



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial

Vol. 3, n.º 3, enero-junio, 2023, 51-70

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v3i3.780

Defensores ambientales: análisis del Acuerdo de Escazú frente a la legislación peruana y las implicancias de su ratificación

Environmental defenders: analysis of the Escazú Agreement in the face of Peruvian legislation and the implications of its ratification

Defensores do meio ambiente: análise do Acordo de Escazú frente à legislação peruana e as implicações de sua ratificação

CARLOS ALBERTO LAZO OSCANO

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
(Lima, Perú)

Contacto: carlos.lazo5@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0002-2194-0953>

MARYORI SOFÍA MAMANI SINCHE

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
(Lima, Perú)

Contacto: maryori.mamani@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0002-4954-4100>

RESUMEN

Los defensores ambientales en el Perú son recurrentes víctimas de agravios a sus derechos fundamentales, esto a pesar de la presencia de una reciente base legal que los protege. En ese contexto surge el Acuerdo de Escazú, primer tratado ambiental en el mundo que alberga compromisos para la promoción y

la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. En este artículo se analiza la normativa peruana y el artículo 9 del acuerdo, en cuanto se refieren a defensores ambientales, así como la significancia de su ratificación, para cuyo fin se evaluaron los principales argumentos esgrimidos por quienes la objetan. De este modo, se pudo encontrar que su ratificación representa un aporte sustancial para los defensores ambientales en situación vulnerable.

Palabras clave: defensores ambientales; Acuerdo de Escazú; legislación peruana; ratificación.

ABSTRACT

Environmental defenders in Peru are recurrent victims of violations of their fundamental rights, despite the presence of a recent legal basis that protects them. In this context, the Escazú Agreement emerged, the first environmental treaty in the world that contains commitments for the promotion and protection of human rights defenders in environmental matters. This article analyzes Peruvian legislation and Article 9 of the Agreement, as they refer to environmental defenders, as well as the significance of their ratification, for which purpose the main arguments put forward by those who object to it have been evaluated. In this way, it has been found that its ratification represents a substantial contribution for environmental defenders in vulnerable situations.

Key words: environmental defenders; Escazú Agreement; Peruvian legislation; ratification.

RESUMO

Os defensores do meio ambiente no Peru são vítimas recorrentes de violações de seus direitos fundamentais, apesar da presença de uma base legal recente que os protege. Nesse contexto, surgiu o Acordo de Escazú, o primeiro tratado ambiental do mundo que contém compromissos para a promoção e proteção dos defensores de direitos humanos em matéria ambiental. Este artigo analisa a legislação peruana e o artigo 9º do Acordo, no que se refere aos defensores do meio ambiente, bem como o significado de sua ratificação, para o que

foram avaliados os principais argumentos apresentados por aqueles que se opõem a ele. Dessa forma, verificou-se que sua ratificação representa uma contribuição substancial para os defensores do meio ambiente em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: defensores do meio ambiente; Acordo de Escazú; legislação peruana; ratificação.

Recibido: 27/01/2023

Revisado: 10/05/2023

Aceptado: 18/05/2023

Publicado en línea: 30/06/2023

Financiamiento: Autofinanciado.

Conflicto de interés: Los autores declaran no tener conflicto de interés.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el desarrollo urbano, industrial y económico ha traído consigo impactos sobre el ambiente por la sobreexplotación de recursos, principalmente por la industria extractiva que, en Latinoamérica, se desarrolla en medio de conflictos sociales. Ante este escenario, surgen los defensores ambientales, que de acuerdo con Borrás (2013), se hallan dentro de los defensores de derechos humanos. De hecho, las Naciones Unidas, en su Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, afirman que puede ser cualquier persona que trabaje en la protección y la promoción de los derechos humanos de forma pacífica. Así también, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Organización de los Estados Americanos (OEA) consideran su labor fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.

El International Service for Human Rights (ISHR, 2015) añade que los defensores ambientales trabajan en la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, además de la protección de los componentes ambientales: el territorio y el medio ambiente, especialmente de comunidades afectadas por proyectos de inversión, buscando asegurar el cumplimiento efectivo de la consulta previa y el consentimiento libre e informado para la explotación de su territorio.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) mostró su preocupación por el incremento de muertes que afectan a los grupos de defensores de derechos humanos que protegen causas relacionadas con derechos ambientales y de la tierra. En el 2014, la ONG Global Witness encontró que entre el 2002 y el 2013 al menos novecientos ocho personas habían sido asesinadas por resguardar sus derechos a la tierra y el medio ambiente. Asesinatos que ocurrieron en Latinoamérica y el sudeste asiático (Brasil, Honduras, Camboya, Colombia, Guatemala, México, Perú y Tailandia) alcanzaron un 90 %.

En cuanto al Perú, la situación de los defensores ambientales se encuentra rodeada de estigmatización, campañas de desprestigio y atentados generados por el crimen organizado. Así tenemos el caso de la protesta de Valle del Tambo en el 2015, donde un ciudadano fue detenido y obligado a sujetar un arma para justificar su detención e incriminarlo, hecho que luego fue condenado por la Defensoría del Pueblo ante el Ministerio del Interior; también el asesinato de tres líderes asháninkas, de la comunidad nativa Saweto, a manos de organizaciones criminales vinculadas a la tala ilegal.

Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021a), las personas defensoras ambientales enfrentan riesgos como amenazas a la seguridad personal, agresiones, ataques contra el honor, estigmatizaciones y homicidios, los pueblos indígenas asháninka y kakataibo son los más afectados. De hecho, según la Defensoría del Pueblo (2022) entre el 2020 y el 2021 se reportaron doce asesinatos de personas defensoras ambientales en las regiones de Amazonas, Huánuco, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Pasco y Ucayali.

En el contexto de amenazas y atentados que sufren los defensores ambientales en el Perú y en muchas otras partes de América Latina y el Caribe, surge 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, mejor conocido como Acuerdo de Escazú. Este tiene sus orígenes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, en Brasil, en 1992. La cumbre obtuvo como resultado la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que proclama veintisiete principios, entre los que destaca el principio 10, que establece que la mejor

manera de tratar los asuntos ambientales es mediante la participación de todos los ciudadanos interesados. En él se sugiere un adecuado acceso a la información medioambiental que debe estar a disposición de las autoridades públicas y el acceso efectivo a los procesos judiciales y administrativos de la población en temas medioambientales (ONU, 1992), los que se convierten en las bases del Acuerdo de Escazú. Posteriormente, en el 2012 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, también en Río de Janeiro, denominada Río+20, de allí se divulgó el documento «El futuro que merecemos». En él se presentan medidas para la implementación del desarrollo sostenible, la economía verde y la erradicación de la pobreza, además del compromiso de los Estados miembros en el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], s. f.), lo que fortaleció aún más el principio 10, y dio paso al inicio de las acciones de coordinación entre los países para su desarrollo en el Acuerdo de Escazú.

Es así que desde Chile se inicia la propuesta de crear compromisos para alcanzar a cabalidad lo estipulado en el principio 10. A esta iniciativa se le sumaron Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Más adelante, junto a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se comenzaron a realizar reuniones y negociaciones para el desarrollo del Acuerdo de Escazú. Finalmente, vio la luz un 4 de marzo de 2018, con un comité conformado por veinticuatro países, el primer tratado ambiental de ámbito regional en el mundo que alberga compromisos para la protección y la promoción de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Como señalan Roa y Murcia (2021), la ratificación y la entrada en vigor del acuerdo ha estado inmersa en una polarización entre quienes lo definen como un avanzado instrumento ambiental y quienes lo objetan como un riesgo a la soberanía de los países. En el caso del Perú, el país participó activamente en el desarrollo del Acuerdo de Escazú, fue parte de la mesa directiva e incluso conformó el grupo de trabajo encargado del acceso a la información junto a Argentina, y llegó a firmarlo en el 2018 con otras veintitrés naciones (Nalegach y Astroza, 2020). Sin embargo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República se negó a ratificarlo, y aseveró mediante un análisis

del marco normativo, costo-beneficio y técnico que la ratificación del Acuerdo de Escazú supondría erogaciones económicas al Estado peruano, pérdida de soberanía jurídica por estar sometidos a instancias supranacionales, peligro de las concesiones y los contratos otorgados a privados por temas de acceso a la información, entre otros puntos. Además, puntualizaron que este acuerdo no aporta nada nuevo, sustancial o innovador a nuestra legislación ambiental vigente, ya que esta es de avanzada a nivel regional e incluso contempla mayores obligaciones que el propio acuerdo. Respecto a los defensores ambientales, se sustenta que el acuerdo les daría una categoría y protección especial frente a los defensores de derechos humanos, lo que afectaría la norma constitucional de igualdad ante la ley, y que al no existir una definición de quiénes pueden ser considerados defensores ambientales, se generaría un abuso del derecho de presuntos defensores ambientales (Congreso de la República, 2020).

Por lo expuesto, este artículo tiene como objetivo evaluar el artículo 9 del Acuerdo de Escazú, así como la normativa peruana respecto a defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y las implicancias que tendría la ratificación de dicho acuerdo.

2. ARTÍCULO 9 DEL ACUERDO DE ESCAZÚ FRENTE A LA LEGISLACIÓN PERUANA

Según la CEPAL (2018), el Acuerdo de Escazú constituye un instrumento jurídico pionero cuyo objetivo es garantizar los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental e incluye la primera disposición vinculante sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Autores como Aída Gamboa Balbín (2022) incluso mencionan que el Acuerdo de Escazú puede ser una herramienta que coadyuve a reducir la conflictividad social, lograr inversiones sostenibles y garantizar el respeto de los derechos humanos. Podemos decir que el Acuerdo de Escazú trasciende, al hacer hincapié en los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, esto a través del artículo 6 de sus disposiciones generales y del artículo 9, que desarrollan con mayor profundidad las garantías del entorno, el reconocimiento y la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

El 22 de abril de 2021, mientras se celebraba el Día Internacional de la Tierra, entraba en vigor el Acuerdo de Escazú y en el Perú se publicaba el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, un aporte de la normativa peruana que buscaba compensar los efectos de la no ratificación de dicho acuerdo. Así, creó un mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, que incluyen a los defensores ambientales. En nuestro país, esto representa un avance que da solidez a la base normativa que protege a los defensores de derechos humanos. Participación que se inició con la Declaración sobre los defensores de derechos humanos en 1998 y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (Decreto Supremo n.º 002-2018-JUS), en ellos se reconoce a los defensores de derechos humanos como un grupo de especial protección. El resultado fue el ya mencionado D. S. n.º 004-2021-JUS, que trajo consigo medidas como el registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos, el procedimiento de alerta temprana y la aprobación de un protocolo para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección. Como parte del cumplimiento de estas medidas, surge, a través de la Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM, el Protocolo sectorial para la protección de las personas defensoras ambientales que, entre otras cosas, define a los defensores ambientales, establece medidas de prevención, protección, monitoreo y evaluación y acopio de información sobre las situaciones de riesgo que atraviesan.

A continuación, se evaluarán los numerales del artículo 9 del Acuerdo de Escazú (2018) que detallan las garantías sobre los defensores ambientales respecto a la normativa peruana.

Artículo 9.1

Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.

Dentro de la normativa peruana vigente, específicamente en la Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM, se cuenta con la definición que comprende a las personas o los grupos que defienden los derechos humanos en asuntos ambientales, la que figura en el artículo 5 como:

La persona defensora ambiental es una persona natural que actúa de forma individual o como integrante de un colectivo, grupo étnico-cultural, organización, entidad pública o privada, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa del derecho a un medio ambiente sano y sostenible, de manera pacífica, dentro del marco del Derecho nacional e internacional.

En él se clarifica el reconocimiento legal de este grupo de personas y junto al Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS se proponen aplicar las medidas necesarias y eficientes para garantizar la prevención, el reconocimiento y la protección de los defensores ambientales, para que desarrollen sus labores en defensa del ambiente en un entorno seguro y adecuado. Además de compartir en sus principios generales el principio de prevención, que busca garantizar que las actividades de los defensores de derechos humanos no se vean obstaculizadas o truncadas; también incorpora, de ser necesario, mitigar las afectaciones producidas a estas personas o grupo de personas, teniendo en consideración entre los actos en contra de las personas defensoras de derechos humanos, las agresiones, las amenazas y cualquier agravio que vulnere los derechos fundamentales de una persona.

Así, se puede afirmar que lo que se estipula en el artículo 9.1 del Acuerdo de Escazú ya se encuentra incorporado en el Perú en la normativa propuesta por el Poder Ejecutivo, por tratarse de una resolución ministerial y un decreto supremo.

Artículo 9.2

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, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.

En el Perú, la presencia de una base legal que defienda los derechos humanos fundamentales, desarrollados en el artículo 9.2 del Acuerdo de Escazú, está presente desde la Constitución Política, en el capítulo I, Derechos fundamentales de la persona, y en múltiples tratados y acuerdos internacionales a los que el Perú está suscrito. Así, se encuentra en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), entre otros. Es sobre la base de estas obligaciones que tiene el Perú frente a la protección y la promoción de los derechos humanos que se crean los Planes Nacionales de Derechos Humanos, los cuales son herramientas multisectoriales que buscan integrar el tema de los derechos humanos en la gestión pública para todos los sectores y niveles de gobierno. El último de ellos es el plan 2018-2021. Este destaca por considerar como grupo en situación de especial protección a los defensores de derechos humanos, lo que incluye a los defensores ambientales. Dicho plan también tuvo como objetivo estratégico el garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de los defensores de derechos humanos. Para efectivizarlo se propuso elaborar un mecanismo para la protección de los defensores de derechos humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021b), el que se cumplió con el Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

De este modo, se da por entendido que el Perú ya contiene normativa que guarda relación con lo establecido en el artículo 9.2 del Acuerdo de Escazú, partiendo desde nuestra carta magna y tratados internacionales hasta normativa más específica dirigida exclusivamente a defensores de derechos humanos.

Artículo 9.3

Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.

En la legislación de nuestro país, se ha considerado la sanción de ataques, amenazas e intimidaciones a través del Código Penal, promulgada a través del Decreto Legislativo n.º 635 (1991), que los tipifica como delitos contra la libertad y los detalla en los capítulos de violación de la libertad personal y violación de la libertad de reunión, como coacción, acoso y perturbación de reunión pública. Sin embargo, no se ha encontrado una adopción de medidas específicas de sanción, dirigidas a efectivizar los derechos de este grupo, en particular, los que corresponden a los defensores ambientales.

En contraste, la normativa peruana ha desarrollado en los últimos años mecanismos que contemplan la prevención y la investigación (esta última considerada dentro de la prevención) de los riesgos que atraviesan los defensores ambientales. Tal es el caso del Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, que en su artículo 5, sobre medidas para la prevención de situaciones de riesgo, establece que los ministerios vinculados a dicha norma deberán brindar información a los funcionarios públicos sobre la obligación de abstenerse de participar en campañas de difamación o actividades que estigmaticen a las personas defensoras de derechos humanos y deberán darles su respaldo, con el fin de prevenir agresiones, amenazas y otras vulneraciones a sus derechos. Estas medidas se hallan sobre todo en instituciones como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Ambiente, que a través de sus boletines respaldan la labor de los defensores ambientales y proponen recomendaciones normativas y prácticas que complementen la labor actual de ellos.

Así también, establece realizar investigaciones sobre la situación de los defensores ambientales en el país, con el fin de proponer medidas contra los factores de riesgo que atraviesan, para eliminar o mitigar sus causas y brindar información al respecto, para registrar las situaciones de riesgo que atraviesan

las personas defensoras de derechos humanos, a fin de asegurar una comprensión efectiva de la información hacia los defensores de derechos humanos, cuya lengua materna sea indígena u originaria. En adición, se establece promover el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica para la realización de las actividades de los defensores de derechos de pueblos indígenas u originarios con pertinencia cultural y lingüística, además del desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales y locales para la lucha contra las drogas, en especial, en zonas donde esta actividad constituye una fuente de riesgo para las labores de defensa de derechos humanos.

Estos literales en particular incluyen la investigación dentro de las medidas de prevención y de hecho, lo cual es común en las normativas que entraron en vigor a partir del Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS, tal es el caso de la Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM, que dentro de sus medidas de prevención establece informes sobre la situación de los defensores ambientales en nuestro país, con el fin de diagnosticar y analizar, en el marco de un proceso participativo, los riesgos que atraviesan los defensores ambientales. Se recomienda, asimismo, la difusión de la información para concientizar y dar a conocer a la sociedad la labor de los defensores ambientales y el fortalecimiento de las capacidades de los defensores ambientales sobre sus derechos y las garantías con las que cuentan para su labor. Cabe mencionar que respecto a la información acerca de situaciones de riesgo, se ha decretado que esta se rija por el principio de confidencialidad en el marco de la Ley n.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

También se contempla la asistencia técnica a defensores ambientales, tanto para el fortalecimiento de sus capacidades como también para la activación del procedimiento de alerta temprana, cuando se encuentren en situaciones de riesgo. Este procedimiento tiene como finalidad evaluar solicitudes de medidas urgentes de protección para eliminar o mitigar los riesgos que enfrentan los defensores de derechos humanos, con la emisión de un informe que de ser evaluada la situación como de inminente peligro tendrá como plazo de respuesta dos días hábiles, desde la recepción de la solicitud. La aplicación de las medidas que se tomarán, de acuerdo con dicha evaluación, contará con el apoyo de entidades como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas

por el Estado (SERNANP), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales y los organismos adscritos al sector ambiental. Por último, algo que añade la normativa peruana respecto a la prevención, la investigación y la sanción de los riesgos que atraviesan los defensores ambientales es el monitoreo y la evaluación de las medidas de protección, así como la elaboración de informes sobre la contribución de estas medidas a través de la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (Unida).

Finalmente, se puede decir que lo desarrollado en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú se encuentra contemplado en la legislación peruana, en la normativa proveniente casi exclusivamente del Poder Ejecutivo, que entró en vigor paralelamente a dicho acuerdo; además, al estar dirigida estrictamente a los defensores de derechos humanos, tiene mayor desarrollo y propuestas que este.

3. RATIFICACIÓN DEL ACUERDO Y TOMA DE POSTURA

De lo analizado, se puede tener en cuenta que la normativa peruana ha desarrollado, en los últimos años, herramientas que aseguren los puntos que establece el Acuerdo de Escazú en su artículo 9, por lo que entidades como el Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (2020) mostraron su respaldo a dicho acuerdo, ya que fortalece, respalda y consolida los mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información y acceso a la justicia ambiental. Sin embargo, este mismo argumento ha sido utilizado por quienes estuvieron en contra de la ratificación del acuerdo, entre ellos la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República (2020), que señala que el Perú tiene una legislación de avanzada, concordante con el Acuerdo de Escazú, por lo que no hay un aporte nuevo o sustancial.

En este contexto, durante el análisis de la normativa peruana que protege a los defensores ambientales, se evidenció que esta proviene en su mayoría del Poder Ejecutivo y la Defensoría del Pueblo, por lo que a excepción del D. S. n.º 004-2021-JUS (Mecanismo intersectorial), que es vinculante a ocho ministerios, el resto de la normativa no es de carácter vinculante a todas las instituciones. No obstante, según la organización Women's Earth and

Climate Action Network (WECAN, 2022) esta es una limitación a tener en cuenta, puesto que todas las medidas desarrolladas deberían estar respaldadas por una ley, ya que la protección de los defensores de los derechos humanos debe contar con legitimidad y estar abordada por todas las instituciones. Por ello, según nuestro juicio, si bien ya existe normativa que proteja a los defensores ambientales, es necesario que esta adquiera un rango de ley o esté respaldada por una, mérito que se alcanzaría con la ratificación del Acuerdo de Escazú, ya que este pasaría a formar parte del derecho nacional y tendría un alcance general a todas las instituciones nacionales. Adicionalmente, al tratarse de un acuerdo internacional, tras su ratificación este adquiriría un valor constitucional, por lo que la protección que demanda referente al ambiente y los derechos humanos, no estaría subordinada a voluntades y vaivenes políticos, como es el caso de la normativa actual. Sin embargo, es necesario mencionar que si bien la ratificación del Acuerdo de Escazú potenciaría la norma vigente, aún sería competencia del Poder Ejecutivo, y su voluntad política, el destinar los medios y los recursos necesarios para su cumplimiento.

En cuanto al tema de la irrelevancia que le atañen al Acuerdo de Escazú por no aportar nada nuevo o innovador a la legislación ambiental vigente, que esgrime el Poder Legislativo como sustento para no ratificarlo, podemos afirmar en función del principio de no regresión y el principio de progresividad, estipulado en su artículo 3, que nada de lo dispuesto en el acuerdo limitará o derogará los avances normativos alcanzados. Por el contrario, se garantizará su prevalencia e incluso favorecerá su progresivo desarrollo, siempre en favor del ambiente y los derechos humanos. Este principio en especial representaría un gran aporte a la legislación ambiental nacional, no solo en el ámbito de la protección de los defensores ambientales, sino en cualquier normativa que involucre al ambiente y los recursos naturales, ya que en la Ley General del Ambiente y demás normativa relacionada no existe un principio semejante.

La pérdida de soberanía ha sido otro de los principales argumentos sustentados para no ratificar el Acuerdo de Escazú. Se origina, según diversos grupos sociales, por su artículo 19, que supone la intervención de la Corte Internacional de Justicia ante controversias que no se puedan resolver. Este punto en particular lo objeta el sector a favor de la ratificación, pues señala dos

principios expresos en el acuerdo sobre la soberanía permanente de los Estados: se trata de sus recursos naturales y la igualdad soberana entre ellos. En tal sentido, autores como César Gamboa Balbín (2021) indican que estos principios se concretizan en las disposiciones del acuerdo; por ejemplo, a través del diseño y la implementación de los mecanismos de monitoreo y seguimiento del acuerdo que dependerá de los Estados. La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (Mora y Contreras, 2020) también añade, al respecto, que el acuerdo respeta los estándares nacionales adoptados por los Estados, ya que incluye de modo explícito las medidas de garantía en relación con cada derecho según el marco de legislación nacional. Por lo mencionado, los autores consideramos que este punto se encuentra resuelto en el acuerdo, en todo caso es relevante mencionar que, sobre la resolución de controversias ante la Corte Internacional de Justicia, se trata de controversias sobre los derechos que asegura el Acuerdo de Escazú como la participación, el acceso a la información y la protección de defensores ambientales mas no sobre la gestión de los recursos naturales.

Otro de los argumentos sostenidos para la no ratificación del Acuerdo de Escazú fue el reconocimiento de una categoría especial a los defensores ambientales, lo que según la Comisión de Relaciones Exteriores afecta la norma constitucional de igualdad ante la ley. En este punto cabe señalar que si bien todos somos reconocidos como iguales legalmente, existen grupos que enfrentan situaciones estructurales de vulnerabilidad y que por dicho contexto se ven afectados en el ejercicio de sus derechos, tal es el caso de la estigmatización que atraviesan los defensores ambientales. Es así que instituciones como WECAN (2022) señalan que los defensores de derechos humanos (donde se incluye a los defensores ambientales) abogan por causas contra el narcotráfico, delitos ambientales, tráfico de tierras, entre otros, que se encuentran muchas veces mejor organizados y contra quienes el propio Estado aún trabaja por contrarrestarlos. De hecho, Ipenza (2018) sostiene que estos esfuerzos del Estado aún resultan insuficientes por el surgimiento de nuevas modalidades delictivas del crimen organizado. Una de las principales amenazas a la defensa del patrimonio natural es la vinculación social y política con funcionarios del gobierno central, regional y local.

Lo mismo sucede en el caso de las medidas de investigación ante ataques a los defensores ambientales, como menciona WECAN (2022), pues el curso

de este es el de cualquier otro proceso regular y de aplicación general, por lo que al no tener un enfoque dirigido a defensores ambientales existen limitaciones en la investigación por factores como la propia situación de riesgo, las amenazas constantes durante el proceso y la estigmatización que termina deslegitimando e invisibilizando a estas personas.

Son muchas las ocurrencias que pasan los defensores ambientales ante la precaria protección con la que cuentan. Así tenemos el caso de Roberto Carlos Pacheco Villanueva, defensor ambiental de Madre de Dios, quien fue asesinado el 11 de septiembre de 2020 por invasores ilegales que talaban la concesión forestal que él protegía. Este suceso resalta por el ineficiente proceder de las autoridades, quienes recibieron hasta ocho denuncias de deforestación desde el 2012 por parte de Roberto y su padre. Incluso, en el 2016, solicitaron una medida cautelar por la vía administrativa para la paralización de actividades de estos invasores, sin mayor resultado, y aun cuando fue amenazado de muerte con un arma y un machete, se le negaron las garantías de vida por parte de la Prefectura de Puerto Maldonado (SPDA Actualidad Ambiental, 2020). Este notorio desdén e ineficiencia de las autoridades frente a los defensores ambientales, sumado a mafias y crimen organizado, ha dado como resultado catorce asesinatos de defensores ambientales, desde que empezó la pandemia hasta la fecha. El más reciente es el de Juan Julio Fernández Hanco, teniente gobernador de Nueva Arequipa en Madre de Dios, quien fue asesinado el 21 de marzo de este año, tras una serie de continuas amenazas y amedrentamientos a su familia y a él por parte de personas vinculadas a la minería ilegal (SPDA Actualidad Ambiental, 2022).

Cabe mencionar la necesidad de incorporar una definición más concreta de quiénes podrían ser considerados defensores ambientales en la normativa vigente, pues en esta el título de defensor ambiental encajaría en múltiples personas, tanto naturales como jurídicas, que no necesariamente requieran una protección especial, y aun cuando la normativa esté orientada a salvaguardarlos en situaciones de riesgo, existe la posibilidad de que se genere un abuso del derecho. En tal situación, consideramos pertinente la creación de un registro a manera de línea base donde figuren todos los defensores ambientales que verdaderamente requieran de reconocimiento, promoción y

protección, aunque no se encuentren en situación de riesgo. Esto facilitaría la gestión de las autoridades competentes y evitaría el abuso del derecho de defensores ambientales autoproclamados.

Finalmente, con lo desarrollado se pretende expresar los desafíos que soportan, en la actualidad, en materia de protección, los defensores ambientales y exponer los aportes que traería la ratificación del Perú al Acuerdo de Escazú, al fortalecer el avance normativo peruano en dicha materia. Además, establecería un compromiso concordante con los convenios internacionales que se han suscrito en los últimos años en pro del desarrollo del país, que contribuiría a un Perú más democrático y sostenible. En adición, se considera que la puesta en práctica de estas normativas conforma el principal desafío en materia de protección de defensores ambientales, ya que limita la efectividad de estas. En ese sentido, y según lo que señalan Gallo y Bossoni (2020), el Acuerdo de Escazú constituye un instrumento que tiende a poner en práctica la democracia ambiental, por lo que complementaría a la vez que aseguraría el ejercicio de dichas normas. Por estos motivos, celebramos iniciativas como el Proyecto de Ley 00239/2021-PE, Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, que se encuentra, a la fecha de redacción de este artículo, en estudio por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República; así también, llamamos a la reflexión objetiva e imparcial de dicho acuerdo por parte de los grupos que la objetan.

4. CONCLUSIONES

Los defensores ambientales cumplen un papel fundamental en la protección al derecho de un medio ambiente sano y sostenible y defienden causas contra delitos ambientales, tráfico de tierras, minería ilegal, deforestación, entre otros. En el Perú su labor se encuentra rodeada de estigmatización, amenazas y ataques que vulneran el ejercicio de sus derechos fundamentales. De lo evaluado sobre la legislación peruana y el artículo 9 del Acuerdo de Escazú en torno a defensores ambientales, encontramos que en los últimos años el Perú ha venido desarrollando normativa que involucra los principales acápites

del acuerdo; sin embargo, la mayoría de estas normas carece de rango de ley, por lo que no cuentan con la estabilidad que debería garantizar este tipo de norma. Además, hasta la fecha no se evidencian notorios avances en su aplicación práctica.

En este contexto, se encontró que la ratificación del Acuerdo de Escazú fortalecería la normativa peruana vigente al elevar a un compromiso internacional la protección de los defensores ambientales, y aportaría con principios como el de no regresión y de progresividad que asegurarían una mejora continua en el desarrollo del marco legal ambiental en el Perú, lo que mantendría un respeto por la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales. Además, garantizaría el ejercicio de los derechos de los defensores ambientales en materia de protección ante amenazas y atentados, al tener un enfoque dirigido a este grupo. No obstante, consideramos necesaria la incorporación de una definición concreta del título de defensor ambiental para evitar el abuso de su derecho. Por lo tanto, resaltamos la necesidad de la ratificación del Acuerdo de Escazú, puesto que supondría un aporte sustancial a los avances normativos del Perú respecto a defensores ambientales.

REFERENCIAS

- Borrás, S. (2013). El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales. *Derecho PUCP*, (70), 291-324. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6755>
- Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (2020). *Carta-S-N-20201001-CIDAP*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Otras_Instituciones/CARTA-S-N-20201001-CIDAP.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *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/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s. f.). *Implementación de Río+20*. <https://www.cepal.org/rio20/es/index>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>
- Congreso de la República (2020). *Dictamen de no aprobación del Proyecto de Resolución Legislativa n.º 4645/2019-PE, por el que se propone la aprobación del «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»; y su remisión al archivo*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/04645DC20MAY20201023.pdf
- Defensoría del Pueblo (2022). *Mecanismos de protección para personas defensoras indígenas y ambientales de la Amazonía*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/03/Cartilla-Defensores.pdf>
- Gallo, W. y Bossoni, L. (2020). El Acuerdo de Escazú y la garantía de la participación ciudadana ambiental en Brasil: un análisis a partir de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En M. del P. García (ed.), *Información, participación y justicia ambiental. Herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible de la democracia ambiental* (pp. 101-129). Universidad Externado de Colombia. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3594/MAGKA-spa-2020-El_Acuerdo_de_Escazu_y_la_garantia_de_la_participacion_ciudadana_ambiental_en_Brasil?sequence=1&isAllowed=y
- Gamboa Balbín, A. M. (2022). Necesidad de una protección adecuada a los defensores y defensoras de derechos humanos ambientales. En A. Castro y M. I. Merino-Gómez (eds.), *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana* (pp. 313-328). INTE-PUCP. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.015>

- Gamboa Balbín, C. L. (2021). Origen y debate del Acuerdo de Escazú en el Perú: una mirada desde el derecho internacional ambiental. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, (8), 139-160. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/24401>
- Global Witness (2014, 15 de abril). *Deadly Environment: The Dramatic Rise in Killings of Environmental and Land Defenders*. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/deadly-environment/>
- International Service for Human Rights (ISHR) (2015). *El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente*. <https://ishr.ch/sites/default/files/article/files/informecoalicionempresastierraishr.pdf>
- Ipenza, C. (2018). *Manual de delitos ambientales: una herramienta para operadores de justicia ambiental*. Derecho Ambiente y Recursos Naturales; Sea Shepard Legal.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021a). *Oficio n.º 0360-2021-JUS/DGDH*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021b). *Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS. Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos*. Lima: 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/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021c). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539318/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf.pdf>
- Ministerio del Ambiente (2021, 23 de julio). *Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM. Resolución que aprueba el Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales*. Lima: 23 de julio de 2021. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037171/RM.%20134-2021-MINAM%20con%20anexo%20Protocolo%20Sectorial.pdf.pdf>

- Mora, C. y Contreras, F. (2020, 13 de julio). Diez mitos y verdades sobre el Acuerdo de Escazú: democracia y defensores ambientales. *SPDA Actualidad Ambiental*. <https://www.actualidadambiental.pe/diez-mitos-y-verdades-sobre-el-acuerdo-de-escazu-democracia-y-defensores-ambientales/>
- Nalegach, C. y Astroza, P. (2020). *La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú*. Documentos de Trabajo n.º 40 (2.ª época). Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT40>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. <https://www.un.org/spanish/esal/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Poder Ejecutivo (1991). *Código Penal. Decreto Legislativo n.º 635*. Lima: 3 de abril de 1991. https://apps.contraloria.gob.pe/unetealcontrol/pdf/07_635.pdf
- Roa-García, M. C. y Murcia-Riaño, D. M. (2021, diciembre). El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos. *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, (1), 31-55. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.53010/nys1.02>
- SPDA Actualidad Ambiental (2020, 14 de septiembre). *Madre de Dios: defensor ambiental asesinado había denunciado reiteradas amenazas*. <https://www.actualidadambiental.pe/madre-de-dios-defensor-ambiental-asesinado-habia-denunciado-reiteradas-amenazas/>
- SPDA Actualidad Ambiental (2022, 21 de marzo). *Asesinan a defensor ambiental de la Reserva Nacional Tambopata*. <https://www.actualidadambiental.pe/asesinan-a-defensor-ambiental-de-la-reserva-nacional-tambopata/>
- Women's Earth and Climate Action Network (WECAN) (2022). *Alcances sobre la implementación del Acuerdo de Escazú en la normativa peruana*. https://www.wecaninternational.org/_files/ugd/d99d2e_57c37f8974a043038eb9c97413224417.pdf