



¿La política pública nacional sobre **protección de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales** responde realmente a un enfoque del desarrollo humano?

Análisis a partir del enfoque de las capacidades humanas de Martha Nussbaum

Carol Mora Paniagua

Foto: Thomas Muller

¿La política pública nacional sobre **protección de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales** responde realmente a un enfoque del desarrollo humano?

Análisis a partir del enfoque de las capacidades humanas de Martha Nussbaum

Carol Mora Paniagua¹

1. Directora de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA. Titulada con los máximos honores por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con Diploma de Posgrado en Derechos Humanos por la PUCP, con Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, maestranda en derechos humanos por la PUCP y maestranda en derecho por la Universidad del Rosario de Colombia.

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autora:

Carol Mora Paniagua

Colaboraciones:

Francisco Rivasplata, Fátima Contreras, Grecia Medina, Liliam Timaná

Diagramación:

Fernando Pano

Cita sugerida:

Mora, C. (2023). *¿La política pública nacional sobre protección de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales responde realmente a un enfoque del desarrollo humano? Análisis a partir del enfoque de las capacidades humanas de Martha Nussbaum.* Lima: SPDA.

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

Directora del Programa de Política y Gobernanza Ambiental:

Carol Mora

Directora del Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas:

Silvana Baldovino

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital: setiembre, 2023.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-08755

Publicación electrónica de acceso abierto en: <https://repositorio.spda.org.pe/>

ISBN: 978-612-4261-91-6

El Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA impulsa y contribuye al desarrollo de políticas públicas y herramientas legales que aseguren el desarrollo sostenible del país y la tutela de los derechos humanos ambientales.

El Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas de la SPDA trabaja a nivel nacional e internacional en la integración de la conservación de la diversidad biológica y puesta en valor del rol preponderante que juegan actores claves como los pueblos indígenas y las mujeres.

Esta publicación ha sido trabajada en el marco del proyecto "Bienestar Sostenible", gracias a la valiosa contribución de Mackenzie Scott.

Las opiniones expresadas en la publicación son propias de la autora.

ÍNDICE

1. Elementos esenciales	05
2. Sobre la ausencia de un reconocimiento constitucional a las personas defensoras y puesta en valor de su función social	10
3. Sobre el funcionamiento de capacidades.....	14
centrales	
4. Conclusiones	17
5. Referencias bibliográficas	18

1. Elementos esenciales

En el presente documento analizaremos el estado de la política pública nacional sobre personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales (PDA), a la luz del enfoque del desarrollo humano o enfoque de la capacidad o de las capacidades humanas que propone Martha Nussbaum. Aunque en el caso peruano es claro que sí existe una política pública explícita que intenta responder al problema público que representa la situación de vulnerabilidad y exposición a la que están sometidas las personas defensoras de derechos humanos en nuestro país, lo cierto es que, según podemos adelantar, aún hay una brecha de institucionalidad y gobernanza que atender antes de poder afirmar que esta política ha sido diseñada desde el enfoque del desarrollo humano. Con el enfoque antes señalado Nussbaum nos ofrece una oportunidad de evaluar la calidad de vida y dignidad de las personas a partir de las capacidades disponibles, posibilidades, oportunidades y libertades de cada persona, entendida esta como un fin en sí mismo (2012).

La autora además atribuye una responsabilidad a los Estados de crear las condiciones para que las capacidades no solo sean reconocidas nominalmente sino para que estas sean efectivamente posibles y, en concreto, asigna un carácter funcional a las políticas públicas de manera que se establezcan para mejorar la calidad de vida de las personas, la cual será definida por las capacidades que posean (Nussbaum, 2012).

Para Nussbaum, estas capacidades no solo se agotan en las habilidades inherentes a las personas, pues consideran también a aquellas que el entorno político, social y económico propician, denominadas capacidades combinadas, de manera que estas capacidades inherentes pueden quedar potenciadas, limitadas o reducidas (2012) y a ello podemos sumar las capacidades internas que son aquellas entrenadas y desarrolladas (Nussbaum, 2012). Conforme menciona Valencia, el enfoque de capacidad planteado por Nussbaum nos lleva a entender las capacidades como el origen y como el presupuesto para trascender del reconocimiento —aunque importante— solo a nivel legal (2018). Para efectos del análisis, esta aproximación resulta esencial, pues la sola existencia de una política pública en un sector no determina ni concluye *a priori* la existencia de un sólido marco de protección que

sea posible de efectuarse y garantizar derechos, como tampoco lo harán de forma aislada medidas de reconocimiento público y la puesta en agenda de objetivos vinculados a personas defensoras si, al mismo tiempo, se siguen dinamizando prácticas de criminalización y revictimización.

Así tampoco, no serán eficientes ni funcionales los esfuerzos de protección de la integridad corporal si las acciones para erradicar las fuentes y origen de las amenazas son escasas y, por el contrario, el escenario y mensaje estatal propicia la dinamización de las ilegalidades. Creemos que el enfoque de capacidades esenciales desde los distintos niveles que propone Nussbaum nos permitirá concluir por dónde vienen los reajustes necesarios. Además, la autora ha elaborado un listado de capacidades centrales que, según menciona, deben ser el objeto de la política pública y por lo tanto las metas centrales, no solo el reconocimiento de los derechos que ya nos vienen dados (1997).

Así, para el presente análisis hemos seleccionado el caso de las PDA. Como punto de partida, es esencial tener en cuenta las características concurrentes para asignar la categoría de persona defensora de derechos humanos (en adelante, persona defensora) a alguien. Las personas defensoras ejercen su derecho a defender en la búsqueda de la efectividad de derechos que se encuentran vulnerados de forma real o potencial. Asumen este rol de manera voluntaria, legítima y en el marco de la legalidad y, debido a la situación de defensa que desempeñan se encuentran en particulares situaciones críticas y de riesgos a sus derechos y libertades fundamentales (MINJUSDH, 2018).

En el presente análisis nos enfocaremos en el marco de protección de las PDA². Este grupo de protección especial, según el Minam (2021), está conformado por aquellas personas que actúan a través de la promoción, protección o defensa del derecho a un ambiente sano y equilibrado para la vida.

En el contexto internacional tenemos que, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A/RES/53/144, aprobó en 1999 la De-

2. Es importante señalar que la defensa del ambiente no debe entenderse de manera limitativa a los esfuerzos de conservación ambiental que realizan determinadas personas, sino que esta considera especialmente el hacer frente a las amenazas y riesgos a los que se ven sometidos los territorios y las personas, situaciones derivadas de la proliferación de economías ilegales como el narcotráfico, tala ilegal, minería ilegal y actividades informales, como la ocupación del territorio, invasiones, carreteras mal planificadas e instalación de trochas informales, etc.

claración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (Naciones Unidas, 1999).

En el artículo 1 de esta Declaración se reconoce el derecho a defender los derechos humanos y se dispone que el derecho a defender puede ser ejercido de forma individual o colectiva con la finalidad de promover la realización de los derechos humanos y las libertades (Naciones Unidas, 1999). En el Perú, en el año 2018, se aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos al 2021 como una de las herramientas más importantes de planificación multisectorial orientada a concretizar la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos, concretamente, en el tercer lineamiento estratégico sobre el diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección, considerándose entre ellos a las personas defensoras; y se incluye como primera acción estratégica la obligación de fomentar mecanismos para garantizar el ejercicio seguro de la labor pacífica y no violenta de las defensoras y los defensores de derechos humanos, estableciéndose como una meta al 2019 el desarrollar un registro de situaciones de riesgo de estos actos (MINJUSDH, 2021).

En relación con este tema es importante señalar que, en el año 2022, Proética —Capítulo Peruano de Transparencia Internacional— y el Instituto de Defensa Legal (IDL), realizaron un balance sobre el nivel de funcionamiento del mecanismo intersectorial para protección de personas defensoras, aprobado en el año 2021. Concluyeron, entre otros aspectos, una incompatibilidad entre la cifra registrada por ambas entidades y las cifras oficiales identificadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). Según el MINJUSDH, entre el 2020 y el 2022, 11 personas habían sido asesinadas o desaparecidas en su calidad de personas defensoras, mientras que 21 es el número registrado por las organizaciones de la sociedad civil, de las cuales 19 eran indígenas (Proética e IDL, 2022). Cuando se trata de un asunto que involucra la integridad física, seguridad y vida de personas, las diferencias en los registros en absoluto resultan menores o errores que deban ignorarse; al respecto, existen por ejemplo discrepancias metodológicas en relación a las causas subyacentes de las pérdidas humanas y la situación en virtud de las cuales se generaron las amenazas y asesinatos.

Con sus antecedentes en el 2019 y 2020, en el año 2021 se creó el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras. Pode-

mos advertir que este mecanismo priorizó normativamente la búsqueda de un trabajo coordinado y articulado entre entidades del Estado, el establecimiento de mecanismos de protección de naturaleza urgente cuando las situaciones de riesgo sean altamente graves e inminentes, canales de coordinación para acceso a la justicia, y mecanismos de alerta temprana aunque con plazos de hasta 30 días hábiles para evaluar las situaciones de riesgo, y (MINJUSDH, 2021, art. 5-38) los mismos que consideramos pueden resultar en exceso largos frente a las situaciones límite que enfrentan las personas defensoras.

En cuanto a institucionalidad, Minam en el 2021 aprobó el Protocolo sectorial para la protección de PDA, y se creó la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (Unida), como ente gestor y coordinador en materia de defensores ambientales³. En junio de 2022, el Minam aprobó una Guía práctica para la protección de personas defensoras ambientales y, en septiembre de 2022, aprobó el Manual para las personas defensoras ambientales (PDA) customizado a la defensa de los PDA amazónicos. Por su parte, la Defensoría del Pueblo (DP) publicó en diciembre de 2021 el documento Mecanismos de protección para personas defensoras indígenas y ambientales en la Amazonía; y posteriormente en el 2022 el Ministerio de Cultura publicó una directiva para la adopción de medidas de prevención de situaciones que pongan en riesgo a las personas indígenas, originarias y afroperuanas defensoras de sus derechos colectivos; estos resultan notables esfuerzos de especialización de los mecanismos de protección.

Desde el 2022 se han instalado mesas regionales con la finalidad de concertar y fortalecer acciones intersectoriales entre distintos niveles de gobierno contra los peligros que afrontan las PDA. La primera mesa se conformó en Ucayali y la segunda en Madre de Dios, ambas en julio de 2022. La tercera se conformó en San Martín en septiembre del mismo año. A la fecha, aún no se cuenta con información oficial sobre los resultados de estas instancias en las tres regiones.

Un punto de partida para entender estas condiciones esenciales que deben darse para afirmar que estamos ante una política pública peruana sobre

3 Se han establecido roles complementarios al OEFA en el marco de las supervisiones ambientales, a la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales para el impulso de investigaciones y al Sernanp como soporte ante casos de evacuación.

personas defensoras coherente, que las dignifica y planteada desde el desarrollo humano, es el marco de protección establecido a través de los estándares internacionales de derechos humanos. En síntesis, estos estándares buscan ofrecer un esquema de protección integral y supra que no se agota en atender situaciones de alerta, riesgo o amenaza concretas y aisladas, sino en brindar respuestas estructurales a un problema sistemático asociado a la perpetuación de las situaciones de amenaza.

Estos estándares tienen que ver con el reconocimiento al rol esencial que desempeñan en la sociedad las personas defensoras en tanto contribuyen a la realización de derechos humanos (Corte IDH, 2011. Serie C, 236); el asegurar condiciones especiales de protección para el cumplimiento de sus funciones de defensores y la realización de sus actividades con libertad (Corte IDH, 2018, Serie C, 361.1); la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y razonables para garantizarles el derecho a la vida (Corte IDH, 2013, Serie C, 269); la abstención de “imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad” (Corte IDH, 2013, Serie C, 269); desarrollar medidas de satisfacción tales como el acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en el cual se haga referencia a la responsabilidad (Corte IDH, 2013, Serie C, 269).

Así en una mirada integrada entre los estándares internacionales derivados principalmente de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y del núcleo de capacidades esenciales o centrales que propone Nussbaum, las mismas que funcionando efectivamente nos podrían permitir afirmar que existen niveles suficientes de protección para el desarrollo de libertades y de una vida digna que debe ser el objeto de toda política pública, pasaremos a analizar dos aspectos que consideramos nos llevan a concluir que la política pública actual de personas defensoras no está habilitando en su integridad las capacidades necesarias para la realización de los derechos involucrados.

2. Sobre la ausencia de un reconocimiento constitucional a las personas defensoras y puesta en valor de su función social

En el Perú no existe un nivel de protección sólido a nivel constitucional o al menos legal sobre el rol que cumplen las personas defensoras ni sobre su propia condición como titular de derechos. La falta de especificidad en los niveles de protección no solo es una omisión jurídica, sino más bien una resistencia intencional para elevar la categoría jurídica de este grupo de protección especial aún frente a la función social que desempeñan. Aunque se ha producido una rescatable evolución normativa sobre las personas defensoras en planes multisectoriales y protocolos de actuación, esta ha sido enfocada desde la necesidad de reducir sus condiciones de riesgo o amenaza como población vulnerable mas no desde el rol que cumplen como agentes coadyuvantes a la realización de derechos, incluso, subrogándose en el rol de un Estado ausente en los territorios.

La puesta en valor de las personas defensoras y su reconocimiento supra pueden resultar muy estratégicos y el punto de partida para regular los derechos conexos que asisten a las personas defensoras y para priorizar su defensa en la agenda y presupuesto público. Nussbaum enfatiza la relevancia de trabajar al mismo nivel con la producción de capacidades internas y capacidades combinadas (2012). Así, por un lado, tenemos un Estado que reconoce los derechos a la participación pública, el derecho a la protesta y el derecho a contar con un ambiente sano y equilibrado para la vida, que también ha promulgado una política pública explícita en materia ambiental (Minam, 2021) y, en términos formales, no limita el ejercicio de los derechos y solo los condiciona sin comprometerlos esencialmente.

Sin embargo, si observamos los derechos antes señalados tenemos que la integración de estos derechos representan finalmente la manifestación

pragmática del derecho a defender de las personas defensoras, derechos ni sujetos de derecho que actualmente tienen reconocimiento mediante norma con rango legal y menos aún constitucional. En teoría, el Estado nos ha preparado —indivisiblemente— para ejercer derechos y libertades y defender nuestra calidad de vida en términos ambientales, también ha proyectado objetivos de política ambientales ambiciosos, pero cuando un grupo de sujetos ubicados en los territorios con altos valores de biodiversidad y riqueza cultural que son de interés público desea ejercer su funcionamiento desde la defensa activa, simplemente no se le asigna un estatus jurídico que además eleve su protección. Precisamos aquí que, las normas de derecho internacional y los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, como mencionamos líneas arriba, ya han realizado notables esfuerzos por desarrollar el alcance del derecho a defender, de la categoría de personas defensoras de derechos humanos y de los niveles de protección exigibles, los mismos que podrían ser exigibles ante las instancias internacionales correspondientes; sin embargo, insistimos que es necesario asegurar un primer escalón en ámbito nacional que garantice el reconocimiento formal a nivel constitucional o legal de manera de asegurar las garantías derivadas de ello y el carácter mandatorio del deber de protección y dignificación de las personas defensoras en nuestro país.

Un ejemplo de la resistencia por el escalar a dicho nivel de reconocimiento es el intento más reciente por elevar la categoría jurídica de personas defensoras y adoptar mayores niveles de protección jurídica y compromiso de los Estados en el marco de la ratificación del Acuerdo de Escazú, primer tratado de derechos humanos ambientales de la región que recogería el reconocimiento de la figura de defensoras y defensores como grupo de protección especial y la responsabilidad de los Estados parte para crear un entorno seguro para quienes defienden derechos ambientales (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 9).⁴ Otro intento fue la presentación de una iniciativa legislativa en el Congreso de la República para la aprobación de una “Ley que reconoce y protege a los defensores de derechos ambientales”. A la fecha, la iniciativa legislativa se encuentra en fase de dictamen desde julio de 2023.

4 El Acuerdo ha sido rechazado por el Perú en reiteradas oportunidades debido a la resistencia que ha significado democratizar la gobernanza ambiental, así como el grado de protección que representaría ratificar el Acuerdo para efectos de las personas defensoras en asuntos ambientales y los niveles de responsabilidad estatal que ello demandaría. En la misma línea, dos proyectos de ley para crear un sistema nacional que no solo involucre al nivel Ejecutivo, sino que descentralice los esfuerzos de protección han sido archivados, sobre todo por la precariedad de sistemas de control en los territorios.

Nussbaum nos hace referencia a que la aproximación de las capacidades implica entender que asegurarle o garantizarle un derecho a alguien va más allá de la eliminación de acciones de tipo omisivas, siendo esencial desde el origen identificar los verdaderos obstáculos para el empoderamiento ciudadano (2005); dichas acciones omisivas podrían entenderse como limitaciones explícitas de acceso a la justicia o conductas de criminalización directas y generalizadas hacia defensores y defensoras.

Por ello, ¿no es acaso el reconocimiento formal del derecho a defender, de la titularidad de la condición de defensoras y defensores y de la puesta en valor de la función social y del rol como agentes que suman a la realización de los derechos de otros un primer peldaño que debe el Estado superar? Es importante señalar que, no estamos afirmando que el reconocimiento mediante normal con rango legal sea autosuficiente para afirmar que los derechos y titularidades se encuentran realizados y que al obtenerlo las capacidades se encuentran habilitadas y potencialmente en funcionamiento. Este asunto tiene que ver también con lo que Nussbaum, Wolf y De- Shailt denominan seguridad de la capacidad, el mismo que parte de la idea del reconocimiento para escalar hacia la necesidad de que las políticas públicas faciliten las capacidades y los funcionamientos (Nussbaum, 2012). Los autores mencionan que una de las vías de protección de las capacidades tiene que ver con el reconocimiento constitucional debido a lo complejo que resulta enmendarla y a lo estable que podría ser (Nussbaum, 2012). Por ello, consideramos que la ausencia de un reconocimiento constitucional, legal o a través de un tratado de derecho humano representa un primer nivel de desprotección que debe ser superado para seguir avanzando.

Otra consecuencia, aparejada a la ausencia de reconocimiento, tiene que ver con que, desde el punto de vista político, los esfuerzos de protección y defensa siguen teniendo solo la atención de determinados sectores como el MINJUSDH o el Minam en el caso de las PDA, notándose la desidia de otros sectores que no asumen el mismo nivel de obligatoriedad. Según Proética y el IDL, entidades como el Minem, Midagri y Mininter no han demostrado esfuerzos de prevención significativos (2022). Lo anterior es especialmente problemático, considerando que Minem y Midagri deberían liderar las acciones de lucha contras las economías ilegales que se perpetúan en sus sectores.

Finalmente, la puesta en valor no es antojadiza ni nominal, demandará un cúmulo de condiciones habilitantes para que sea efectiva. Nussbaum en su publicación *El ocultamiento de lo humano*, sostiene que la política debe preocuparse y garantizar que las personas tengan los recursos, capacitación y soportes institucionales y materiales para que desarrollen lo necesario para funcionar (2006).

Así, las personas defensoras no solo necesitan ser retiradas de sus territorios ante situaciones de alerta, sino que es esencial contar con un entorno a nivel de presencia estatal que les permita habitar sus territorios con tranquilidad, obtener reconocimiento público cuando sea posible, medidas de seguridad ex ante y presupuesto focalizado que no solo proteja su vida, sino que las habilite a seguir siendo defensoras y defensores.

Bajo el enfoque de capacidades, podemos adelantar que el Estado conserva una obligación de crear una “cultura de promoción para que las personas decidan ser defensoras”, y ejercer así con plenitud el derecho a defender, pero es facultativo activar estos derechos; de hecho, las personas defensoras asumen este rol por las relaciones de conexión territorial y cultural que existen en los territorios amenazados que habitan, pero también por razones de necesidad. Como señala Nussbaum, los Estados y las políticas públicas deben promover las capacidades y no el funcionamiento, este incluso, puede ser inactivo (2022), se trata de asegurar —de alguna manera— la posibilidad de defender y de accionar derechos, ello es la esencia de la libertad.

3. Sobre el funcionamiento de capacidades centrales

De un análisis del marco de política antes señalado tenemos que, las metas establecidas se agotan en regular asuntos vinculados a la generación de información sobre la situación o diagnóstico de las defensoras y los defensores ambientales, así como en instalar mecanismos de protección intersectorial, no habiéndose identificado metas claras sobre reducción de riesgo o amenaza, ni hitos vinculados a la disminución del número de personas afectadas por su condición de defensor de derechos humanos.

El Estado debe comprometer recursos financieros públicos para combatir las actividades ilícitas que ponen en grave riesgo la vida e integridad de las personas defensoras indígenas o ambientales. Es decir, es necesario atender la amenaza de origen y no solo tener una respuesta reactiva al problema. Asimismo, es necesario disponer de recursos financieros para operativizar las medidas de protección (traslado de víctimas y familiares, compra de cámaras y herramientas de comunicación, gastos para viáticos y pasajes para traslado inmediatos, recursos para asesoría legal, intérpretes en caso de PDA indígenas, etc.). La Defensoría del Pueblo ha señalado expresamente que,

(...) a pesar de que durante el 2018-2021 se contó con una política pública en derechos humanos y se aprobaron diversos mecanismos de protección, existe una escasa coordinación entre las entidades públicas competentes y la falta de presupuesto para efectivizar acciones o medidas de protección frente a ataques contra la seguridad personal y la vida de este grupo de especial protección. (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 2-3).

En cualquier caso, un aspecto notable es que entre el 2021 y 2022 el MINJUSDH incrementó su presupuesto S/ 458 043.00 y S/ 732 141.00 para implementar el protocolo para protección de personas defensoras⁵.

⁵ Información recogida a partir de solicitud de acceso a la información pública de fecha noviembre de 2022.

Así también, en un escenario de riesgos y amenazas a capacidades esenciales como vida e integridad física es esencial que analicemos no solo las causas sistémicas que originan las situaciones de vulnerabilidad, sino la coherencia y la complementariedad de las políticas públicas para aliviar aquellas que podrían resultar obstaculizantes. Valencia menciona la necesidad de “trasladarnos hacia el diseño de políticas públicas desde una óptica preventiva y proactiva” (2018, p. 117).

Consideramos que esta mirada puede representar una forma real de aterrizar las obligaciones de los Estados para la protección y realización de derechos. Como ya hemos adelantado, las políticas actuales sobre personas defensoras y PDA no se enfocan en eliminar las situaciones de amenaza estructural, tampoco en reducir la incidencia de asesinatos o agresiones, sino más bien en atender estas situaciones desde lo reactivo, lo que podría interpretarse como una suerte de rendición ante el *status quo*. Por ello, vemos esencial que el Estado pueda apostar por desarrollar esfuerzos sólidos, por ejemplo, en la erradicación de la minería ilegal en Madre de Dios o en la eliminación de la construcción de carreteras informales e ilegales que abren paso al narcotráfico y/o a la dinamización de la tala ilegal. Por más de 10 años el Estado ha venido prorrogando los plazos para la formalización de la minería ilegal acuífera y proyectando iniciativas legislativas⁶ con el proceso de ampliar los plazos de impunidad o, incluso, admitir maquinaria industrial incompatible con la lógica de la pequeña minería y minería artesanal. Estos elementos podríamos entenderlos, a su vez, como la referencia a las funcionalidades fértiles a las que se refieren Wolf y De-Shalit (Nussbaum, 2012) en la medida que en un escenario de lucha contra la ilegalidad, la presencia del Estado y la recuperación del poder del Estado en los territorios podrá impactar en la reducción de las amenazas y situación de indefensión.

Esto también implica transitar del discurso de respeto y promoción de derechos tradicionales para asumir obligaciones verdaderamente orientadas a la protección (Valencia, 2018). Por ello, nos parecen notables los esfuerzos recientes del Ministerio Público, entidad que, aunque no integra por ejemplo, el Mecanismo Intersectorial, al haber aprobado su propio protocolo de actuación fiscal para la prevención e investigación de los delitos en agravio de personas defensoras y busca operativizar la defensa e investigaciones de delitos cometidos contra personas defensoras desde la actuación fiscal (Ministerio Público, 2022). Sin embargo, sigue siendo un obstáculo en tér-

⁶ Proyectos de Ley 688/2021-CR, 705/2021-CR, 733-2021-CR, 3377/2022-CR, entre otros.

minos de justicia efectiva, por ejemplo, que los atentados contra personas defensoras de derechos humanos no constituyan una figura agravante en materia penal y que tampoco existan canales jurisdiccionales ni tribunales especializados para atender esta clase de amenazas que reduzcan los escenarios de criminalización y revictimización.

El propio Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos al 2025 hace mención del entorno de estigmatización y falta de reconocimiento de las labores que se han creado respecto de las personas defensoras y, concretamente, de las PDA (PNA, 2021). No obstante, en dicha política no existen estrategias ni metas asociadas a gestionar dichos escenarios de criminalización. Al respecto, coincidimos con EarthRights International cuando afirma que “si bien se han empezado a implementar instrumentos para la protección de las personas y organizaciones defensoras en el Perú, la criminalización sigue siendo uno de los problemas más graves que afrontan” (EarthRights, 2022, p. 6). El relator especial sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos, Michel Forst, ha observado cuatro tendencias que considera preocupantes en la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en el Perú, entre las que figura, además de la criminalización, el que son objeto de estigmatización y no gozan de reconocimiento. En la misma línea de la efectivización de garantías, la Defensoría del Pueblo señala que,

(...) pese a los avances normativos para garantizar sus derechos, no se observa la existencia de medidas específicas que aseguren la salvaguarda de este grupo de especial protección, en relación con el empleo de la fuerza y de armas de fuego en las reuniones y manifestaciones públicas. (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 8).

Finalmente, de la revisión del marco de política tenemos que a la fecha no se han establecido metas vinculadas a capacitación y especialización de operadores de justicia encargados de investigar y sancionar amenazas o ataques.

Conclusiones

Existe una política pública formal sobre personas defensoras reflejada en los marcos sectoriales y en intentos de coordinación intersectorial solo desde el nivel central. Sin embargo, señales desde el propio Estado desvirtúan y son incompatibles con los esfuerzos de reconocimiento y protección a defensoras y defensores, ello evidencia que existe una política pública incoherente con el enfoque de desarrollo humano.

El análisis desde las capacidades humanas de Nussbaum nos ha permitido detectar fallas desde el reconocimiento supra de los derechos y las titularidades, para luego detectar omisiones estatales que limitan los funcionamientos.

No es intención desconocer lo avanzado, pero ante un escenario de capacidades tales como la vida, la integridad y la afiliación comprometidos, desde las políticas es necesario identificar la brecha y superar estos obstáculos para ofrecer condiciones de dignidad y bienestar genuinas a las personas defensoras que además defienden el interés público. Finalmente, resulta prioridad que puedan y deban atenderse las causas estructurales que colocan en situación de amenaza a las personas defensoras.

Referencias bibliográficas

Clausen, J., Deneulin, S., & Valencia, A. (2018b). Integrando los derechos humanos y el desarrollo humano. Capítulo 3b. En Eds. Manantial, Flacso y Fondo Editorial PUCP. *Introducción al Enfoque de las Capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina* (pp. 106-199).

Corte IDH. (2020). Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 30: Personas defensoras de derechos humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, C.R.: Corte IDH.

Defensoría del Pueblo. (2022). Informe de la Defensoría del Pueblo del Perú para el cuarto ciclo del examen periódico universal – EPU.

Earthrights International, DHSF, FENAMAD, PERÚ EQUIDAD. (2022). Informe: Funcionamiento de la política pública de protección de defensoras y defensores indígenas criminalizados y amenazados.

Ministerio del Ambiente. (2021a). Decreto Supremo N.º 023-2021-MINAM. Política Nacional del Ambiente al 2030.

Ministerio del Ambiente. (2021b). Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM. Protocolo sectorial para la protección de las personas defensoras ambientales.

Ministerio del Ambiente. (2022). Guía práctica para la protección de personas defensoras ambientales. Activación del mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

Ministerio de Justicia. (2018). Decreto Supremo N.º 002-2018-JUS. Plan Nacional de Derechos Humanos.

Ministerio de Justicia. (2020). Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

Ministerio de Justicia. (2021). Decreto Supremo N. ° 009-2021-JUS. Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025.

Nussbaum, M. C. (1997). Capabilities and Human Rights. *Fordham Law Review* 66(2) pp. 273-300.

Nussbaum, M. C. (2005). Capacidades como titulaciones fundamentales. Sen y la justicia social. *Everaldo Lamprea*. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición.

Nussbaum, M. C. (2006). El ocultamiento de lo humano. Repugnancia, vergüenza y ley. *Katz Editores*. Primera Edición.

Nussbaum, M. C. (2012). Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano. *Páidos y Editorial Planeta*. Segunda Edición.

Nussbaum, M. C. (2017). Las mujeres y el desarrollo humano. *Herder Editorial*. Segunda Edición.

Prrética & Instituto de Defensa Legal. (2022) Mecanismo en emergencia. Balance del primer año de funcionamiento del Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana. (Coord.) Másquez, A; F. Rivasplata, y Delgado, S.

Valencia, A. (2018). Sacrificios de derechos humanos en contextos de falta de libertad sistémica. *En: Descolonizar el Derecho: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Estado Plurinacional*. Lima: Palestra, pp. 373-420.

