



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 3, n.º 4, julio-diciembre, 2023, 117-138

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i4.779

Un marco legal sólido y estable para la protección de las personas defensoras ambientales

A solid and stable legal framework for the protection of
environmental defenders

Uma estrutura jurídica sólida e estável para a proteção dos
defensores do meio ambiente

LUZ AMPARO GABRIEL DÍAZ

Universidad Científica del Sur

(Lima, Perú)

Contacto: gabrieldiazluz@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-4076-0154>

RESUMEN

En este artículo se destaca la necesidad de contar con un marco legal de mayor jerarquía, para proteger a las personas defensoras ambientales. En la actualidad, los mecanismos de protección que se les ofrece se encuentran previstos en diversos instrumentos normativos, que son de rango inferior al de una ley. Esas normas constituyen el primer avance para su defensa. No obstante, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomiendan la aprobación de un marco legal con rango superior al de cualquier otra norma, considerando que esta ofrece solidez y estabilidad en su aplicación, así como puede resultar vinculante a diversos poderes del Estado, cuya intervención resulta necesaria para asegurar la efectividad de dichas medidas.

Palabras clave: ley; defensores ambientales; estándar de protección.

Términos de indexación: legislación ambiental; conservación ambiental; ambientalista (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

This article highlights the need for a higher-ranking legal framework to protect environmental defenders. At present, the protection mechanisms offered to them are provided for in various normative instruments, which are of a lower rank than a law. These norms constitute the first step forward for their defense. However, international organizations such as the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) recommend the approval of a legal framework with a higher rank than any other norm, considering that this offers solidity and stability in its application, as well as being binding on various branches of government, whose intervention is necessary to ensure the effectiveness of such measures.

Key words: law; environmental advocates; standard of protection.

Indexing terms: environmental legislation; environmental conservation; environmentalists (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

Este artigo sublinha a necessidade de um quadro jurídico superior para a proteção dos defensores do ambiente. Atualmente, os mecanismos de proteção que lhes são oferecidos estão previstos em vários instrumentos normativos, de categoria inferior à de uma lei. Estas normas constituem o primeiro passo em frente na sua defesa. No entanto, organizações internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), recomendam a aprovação de um quadro jurídico superior a qualquer norma, por oferecer solidez e estabilidade na sua aplicação, além de ser vinculativo para os vários ramos do governo, cuja intervenção é necessária para garantir a eficácia destas medidas.

Palavras-chave: lei; defensores do ambiente; padrão de proteção.

Termos de indexação: legislação ambiental; conservação ambiental; ambientalista (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 31/5/2023
Aceptado: 29/11/2023

Revisado: 27/11/2023
Publicado en línea: 30/12/2023

1. INTRODUCCIÓN

Los defensores ambientales son individuos que sufren la violación de sus derechos humanos a causa de la actividad que realizan: la defensa del medio ambiente (Rivasplata, 2018); estos se encuentran en permanente riesgo, pues sufren constantes amenazas contra su vida. Actualmente se cuenta con un marco normativo de carácter infralegal que contempla mecanismos para su protección. No obstante, dicho marco normativo no resulta aplicable para todos los poderes del Estado.

Por tal motivo, aún no se dispone de una debida coordinación entre las diversas instituciones del Estado (locales, regionales y nacionales), que permita actuar de manera inmediata ante una denuncia planteada por una persona defensora ambiental. Ellas son aliadas del Estado y protectoras del ambiente que requieren de una tutela urgente y efectiva ante las situaciones de riesgo que enfrentan.

Por tanto, en este artículo se abordará la necesidad de promulgar una norma con rango de ley a favor de las personas defensoras ambientales, que les permita afrontar la grave situación que atraviesan por la vulneración de sus derechos. Todo ello en línea con las recomendaciones brindadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

2. ESTÁNDAR INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES

Las amenazas que sufren los defensores de derechos humanos, entre ellos, los defensores ambientales, son motivo de preocupación de los organismos internacionales, por lo que estos organismos realizan acciones para contribuir

a mitigar los riesgos que sufren. En este marco, se han aprobado diversas declaraciones, pronunciamientos, informes y resoluciones encaminadas a prevenir los daños irreparables a los que están expuestos.

La comunidad necesita que sus derechos sean reconocidos y protegidos para poder desarrollarse de manera libre en una sociedad. Al respecto, Herrera (2008) «vincula los derechos con los procesos de lucha popular en la búsqueda por hacer posibles los diversos proyectos de vida desde las particularidades y diferencias de cada contexto cultural e histórico» (p. 190). El disfrute de los derechos humanos le permite a toda persona sentirse libre, respetada, estable dentro una sociedad; a ello se le debe añadir el derecho a poder vivir en un ambiente sostenible y poder disfrutar de los recursos naturales sin miedo a su agotamiento o extinción.

En el ámbito internacional, la labor de los defensores ha sido reconocida en el Pacto Internacional de los Derechos Humanos. El artículo 28 es claro al respecto: «Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional» (Toro, 2012, p. 130).

Los defensores de derechos humanos relacionados con el medio ambiente gozan del «derecho a ejercer libertades fundamentales como el derecho a la expresión, a la intimidad, a la asociación y a la reunión pacífica [que] han sido consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos [DUDH] y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP]». (Koenigsberg y Dávila, 2022, p. 16)

La proclamación de los derechos humanos no se puede hacer efectiva si los Estados no crean las condiciones necesarias que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tiene la finalidad de comprometer a los Estados a realizar las acciones necesarias para el cumplimiento y el disfrute eficiente de los derechos humanos. Su artículo 2 señala:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

También se cuenta con la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, conocida como Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que fue aprobada en 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Esta declaración contiene una serie de principios y derechos que se basan en las normas de derechos humanos; asimismo, menciona la necesidad de proteger de manera eficiente a los defensores en el contexto de su labor. Esta declaración no solo se dirige a los Estados, sino a todos, porque todos tenemos la obligación de involucrarnos y hacer respetar los derechos humanos para lograr una sociedad justa, libre de reuniones y con manifestaciones pacíficas.

Otra herramienta muy importante y vinculante para nuestro país es el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que en el Perú entró en vigor el 2 de febrero de 1995. Este contiene normas referentes al derecho de los pueblos indígenas y tribales, a los recursos naturales, a las tierras que habitan, y a poder gozar de un ambiente sostenible. En nuestro país, en su mayoría los pueblos indígenas son defensores ambientales, que se ven afectados directamente por las actividades económicas realizadas dentro de sus territorios.

Al respecto Michel Forst, relator especial sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos de la ONU, dentro de sus recomendaciones para el Estado peruano indicó que para reducir el riesgo que enfrentan los defensores ambientales, se debe garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas de acuerdo con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de

las Naciones Unidas, y los procesos de consultas significativas para garantizar la protección y el respeto de los derechos de las comunidades indígenas, según las disposiciones del Convenio 169 de la OIT (SPDA Actualidad Ambiental, 2020).

Por último, el convenio más importante que existe es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, «Acuerdo de Escazú», que en su artículo 9.2 señala:

Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso [...].

Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017) frente a la problemática de los peligros que atraviesan los defensores ambientales a nivel internacional, monitorea continuamente la situación; con este fin preparó un informe donde señaló que «La defensa de los derechos humanos solo puede ser libremente ejercida cuando personas defensoras no están sujetos [*sic*] a amenazas o cualquier tipo de agresión física, psicológica y moral u otras formas de hostigamiento» (p. 21).

Este informe se centra en la importancia de la labor de los defensores de derechos humanos, la cual debe ser protegida. Para ello, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para prevenir peligros irreparables que puedan atravesar, como los que día a día suceden por actividades ilícitas de quienes buscan aprovecharse de los recursos del medio ambiente, pensando solo en su beneficio personal y no en el derecho de todos de vivir en un entorno sostenible. Asimismo, la mayor preocupación que tienen los defensores es que su vida corra peligro de muerte, por realizar acciones de defensa del ambiente y enfrentar a organizaciones ilícitas, como la minería ilegal, la tala ilegal de árboles, etc.

Estas situaciones demuestran la necesidad de contar con mecanismos de protección nacional debidamente implementados a favor de los defensores. En ese sentido, la Comisión ha emitido informes y guías que orientan a los Estados para crear normativas que garanticen la prevención de daños a defensores y aseguren la eficiente protección que necesitan.

En su más reciente informe, la CIDH impulsa a que los Estados implementen una «Política integral de protección de personas defensoras», que contemple un conjunto de garantías, entre ellas, sostiene que los Estados deben contar con un marco legal sólido que contemple los mecanismos de protección a favor de las personas defensoras. «La Comisión considera que un marco legal garantiza estabilidad y solidez al mecanismo de protección y permite conocer a las autoridades a cargo de su cumplimiento y detallar las responsabilidades de los oficiales públicos y entidades involucradas» (CIDH, 2017, p. 143).

Un marco legal sólido implica la aprobación de una ley para defensores que tenga un carácter imperativo y vinculante para todas las personas y las entidades públicas de una sociedad. En dicha ley quedarán claramente reconocidos los derechos fundamentales de los defensores, el reconocimiento de su labor y las acciones que debe tomar el Estado, cuando exista un peligro inminente para estos. De igual forma, se deberán contemplar las sanciones que se impondrán, así como las autoridades encargadas de la dirección y la ejecución de la normativa.

Asimismo, la CIDH ha elaborado una guía práctica sobre lineamientos y recomendaciones a fin de que sirva como ayuda a los Estados a la hora de elaborar planes y normas que mitiguen los riesgos para personas defensoras. El objetivo de este documento es servir como una herramienta para la sociedad civil y los Estados.

El contenido de esta guía es de vital importancia para los Estados. Al respecto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en un comunicado de prensa del 2021 señala lo siguiente: «El abordaje de esta Guía Práctica parte de la condición indispensable de respeto y garantía del derecho a defender los derechos humanos y que este pueda ser ejercido en un entorno propicio y libre de cualquier tipo de amedrentamiento» (párr. 4).

Los defensores, quienes mediante sus acciones defienden la justicia ambiental, los derechos humanos y a los pueblos afectados en un nivel comunitario, nacional e internacional, merecen tener el respaldo y el apoyo de las autoridades para que su labor sea eficiente. Los defensores y los Estados deben trabajar en conjunto y en coordinación porque luchan por las mismas causas y los mismos objetivos, los cuales son el respeto a las leyes y los derechos internacionalmente reconocidos. En consecuencia, la guía elaborada por la CIDH ha previsto todos los desafíos que atraviesan los Estados para lograr una efectiva defensa, su contenido es el siguiente:

Cada una de las secciones del documento analiza los estándares internacionales en la materia, desarrolla conceptos e identifica lineamientos clave que deben ser considerados al momento de diseñar e implementar planes de mitigación de riesgos. Adicionalmente, se identifican desafíos persistentes para el cumplimiento de las obligaciones señaladas y se analizan buenas prácticas implementadas por algunos Estados, las cuales pueden servir como experiencia y de guía para otros países de la región que busquen replicar prácticas similares. (OEA, 2021, párr. 3)

Adicionalmente, la CIDH ha informado que una red internacional de defensores y la sociedad civil han elaborado una «ley modelo» para el reconocimiento y la protección de defensores, la cual ha sido respaldada por las Naciones Unidas, que ha seguido muy de cerca su aplicación y su adopción. Esta es otra herramienta que utilizarán los Estados para adoptar medidas que busquen acabar con las violaciones de los derechos de los defensores. Más aún si se considera que en la elaboración de esta ley modelo han participado los defensores.

3. MARCO NACIONAL

En el Perú, desde el año 2019, se diseñaron mecanismos necesarios para la protección de defensores de derechos humanos, con la finalidad de cumplir con los acuerdos internacionales suscritos y con nuestra Constitución Política.

Cabe precisar que el artículo 44 de la Constitución establece que es deber primordial del Estado, entre otros, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

A la fecha, se cuenta con las siguientes normas e instrumentos de protección:

3.1. El Registro sobre Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos

Aprobado mediante la Resolución Ministerial n.º 0255-2020-JUS, de fecha 1 de octubre de 2020. Este registro permitirá identificar las zonas más riesgosas y los tipos de ataques para los defensores de derechos humanos, así como los problemas estructurales que profundizan la situación de vulnerabilidad de este grupo. Asimismo, el registro ayudará a contar con información estadística y un mapa de riesgos para orientar las acciones de prevención y protección contenidas en el protocolo (Derecho, Ambiente y Recursos Humanos [DAR], 2020).

3.2. Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos

Aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, de fecha 21 de abril de 2021. En esta norma se contemplan principios, medidas y procedimientos que buscan garantizar la prevención, la protección y el acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos, entre ellos, los defensores ambientales, frente a las situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades.

3.3. Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales

Aprobado por la Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM, de fecha 23 de julio de 2021. Tiene como fin establecer los lineamientos generales para la coordinación, la implementación y la evaluación de la aplicación de las medidas de prevención, reconocimiento y protección a cargo del sector

ambiente para garantizar los derechos de las personas defensoras ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y conforme a lo establecido en el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS.

3.4. Manual para la Protección de los Defensores Ambientales

Elaborado por el Ministerio del Ambiente, a través de la Unidad de Delitos Ambientales (UNIDA), de fecha 5 de septiembre de 2022. Este documento «describe los procedimientos para salvaguardar de forma ágil, rápida, dinámica y multisectorial la integridad de las personas defensoras de los derechos humanos y ambientales, en el marco del mecanismo intersectorial de defensores de derechos humanos» (Ministerio del Ambiente, 2022, párr. 1).

3.5. Resolución Ministerial n.º 000134-2022-DM/MC

De fecha 11 de mayo de 2022, que aprueba la Directiva n.º 001-2022-VMI/MC. Esta directiva establece las disposiciones para la adopción de medidas de prevención de situaciones que pongan en riesgo a las personas de pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano defensoras de sus derechos colectivos, en el marco de lo establecido en el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS y las competencias del Ministerio de Cultura.

3.6. Resolución de la Fiscalía de la Nación n.º 439-2022-MP-FN

De fecha 28 de marzo de 2022, que aprueba el protocolo Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de Personas Defensoras de Derechos Humanos, cuyo objetivo general es establecer una herramienta para la prevención y la investigación de los delitos en agravio de las personas defensoras de derechos humanos, que garantice la efectividad de la actuación fiscal según los estándares internacionales y la normativa nacional sobre la materia.

Pese a las normativas y los mecanismos aprobados, se conoce que las cifras de ataques y amenazas que atraviesan los defensores ambientales van

en aumento, y resultan ineficientes las acciones tomadas por el Estado. Al respecto Oxfam menciona:

Al haberse aprobado a través de un Decreto Supremo, el Mecanismo Intersectorial no tiene la capacidad de vincular a órganos estatales fuera del Ejecutivo, como al Poder Judicial, Ministerio Público y gobiernos subnacionales que tienen atribuciones y participación en la problemática. Además de lo expuesto, existen serias deficiencias en el nivel de implementación: no se cumple con los plazos establecidos; pese a que está consignado, no hay una real aplicación de los enfoques de género e interculturalidad, y el nivel de coordinación entre los sectores es muy limitado. (Vargas, 2022, párr. 4)

Agrega también que «las medidas de protección no pasan de ser solo un simple papel para ellos, puesto que luego de haberse activado, han continuado recibiendo ataques y su situación se vuelve cada vez más alarmante» (Vargas, 2022, párr. 5).

Asimismo, la SPDA Actualidad Ambiental (2023) indica respecto a las expectativas del Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos, que es objetivo señalar:

que los avances han sido más de gestiones y coordinaciones entre las instituciones para atender casos de urgencia. La duda de fondo, sin embargo, es saber qué estrategias se están desarrollando para resolver los temas de fondo que ponen en riesgo a las personas defensoras del ambiente. Finalmente, el mecanismo solo atenderá situaciones de urgencia y cubrirá medidas de prevención, pero no resolverá las cuestiones estructurales que coloca en riesgo a las personas. (párr. 36)

Termina agregando que «todas estas estrategias deben implementarse de la mano de políticas efectivas que atiendan los problemas de fondo que colocan en riesgo a quienes protegen el ambiente y sus territorios» (SPDA Actualidad Ambiental, 2023, párr. 44).

Muy aparte de todo ello, se puede apreciar cómo los casos de asesinatos de defensores ambientales, muchos de ellos de pueblos indígenas, siguen ocurriendo, sin que las autoridades logren frenar la problemática existente, la cual se pretendió minorizar con la existencia del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, que no ha logrado su finalidad.

En tal sentido, existe la interrogante de si las normas y los mecanismos adoptados por el Estado están siendo útiles para lograr una protección real y competente para defensores ambientales. Por ello se plantea la necesidad de una ley para defensores ambientales, que permitirá regular la actuación del ser humano, y cuyo incumplimiento acarreará sanciones, hará posible establecer los derechos de las personas defensoras y las obligaciones del Estado para con ellas; una ley específica para defensores ambientales en función de los peligros y las situaciones que atraviesan por las actividades que realizan. A diferencia de lo que puede lograr el decreto supremo que por lo general suele reglamentar a la ley.

4. MARCO LEGAL PARA UNA PROTECCIÓN EFICIENTE DE LOS DEFENSORES AMBIENTALES

Como se puede apreciar en los acápites anteriores, las acciones realizadas por el Estado para lograr la protección de las personas defensoras de derechos humanos y defensores ambientales han resultado defectuosas o muy pocas, ello debido a una débil coordinación intersectorial y regional. Sin embargo, para afrontar esta problemática proponemos la creación de una ley especial para personas defensoras de derechos humanos, que permitirá una efectiva coordinación entre autoridades y además tendría beneficios múltiples, los cuales se explicarán a continuación:

4.1. Seguridad jurídica

Una ley garantiza estabilidad y solidez para el respeto de los derechos de las personas dentro de una sociedad, asegura que una norma no la cambie el gobierno de turno y se mantenga en el tiempo. Esta estabilidad posibilita que

las entidades fortalezcan sus direcciones y sus procedimientos brindando una respuesta más eficaz a los defensores ambientales.

4.2. Mayor protección

Una ley permitiría ampliar el compromiso del Estado para garantizar una protección integral de los defensores, se podrían mejorar los procedimientos para vincular a los distintos poderes del Estado, considerando los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), a fin de garantizar una actuación rápida y eficiente con sujeción al principio de legalidad. Asimismo, sería posible contemplar una reparación integral frente a actos de violencia contra los defensores. También se podrían considerar actos contrarios al ordenamiento jurídico que acarreen responsabilidades penales, administrativas y civiles.

4.3. Vinculante para distintos poderes del Estado

Una ley permitirá lograr una efectiva y eficiente coordinación entre todas las entidades del Estado encargadas de la protección de los defensores de derechos humanos, considerando los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Como actualmente no existe dicha ley, tampoco permite una protección segura a los defensores, a causa de la descoordinación y el desinterés por parte de ciertas autoridades. Asimismo, una ley exige a las autoridades un mayor compromiso y obligación al momento de actuar.

Una ley permitiría detallar las obligaciones de cada entidad encargada, así como sus funciones, lo que clarificaría los alcances de su responsabilidad y, además, garantizaría la vigilancia ciudadana (por posibles actos de corrupción a los cuales las autoridades están expuestas). La ley es de mandato imperativo, de obligatorio cumplimiento, sobre todo por parte de las autoridades, quienes deben obediencia al ordenamiento jurídico. De esta forma, dichas autoridades serían responsables de implementar las medidas de prevención, apoyo, cuidado, protección y reparación a favor de los defensores violentados. Así también deberían monitorear el correcto funcionamiento de los planes de acción, su evolución y sus posibles modificaciones.

Hasta el momento, se han utilizado mecanismos que vinculan solo a algunos ministerios del Poder Ejecutivo, lo que no ha sido suficiente ni efectivo, y ha presentado deficiencias al momento de actuar, pues, en algunos casos, los defensores no encuentran soluciones a sus problemas y las agresiones que enfrentan continúan impunes. De igual forma:

La Comisión [CIDH] ha establecido previamente la importancia de contar con una coordinación adecuada de los diferentes niveles [...]. Dado que la protección de personas defensoras de derechos humanos es una obligación internacional, el Estado nacional debe adoptar todas las medidas necesarias a su alcance, para posibilitar la efectiva implementación de un programa de protección para personas defensoras de derechos humanos. (CIDH, 2017, p. 147)

La aprobación de una ley específica para defensores ambientales debe nacer a raíz de la no ratificación del Acuerdo de Escazú. Debido a que en este había un apartado que abordaba los derechos de los defensores ambientales.

Una norma con rango de ley permitirá la creación de una oficina especializada en la protección de personas defensoras adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la cual podrá fomentar iniciativas legislativas que permitan la vinculación de todos los poderes del Estado. Del mismo modo, promoverá normas que permitan la investigación, la sanción y la reparación integral en casos de violación de derechos humanos de personas defensoras ambientales (Proyecto de Ley n.º 4686-2020-CR).

Una ley también permitirá:

abrir un gran debate en las comisiones respectivas del Congreso de la República, en las que se pueda contar con la participación de la mayor cantidad de organizaciones vinculadas a la defensa de las personas defensoras de derechos ambientales, y sociedad civil en general, de tal manera que se pueda incluir todos sus aportes, y se apruebe un texto consensuado. (Proyecto de Ley n.º 4686-2020-CR)

De igual forma, una ley impulsaría a los jueces y los operadores de justicia, el Ministerio Público y el Poder Judicial a contribuir a la protección de defensores que se encuentran en riesgo; ordenaría a las instituciones encargadas que adopten medidas de prevención y acción ante posibles situaciones de riesgo, derivadas de una denuncia o producto de alguna investigación realizada por un defensor.

Igualmente, una ley tiene un impacto social directo, puesto que las personas defensoras de derechos ambientales contarán con un marco normativo que protegerá su vida y su integridad.

4.4. Contribuiría a un mayor reconocimiento

Una norma con rango de ley brindaría un respaldo a la labor que realizan los defensores. Así, se le otorgaría un mayor reconocimiento a nivel nacional, lo que permitiría que la sociedad en general y las instituciones respeten su labor y participen de manera voluntaria, al comprender la importancia que tienen dentro de una sociedad. Del mismo modo, luego de la aprobación de la ley, el Estado debe realizar una campaña de información y actividades educativas para la población y las empresas para que conozcan la labor y las funciones que realizan los defensores, con el objetivo de construir un Estado democrático y un Estado de derecho que promueva el reconocimiento de derechos humanos. No existe mejor respaldo del que produce una ley.

Una ley para defensores generaría una cultura de derechos humanos, donde todos los niveles (local, regional y nacional) y todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) deberán trabajar en armonía con el mismo objetivo.

Se debe reconocer públicamente que proteger y promover los derechos humanos son acciones legítimas y necesarias para una sociedad donde muchas veces el Estado no llega y por su ausentismo se generan atropellos y abusos a quienes defienden los derechos. Por ello, la sociedad debe comprender la importante labor de los defensores, su valiosa protección de los derechos y las garantías que brindan a todas las personas de su entorno.

Al respecto la CIDH (2017) recomienda lo siguiente:

Promover un ambiente seguro en el cual las personas defensoras de derechos humanos se encuentren empoderadas para ejercer libremente su derecho a defender los derechos humanos, garantizando todos los derechos que son necesarios para llevar adelante su trabajo dentro de la jurisdicción del Estado. (p. 188)

De igual forma, el reconocimiento a los defensores ayudará a que la sociedad los respete y los valore. De esta manera, los defensores podrán realizar sus funciones en un ambiente seguro donde cuenten con la protección del Estado.

5. INICIATIVAS ADOPTADAS

En este sentido, debe indicarse que hubo iniciativas por parte de diferentes autoridades para lograr la aprobación de un marco normativo sólido y estable. Una de ellas fue el Proyecto de Ley n.º 6762-2020-CR, del parlamentario Alberto de Belaunde de Cárdenas, en uso de su derecho de iniciativa legislativa según el artículo 107 de la Constitución Política del Perú. El proyecto se denominó «Ley que promueve, reconoce y protege a los defensores de derechos humanos» y tuvo como finalidad establecer un marco legal que proteja a personas naturales y jurídicas que ejerzan la defensa y la promoción de los derechos humanos. Asimismo, establecía las acciones que realizan los defensores, los derechos a los que acceden, los mecanismos de protección y la obligación del Estado a protegerlos. Lamentablemente, el mencionado proyecto no fue aprobado.

Adicionalmente, debe destacarse que el Perú tiene la oportunidad de contar con un marco de mayor respaldo, como es el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, es necesario que el Poder Legislativo lo ratifique, para poder implementarlo en la normativa peruana y lograr la protección efectiva de las personas defensoras de derechos humanos.

El Acuerdo de Escazú es un mecanismo trascendental mediante el cual el Estado podría reconocer la importancia de respetar y proteger a las personas

defensoras. De igual modo, como señala Zamora Sáenz (2019): «Dicho instrumento ha sido considerado pionero en la protección y salvaguarda de asuntos ambientales desde una perspectiva de derechos» (p. 2).

Este acuerdo tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos ambientales y el correcto acceso a la justicia en asuntos ambientales. Al respecto, Zamora (2019) sostiene:

El acceso a la justicia resulta indispensable para reestablecer el ejercicio de todo aquel derecho que haya resultado desconocido o quebrantado, de manera que la persona pueda hacer uso de recursos legales que resulten accesibles y eficaces para reestablecer el derecho en cuestión que haya sido violentado. El derecho a la justicia resulta básico para un Estado garantista de las libertades civiles y políticas a partir del funcionamiento óptimo de los mecanismos administrativos y judiciales.

El derecho a la justicia en materia ambiental es probablemente la parte más innovadora del *Acuerdo de Escazú*, ya que por primera vez se reconocen en un ordenamiento internacional disposiciones orientadas específicamente a la protección y defensa de activistas ambientales. Este derecho de acceso es fundamental en la región latinoamericana, en donde ser activista ambiental implica un alto riesgo, aún más si se pertenece a una comunidad rural y/o indígena. (p. 7)

Al no haberse ratificado el Acuerdo de Escazú, una norma vinculante y garantista, es imprescindible adoptar una norma con rango de ley a fin de garantizar que se cuente con un nivel de protección eficiente para las personas defensoras. Como se ha mencionado, existe un proyecto de ley que puede ser revisado y mejorado para su aprobación. Dicha acción deberá ser a manera de reparación para los defensores, quienes atraviesan situaciones de peligro por el ausentismo del Estado.

6. CONCLUSIONES

- El derecho internacional ha adoptado una serie de normas, tratados y convenios necesarios para lograr la protección y la defensa a nivel mundial

de los derechos humanos de las personas y de los defensores, dado que ellos de manera individual o colectiva promueven la protección de estos derechos.

- En el Perú, los defensores atraviesan una grave situación de vulneración de sus derechos por promover la defensa del medio ambiente y protestar contra organizaciones ilegales que buscan utilizar de manera desmesurada e ilegal nuestros recursos naturales, y que además realizan actos criminales contra dirigentes de pueblos indígenas y otros defensores.
- Los defensores ambientales enfrentan una mayor vulnerabilidad en aquellos territorios donde la presencia del Estado es mínima o simplemente no existe, y en los cuales la posibilidad de mantener un Estado de derecho representa grandes desafíos. Todo ello a causa de que no hay un marco normativo sólido y vinculante.
- En los últimos años, el Perú ha trabajado por cambiar la situación de vulnerabilidad de los defensores, ejemplo de ello son las normas que se han aprobado, tales como el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS y la Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM, que han tenido el propósito de proteger a los defensores. Sin embargo, no han sido suficientes, debido a que estos no son vinculantes para todas las instituciones.
- Con la finalidad de lograr una protección efectiva para las personas defensoras ambientales, es necesaria la promulgación de una ley especial para defensores, que será sólida y estable y hará posible la vinculación de los poderes del Estado; permitirá establecer los derechos de las personas defensoras ambientales; así como las obligaciones, los deberes y las facultades de las autoridades, quienes se verán obligadas a cumplir con el mandato de una ley. Todo ello orientado a promover y proteger los derechos de las personas defensoras ambientales.
- Es necesario y urgente que el Estado reconozca la importancia del rol que cumplen los defensores de derechos humanos y su contribución a la sociedad. La aprobación de una ley específica para defensores ambientales garantizará un Estado democrático; si bien es cierto, se ha venido avanzando con normativas de protección, no es menos cierto que su protección será mayor si se logra la aprobación de una ley especial para estos. De igual

forma, la ley tiene un impacto social directo, puesto que las personas defensoras de derechos ambientales contarán con un marco normativo que protegerá su vida y su integridad.

REFERENCIAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*. <https://oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>
- Derecho, Ambiente y Recursos Humanos (DAR) (2020, 2 de octubre). *MIJNJUSDH crea registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos y aprueba los lineamientos para su funcionamiento en tiempos de gran riesgo para los defensores ambientales*. <https://dar.org.pe/minjUSDH-crea-registro-sobre-situaciones-de-riesgo-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-aprueba-los-lineamientos-para-su-funcionamiento-en-tiempos-de-gran-riesgo-para-los-defensores-ambientale/>
- Herrera, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Atrapasueños.
- Koenigsberg, G. y Dávila, J. (2022). *Las personas defensoras ambientales. El camino hacia su reconocimiento y protección en el ámbito internacional y nacional*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ministerio del Ambiente (2022, 3 de septiembre). *Minam presenta Manual para la Protección de los Defensores Ambientales* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/646772-minam-presenta-el-manual-para-la-proteccion-de-los-defensores-ambientales>

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2021, 29 de abril). *La CIDH publica Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos* [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/106.asp>
- Rivasplata, F. (2018, 31 de enero). *Defensores ambientales: medidas especiales y la supuesta vulneración a los derechos y libertades inherentes a cualquier ciudadano*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). https://dar.org.pe/dar_opina_defensores/
- SPDA Actualidad Ambiental (2020, 3 de febrero). *Relator de la ONU: defensores de derechos humanos en el Perú se encuentran en peligro*. <https://www.actualidadambiental.pe/relator-de-la-onu-defensores-de-derechos-humanos-en-el-peru-se-encuentran-en-peligro/>
- SPDA Actualidad Ambiental (2023, 20 de abril). ¿Cuánto se ha avanzado en la protección de los defensores ambientales en el Perú y qué está pendiente? <https://www.actualidadambiental.pe/cuanto-se-ha-avanzado-en-la-proteccion-de-los-defensores-ambientales-en-el-peru/>
- Toro, M. I. del (2012). *La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Vargas, S. (2022, 24 de noviembre). *Mecanismos que no protegen: una dura realidad que enfrentan los defensores y defensoras del ambiente y el territorio en el Perú*. Oxfam. <https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/blogs/mecanismos-que-no-protegen-una-dura-realidad-que-enfrentan-los-defensores-y>
- Zamora, I. (2019, julio). El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental. *Mirada Legislativa*, (173).

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (2005). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_531204.pdf

Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS. Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. *Diario Oficial El Peruano* (22 de abril de 2021). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-el-mecanismo-intersectorial-para-la-decreto-supremo-n-004-2021-jus-1946184-4/>

Directiva n.º 001-2022-VMI/MC. Ministerio de Cultura (11 de mayo de 2022). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3109828/RM%20134-2022-DM-MC%20-%20ANEXO.pdf.pdf?v=1652886224>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Proyecto de Ley n.º 4686-2022-CR. Proyecto de Ley que Reconoce y Protege a los Defensores Ambientales. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTA1OTc=/pdf/PL0468620230410#:~:text=Proyecto%20de%20Ley%206762%2F2020,personas%20defensoras%20de%20derechos%20ambientales>

Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM. Aprueban el Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales. Ministerio del Ambiente (23 de julio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/2036882-134-2021-minam>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

La autora no tiene ningún tipo de conflicto de intereses.

Contribución de autoría

La contribución de la autora en el presente artículo es completa.

Agradecimientos

Es oportuno señalar un agradecimiento especial a la Dra. Milagros Granados, por sus observaciones y sus revisiones para la confección del presente manuscrito y por ayudarme a descubrir mi espíritu investigador.

Biografía de la autora

Luz Amparo Gabriel Díaz, con grado académico de bachiller en Derecho por la Universidad Científica del Sur, investigadora y escritora de artículos relacionados con temas sociales y de derechos humanos, investigaciones que realizó con la finalidad de aportar un beneficio a la sociedad.

Correspondencia

gabrieldiazluz@gmail.com