

**PROPUESTAS PARA
FORTALECER
EL ACCESO A
LA JUSTICIA Y
LA DEFENSA DE
DERECHOS HUMANOS
EN MATERIA
AMBIENTAL, EN
EL MARCO DEL
ACUERDO DE ESCAZÚ**

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autoras:

Carol Mora, Silvana Baldovino,
Fátima Contreras, Katherine Sánchez

Colaboradoras:

Grecia Medina y Maria Paz Neyra

Cita sugerida:

Mora, Carol; Baldovino, Silvana; Contreras, Fátima; Sánchez, Katherine (2022). *Propuestas para fortalecer el acceso a la justicia y la defensa de derechos humanos en materia ambiental, en el marco del Acuerdo de Escazú.* Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en 1986, se ha consolidado como una de las organizaciones más reconocidas y especializadas del Perú en la promoción de políticas y legislación ambiental.

La SPDA es miembro del equipo central de la Iniciativa de Acceso para América Latina y el Caribe.

Este documento ha sido realizado como parte del proyecto "Defensores y defensoras en Madre de Dios: mejorando el acceso de defensores y defensoras ambientales y territoriales a mecanismos de protección en el terreno" financiado por la Embajada de los Países Bajos en Perú. Las opiniones expresadas en la publicación son propias de las autoras y no reflejan necesariamente la opinión de la SPDA ni de la Embajada de los Países Bajos en Perú.



Reino de los Países Bajos

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, llamado **"Acuerdo de Escazú"**, es un instrumento regional ambiental y de derechos humanos adoptado en marzo de 2018 luego de cuatro años de negociación entre países de la región, entre ellos, Perú.

Este instrumento nace a partir del principio 10 de la Declaración de Río, que señala que la mejor manera de tratar cuestiones ambientales es con la participación de toda la ciudadanía interesada, desde el acceso a la información y del acceso efectivo a la justicia ambiental.

El Acuerdo de Escazú desarrolla 4 ejes temáticos: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de acceso a la participación pública, el derecho de acceso a la justicia ambiental y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, convirtiéndose así en el primer instrumento ambiental para la región y el primero en el mundo en incluir una disposición sobre la protección de personas defensoras de derechos humanos ambientales.

En Perú, el 5 de agosto de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores presentó al Congreso de la República el proyecto de Resolución Legislativa 4645/2019-PE, que recomienda la ratificación del Acuerdo de Escazú. Este expediente reunió la opinión favorable del Poder Ejecutivo, representado por diez ministerios, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, el Congreso de la República rechazó su ratificación, dejando inconcluso el proceso de adhesión.

Luego de la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú y en el marco del proceso de su implementación en la región, desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) elaboramos el presente documento que desarrolla el análisis y aportes legales a fin de contribuir con su implementación en el país y la región.

Desde la SPDA aguardamos y promovemos la pronta ratificación del Acuerdo de Escazú porque representa una herramienta sin precedentes donde se involucran desafíos comunes y mejoras que nos benefician a todas y todos los peruanos.



¿Por qué el Acuerdo de Escazú contribuiría a elevar la protección de derechos humanos ambientales en Perú?

El Acuerdo de Escazú es un tratado sobre derechos humanos, particularmente ambientales, que incluye disposiciones para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso en asuntos ambientales; además, incluye expresamente como disposición el trabajo para la protección y reconocimiento de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

El pilar de derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales desarrollado en el Acuerdo de Escazú, destaca que es necesario trabajar en mecanismos, herramientas e instrumentos que construyan el enfoque preventivo frente a la afectación de derechos humanos ambientales. Esto significa, a su vez, escalar en la institucionalidad con enfoque de derechos, particularmente en el acondicionamiento del sistema de administración de justicia ambiental actual en nuestro país. La especialización del sistema de administración de justicia ambiental debe trabajar, simultáneamente, en tres ejes específicos: 1) soporte y acondicionamiento institucional, 2) robustecer el derecho objetivo sobre justicia ambiental; y, 3) especialización y fortalecimiento de capacidades de los operadores de justicia.

La conceptualización del acceso a la justicia nos permite englobar dos aspectos fundamentales y dependientes entre sí: la institucionalidad ambiental para la defensa de derechos humanos ambientales y el ejercicio de los derechos humanos ambientales por parte de la ciudadanía. El Acuerdo de Escazú propicia una evolución de la administración de justicia a partir del establecimiento de una serie de condiciones. Así, Araujo et al. (2022)¹

¹ Araujo, J.P. Palao, L., Contreras, F. (2022). Perú: los retos de la justicia ambiental nacional. Lima: SPDA



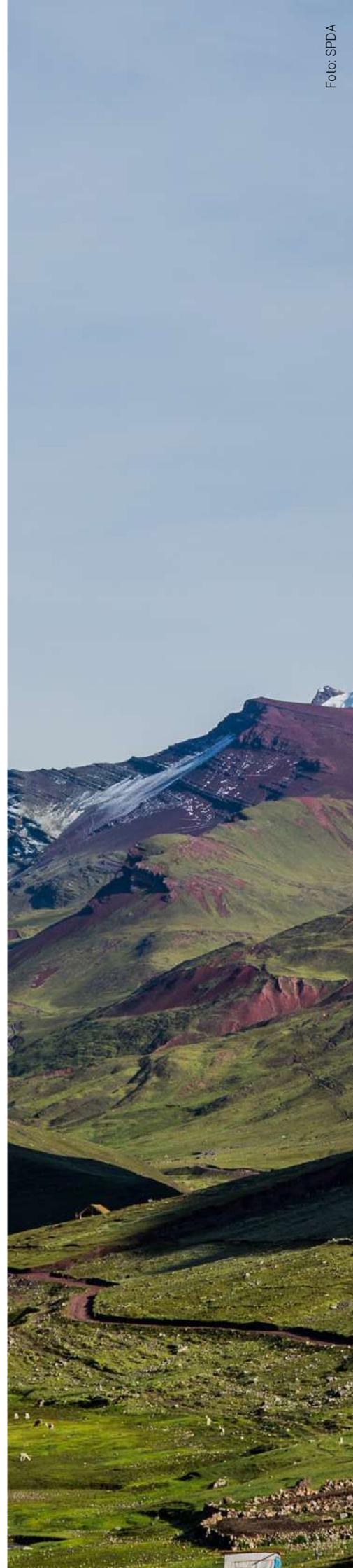
resaltan el rol e importancia de contar con órganos competentes que posean conocimientos especializados en materia ambiental y administren justicia, incluso en instancias superiores de administración de justicia, de modo que ello permita responder eficazmente a las complejidades de resolver pretensiones y controversias en torno a los derechos ambientales. Por ejemplo, en nuestro país contamos con instancias especializadas en el Ministerio Público y a través de juzgados especializados; sin embargo, dicha especialidad pierde continuidad para tratar la materia en instancias superiores.

Cabe mencionar que el Acuerdo de Escazú es enfático al establecer que la implementación de las disposiciones que contiene se realizará en el marco constitucional de cada país. No obstante, alienta a que cada país parte eleve progresivamente sus propios estándares y fortalezca su institucionalidad para alcanzar el objetivo del tratado. Asimismo, considera medidas para el fortalecimiento de capacidades de operadores administrativos y judiciales en asuntos ambientales como un pilar transversal para todos los otros pilares temáticos.

En nuestro país si bien contamos con órganos especializados en materia ambiental, es trascendental generar las herramientas suficientes para las capacitaciones de los operadores para que sean capaces de resolver situaciones y conflictos ambientales bajo los parámetros idóneos y céleres.

Si bien el Acuerdo de Escazú establece aportes significativos para la evolución y consolidación de la justicia ambiental en el Perú, consideramos que el Estado amerita priorizar previamente los puntos mencionados para permitir una eficaz implementación del tratado. Asegurar que existan las condiciones para que las personas puedan acceder a la justicia es un primer paso que debe ser trabajado. De este modo, el acuerdo constituye un aporte significativo para encontrar el camino que la justicia ambiental en el Perú debe tomar para asegurar la defensa y protección de derechos ambientales.

Desde la SPDA consideramos prioritaria, necesaria y urgente la ratificación del Acuerdo de Escazú, por ello se plantean las siguientes consideraciones claves:



A. Consideraciones esenciales para la protección proactiva y defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales

1. Mecanismos de acceso a la justicia ambiental

El acceso a la justicia ambiental permite garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano y en armonía con la naturaleza, apto para el desarrollo humano de las generaciones presentes y futuras. Este derecho debe entenderse prioritariamente de aplicación y ejercicio proactivo; es decir, los mecanismos, herramientas e instrumentos de acceso a la justicia deben aplicarse para prevenir la afectación de otros derechos humanos ambientales, profundizando así en el fortalecimiento de la democracia ambiental.

Particularmente, en nuestro país contamos con mecanismos procedimentales para acceder a la justicia en el ámbito administrativo, constitucional, judicial ordinario y alternativos de solución de conflictos.

El rol del Poder Judicial con un nuevo enfoque de derechos humanos en materia ambiental implica repensar en un tratamiento jurídico particular, por la naturaleza de los derechos y en las particularidades que corresponde atender los múltiples daños ambientales que pueden deberse a numerosos y complejos factores. En ese contexto, la especialización de la justicia ambiental, en las jerarquías resolutorias, como los juzgados o salas especializados, es necesaria para atender las situaciones ambientales en las diferentes regiones del Perú, así como la promoción de mecanismos jurídicos que faciliten los procesos disminuyendo las etapas procesales.²

Así, el Poder Judicial viene resolviendo procesos en materia penal, contencioso-administrativo, constitucional y civil con competencia ambiental en juzgados ambientales; ello debido a la complejidad, transversalidad y técnico de los casos que se presentan actualmente.

Los problemas ambientales requieren respuestas legales que exigen conocimientos y experiencia especializada. Los jueces y personal jurisdiccional deben ser capacitados en sintonía con los problemas ambientales.

Cabe recordar que una de las dificultades que tiene nuestro país es lo concerniente a la dilatación de los procesos, lo cual es contrario a la celeridad, uno de los principios que orienta la aplicación de justicia ambiental, y ello afecta no solo de manera individual sino a nivel colectivo. Por ello, la capacitación a los jueces en temas de derechos humanos ambientales es urgente y obligatorio, con la finalidad que realicen una evaluación adecuada

² Plan de Gestión Ambiental del Poder Judicial 2022-2030. Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial.



sobre el otorgamiento de medidas legales que puedan usarse para dilatar los procesos.

Si bien en el Perú existen dispositivos legales que reconocen y amparan el derecho de acceso a la justicia ambiental, así como avances respecto de la institucionalidad ambiental, todavía existen limitaciones para su pleno ejercicio, como la falta de implementación y difusión de mecanismos más eficientes aplicables en materia ambiental.

Cuadro comparativo entre las brechas de los mecanismos de acceso a la justicia ambiental y contribuciones del Acuerdo de Escazú para atenderlas.

Brechas de los mecanismos de acceso a la justicia ambiental	Contribuciones del Acuerdo de Escazú
Necesidad de contar con autoridades y profesionales capacitados en materia ambiental.	Fortalecer las capacidades de los operadores de justicia (administrativa y judicial).
Identificación de carga procesal y dificultades para la producción de pruebas en materia ambiental, para lo cual es necesario contar con la imprescriptibilidad de los delitos ambientales.	Innovación de garantías procesales que permitan asegurar la tutela al derecho ambiental.
Dilatación de procesos y falta de celeridad en su atención.	
Falta de difusión de los mecanismos de justicia aplicables en materia ambiental e implementación de mecanismos más eficientes.	Establecer disposiciones particulares para la participación efectiva de la población.

2. Institucionalidad ambiental para efectivizar el acceso a la justicia en materia ambiental

El Acuerdo de Escazú es innovador al dar reconocimiento expreso al principio de no regresión. Este principio implica no retroceder con respecto al grado de reconocimiento, protección e implementación de derechos ambientales que ya se ha alcanzado.

Las nuevas normas, políticas, medidas o acciones no deben empeorar la situación preexistente en cuanto al alcance, la amplitud y la eficacia de los derechos, y no deben perjudicar ni afectar negativamente en modo alguno el grado de desarrollo actual logrados. A la hora de considerar si hay regresión, será esencial tener en cuenta el resultado o las implicaciones finales para los titulares de los derechos y, consecuentemente, detener la medida oportunamente.

La búsqueda de la progresión y la resistencia a la regresión se convierten en una necesidad imperativa en un país donde la legislación e institucionalidad

ambiental suele ser flexibilizada so pretexto de dinamizar inversiones y movilizar la economía nacional.

El Acuerdo de Escazú generará compromisos que, de ser cumplidos debidamente, ayudarán a obtener los fines trazados por las Naciones Unidas en la Agenda 2030 que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible; ; además, contribuirá al propósito del Estado peruano de ser incorporado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que precisamente recomendó al Perú asegurar el acceso oportuno y transparente en materia ambiental, así como facilitar la participación activa y constructiva en el diseño y la implementación de políticas, programas, estrategias y proyectos con incidencia en el ambiente; y mejorar las capacidades de los operadores de justicia con responsabilidad en la aplicación de la legislación ambiental.³

2.1 Especialización en el sistema de administración de justicia

Muchos países no son ajenos al reconocimiento e importancia del derecho de acceso a la justicia ambiental, y que ello ha sido materializado, a través de la creación de diversas instancias ambientales en sus respectivos Estados, los cuales están conformados por operadores de justicia especializados en temas ambientales, que deben ser capacitados de manera constante.

Entre las acciones que deberían ser consideradas por las autoridades respecto a los operadores de justicia, se deben tomar en cuenta:

- a. La difusión del alcance e importancia de los principios y derechos humanos ambientales para el pleno ejercicio de otros derechos fundamentales, es una tarea de todos y todas, sin embargo, el entendimiento de la concepción y de las consideraciones de su ejercicio por parte de operadores de justicia es fundamental.
- b. El fortalecimiento de las capacidades en la ciudadanía y ética ambiental en los operadores de justicia para el desarrollo de sus funciones debe ser constante y es clave para comprender el contexto que trasciende de lo jurídico y podría aportar en la recopilación de elementos para la interpretación y aplicación del marco legal.
- c. La implementación de programas de formación para operadores de justicia ambiental sobre derechos ambientales a cargo del Ministerio del Ambiente y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es clave. Sobre todo cuando el intercambio de conocimientos técnicos en espacios no formales pero también formales, como el propio proceso, es necesario.
- d. Contar con un presupuesto definido destinado únicamente a la capacitación de los operadores en beneficio de la sociedad debe ser priorizado.

³ Defensoría del Pueblo del Perú. 2022. COMUNICADO N.° 30/DP/2022



- e. La generación de mesas de trabajo y reuniones con los operadores de justicia, lo cual permitiría recoger experiencias de la práctica y definir una estrategia para mejorar las falencias detectadas, debe ser el punto de partida para trazar una hoja de ruta de trabajo multinivel y colaborativo.
- f. Realizar anualmente comparativas de la resolución de casos y/o controversias en materia ambiental para obtener procesos más céleres y con sanciones proporcionales.

Cuadro comparativo entre las brechas del soporte institucional de justicia ambiental y contribuciones del Acuerdo de Escazú para atenderlas

Brechas del soporte institucional de justicia ambiental	Contribuciones del Acuerdo de Escazú
Falta de fortalecimiento de capacidades de la ciudadanía y ética ambiental en los operadores de justicia.	Consolidación de la justicia ambiental judicial a partir del fortalecimiento de capacidades de los operadores de justicia y creación de instancias especializadas en derecho ambiental.
Necesidad de especialización de los operadores de justicia ambiental a partir de espacios de estudio, casos prácticos y mesas de trabajo.	

3. Aportes de Escazú al acceso a la justicia ambiental en el Perú

3.1. La relevancia del principio pro persona o pro homine

El principio pro persona o *pro homine* es un criterio hermenéutico del derecho internacional de los derechos humanos en que se exige optar por la interpretación que más favorezca a la persona en lo que atañe a los derechos y a las garantías. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, así lo señala la Constitución Política del Perú en su artículo 1.

Según este principio, las normas de derechos humanos deben interpretarse de la forma más amplia posible cuando se reconocen derechos y de la forma más restrictiva posible cuando se imponen límites al goce de estos. Además, cuando existe un conflicto entre las normas, debe darse preferencia a la que mejor proteja los derechos humanos.

El Tribunal Constitucional Peruano⁴, al respecto, ha señalado que el principio *pro homine*, implica que los preceptos normativos se interpretan del modo que optimice el derecho constitucional, y se prioricen los derechos fundamentales.

⁴ STC N. 1049-2003-PA, fundamento 4.

En materia ambiental, la aplicación del principio pro persona trasciende del contenido de la norma a la búsqueda de una solución de los desafíos ambientales en la realidad, y se constituye como un lineamiento que responda en la medida de lo posible según la cual "los derechos de cada uno terminan donde comienzan los de los demás".

La inclusión del principio pro persona en el Acuerdo de Escazú es coherente con el enfoque basado en los derechos. También se refleja expresamente en algunas de las disposiciones del acuerdo (por ejemplo, en los párrafos 7 y 8 del artículo 4). La dimensión normativa del principio pro persona se expresa cuando se afirma que nada de lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación nacional o en los acuerdos internacionales vigentes. Además, en lo que atañe a la interpretación, cada Parte avanzará en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce de los derechos de acceso.⁵

3.2. La inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba como ejemplos no exhaustivos de medidas que facilitan la producción de la prueba del daño ambiental

El Acuerdo de Escazú, en su artículo 8.3, establece que "para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con [...] e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba [...]".

Si bien las figuras de la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba aparecen en el artículo 8.3 (e) del Acuerdo de Escazú, es importante precisar que en ningún caso obliga a establecer ni aplicar ninguna de estas dos figuras mencionadas, puesto que el acuerdo subraya que su aplicación se debe dar considerando la realidad y circunstancia de cada país o en todo caso cuente con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental.

Estas medidas pueden o no incluir la inversión de la carga de la prueba o la carga dinámica de la prueba. Además, no son las únicas formas en las que se puede facilitar la producción de la prueba del daño ambiental. No obstante, en nuestro país al encontrarse en un incremento constante de afectación al medio ambiente por diversos casos en materia de hidrocarburos, minería, entre otros, resulta necesario que nuestras autoridades prevean medidas que permitan una solución eficaz, tanto en la imposición de sanciones como en asunción de responsabilidades a quienes corresponda. Entre ellas, se encuentran las medidas que favorezcan dictámenes de peritos y medios científicos, o que facilite la acreditación de la veracidad y alcance del daño ambiental ocasionado.

⁵ CEPAL.



La prueba del daño ambiental es determinante para establecer el nexo de causalidad en los diferentes sistemas de responsabilidad, así como para poder identificar y valorar los daños y obtener la consecuente reparación, indemnización y/o compensación.

Asimismo, debemos considerar que el ambiente es un bien común y colectivo, por esa razón los daños que lo puedan perjudicar requieren de una alta especialización y/o conocimientos científicos, los cuales no siempre están al alcance del demandante o de quien alega haber sufrido el daño, y ello podría convertirse en un obstáculo para el acceso a la justicia.

Cuadro de contribuciones del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la justicia ambiental en el Perú

Contribuciones del Acuerdo de Escazú		
Innovación de las garantías procesales particulares al derecho ambiental.	Creación de garantías procesales que permitan asegurar la tutela al derecho ambiental.	Por ejemplo, la inversión en la carga de la prueba, principio de <i>in dubio pro natura</i> .
Fortalecimiento del sistema de justicia en materia ambiental.	Continuar con la capacitación y el fortalecimiento en las aptitudes de operadores de justicia.	Continuar con la creación y el fortalecimiento de instancias especializadas en derecho ambiental.
Consolidación de la justicia ambiental administrativa y judicial.	Fortalecer las capacidades de los operadores de justicia (administrativa y judicial).	Establecer disposiciones particulares para la participación de poblaciones vulnerables.

B. Consideraciones esenciales para la promoción, protección y defensa de los derechos de las personas defensoras del ambiente

El artículo 9 del Acuerdo pone en valor el trabajo realizado por los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales *al establecer obligaciones que los Estados parte deberán cumplir a través de la implementación de medidas acorde con sus principios internos*. Dicho artículo señala específicamente lo siguiente:

“Artículo 9: Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

- 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.*

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.
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" (énfasis agregado).

Tal como se señala en el artículo 4 del Acuerdo de Escazú, *las medidas que los Estados parte implementen para dar cumplimiento a este tratado se diseñan y promulgan en el marco de nuestras disposiciones internas.*

Así, con la ratificación de este tratado, el país ratificante o interesado en aplicar sus principios internacionales deberá implementar o fortalecer medidas para (i) garantizar un entorno seguro y propicio para su labor; (ii) proteger, reconocer y promover sus derechos fundamentales; y, (iii) prevenir, investigar y sancionar acciones en contra del ejercicio de su derecho de defensa. Estas acciones serán implementadas en el ejercicio de su soberanía y en el marco de sus disposiciones internas.

Para ello, la SPDA considera como elementos trascendentales los siguientes:

1. Medidas de protección de personas defensoras efectivas

De acuerdo con la evaluación de gobernanza ambiental en la práctica realizada en diversos países de la región por el Banco Interamericano de Desarrollo y World Justice Project (2020)⁶, los organismos regulatorios enfrentan desafíos a la hora de hacer cumplir las normas, estos son generados en parte por limitaciones en la capacidad humana y financiera. La evaluación concluye que los expertos en la mayoría de los países tienen opiniones negativas sobre los recursos financieros, la capacidad del personal y la capacitación y los incentivos al personal dentro de las autoridades ambientales.

Además de lo mencionado, la citada evaluación, identifica que si bien existen leyes que definen autoridad, responsabilidad y mandatos, la coordinación entre las autoridades sigue constituyendo un desafío en los países evaluados.

Esta deficiencia en el cumplimiento de las normas afecta de manera especial a las personas defensoras del ambiente, quienes en papel cuentan con mecanismos y diversas estrategias para su protección, pero en la práctica

⁶ Banco Interamericano de Desarrollo & World Justice Project. 2020. Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe.



continúa su desprotección. Según las cifras compartidas por Global Witness (2022)⁷, en el año 2021 se registraron 200 muertes de personas defensoras del ambiente y del territorio reportándose más de tres cuartos de estos en América Latina.

Frente a ello, resulta indispensable que los Estados que establezcan medidas normativas o políticas públicas para proteger a las personas defensoras del ambiente incluyan también en sus estrategias presupuestos suficientes y mecanismos de ejecución adecuados que respondan a situaciones y/o contextos céleres.

Se consideran **presupuestos suficientes** a aquellos que permitan ejecutar análisis de riesgos adecuados al contexto y trabajo de cada persona defensora, bajo criterios de interseccionalidad, y considerar medidas de protección comunales o de grupos familiares. Asimismo, este presupuesto debe considerar contar con profesionales capacitados para la determinación y, principalmente, ejecución de estas medidas evitando la revictimización y mayores vulneraciones a sus derechos humanos y/o derechos colectivos.

El caso peruano grafica este supuesto. Desde el año 2021, el Perú cuenta con una norma aprobada para promover, proteger y garantizar el acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos: el Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos. Esta norma vincula a ocho ministerios y a un organismo público ejecutor quienes deben cumplir sus obligaciones con presupuestos propios. Esto ha generado que cada actor ejecute acciones acordes al presupuesto que su sector ha asignado; sin embargo, solo tres de estos han reportado contar con este.

Tabla: Presupuestos asignados por sector para la ejecución del Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras

Sector	¿Asigna presupuesto?	Presupuesto asignado 2021	Presupuesto Asignado 2022
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Sí	La Dirección General de Derechos Humanos asignó un presupuesto de S/ 75,253.10 en la partida de recursos ordinarios y de S/ 48,946.00 en la partida de donaciones, para la contratación de consultores encargados de la elaboración de propuestas de informes de evaluación de riesgo de las solicitudes presentadas para la activación del procedimiento de alerta temprana.	La Dirección General de Derechos Humanos asignó un presupuesto de S/ 100,400.00 en la partida de recursos ordinarios y de S/ 66,000.00 en la partida de donaciones.

⁷ Global Witness. 2022. Una Década de Resistencia.

Sector	¿Asigna presupuesto?	Presupuesto asignado 2021	Presupuesto Asignado 2022
Ministerio del Ambiente	No	No se indica	<p>El Fondo del Fideicomiso de Gestión Ambiental aprobó el proyecto "Implementar acciones para prevenir los delitos ambientales y reducir situaciones de riesgo de los defensores ambientales por la Unidad Funcional de Delitos Ambientales", lo cual corresponde a un total de S/ 620 000.00 soles de la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados.</p> <p><i>*Tener en consideración que este monto incluye la prevención de delitos ambientales y no únicamente el tema de personas defensoras.</i></p>
Ministerio de Cultura	Si	La Dirección de Políticas Indígenas en el marco de lo dispuesto en el Plan Operativo Institucional 2021, ejecutó un presupuesto aproximado de S/2,200 soles de acuerdo a la actividad operativa denominada: "Asistencia técnica a instituciones públicas para la integración de las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas u originarios en las políticas, planes, programas y proyectos públicos".	<p>Se ha ejecutado un presupuesto aproximado de S/ 70,000 soles hasta la fecha, de acuerdo con la actividad operativa denominada:</p> <p>"Desarrollo de acciones para la atención de los pueblos indígenas u originarios en el marco del desarrollo de los pueblos indígenas u originarios".</p>
Ministerio del Interior	No	No se indica	<p>Las coordinaciones con la Policía Nacional del Perú para la atención de casos que representan situaciones de riesgo, son asumidas por la Dirección de Derechos Fundamentales de la Dirección General de Seguridad Democrática a través de la Actividad Operativa Gestión en Derechos Humanos.</p> <p>Pero no han asignado un presupuesto específico</p>

Sector	¿Asigna presupuesto?	Presupuesto asignado 2021	Presupuesto Asignado 2022
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	No	No se indica	No se indica
Ministerio de Relaciones Exteriores	No	No se indica	No se indica
Ministerio Energía y Minas	No	No se indica	No se indica
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	No	No se indica	No se indica

Elaboración propia.
Fuente: solicitudes de acceso a la información requeridas por la SPDA.

Por otro lado, se deben considerar como **mecanismos adecuados** de financiamiento estatal a aquellos que permitan ejecutar los presupuestos bajo criterios interculturales y evitando la burocracia. La celeridad así como la adecuación deben ser principios que observar al ejecutar presupuestos públicos para estas medidas con el objetivo de garantizar el derecho a la vida de la persona defensora o colectivo, así como de sus familiares.

Es el Estado en su conjunto quien asume esta obligación por lo que se requiere cambiar la visión sectorista de algunos países de la región que (i) implementan medidas de protección con presupuestos por sectores o niveles de gobierno sin considerar que cada uno de estos asume cargas distintas en su ejecución; y (ii) someten la ejecución del presupuesto a condiciones que aletargan el proceso de atención obviando los criterios de emergencia.

2. Justicia y reparación de personas defensoras de derechos humanos

Con relación a las personas defensoras del ambiente, la evaluación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y World Justice Project citada previamente, concluye que es bastante probable que los defensores ambientales sean amenazados, atacados o castigados, e incluso en países como Uruguay donde los expertos creen que la violencia contra los defensores ambientales es poco probable. Los expertos son más escépticos con respecto a la probabilidad de que la violencia contra los defensores ambientales sea investigada y los autores de los hechos sean enjuiciados y castigados.⁸

La falta de acceso a la justicia, la demora de los procesos judiciales, entre otros problemas institucionales, conllevan a la impunidad en los casos de delitos contra defensores ambientales, lo cual a su vez impide que se lleve a cabo

⁸ Banco Interamericano de Desarrollo & World Justice Project. 2020. Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe.

el proceso de reparación de las familias y la comunidad afectada. Prueba de ello es lo que ocurre en Perú, en donde aún se encuentran pendientes de resolver los casos de Edwin Chota⁹ o Alfredo Vracko, asesinados en los años 2014 y 2015, respectivamente, entre otros. Esta prolongación y trabas en los procesos atenta además contra el ampliamente reconocido derecho a la verdad.

Actualmente, se entiende que el derecho a la verdad surge frente a las víctimas de violaciones de derechos humanos e implica que las autoridades deben proporcionar información veraz y oficial sobre lo ocurrido. Este derecho ya no asiste únicamente a la víctima y sus familiares, sino que es de interés de la sociedad en general, y está íntimamente relacionado con la transparencia del Gobierno y su responsabilidad frente a las violaciones de derechos humanos.¹⁰

En esa línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que "toda sociedad tiene el derecho inalienable de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro."¹¹ En la misma línea, esta comisión sostuvo que el derecho a la verdad es "un derecho de carácter colectivo que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos y, un derecho particular para los familiares de las víctimas, que permite una forma de reparación."¹²

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el derecho al conocimiento de la verdad emana de los artículos 8 y 25 del Pacto de San José, los cuales se refieren a garantías y protección judiciales respectivamente. En ese sentido, se entiende que el derecho a la verdad está íntimamente ligado al acceso a la justicia célere y transparente.

Por ello, los Estados parte y quienes busquen ratificar el Acuerdo de Escazú o implementar sus principios rectores, necesitan considerar dentro de sus medidas atender en un fuero adecuado las violaciones a los derechos humanos que se produzcan contra personas defensoras como consecuencia del ejercicio de su trabajo. Solo considerando estas afectaciones como distintas a las que se producen contra el ambiente (que suelen ser atendidas por jurisdicciones ambientales especializadas), se podría garantizar el derecho humano a la verdad tanto de la persona defensora como de sus familiares.

En esa línea, resulta fundamental que los procesos judiciales que surjan como consecuencia de violaciones a los derechos humanos de las personas

⁹ Para más información, ver: <https://www.actualidadambiental.pe/despues-de-ocho-anos-inicio-juicio-oral-por-asesinato-de-cuatro-lideres-indigenas-de-saweto/>

¹⁰ Para más información, ver: https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc_862_naqui.pdf

¹¹ OEA. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, página 193.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso 10.480, Informe N° 1/99, El Salvador, Lucio Parada Cea, Héctor Joaquín Miranda Marroquín, Fausto García Funes, Andrés Hernández Carpio, Jose Catalino Meléndez y Carlos Antonio Martínez, 27 de enero de 1999.



defensoras se desarrollen considerando el contexto específico de estos casos y se traten con operadores de la justicia especialistas en la materia. Es importante hacer la distinción entre la afectación del derecho a defender y la vulneración al medio ambiente con el objetivo de generar mecanismos expresos para la investigación específica sobre la materia determinando responsabilidades sobre la afectación de los derechos, pero también sobre las omisiones que se podrían presentar para la protección de una persona defensora.

3. Fortalecimiento de capacidades y cooperación

Cada país parte e interesados en la ratificación del Acuerdo tiene experiencias distintas en el desarrollo de mecanismos de prevención, protección y para garantizar el acceso a la justicia a personas defensoras del ambiente u otros derechos humanos.

En ese sentido, utilizar los espacios de coordinación del acuerdo para generar espacios de intercambio pueden sumar más incluso cuando estos son construidos para garantizar la participación de personas o colectivos defensores de derechos humanos en la región así como de sociedad civil que puede aportar un enfoque adicional. Estos espacios deben considerar también la participación de países interesados en el proceso de ratificación.

Asimismo, es posible incorporar un mecanismo de coordinación entre los diversos organismos de cooperación con el objetivo de utilizar estos fondos de forma eficiente y buscando la distribución adecuada de estos en los tres ejes pilares del acuerdo.

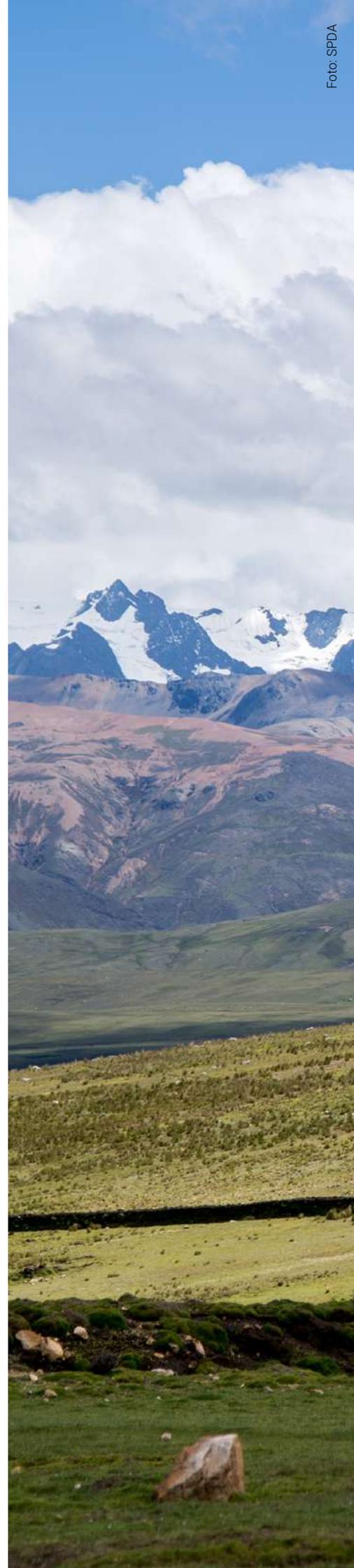
4. Rendición de cuentas y monitoreo

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en los últimos años, en la región se ha desarrollado una creciente interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno de los Estados. Esta relación se manifiesta en la incorporación del derecho internacional al derecho interno y a su vez en la influencia que tiene el derecho interno en dar contenido y alcance a los derechos consagrados internacionalmente.¹³

No obstante, este avance reportado en las normas internas de los Estados con respecto a los derechos humanos, no necesariamente ha ido de la mano con la aplicabilidad de estas normas en la realidad. Por el contrario, la CIDH ha observado con preocupación un incremento alarmante en la violencia, asesinatos, amenazas, actos de hostigamiento en contra de personas defensoras¹⁴. En ese sentido, se puede apreciar que no resulta suficiente el reporte de nuevas normas en materia de protección a las personas defensoras para conocer el verdadero avance de los países en ese ámbito.

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2021. Obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos. OEA.

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2021. Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos.



Atentos a dicho contexto, los países parte así como aquellos que estén interesados en la ratificación o aplicación de los principios del Acuerdo de Escazú deben considerar un cambio en la visión para medir los impactos de las medidas ejecutadas, incluyendo en políticas elementos tangibles que permitan medir el cumplimiento de las obligaciones descritas en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú y la eficacia de las medidas implementadas y/o ejecutadas para ello.

Para ello, es necesario contar con información que, por lo menos, precise lo siguiente:

- Presupuesto específico con el que cuenta el mecanismo implementado por cada año, haciendo énfasis en el considerado por cada eje de acción del acuerdo: prevención, protección y acceso a la justicia. Es preciso diferenciar en este caso entre fondos del Estado y aquellos que provienen de fuentes de cooperación.
- Acciones específicas para ejecutar por cada año. Esto es el equivalente a un plan de trabajo que, sin dejar de ser adaptable al contexto, muestre las actividades que por cada eje se buscan desarrollar en el año. Estas acciones deben plantear resultados e indicadores que, en ninguna circunstancia, incentiven únicamente la aplicación de medidas de protección.
- Número de casos atendidos, el tipo de medida aplicada y cuántos están en trámite garantizando la confidencialidad de las personas defensoras. Es relevante incorporar en esta data el tiempo utilizado para el diseño, determinación y aplicación de las medidas, así como el tiempo que ha tomado la atención del caso en sí mismo.
- Número de personas beneficiadas, considerando información sobre la pertenencia a otros grupos de especial protección (pueblos indígenas, mujeres, pueblos afrodescendientes, entre otros).
- Detalle de medidas interculturales y de género aplicadas en el desarrollo de la estrategia.

Es fundamental que la información que se presente sobre el Plan de Acción no solo sea pública y de fácil acceso, sino que además se elabore considerando el contexto en que se encuentren los posibles interesados, de manera que los procedimientos y la misma información sean realmente accesibles para todos. Desde nuestra perspectiva, una de las brechas más significativas en el acceso a la información es la comprensión y entendimiento de información técnica y evidencia científica que, por su naturaleza, suele ser presentada con tecnicismos que dificultan su comprensión.

En efecto, podemos encontrar gran cantidad de información y evidencia científica muy importante pero de difícil comprensión, por lo que resulta fundamental su transformación para que pueda ser asimilada y empleada



de manera efectiva por la ciudadanía y, en este caso, especialmente por las personas defensoras del ambiente, solo así se podrá cumplir cabalmente con los derechos de acceso a la información pública ambiental.

En esa línea, la información debe ser actualizada idealmente de forma semestral y colocada en una plataforma de fácil acceso para el público y para las personas defensoras, en línea con el artículo 5 del Acuerdo de Escazú. Este objetivo debe verse alineado con una colaboración institucional por parte de cada Estado para que los diversos organismos que poseen competencias en materia ambiental contribuyan en dicha actualización. Solo con información accesible y transparente es posible garantizar el monitoreo adecuado de las medidas, así como facilitar el trabajo de la sociedad civil organizada en cada uno de los países de la región.



Información de contacto:

Carol Mora

cmora@spda.org.pe

Directora de Política y Gobernanza Ambiental

Silvana Baldovino

sbaldovino@spda.org.pe

Directora de Biodiversidad y Pueblos Indígenas



SPDA

www.spda.org.pe

(+51) 612-4700

Av. Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima, Perú