esto lleva a que busquen reingresar al territorio nacional, lo cual, según el Decreto Legislativo N.º 1573, constituiría un delito.

El PASEE es presentado por las autoridades como una forma de expulsar a aquellas personas que atenten contra el orden público, en respuesta al discurso que vincula la migración con el aumento de la criminalidad, reforzado por las propias autoridades. Sin embargo, de acuerdo a información de la Superintendencia Nacional de Migraciones, de octubre 2023 a noviembre 2024 se ejecutaron 1903 PASEE, todos con sanción de expulsión. De estos, solo uno fue por realizar actividades contra el orden público, el orden interno o la seguridad nacional. Los 1902 restantes se sancionaron por ingresar sin control migratorio.³³

La aplicación de ambas normas deja a personas refugiadas y migrantes en una situación aún más vulnerable, criminalizando su proceso de movilidad y sin prestar atención a la precariedad que ya afrontan al ver la regularización como una opción casi imposible.

31 Congreso de la República del Perú. (2023, 4 de octubre). Decreto Legislativo N.º 1573, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal en materia de conversión de pena en expulsión inmediata, tráfico de migrantes y reingreso clandestino. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2222143-2>

32 Congreso de la República del Perú. (2023, 13 de noviembre). Decreto Legislativo N.º 1582, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 1350, Decreto Legislativo de Migraciones. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2234429-1>

33 Superintendencia Nacional de Migraciones. (2024, 19 de noviembre). Carta N° 001011-2024-AIP-MIGRACIONES: Respuesta a solicitud de acceso a la información pública.

CONCLUSIONES

El Perú está atravesando un proceso de cierre del espacio cívico, que se hace evidente en las acciones del Ejecutivo. Las vulneraciones al derecho a la protesta pacífica, la desprotección e incluso ataques a medios de comunicación, sumadas a posibles supervisiones arbitrarias contra organizaciones y medios de prensa que cuestionan a quienes se encuentran en el poder, son indicadores de un giro hacia prácticas autoritarias que afectan el acceso y goce de derechos de todas las personas.

El cierre del espacio cívico conduce al debilitamiento de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, quienes se ven restringidos o eliminados para seguir contribuyendo a la rendición de cuentas y la transparencia. La participación ciudadana también se debilita, pues la represión y la legalización de la criminalización de la protesta desincentiva que más personas se sumen. Esto genera apatía, desconfianza en las instituciones y desconexión de la vida pública.

Otro efecto es la reducción del pluralismo y del debate público, ya que la represión del desacuerdo y la falta de diversidad de voces públicas limitan los espacios de intercambio y las distintas alternativas y perspectivas. Esto debilita la representación y homogeniza el discurso bajo una narrativa única.

Frente al contexto electoral de 2026 –con elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales y locales– es imperativo visibilizar el deterioro institucional para que las autoridades y la sociedad civil activen los mecanismos necesarios que nos fortalezcan como sociedad y eviten que llegemos a un punto de no retorno donde no haya garantías de derechos.

RECOMENDACIONES

AL PODER EJECUTIVO

- Respetar los tratados internacionales de derechos humanos de los que Perú es Estado Parte, cumpliendo aquellas decisiones internacionales que determinen su responsabilidad internacional. Incluido el observar y no promulgar el proyecto de Ley N° 7549, por buscar la amnistía de responsables, investigados, procesados y sentenciados de graves violaciones a los derechos humanos.
- Tomar medidas para revertir proactivamente y abstenerse de dar cualquier declaración que estigmatice como “delincuentes” o “terroristas” a quienes expresan una opinión contraria al gobierno o cuestionan su actuar.
- Respetar el derecho a la libertad de asociación de todas las organizaciones no gubernamentales, incluidas las que reciben apoyo de la cooperación internacional.
- Garantizar el derecho a la protesta de todas las personas, asegurando que las fuerzas armadas y policiales se abstengan de realizar actos que violen los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza.
- Defender la autonomía del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para su lucha efectiva contra la violencia basada en género.


AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Reevaluar y derogar las normas:

- Decreto Legislativo N° 1589, que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública.
- Ley N° 32301, ley que modifica la Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la Cooperación Técnica Internacional No Reembolsables, y dicta otras disposiciones.
- Ley N° 32107, Ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana.
- Ley N° 32331, Ley que fortalece el derecho a la indemnidad sexual de los niños y los adolescentes.

A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

- Exigir al Estado peruano el respeto de los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo las recomendaciones del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como las decisiones que declaran la responsabilidad internacional del Estado peruano.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil con recursos y plataformas para amplificar sus denuncias, especialmente en el contexto preelectoral de 2026.

 Calle Santa Luisa 170, Dpto. 101, San Isidro, Perú.

 www.amnistia.org.pe

SÍGUENOS


 /aiperu

 @amnstiaperu

 @amnstiaperu

 /AIPeru

 @amnstiaperu

 +51 989 205 075

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

