



PONTIFICIA UNIVERSIDAD

CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Desarrollo de un sistema de gestión de información de defensores de derechos humanos “defiendeme.pe”

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Maestro en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

Luis Gustavo Gonzales Salazar

ASESOR:

Noam Dante Valentín López Villanes

Lima, 2024

Informe de similitud

Yo, Noam Dante Valentín López Villanes, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo de Investigación titulado **Desarrollo de un sistema de gestión de información de defensores de derechos humanos “defiendeme.pe”** del autor Luis Gustavo Gonzales Salazar; dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 14/03/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 21 de marzo de 2024

López Villanes, Noam Dante Valentín	
DNI: 45845715	Firma: 
ORCID: 0000-0002-1821-5021	

Dedicatoria

A mi familia, por sostenerme en este camino y enseñarme la nobleza de servir a los más necesitados.

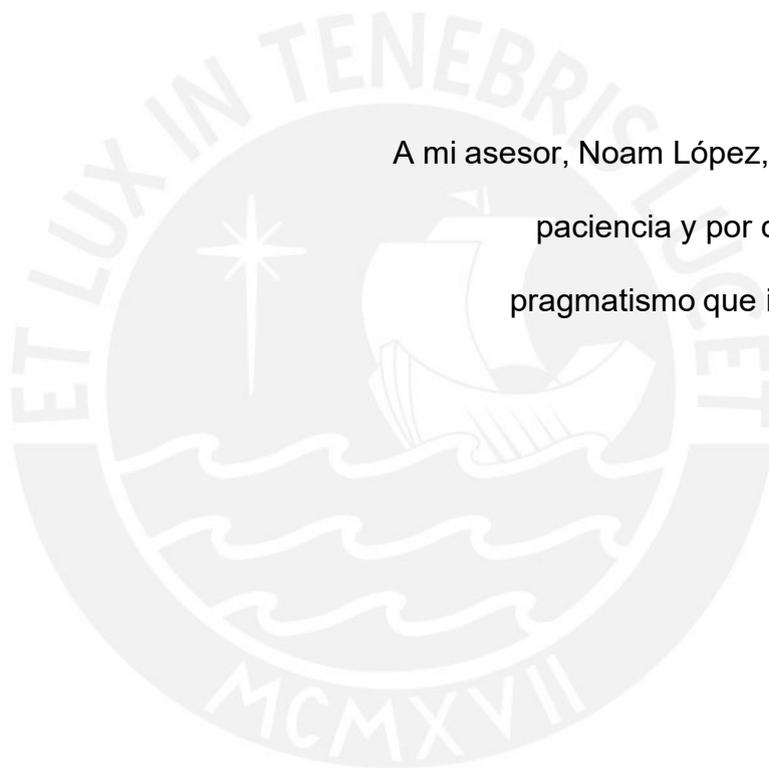
A los funcionarios públicos que me acogieron y guiaron durante años en el Estado, gracias a quienes inicié esta inquebrantable relación con los derechos humanos.



Agradecimientos

A mi familia y a Ariana, que sin su constante apoyo y aliento este trabajo no habría visto la luz ni estaría en sus manos.

A mi asesor, Noam López, por su infinita paciencia y por comprender el pragmatismo que impregna esta investigación.



Resumen

Defender los derechos humanos es, cada vez más, una labor sumamente peligrosa. Año a año, decenas de defensores son asesinados en el mundo y aproximadamente tres de cada cuatro muertes ocurren en Latinoamérica. Los datos acumulados colocan a Perú entre los países que lideran el ranking global con la mayor cantidad de defensores asesinados en las últimas dos décadas.

En ese sentido, este trabajo de investigación se inscribe en dicha problemática, orientándose a la implementación de un sistema de manejo de información denominado “defiendeme.pe”, que tiene por objeto registrar, monitorear y gestionar información sobre ataques o amenazas contra las personas defensoras en el Perú.

Para ello, se utilizan técnicas de investigación cualitativas como las entrevistas semiestructuradas y la revisión documental de fuentes de información secundaria procedentes de organismos internacionales y organizaciones no estatales especializados en la materia.

En consecuencia, a través de dicho sistema se busca contar con información oficial, actualizada e idónea sobre los diversos tipos de riesgo que enfrentan los defensores de derechos humanos.

Palabras clave: defensores de derechos humanos, riesgos, sistemas de gestión de información.

Abstract

Defending human rights is, increasingly, an extremely dangerous activity. Year after year, dozens of defenders are killed around the world and approximately three out of every four deaths take place in the Latin America. The accumulated data of the last decades place Peru as one of the countries that leads the global ranking with the highest number of human rights defenders murdered.

This research work is inscribed in this problem, focusing on the design of an information management system called Defiendeme.pe, whose purpose is to collect, record and manage data on aggressions and threats faced by human rights defenders in Peru.

To do this, this research uses qualitative techniques such as in-depth interviews and focus groups, as well as documentary review of sources of secondary information from international organizations and non-state organizations specialized in the matter.

Consequently, this system seeks to have official, updated, and appropriate information on the diverse types of risk faced by human rights defenders.

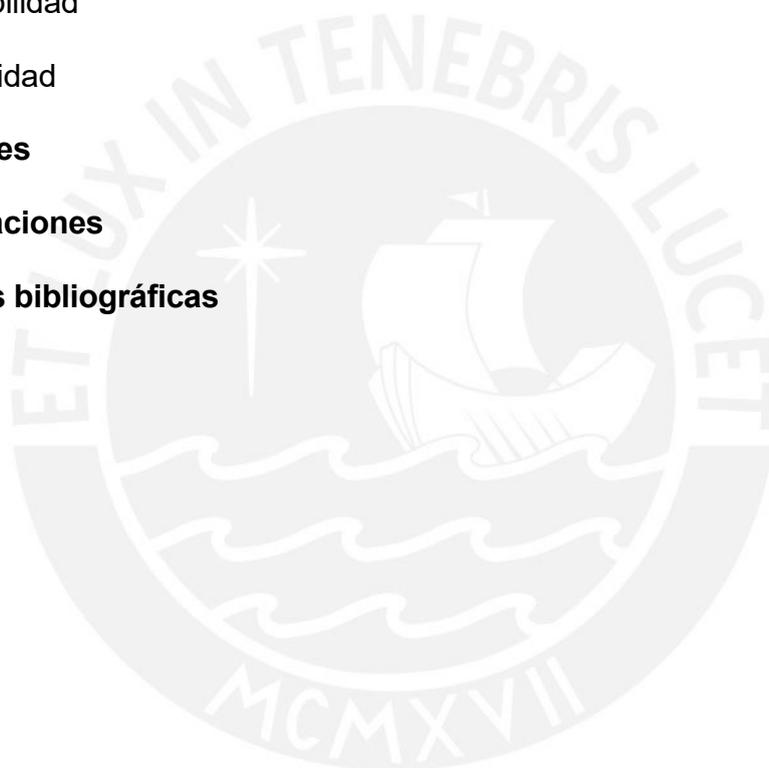
Keywords: human rights defenders, risk situations, information management systems, protection mechanisms.

Índice

Informe de similitud	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Resumen	v
Abstract	vi
Índice	vii
Índice de tablas	x
Índice de figuras	xi
Introducción	1
CAPÍTULO I	7
DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO IDENTIFICADO	7
1.1. Problema público identificado	10
1.2. Marco conceptual	12
1.2.1. Persona defensora de derechos humanos	13
1.2.2. Desigualdades socioambientales	16
1.2.3. Situación de riesgo	17
1.2.4. Mecanismos de protección	18
1.3. Arquitectura del problema	19
1.3.1. Magnitud del problema	19
1.3.2. Situación de riesgo	19
1.3.3. Causas principales	20
1.3.4. Mecanismos de protección	20
	vii

1.4. Marco institucional	22
1.4.1. General	22
1.4.2. MINJUSDH	23
1.4.3. MINAM	26
1.4.4. Ministerio Público	27
CAPÍTULO II	29
CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO	29
2.1. Marco teórico	29
2.1.1. Modelo de desarrollo extractivista	29
2.1.2. Falta de titulación o de seguridad jurídica de territorios indígenas	33
2.1.3. Insuficiente institucionalidad asociada a la normativa y los mecanismos de protección	35
2.2. Análisis causal	36
2.2.1. Existencia de delitos ambientales	36
2.2.2. Limitada institucionalidad estatal	42
2.2.3. Ineficaz Mecanismo de protección estatal	50
CAPÍTULO III	55
DISEÑO DEL PROTOTIPO	55
3.1. Problema reformulado y desafío de innovación	56
3.2. Experiencias previas	59
3.3. Concepto final de innovación	65
3.3.1. Descripción	65
3.4. Prototipo final	68
3.4.1. Formulario de registro	68
3.4.2. Formación y difusión	71
	viii

3.4.3. Indicadores de monitoreo	72
3.4.4. Matriz de identificación de casos	72
3.4.5. Tablero de control	73
3.4.6. Informes públicos	74
CAPÍTULO IV	77
ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD	77
4.1. Deseabilidad	77
4.2. Factibilidad	78
4.3. Viabilidad	79
Conclusiones	81
Recomendaciones	84
Referencias bibliográficas	85
Anexos	96



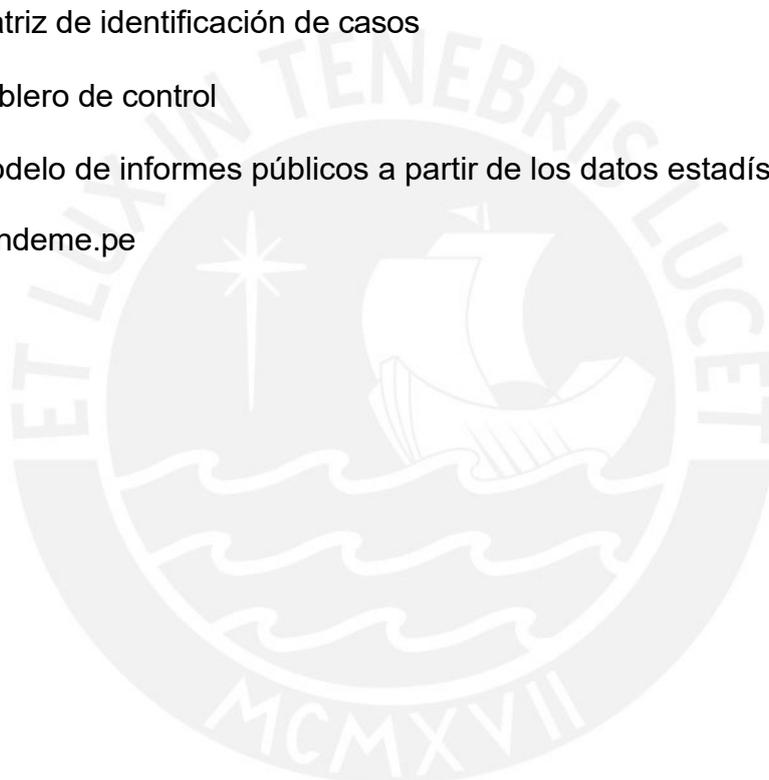
Índice de tablas

Tabla 1: Matriz de consistencia	21
Tabla 2: Jerarquización de las causas identificadas	57
Tabla 3: Descripción del sistema Defiendeme.pe	67
Tabla 4: Etapas de diseño del Sistema de gestión Defiendeme.pe	76
Tabla 5: Análisis del nivel de deseabilidad según grupo de interés	78



Índice de figuras

Figura 1: Asesinatos de defensores ambientales entre los años 2002 y 2020	9
Figura 2: Ranking de países con la mayor cantidad de personas defensoras ambientales asesinadas, entre los años 2002 y 2020	9
Figura 3: Árbol de problemas	544
Figura 4: Portada del Formulario de registro virtual Defiendeme.pe	69
Figura 5: Matriz de identificación de casos	73
Figura 6: Tablero de control	74
Figura 7: Modelo de informes públicos a partir de los datos estadísticos de Defiendeme.pe	75



Introducción

Estudios recientes hacen el esfuerzo de acuñar una definición clara y precisa que permita entender qué o quién es una persona defensora de derechos humanos (PDDH). En efecto, la crítica especializada sostiene que una persona que desarrolla labores de defensa en favor de los derechos humanos (DD. HH) es “aquella persona que, individual o colectivamente, actúa para defender o promover los derechos humanos [...], sin recurrir al odio, la discriminación o la violencia ni propugnar su uso” (Montanos & Cámara, 2017, p. 35). Encuentro oportuna esta definición pues resalta la agencia de las personas y señala dos cursos de acción respecto de los DD. HH.

Por un lado, la agencia recae en la defensa de los DD. HH., de donde se sigue que las PDDH no solo reaccionan ante las amenazas de vulneraciones inminentes de estos, sino que, sobre todo, promueven dichos derechos en el convencimiento de que es necesario hacerlo en el contexto actual para erradicar la violencia estructural que se asienta en el racismo histórico contra el otro que es diferente y que tiene sus bases en el colonialismo, que con tanta elocuencia ha expuesto Quijano (2000, p. 204).

Por otro lado, es clara e indubitable la opción explícita por la renuncia a la violencia que parte del entendimiento de que, en efecto, la violencia es un mecanismo de convivencia nocivo y perturbador que, en lugar de afirmarlas, más bien deteriora las relaciones interpersonales, sociales, políticas, económicas y de cualquiera otra clase. En esa línea de reflexión, desde la profunda conciencia

ética que fundamenta los DD. HH., la renuncia explícita a la violencia implica reconocer al otro como interlocutor válido y como colaborador solidario en la búsqueda de formas cada vez más humanas y humanizantes de convivencia en el mundo actual (Escalante, 2018a).

Si en nuestro país, el Perú, surgen PDDH es porque nuestra historia está atravesada por un sinfín de abusos, desigualdades y vulneraciones que, sedimentadas en el imaginario colectivo (García, 2007a, 2007b & 2008), naturalizan, validan y normalizan la violencia como medio legítimo de resolución de conflictos (García, 2011, p. 186).

En esa línea, los diversos esfuerzos por comprender a las PDDH como parte de un fenómeno sociocultural complejo muestran las diferentes aristas de la difícil y cada vez más complicada problemática. El panorama global demuestra que actuar en favor del respeto a los DD. HH., y exigirlo, es cada vez más peligroso. Montanos & Cámara (2017, p. 35) consolidan cifras de espanto cuando sostienen que más de 3.500 PDDH han sido asesinadas desde que se aprobó la Declaración sobre Defensores.

Esto se debe, entre otros factores, a razones estructurales, como el ya mencionado racismo histórico y la inoperancia estatal incapaz de otorgar medidas de protección eficaces. Es decir que, allí donde el Estado se retrae hacia el centralismo y la pasividad, los actores de economías ilegales y violentistas se fortalecen y ejercen control social sobre los líderes sociales y las comunidades que los confrontan. De modo que las PDDH son defensoras de primera línea no solo de derechos y garantías, sino también de bienes y recursos de la naturaleza prioritarios para una vida digna.

En efecto, los diferentes reportes y estudios especializados de organizaciones internacionales y no gubernamentales que nutren la presente reflexión confirman los altos niveles de violencia contra las PDDH, especialmente de los defensores ambientales, quienes son la categoría más amenazada del mundo y, particularmente, de Latinoamérica.

Siguiendo a Berlamas & Montes (2017, p. 53), fenómenos propios del contexto latinoamericano afectan las labores de las PDDH, a menudo relacionados con los pueblos originarios, que colisionan con la expansión del extractivismo y los monocultivos extensivos, que consistente y sostenidamente vulneran derechos relacionados con la salud, el ambiente, la consulta previa, entre otros.

Hablamos, pues, de escenarios de conflicto permanente y en apariencia irresolubles, que existen, aunque tradicionalmente se les omite e invisibilice desde la perspectiva convencional del economicismo abstracto, descontextualizado y asocial (Lust & Denegri, 2019 & Escalante, 2018b).

Como vemos, los esfuerzos de Montanos & Cámara (2017, p. 35), interpretados desde las claves ofrecidas por Quijano (2000, p. 204), García (2011, p. 186) y Berlamas & Montes (2017, p. 53), contribuyen a poner de relieve estos casos que revelan la marginación de segmentos de población de los beneficios del “boom” económico experimentado por América Latina durante los últimos lustros (cf. Gudynas, 2009, pp. 187-225 & Rosti, 2021, pp. 24-31).

Paradójicamente, de acuerdo con el Observatorio FOCUS (2022), Latinoamérica es pionera en la implantación de políticas públicas y leyes nacionales de protección para las PDDH y países como Colombia, México, Brasil, Honduras y, recientemente, Perú son de los pocos en el mundo que

cuentan con políticas públicas de tal naturaleza. Sin embargo, como se desarrollará más adelante, estos avances son todavía insuficientes.

Por tanto, ¿por qué si hemos sido la región pionera, no obstante, somos la más insegura del planeta para los luchadores de DD. HH.?

En efecto, aunque desde el año 2018 el Estado peruano está construyendo una institucionalidad pública dirigida a brindar respuestas a esta problemática, el desafío parece exceder las capacidades burocráticas instaladas en la administración pública —que necesita modernizarse.

No obstante, bien es cierto que puede considerarse un hito el hecho de que el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2018-2021 incluyera, por primera vez, objetivos y metas destinados a proteger a las PDDH y sucesivamente se aprobara una serie de normativas, tanto sectoriales como intersectoriales, dichas iniciativas no han arraigado suficientemente en la realidad ni han desplegado sus consecuencias.

Ahora bien, desde su aprobación, el órgano rector de dicha política pública ha sido el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), institución que ha sido desbordada tanto en sus capacidades operativas como técnicas, por numerosas solicitudes de protección y de acceso a información sobre la situación e implementación de las medidas de protección en favor de las PDDH.

Por consiguiente, propongo la implementación de un sistema de gestión de información de PDDH denominado “**defiendeme.pe**”, el cual permitirá gestionar información sobre los ataques o amenazas contra las PDDH y, en consecuencia, monitorear y evaluar la implementación de las acciones de protección desplegadas a su favor.

El asunto público en cuestión ha sido seleccionado indudablemente en vista del rol calve que desempeñan las PDDH en la batalla por la vigencia de los DD. HH., la democracia y el Estado de derecho, más aún en el actual escenario de grave crisis de los DD. HH. y de triple crisis planetaria.

Más aún, con esta propuesta se busca la creación de valor público hacia la ciudadanía, la cual podrá contar con información oficial, sistematizada y actualizada sobre esta problemática, posibilitando acciones de vigilancia y rendición de cuentas respecto de las funciones públicas relativas a la protección de las PDDH. Del mismo modo, busco desarrollar competencias y habilidades digitales e innovación en el cuerpo de funcionarios públicos para la resolución de problemas públicos.

En consecuencia, el primer capítulo, de carácter teórico-metodológico, presenta el problema público identificado como son los altos niveles de indefensión y riesgo que enfrentan las PDDH en el Perú donde, además, se describe el desarrollo de las políticas públicas que buscan protegerlas. Por ende, se presentan y definen los conceptos principales que contribuyen con la comprensión de este trabajo de investigación. Consecuentemente, se explican las principales dimensiones que conforman la arquitectura y marco institucional.

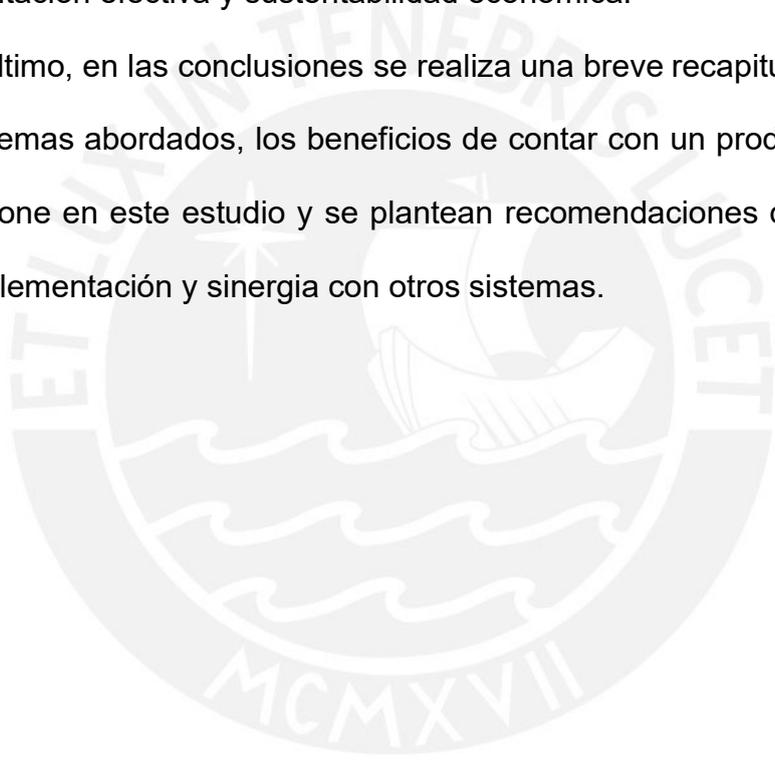
En segundo capítulo expone el marco teórico con respecto a las causas estructurales o subyacentes del asunto público, las cuales han sido identificadas a partir de fuentes secundarias especializadas y entrevistas con funcionarios públicos y especialistas en la materia; posteriormente, se explican las causas específicas.

El tercer capítulo caracteriza el diseño de innovación propuesto, a partir de la selección de criterios vinculados con la posibilidad de gestión y modificación

en torno a la problemática reconocida, en el que finalmente se jerarquizan las casuísticas más susceptibles de ser administradas por el MINJUSDH. De igual manera, se realiza un recuento y análisis de las principales experiencias previas relacionadas con el tópico de análisis, y se presenta la conceptualización y las principales características de la innovación ofrecida.

El cuarto capítulo evalúa la deseabilidad, factibilidad y viabilidad, con el objeto de argumentar la sostenibilidad, en términos de adherencia del ciudadano, su implementación efectiva y sustentabilidad económica.

Por último, en las conclusiones se realiza una breve recapitulación de los principales temas abordados, los beneficios de contar con un producto como el que se propone en este estudio y se plantean recomendaciones dirigidas a su correcta implementación y sinergia con otros sistemas.



CAPÍTULO I

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO IDENTIFICADO

De acuerdo con los estudios que soportan y asisten esta investigación, defender los DD. HH. es la capacidad y el derecho que tiene toda persona para promover, proteger y defender, pacíficamente y sin recurrir a la violencia, la realización de los derechos universalmente reconocidos, con arreglo a la legislación nacional e internacional.

Dicha labor cumple un papel clave en el fortalecimiento de los sistemas democráticos y el respeto del Estado de derecho, pues garantiza la vigencia de derechos fundamentales. Si bien es cierto que la teoría de los DD. HH. ha progresado notablemente durante el último siglo y ha producido una institucionalidad pragmática cada vez más consistente y un activismo social aún más vigilante y de creciente envergadura, en la práctica cotidiana los DD. HH. enfrentan desafíos que por momentos parecen insuperables y de imposible resolución.

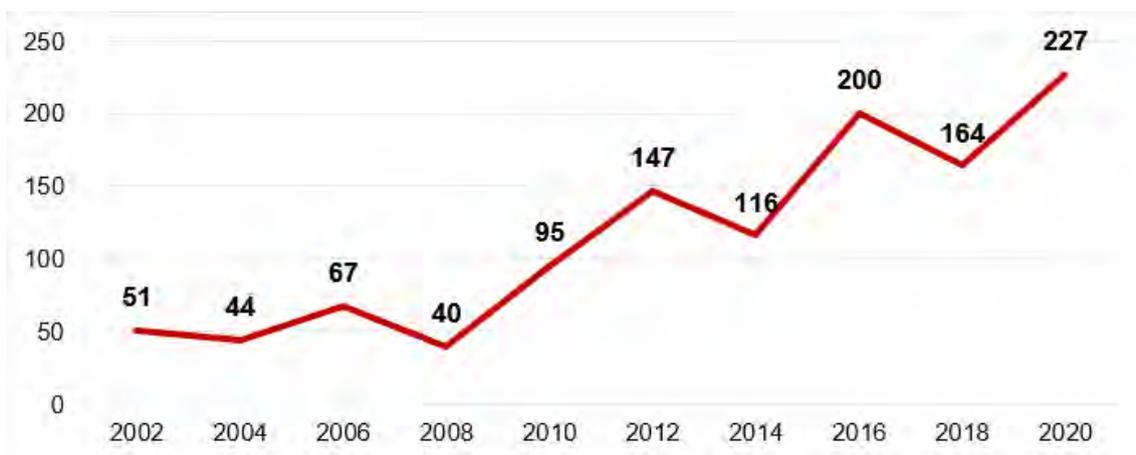
El quehacer legítimo de defender los DD. HH. pone en riesgo a las personas que abogan por ellos, ya que suelen ser objeto de diversas amenazas y agresiones, así como la creciente tendencia hacia formas de acoso judicial o criminalización, cuyos patrones son penas privativas de libertad, pago de indemnizaciones, prisiones preventivas, y campañas de estigmatización por redes sociales o ciberacoso. Al enumerar estas agresiones que padecen las PDDH se pone sobre la mesa los derechos que este colectivo sacrifica en

cumplimiento de sus actividades, muchos de estos de carácter irremediable como son la vida e integridad.

Un reciente reporte de Global Witness (2021) da cuenta de la gravedad del problema, puesto que “[...] registró el asesinato de 227 personas defensoras de la tierra y el medioambiente en 2020. En promedio, esto significa *que más de la vida de 4 personas fue arrebatada cada semana* [...]” (p. 12; énfasis en el original). Para decirlo de otro modo, más de 4 personas por semana fueron asesinadas durante el 2020 por defender los DD. HH. Cabe preguntarse, luego: ¿qué herramientas y recursos despliegan los Estados para asegurar la existencia de las PDDH? ¿Quiénes son los actores que los ponen en riesgo?

Si ampliamos el rango de nuestra visión histórica a principios de siglo vemos que las cifras de asesinatos, entre los años 2002 y 2020, evidencian un incremento preocupante con más de 2,000 defensores ambientales asesinados en 64 países. De acuerdo con un informe de Santos (2021), los registros acumulados durante dicho periodo posicionan a Brasil, Colombia, Filipinas, Honduras, México y Perú en el ranking con la mayor cantidad de defensores asesinados con 697, 317, 293, 183, 127 y 96 muertes, respectivamente. Estos datos no hacen más que confirmar que las PDDH que operan en esta región lo hacen en el contexto más peligroso del mundo. Frente a ello es necesario preguntarse: ¿qué factores particulares de la región propician la aparición y el estado de alta indefensión de las PDDH, particularmente de los defensores ambientales?

Figura 1: Asesinatos de defensores ambientales entre los años 2002 y 2020



Fuente: Ojo Público (en Santos, 2021).

Figura 2: Ranking de países con la mayor cantidad de personas defensoras ambientales asesinadas, entre los años 2002 y 2020



Fuente: Ojo Público (en Santos, 2021).

De acuerdo, pues, con los datos que venimos recogiendo es necesario reconocer cuáles son las agendas de las PDDH y fijarse en la comprensión de las realidades en las que se desenvuelven: si bien es cierto que se trata de problemas estructurales que afectan a casi todos los países de la región, los actores sociales que concurren en los distintos escenarios sociales, políticos, económicos y aún

culturales tienen determinaciones propias que los especifican en su unicidad y particularidad inalienable.

1.1. Problema público identificado

Ya se ha mencionado líneas arriba que, por ejemplo, el PNDH 2018-2021 estableció, por primera vez, un conjunto de objetivos y metas destinados a la protección de las PDDH (MINJUSDH, 2018, p. 129).

Consecuentemente, en el marco del precitado Plan, en abril de 2019 se aprobó el “Protocolo para garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos” (MINJUSDH, 2019), política sectorial que define acciones públicas destinadas a promover ambientes seguros para las PDDH, tales como un Procedimiento de Alerta Temprana (PAT) (cf. Rojas, 2020, p. 17). Este Protocolo, aunque circunscrito a las funciones del MINJUSDH, fue el primer instrumento que sentó las bases normativas sobre PDDH. El resguardo de los DD. HH. no se da, pues, en abstracto, sino en un marco normativo e institucional en evolución.

Después, en octubre de 2020, se aprobó el “Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos” (MINJUSDH, 2020), que busca reunir y organizar información relevante sobre las situaciones de riesgo contra las PDDH para generar evidencia necesaria sobre la cual se diseñen acciones públicas de prevención y protección.

En este instrumento se inscribe la propuesta de innovación, pues se ha identificado una desviación en el desempeño de esta herramienta respecto de sus dimensiones de eficacia y eficiencia.

En el fondo se busca fortalecer los mecanismos de gestión de información del Estado para tomar decisiones basadas en datos y evidencia, al mismo tiempo que se fortalecen las prácticas públicas de transparencia y *accountability*.

Finalmente, en abril de 2021, con la aprobación del “Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos” (MINJUSDH, 2021) bajo rectoría del MINJUSDH, se involucra a otras ocho entidades públicas, a saber: el Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Cultura (MINCUL), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

Sin duda, se busca impulsar el fortalecimiento institucional que apenas empieza a arraigar en la realidad, frente a la constatación de una necesidad de intervenciones multisectoriales y de una mayor cooperación con sectores representativos de la sociedad civil.

No obstante, y a pesar de que existen diversos instrumentos y abundante jurisprudencia internacionales que también son aplicables a la protección de las PDDH, Perú es uno de los países más inseguros para las PDDH y las medidas hasta ahora programadas no logran una protección efectiva.

Por un lado, como bien se ha señalado, el Protocolo fue el primer instrumento de política sectorial cuyas acciones de protección no contaban con presupuesto ni implementación efectiva por la falta de involucramiento del MININTER. Por el otro, es de público conocimiento las deficiencias del

MINJUSDH en torno al registro de PDDH y sus riesgos, lo cual disminuye la capacidad de diseñar intervenciones eficaces.

A ello se sumó la crisis social desatada por la pandemia de Covid-19, que exacerbó las desigualdades y reveló, una vez más, las profundas brechas de acceso a servicios públicos.

Así, según el informe del CAFOD (2021), al analizar la situación del país identifica al menos siete muertes de PDDH en la región amazónica (p. 9). Se presume que los victimarios pertenecerían a organizaciones dedicadas a actividades económicas ilegales.

Dichos datos se condicen con lo expuesto por González (2022), quien señala que las regiones de Madres de Dios y Ucayali registran la mayor cantidad de situaciones de riesgo vinculadas con labores de defensa del ambiente y los derechos colectivos (94,6%), por ello que se ha constatado a las economías ilegales como los principales vectores del recrudecimiento de la violencia contra las PDDH.

Por tanto, a pesar de la normativa y los procedimientos intersectoriales aprobados en los últimos años, no se está logrando mitigar ni menos aún eliminar la proliferación de esta problemática.

1.2. Marco conceptual

El planteamiento conceptual en el que se inscribe esta investigación prioriza cuatro conceptos, a saber: a) defensor de los derechos humanos, b) desigualdades socioambientales, c) situación de riesgo y d) mecanismos de protección para PDDH.

1.2.1. Persona defensora de derechos humanos

Según Ansolabehere & Vázquez (2017, p. 519), la categoría de PDDH es relativamente nueva. Su origen puede rastrearse en las discusiones que tuvieron lugar en las Naciones Unidas (NN. UU.), entre 1984 y 1998, que devinieron en la Declaración sobre Defensores de 1999. Las NN. UU. (s/f) define de manera amplia quién es una PDDH y enumera, en una lista que no pretende ser cerrada, la amplia gama de derechos que caen dentro de la órbita de actividades que realizan, sin que ello implique que todas las amenazas, riesgos y vulneraciones contra los DD. HH. sean concurrentes ni que se excluyan entre sí:

La persona que actúe en favor de un derecho (o varios derechos) humano(s) de un individuo o un grupo será un defensor de los derechos humanos. Estas personas se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los defensores abordan cualesquiera problemas de derechos humanos, que pueden comprender desde las ejecuciones sumarias hasta la tortura, la detención y prisión arbitrarias, la mutilación genital de las mujeres, la discriminación, las cuestiones laborales, las expulsiones forzadas, el acceso a la atención sanitaria o los desechos tóxicos y su impacto en el medio ambiente. Los defensores actúan en favor de derechos humanos tan diversos como el derecho a la vida, la alimentación y el agua, el nivel más alto posible de salud, una vivienda adecuada, un nombre y una nacionalidad, la educación, la libertad de circulación y la no discriminación. Algunas veces defienden los derechos de categorías de personas, por ejemplo, los derechos de la mujer, el niño, los indígenas, los refugiados y desplazados internos, y de minorías nacionales, lingüísticas o sexuales.

De la precitada definición, se desprende la amplia gama de derechos por los que luchan, las múltiples identidades o colectivos a los que pertenecen o buscan proteger basándose en el conocimiento de sus problemáticas y la

discriminación múltiple que suelen padecer como, por ejemplo, los pueblos indígenas, las mujeres, las personas LGBTIQ, entre otros.

Por su parte, el MINJUSDH basándose en normativas internacionales las define de la siguiente manera, haciendo hincapié en su capacidad de agencia, tanto individual como colectiva:

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 de los derechos humanos, individuales y/o colectivos de manera pacífica, dentro del marco del Derecho nacional e internacional. (MINJUSDH, 2021b, p. 22)

En consecuencia, las normativas revisadas definen a las PDDH a partir de sus acciones (o agencia) y, además, las actividades de defensa no se restringen a personas naturales, sino que también puede haber colectivos u organizaciones que abogan activamente por ellos y pueden, por ende, calificar como tales.

No obstante, hay algunas condiciones que deben cumplir, a saber: a) deben defender los DD. HH. universalmente reconocidos y que están presentes, como mínimo, en la “Carta Internacional de Derechos Humanos” (NN. UU., s/f), b) los argumentos tienen que aludir a los DD. HH. y c) las acciones tienen que ser pacíficas o no violentas.

Por otro lado, autores como Fernández & Patel (2015, citados en Terto, 2018, p. 32) hacen una conceptualización más dinámica argumentando que los defensores de DD. HH. son personas cuya noción o conciencia se desarrolla en el tiempo y a través de interacciones sociales que mantienen con su entorno. En consecuencia, bajo esta definición, para los autores no existe una categoría fija

o *per se* en materia de defensor, sino que su identidad se va construyendo relacionamente o se gatilla a partir de sus experiencias o involucramiento en fenómenos sociales.

Otros investigadores refieren que el término define a las personas en función de sus actividades, acciones o prácticas, independientemente de si la persona se auto reconoce o percibe a sí misma como tal (Medeiros, 2012, citado en Terto, 2018, p. 31). Es decir, no es necesario el auto reconocimiento, sino que dicho reconocimiento puede venir de un tercero.

Ello ha dado pie a críticas por la amplitud con la que puede ser utilizada la denominación para calificar como tal a una variedad de actores, pero se sostiene que debe primar o ponderar la situación de amenaza bajo la cual desenvuelven sus actividades. No obstante, desde una apreciación técnica considero que no debe prevalecer el estado de riesgo para determinar quién es o no una PDDH, puesto que los luchadores de DD. HH. pueden ser víctimas de atentados o amenazas contra su existencia y seguridad, incluso sin la latencia de una situación de riesgo.

Más allá de la definición, es imprescindible analizar la situación de riesgo frente a la cual los Estados deben actuar.

Una categoría de defensores en situación de mayor vulnerabilidad es la de los defensores ligados al medioambiente, a la defensa de la tierra o territorio; es decir, defensores ambientales. A ellos, autores como Larsen et al. (2022), los definen como “[...] individuals and groups who, in their personal or professional capacity and in a peaceful manner, strive to protect and promote human rights relating to the environment, including water, air, land, flora and fauna [...]” (p. 2). De acuerdo con la cita, se destaca el trabajo organizado que desarrollan,

aprovechando sus capacidades personales y profesionales para defender asuntos relativos a la conservación del medioambiente y la biodiversidad allí donde surgen amenazas de deterioro o devastación a causa de actividades extractivas, sobre todo las ilegales. Son, por tanto, actores que enfrentan desafíos ambientales que nos conciernen a todos.

Análogamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017) señala que la conflictividad socioambiental, junto a la ineficacia de las políticas públicas que tipifican a la región, expone principalmente a atentados y amenazas a los defensores que los reivindican.

Es precisamente, la conflictividad social un asunto clave que marca la agenda pública de los países latinoamericanos y del Perú, debido a que un gran número de conflictos giran en torno a los temas ambientales.

1.2.2. Desigualdades socioambientales

De acuerdo con Góngora (2017, p. 1), el concepto de desigualdades socioambientales es un concepto especializado que nos ayuda a entender las posiciones de los sujetos frente a bienes y recursos de poder vinculados a la naturaleza, a decir:

[...] al hablar de desigualdad socioambiental se especializa la noción de desigualdad a los posicionamientos entre sujetos respecto a bienes socioambientalmente valorados (esto es, medio ambiente sano/no contaminado, recursos naturales y rentas que estos recursos producen) y a recursos de poder relacionados con la naturaleza (v.gr. derechos de uso de la tierra, derechos de propiedad sobre recursos renovables y no renovables, control del subsuelo, derechos de acceso a la justicia ambiental, derecho de consulta previa, información relativa a la explotación de recursos naturales, etc.) (Góngora, 2017, p. 1)

El acceso desigual y jerarquizado a estos bienes y recursos de poder que devienen de la naturaleza no solamente genera una distribución desbalanceada de los beneficios, sino también desproporcional de los daños que dejan mayores secuelas sobre la población indígena y las comunidades locales cuyos medios de subsistencia se basan en ellos.

Justamente son estos colectivos quienes reciben y resisten las mayores cargas de contaminación, desplazamiento y pérdida de acceso a tierras y medios de subsistencia (Muradian, Walter & Martinez-Alier, 2012, citados en Larse et al., 2020, p. 2), debido a la creciente extensión de las fronteras extractivas en países como el nuestro con enorme riqueza de recursos naturales.

Para este proyecto de innovación, las desigualdades socioambientales se expresan primordialmente en el déficit relacionado con las expectativas de vida de las poblaciones indígenas, quienes se ven en constante amenaza por sus labores de defensa.

Por ejemplo, la deforestación que por lo general antecede a los sembríos de coca y a la minería ilegal, el auge de los monocultivos, la contaminación por mercurio y otros químicos que se utilizan para el procesamiento de la coca generan impactos adversos en las condiciones de sus fuentes de subsistencia y, en consecuencia, sobre sus expectativas de vida.

1.2.3. Situación de riesgo

Con base en la revisión documental acerca de los tipos de atentados o amenazas más recurrentes que enfrentan las PDDH, se ha elaborado esta categoría analítica que alude a los ataques y las amenazas específicas que experimentan las PDDH. Estos riesgos se materializan en atentados contra su

existencia, amenazas a la seguridad personal y/o familiar, criminalización, detenciones, entre otros, que buscan restringir, limitar o anular la continuidad de sus labores.

Con esta categoría analítica se busca identificar una situación de riesgo para caracterizarla y determinar qué acciones se pueden tomar a fin de prevenir o mitigar el riesgo que representa para las PDDH.

1.2.4. Mecanismos de protección

La literatura revisada permite diferenciar dos categorías de mecanismos de protección para las PDDH (MPPDDH): los mecanismos estatales y los no estatales. Los primeros buscan hacer frente, desde el Estado, a los elementos que generan la situación de riesgo. Documentan y sistematizan información, analizan casos y deliberan sobre la inclusión o exclusión de estos, a fin de diseñar estrategias para enfrentar las razones subyacentes que dan origen a la vulnerabilidad de las PDDH. Brasil, Colombia y México son países de larga data de MPPDDH.

Los segundos son los mecanismos a los que pueden acudir las PDDH a través de las cortes internacionales. Aquí también hago referencia a los mecanismos de autoprotección locales que vienen desplegando, por ejemplo, federaciones y organizaciones indígenas, a causa de respuestas estatales ineficaces y limitadas.

1.3. Arquitectura del problema

En este apartado se identifica las dimensiones de interés del estudio, como son la severidad del problema público identificado, las situaciones de riesgo que enfrentan las PDDH, las causas estructurales y los MPPDDH.

1.3.1. Magnitud del problema

Esta dimensión busca analizar la severidad del problema público identificado, con énfasis en los individuos y colectivos que defienden y promueven los DD. HH. En consecuencia, se busca identificar cuál es la gravedad de los impactos o consecuencias de los riesgos sobre los derechos de las PDDH.

1.3.2. Situación de riesgo

En esta dimensión se busca determinar los principales escenarios de riesgo, con base en tres factores, a saber: el análisis del contexto y evaluación de las amenazas; el análisis de los riesgos; y la identificación de las capacidades de los actores que padecen el problema para actuar y afrontar la amenaza (Delgado, 2021). A partir de ellos, se busca dimensionar los principales escenarios de riesgos que enfrentan en sus contextos particulares, evaluar o valorar el impacto del riesgo sobre su bienestar y derechos, y la posibilidad de ocurrencia de estos, según los antecedentes, historial de amenazas y tendencias coyunturales.

1.3.3. Causas principales

En esa sección busco identificar cuáles son las causas transversales y específicas que generan los riesgos para las PDDH. Para ello, se identifican causas potenciales localizadas en la teoría y en investigaciones producidas por otros autores, así como a partir del involucramiento y consultas con las partes interesadas, con el objeto de arribar a causas más concretas.

1.3.4. Mecanismos de protección

Esta sección tiene por objeto identificar los dispositivos de protección estatales y no estatales que buscan prevenir y mitigar los riesgos para las PDDH. Para ello, haré una revisión de la normativa nacional que viene emergiendo desde el año 2018 con relación a las PDDH, y de los mecanismos y experiencias de las organizaciones indígenas que vienen enfrentando esta problemática.

Tabla 1: Matriz de consistencia

Dimensión	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Fuente	Herramientas
Magnitud del problema	¿Cuál es la gravedad del problema identificado para los defensores ambientales?	Analizar la severidad y alcance del problema público identificado	Los defensores ambientales vienen siendo víctimas de amenazas y agresiones que ponen en riesgo sus vidas y medios de subsistencia.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Registro sobre Situaciones de Riesgo (MINJUSDH) ▪ Informes de organizaciones de la sociedad civil 	<p>Revisión documental</p> <p>Revisión de bases de datos</p>
Situación de riesgo	¿Cuáles son los riesgos más comunes que enfrentan?	Determinar los escenarios o situaciones de riesgo que afrontan los defensores ambientales	Las situaciones de riesgo se caracterizan por rasgos geográfico y territoriales de las CC. NN., así como aspectuales socioculturales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigadores y académicos ▪ Funcionarios públicos ▪ Organizaciones indígenas 	<p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Grupos focales</p>
Causas principales	¿Cuáles son las causas principales que generan mayor riesgo para los defensores ambientales?	Identificar las causas principales asociadas a la mayor vulnerabilidad de los defensores ambientales	La escalada de violencia en territorios indígenas de Ucayali es consecuencia de la expansión de actividades ilícitas.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes de organizaciones de la sociedad civil. ▪ Organizaciones indígenas ▪ Investigadores y académicos 	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p>
Mecanismos de protección	¿Qué mecanismos de protección, estatales y no estatales, existen para la protección de los defensores ambientales?	Describir los mecanismos de protección orientados a la protección de los defensores ambientales	Desde el 2019 se ha generado una institucionalidad mínima, dentro del Estado, orientada a la protección de los defensores ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funcionarios públicos ▪ Organizaciones indígenas ▪ Investigadores y académicos 	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p>

Fuente: Elaboración propia.

1.4. Marco institucional

En este apartado se describe el marco institucional del problema público. Este marco se organiza según la entidad pública que emitió o aprobó la norma y en orden cronológico según su aprobación.

1.4.1. General

Aquí se presenta puntualmente las principales normas nacionales que protegen los DD. HH. y, por ende, a quienes los defienden.

1.4.1.1. Constitución Política del Perú

La Carta magna precisa en relación con los DD. HH. y su protección que “[...] la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado [...]” (CPP, 1993a). Asimismo, señala que “[...] son deberes primordiales del Estado, entre otros, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos [...]” (CPP, 1993b).

1.4.1.2. Ley de Organización y Funciones del MINJUSDH

La Ley de Organización y Funciones de dicho sector determina como una de sus funciones específicas “promover el respeto de los derechos humanos en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, así como elaborar planes nacionales en dicho ámbito” (MINJUSDH, 2011). Esta norma define como órgano rector de los DD. HH. al MINJUSDH.

1.4.2. MINJUSDH

Ahora bien, una vez que se estableció al MINJUSDH como órgano rector en materia de DD. HH., se describirán los principales instrumentos de política pública que han sido aprobados por este sector.

1.4.2.1. PNDH 2018-2021

De acuerdo con las pesquisas realizadas, el PNDH 2018-2021 fue la primera política pública que reconoció a los defensores de los DD. HH. como un GEP y estableció un conjunto de acciones dirigidas a garantizar su protección.

En el marco de esta política se previó la creación, primero, de un registro sobre los riesgos que padecen y, posteriormente, de un mecanismo para su protección.

Lo destacable del PNDH es que coloca, por primera vez, en la agenda pública, el compromiso, al menos del Poder Ejecutivo, de abordar esta problemática y garantizar ámbitos de desenvolvimiento seguros para las PDDH.

1.4.2.2. Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos

Seguidamente del PNDH, el Protocolo representó la primera intervención en concreto que erigió el Estado para la protección de las PDDH. Para ello puso en marcha acciones de protección para hacer frente a las amenazas, en aras de reducir la exposición al riesgo y otras situaciones de vulnerabilidad.

De acuerdo con el documento del MINJUSDH (2021b, p. 28), las acciones establecidas para dicho GEP pueden ser las siguientes: a) asistencia legal a

través de la Defensa Pública, b) acompañamiento de observadores de DD. HH. y/o periodistas en audiencias de procesos judiciales, c) visitas y reconocimientos públicas de funcionarios del MINJUSDH y otras entidades estatales, d) comunicación con autoridades para la evacuación, y e) comunicación con autoridades para la protección policial.

1.4.2.3. Registro de riesgos

El Registro sobre situaciones de riesgos de PDDH fue el segundo instrumento de gestión que elaboró el Poder Ejecutivo. Este tuvo por finalidad recolectar y administrar información sobre las agresiones y amenazas que sufren las PDDH para identificar patrones de ataque y mapas de riesgos que contribuyan con la definición de acciones de protección eficaces.

Así, por ejemplo, el Plan Nacional de Acción (PNA) sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 identifica que las situaciones de vulneración más recurrentes son producto de la informalidad económica, la falta de seguridad jurídica de las tierras comunales y la criminalidad asociada a economías ilegales (MINJUSDH, 2021c, p. 51).

Es decir, de acuerdo con la información que esta herramienta consolida, ya se identifican algunas causas principales de las situaciones de riesgo sobre las cuales el Estado debiera actuar. De ahí que se desprenda la relevancia de contar con instrumentos de gestión como los registros oficiales, con el objeto de generar evidencia e información suficiente que contribuya a tomar decisiones públicas eficaces.

1.4.2.4. Mecanismo Intersectorial

El Mecanismo Intersectorial fue la primera política vinculante a nivel de Poder Ejecutivo en relación con los defensores de DD. HH. con el objeto de establecer acciones de protección y acceso a la justicia. Tiene una naturaleza multisectorial, pues comprende a ocho sectores del Poder Ejecutivo y una entidad pública que participan a través de medidas de prevención, protección y reconocimiento.

Por tanto, el Mecanismo concretiza el *continuum* de políticas previamente descritas, y busca generar sinergias para solucionar una problemática de naturaleza compleja y multisectorial, a través de un conjunto de sectores competentes del Poder Ejecutivo.

1.4.2.5. PNA 2021-2025

Por su parte, el PNA sobre Empresas y Derechos Humanos es una política que busca la promoción del respeto a los DD. HH. en el ámbito empresarial, de conformidad con los Principios Rectores (PR) sobre Empresas y Derechos Humanos y las Líneas Directrices de la OCDE. Entre sus objetivos, destaca el fortalecimiento de las labores del MINJUSDH en favor de las PDDH, a través de la incorporación de la Conducta Empresarial Responsable (CER) en las actividades empresariales formales e informales (MINJUSDH, 2021c, p. 56).

Es decir, esta norma ha puesto sobre la mesa la importancia que, desde las empresas, se busque implementar mecanismos de gestión para evitar impactos adversos sobre las labores que realizan las PDDH en el ámbito de influencia o de operaciones de las empresas.

Específicamente en relación con las PDDH, establece metas orientadas a generar sensibilización y/o concientización en ellas sobre los PR y la CER (MINJUSDH, 2021c, p. 70), incorporar los PR y la CER en el D.S. N° 004-2021-JUS a través de una norma (MINJUSDH, 2021c, p. 75), así como producir mecanismos de debida diligencia empresarial en materia de DD. HH.

1.4.2.6. Mesa temática de trabajo sobre defensores de derechos humanos

Este es un espacio de trabajo presidido por el MINJUSDH para mantener coordinaciones con actores del Estado, empresariado y sociedad civil. En él se presentan y conciertan propuestas de política pública y normativa en relación con las PDDH.

1.4.3. MINAM

En esta sección se presenta el marco normativo propio del sector Ambiente en lo que respecta a la protección de las PDDH, específicamente de los defensores ambientales. Como se verá, las normas emitidas por esta institución buscan complementar y generar sinergias con las labores realizadas por el MINJUSDH.

1.4.3.1. Protocolo sectorial para la protección de personas defensoras ambientales

Este Protocolo (MINAM, 2021a) es una política sectorial que desarrolla los alcances de las coordinaciones del MINAM con el MINJUSDH y los

compromisos de dicho sector, a fin de proteger a las personas que desarrollan actividades en defensa del ambiente.

1.4.3.2. Unidad Funcional de Delitos Ambientales

La Unidad Funcional de Delitos Ambientales del MINAM tiene entre sus funciones:

[...] coordinar con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y el Sistema de Justicia para fortalecer la articulación en la prevención, reducción y seguimiento de los delitos e infracciones ambientales [y, por último,] coadyuvar en la implementación de las medidas de reconocimiento y protección de los defensores ambientales (MINAM, 2021b).

1.4.4. Ministerio Público

Asimismo, el MPFN ha aprobado una norma que busca coadyuvar con el acceso a la justicia para las PDDH.

1.4.4.1. Comisión encargada de facilitar el acceso a la justicia para las PDDH

Esta Comisión, responsable de formular estrategias para garantizar el acceso a la justicia de las PDDH, se conformó el 31 de marzo de 2021 mediante R.F.N. N° 461-2021-MP-FN. Específicamente esta Comisión tiene el encargo de mejorar los resultados de los procesos vinculados a las PDDH y monitorear los casos fiscales vinculados.

Como se ha descrito a lo largo de este capítulo, existe un marco institucional robusto destinada a la protección de las PDDH, pero aún en ciernes en lo que respecta de su implementación y eficacia. La mayor cantidad de las normas presentadas las concentra el MINJUSDH, pero también algunos órganos

autónomos han emitido normas que buscan contribuir con esta labor, desde sus competencias funcionales. Por tanto, se observa un compromiso de Estado en relación con esta problemática, pero resalta la débil y restringida implementación y la ausencia de herramientas de soporte para el monitoreo e implementación de dichas normas.



CAPÍTULO II

CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO

Este capítulo describe las causas estructurales que originan el problema público en cuestión, con especial énfasis en las causas específicas asociadas al alto nivel de inseguridad y riesgo, sobre las que este proyecto pretende actuar. La casuística que se presentará a continuación ha sido identificada en fuentes de información secundaria especializadas y en pesquisas realizadas en el marco de esta investigación.

2.1. Marco teórico

De acuerdo con la investigación realizada, se identifican tres causas, a nivel estructural, que explican la prevalencia del problema público, a saber: a) el modelo de desarrollo extractivista que caracteriza a la región latinoamericana, específicamente al Perú, y la criminalidad y violencia asociadas a ello; b) la falta de seguridad jurídica de tierras comunitarias y territorios indígenas, y c) la insuficiente institucionalidad de los mecanismos estatales de protección.

Estos factores entrelazados generan mayor vulnerabilidad y riesgos para las PDDH, especialmente de los defensores ambientales.

2.1.1. Modelo de desarrollo extractivista

Solamente en el año 2020 se registraron 331 asesinatos de PDDH, de las cuales el 74% tuvieron lugar en América Latina (Front Line Defenders, 2021 &

Global Witness, 2021) donde la mayor parte de las víctimas letales, casi las tres cuartas partes, eran defensores ambientales.

Estas preocupantes cifras evidencian que nuestra región se ha convertido en la más peligrosa para estas personas, situación crítica que guarda relación con el fomento de un modelo de desarrollo arraigado en economías extractivistas que coloca a los defensores y al modelo en posiciones antagónicas y rivales.

Las economías extractivistas se desarrollan principalmente en tierras de comunidades rurales e indígenas. Ello ha multiplicado la conflictividad socioambiental en una región que se caracteriza por tener la más alta demografía indígena del mundo: 826 pueblos indígenas, 45 millones de personas que representan el 10% de la población de la región (FILAC, 2018, p. 138).

Así lo señalan Carvalho, De Sousa & Dias (2016, p. 181), quienes, tras analizar los mecanismos estatales de protección de Brasil, México y Colombia, sostienen que los defensores más afectados en estos tres países provienen de comunidades rurales y pueblos indígenas que están envueltos en luchas por tierras y territorios.

En esa misma línea, el informe de Amnistía Internacional (2017, p. 11) confirma estos altos niveles de violencia contra las PDDH, la gran mayoría relacionados con la extracción de recursos naturales.

Por consiguiente, la conflictividad socioambiental representa hoy una de las características predominantes de este modelo de desarrollo, al punto de convertirse en un tema fundamental de la agenda pública. Hasta octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo (2021, p. 8) había registrado un total de 198 casos de conflictos sociales latentes. De estos, alrededor del 65% (129 casos) eran de carácter socioambiental.

A ello, se añade una larga historia de violencia asociada justamente al extractivismo en la Amazonía. Así lo evidencian, por ejemplo, investigadores como Santos & Barclay (2010) quienes relacionan el avistamiento de seres sobrenaturales sobre territorios indígenas con la entrega masiva de licencias de exploración y explotación petrolera por el Estado a inicios del año 2000, lo cual ha dado lugar a percepciones indígenas sobre proyectos de exterminación a manos del Estado y la empresa privada.

De otro lado, asociado al desarrollo extractivista, en la selva peruana se vive una creciente expansión de actividades ilícitas que ponen en riesgo a poblaciones indígenas y sus representantes que denuncian estas graves violaciones de DD. HH.

Recientemente, en el contexto de la pandemia, las PDDH fueron más vulnerables a las amenazas de organizaciones vinculadas a dichas actividades ilícitas. Sirva de ilustración los datos del CAFOD (2021) citados en capítulos anteriores.

Ya desde el año 2018, el Relator Especial de Derechos Humanos y Medio Ambiente de las NN. UU. estimó, con relación a los defensores ambientales, que “[...] por cada 1 asesinado, hay de 20 a 100 más acosados, arrestados ilegal y legalmente y demandados por difamación, entre otras intimidaciones [...]” (Larsen et al., 2021, p. 2).

La gran mayoría de agresiones proviene de actores vinculados a economías ilícitas (narcotráfico, minería y tala ilegales). Por el otro, el registro elaborado por la CNDDHH señala que más de las tres cuartas partes de las agresiones o amenazas están asociadas a actividades de empresas formales (MINJUSDH, 2021c, p. 58).

Esta divergencia de datos entre los registros estatales y no estatales pueden explicarse, solamente en parte, debido a la falta de denuncias por temor a represalias, desconocimiento sobre los mecanismos de protección oficiales y de los procedimientos para presentar una denuncia o pedir protección, desconocimiento de las autoridades competentes en la materia (más allá de la PNP), así como por la falta de compromiso con la búsqueda activa de estas amenazas por parte de las autoridades responsables.

En esa misma línea de reflexión, la brecha de información también se observa en la divergencia respecto de la cuantificación de PDDH asesinadas como se evidencia en el estudio de Proética (2023) que señala el doble de muertos en comparación con la información levantada por el MINJUSDH.

De modo que el modelo de desarrollo extractivista que impulsan las economías latinoamericanas colisiona directamente con las labores de los defensores, exacerbando inequidades preexistentes en un contexto donde la lucha por el territorio, el control de sus recursos, la preservación de la biodiversidad, entre otros, son ejes clave de la agenda indígena (Espinosa, 2010, p. 254).

Asimismo, Merino & Quispe (2021, p. 116) sostienen que la expansión del modelo de desarrollo viene generando precariedad legal y territorial en tierras indígenas, puesto que el Estado ha renunciado a su obligación de organizar el territorio y limitar la extracción indiscriminada de los recursos de la naturaleza.

2.1.2. Falta de titulación o de seguridad jurídica de territorios indígenas

Otra causa estructural identificada en la literatura especializada se refiere a la falta de titulación o de seguridad jurídica de los territorios indígenas. Según el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC), el déficit más amplio para el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas está referido a la protección de sus tierras y territorios que se ven afectados en beneficio de proyectos de inversión extractivos o de infraestructura promovida por los Estados (FILAC, 2018, p. 138).

Es así como distintas investigaciones (DP, 2018; Merino & Quispe, 2021) han evidenciado que la falta de seguridad jurídica viene siendo aprovechada por economías ilegales que buscan obtener derechos para el desarrollo de sus actividades, dejando en absoluta indefensión a las comunidades y a sus integrantes, y propiciando controversias que obstaculizan la ya trunca titulación comunal, donde se evidencia que hacia el año 2019 alrededor de 650 comunidades nativas estaban a la espera de obtener un título de propiedad y más de la mitad de ellas se encontraban solamente en el departamento de Loreto (Sánchez, 2019).

Ello también se ve agravado por la limitada capacidad de los gobiernos subnacionales que deben destinar presupuestos específicos, validar componentes del trabajo de campo para la titulación de las tierras comunitarias, contar con personal técnico y social especializado, entre otros.

Siguiendo con la evidencia recogida por la DP (2018), los procesos de titulación se realizan primordialmente con fondos de la cooperación

internacional. Por esta razón, dicha entidad ha recomendado que se hagan con fondos ordinarios del Estado para que la falta de recursos no sea la causa principal que ahonda esta brecha persistente.

Otro actor clave es el MIDAGRI, órgano rector responsable de ejecutar el acompañamiento técnico y unificar criterios para la titulación. Dichas funciones están descentralizadas en los gobiernos regionales donde se hallan obstáculos y limitaciones que desmedran la articulación intergubernamental entre los dos niveles de gobierno.

Inclusive, ya tituladas las comunidades “[...] tienen pendientes procesos de georreferenciación e inscripción en los Registros Públicos [...]” (p.113), lapso que pueden tardar, según los investigadores, entre 15 y 20 años y que es aprovechado “[...] para obtener títulos individuales en menor tiempo y espacios superpuestos [...]” (Merino & Quispe, 2021, p.113).

En esa misma línea, las tecnologías aplicadas en años anteriores no permiten incorporar territorios titulados en catastros vigentes, lo que genera que se sigan otorgando certificados de posesión a terceros en territorios indígenas (Leonardo, 2022).

Por lo anterior, vemos que la falta de titulación de tierras comunitarias tiene entre sus sub causas la falta de capacidades de los gobiernos subnacionales, la ausencia de fondos presupuestales ordinarios y el uso de tecnologías desfasadas para la georreferenciación que, en conjunto, aúnan la ya truncada titulación de tierras dejando a merced de organizaciones criminales a las personas que defienden el territorio.

2.1.3. Insuficiente institucionalidad asociada a la normativa y los mecanismos de protección

Otra causa estructural identificada en la literatura y en línea con las anteriores, es la insuficiente o débil institucionalidad de los mecanismos de protección de PDDH. Brasil es uno de los pocos y primeros países de la región en contar con un mecanismo de protección, como es el caso del Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, creado en el año 2004. No obstante, la ausencia de un marco normativo de referencia, así como las constantes crisis financieras y políticas que atraviesa el país, le han restado eficacia a dicho Programa. Aunado a ello, la alta rotación del personal responsable de la gestión contribuye con su debilidad, además de reflejar la falta de voluntad política (Carvalho, De Sousa & Dias, 2016, p 180).

También se ha identificado que la excesiva burocratización limita la participación de las partes interesadas, retrasando la ejecución de las medidas de protección y haciendo menos eficaces las intervenciones.

Igualmente, se observa que los mecanismos latinoamericanos han sufrido intentos de contrarreforma o retrocesos. Así, en 2016, el Decreto 8724 buscó desmontar el Programa Nacional de Brasil de sus características originales y retroceder. Por ejemplo, solo se refirió a personas amenazadas y ya no a personas en riesgo. También, se eliminó la participación de la sociedad civil como ente consultivo y hubo poca claridad respecto de la metodología para la evaluación de riesgos (Carvalho, De Sousa & Dias, 2016, p 180).

A ello se suman los problemas de corrupción, como el que se observó en el caso de Colombia, a raíz del escándalo del patronazgo de las compañías de

protección privada que protegían a las PDDH que envolvió a la Unidad Nacional de Protección, donde se calculaban millonarias pérdidas por costos de protección sobrevalorados.

Estas tres causas estructurales identificadas en la literatura especializada convergen en un Estado incapaz de hacer cumplir la ley y proporcionar servicios básicos como el saneamiento territorial, la manutención de las políticas de Estado, así como con el fomento de un Estado primario-exportador.

Está claro que estas tres causas estructurales están interrelacionadas ya que, por ejemplo, la promoción de un modelo de desarrollo extractivista se beneficia de territorios indígenas y tierras comunitarias no saneadas y de un Estado poco supervisor del cumplimiento de las normas.

2.2. Análisis causal

En la sección anterior se identificaron las causas estructurales localizadas en la teoría o en la investigación producida por otros autores (EGPP, 2022, p. 49). En esta sección, se describirá las causas específicas, directas e indirectas, las cuales están agrupadas en los siguientes ejes, a saber: a) existencia de fenómenos criminales ambientales, b) precaria o insuficiente institucionalidad estatal, y las c) ineficaces intervenciones estatales ante las demandas de protección.

2.2.1. Existencia de delitos ambientales

Los delitos ambientales están asociados a delitos relacionados con bienes y recursos de la naturaleza como pueden ser las tierras, los bosques, el agua, entre otros recursos.

Estos delitos son un vector importante que deben considerarse en el análisis de los riesgos que enfrentan las PDDH quienes sufren amenazas por defender derechos relacionados con el ambiente, la consulta previa, así como la tierra y el territorio (Soto, 2022).

Gran parte de estos fenómenos criminales son consecuencia de factores estructurales descritos en la sección anterior (2.1.), como la inseguridad territorial y la falta de mecanismos de control efectivo del territorio, especialmente amazónico, lo cual exacerba la vulnerabilidad de las PDDH frente a la tala y minería ilegales, el cultivo de coca, el tráfico de tierras, entre otros. De manera que se explicará la relación de cada uno de estos delitos con la situación de indefensión de las PDDH.

De acuerdo con un informe elaborado por las organizaciones Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), la Organización Indígena Regional de AIDSESEP-Ucayali (ORAU) y la Asociación ProPurús:

[...] la violencia que se viene ejerciendo sobre la población indígena [de Ucayali] ha llegado a límites solo superados por lo documentado en los tiempos del conflicto armado interno, en las décadas de los [años 1980 y 1990] del siglo pasado [...] (DAR, ORAU & Asociación ProPurús, 2022, p. 17)

Tal escalada de violencia en los territorios indígenas descrita en la cita anterior y, por consiguiente, la muerte de PDDH, la deforestación de bosques amazónicos y los mayores niveles de corrupción responde al incremento de actividades ilícitas en la Amazonía.

A continuación, se desarrollarán algunas actividades ilícitas que configuran los delitos ambientales.

2.2.1.1. Invasión y tráfico de tierras

La región Ucayali, por ejemplo, es una de las regiones amazónicas con las mayores tasas de deforestación y ello está relacionado con las invasiones y el tráfico de tierras. Por ejemplo, el informe de DAR (2022) sostiene que “[el] tráfico de tierras es el delito inicial que, junto a la corrupción de funcionarios, en ocasiones coludidos incluso con ciudadanos indígenas, abren un abanico de ilegalidad que facilita otras actividades delictivas [...]” (p. 22).

De la cita anterior, resulta evidente que las invasiones, el tráfico de terrenos, la parcelación y las concesiones forestales que involucran a múltiples actores privados e incluso a agentes estatales vienen exacerbando la conflictividad socioambiental en departamentos como Ucayali, a causa de la superposición de derechos. Así, por ejemplo, se reporta que al menos más de 60 comunidades nativas tienen problemas territoriales solo en dicho departamento (DAR, 2022, p. 48).

2.2.1.2. Expansión del narcotráfico

Por su parte, la expansión cocalera es, sin lugar a duda, una causa primordial de la agudización de la violencia en territorios indígenas y, por ende, del aumento de la deforestación en la Amazonía y de la creciente situación de riesgo de las PDDH.

De acuerdo con lo señalado por Von Hesse (2022):

[...] más del 80% de la superficie con sembríos de hoja de coca en el Perú se orienta a fines ilícitos [...] entre el 2015 y 2020, dicha superficie se ha incrementado en más de 20 mil hectáreas, lo que representa más del 50% [...]

Como vemos, existe un crecimiento exponencial de la superficie con sembríos de coca. Los traficantes de tierras abren el paso a agricultores que se tornan en cocaleros, utilizando a la población indígena para la solicitud de terrenos, pero detrás de ellos solo habría colonos que buscan acceder tierras para su gestión individual. A ello se suma, según el informe de DAR (2022), que asociaciones de ganaderos, arroceros, productores de frutales o de palma estarían, en el fondo, asociados al narcotráfico (p. 35).

Asimismo, se conoce que la frontera entre las regiones de Huánuco y Ucayali se ha convertido en la zona de mayor crecimiento del narcotráfico.

En esa misma línea de reflexión, el reporte de Von Hesse (2022), el reporte de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (2022) señala que el Perú alcanzó una producción récord de 88,200 hectáreas de coca en el año 2020, lo que significó una duplicación con respecto al año 2016 cuando se registró una producción de 44,000 hectáreas. Es decir, este informe señala que, en tan solo cuatro años, se incrementó la superficie con sembríos de hoja de coca en 50 %. Frente a ello, cabe preguntarse cuáles son los factores que vienen impulsando la expansión del narcotráfico en el territorio, a fin de diseñar estrategias para su abordaje.

De igual manera, según estimaciones de DAR (2022), una de cada tres comunidades nativas estaría siendo afectada en su seguridad territorial, recursos forestales y derecho a la vida de sus miembros por el narcotráfico. Esta información pone sobre la mesa la interrelación que existe entre este delito ambiental y el creciente riesgo que experimentan las PDDH.

En regiones como Ucayali, a noviembre de 2021 “[...] se estima que Ucayali viene perdiendo aproximadamente 30,288.72 hectáreas de bosques [...]”

(DAR, 2022, p. 45); es decir, tal pérdida de bosques solo en Ucayali equivale a una extensión aproximada de 40 mil campos de fútbol, de los cuales 7,432.96 hectáreas se habrían perdido como consecuencia del narcotráfico, entre los que se encuentran territorios de comunidades nativas, áreas naturales, concesiones forestales, etc.

2.2.1.3. Incremento de redes viales privadas

Si bien en muchas ocasiones el incremento de la infraestructura vial (legal e ilegal) no se encuentra dentro de los linderos comunales, ello habilita la incursión de colonos invasores, madereros, coccaleros y otras actividades ilegales. De ahí que el informe de DAR destaque la importancia de observar estos procesos que terminan generando nuevos conflictos (DAR, 2022, p. 21).

Sobre esta causa indirecta, el informe de DAR es claro en presentar miradas y puntos de vista contrapuestos: mientras que los mestizos identifican la expansión de la red vial, “[...] como la mejor opción para la interconexión y la condición ideal para realizar el comercio de sus productos, así como el acceso a servicios públicos, muchos indígenas ven en las carreteras una amenaza a la integridad de sus territorios [...]” (2022, p. 25).

Dicha mirada responde a los precedentes negativos de las carreteras en la Amazonía que están asociados a “[una] ocupación desordenada de los territorios, la aparición de conflictos con las comunidades y un proceso acelerado de deforestación [...]” (DAR, 2022, p. 25). Así, al menos en Ucayali “[...] se puede observar que los grandes constructores de vías son las empresas forestales y otros privados [...]” (p. 26) y su aumento se debe principalmente a concesiones forestales con fines maderables. Es decir, a partir de la evidencia, vemos que

efectivamente la ampliación de la red vial está vinculada a procesos de deforestación en territorios indígenas, lo cual explica esta oposición.

En las últimas dos décadas, el total de vías construidas por terceros en esta región superó los diez mil kilómetros, lo cual ha afectado a cerca de 119 comunidades nativas (p. 33), ya que las empresas madereras al abrir vías en sus territorios permiten el ingreso de invasores o dañan zonas de importancia para las familias indígenas, como son las zonas de cultivo o de caza, que afectan directamente la seguridad alimentaria de estas poblaciones.

En suma, de acuerdo con la información revisada, la infraestructura vial parece favorecer el narcotráfico en lugar del comercio, y el crecimiento de vías de acceso cambia rápidamente la ocupación de tierras y convierte a las carreteras en “[el] principal *driver* de deforestación y están ligados a la aparición de pistas clandestinas, así como a los conflictos y amenazas a los pueblos indígenas [...]” (DAR, 2022, p. 61), quienes finalmente muchas veces desempeñan labores legítimas de defensa de DD. HH. y del ambiente.

2.2.1.4. Corrupción de funcionarios

Se ha evidenciado, a partir de informes periodísticos, que en regiones como Huánuco habría una entrega irregular de tierras comunitarias debido a presuntos actos de corrupción:

Convoca.pe corroboró que el poblamiento de personas no indígenas sobre las tres comunidades nativas fue permitido por funcionarios y autoridades que otorgaron y aprobaron constancias de posesión y títulos de propiedad. La Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) y el Sistema Catastral para Predios Rurales (Sicar) del Midagri registran que, entre los beneficiarios, hay madereros a los que la Dirección Regional de Agricultura de Huánuco adjudicó áreas de selva demandadas por los pueblos indígenas como parte de su territorio. (Vera, 2021)

La cita anterior evidencia que autoridades coludidas con empresarios adjudican terrenos superpuestos o reclamados por población indígena. Sobre este aspecto hay que poner especial atención, pues la acción de las autoridades también puede incrementar la vulnerabilidad de las PDDH. Ello atenta contra los derechos colectivos al territorio y genera otros riesgos como es el desplazamiento forzoso y pérdida de acceso a tierras. Por ello, el control sobre las autoridades de gobiernos subnacionales es clave y su involucramiento en la agenda de las PDDH resulta estratégico, pues tienen las posibilidades de disminuir la probabilidad de riesgo, si es que se actúa de manera transparente.

2.2.2. Limitada institucionalidad estatal

La limitada institucionalidad que el Estado peruano tiene en la materia se evidencia en el incremento de los asesinatos y atentados donde es usual que, previamente, se haya denunciado y solicitado garantías de protección ante las autoridades policiales que no fueron eficaces o no se implementaron.

De esta manera, la ausencia o poca presencia del Estado en el territorio, especialmente amazónico, da carta libre al incremento de actividades ilícitas que agudiza la situación de indefensión de las PDDH. A continuación, se desarrolla los principales factores que configuran la limitada institucionalidad del Estado.

2.2.2.1. Ineficaces medidas policiales de protección

El papel que tienen las garantías policiales sobre la seguridad de las PDDH es clave. Diversos líderes indígenas amazónicos han denunciado que las medidas de protección policial no solamente son ineficaces, sino que ni siquiera se aplican. La falta de recursos para que los efectivos policiales se movilicen

hacia las zonas donde se registran los ataques a fin de hacer efectiva las garantías de protección es motivo para estas medidas no se materializan, así como la lejanía o dificultad de acceso, incluso también la poca sensibilización de los operadores de justicia, particularmente del personal policial, respecto de la situación de las PDDH.

De otro lado, un informe de las NN. UU. (2021) evidencia que a menudo los casos de asesinatos vienen precedidos de amenazas que son denunciadas ante las autoridades policiales o ante autoridades locales. Ciertamente, este mismo informe sugiere que intervenir sobre estos factores de predicción podría reducir la probabilidad de un ataque de muerte (pp. 3-4).

En esa misma línea de reflexión, un estudio desarrollado por Front Line Defenders (2021, p. 12) evidenció que casi 9 de cada 10 asesinatos ocurridos en 2019 estuvieron precedidos de amenazas directas hacia las PDDH.

A partir de dicha evidencia, se infiere una casuística sobre la cual también se debe actuar: las muertes van precedidas de amenazas y son, en su mayoría, reportadas a las autoridades, pero no son atendidas diligentemente.

En este contexto, es necesario otorgar herramientas al personal policial, a través de la capacitación y/o sensibilización de quienes operan principalmente en regiones amazónicas donde existe un mayor reporte o denuncia de estos casos; la aprobación de protocolos de actuación celeres con enfoque de derechos que emanen desde los niveles de mando más altos de la institución policial y que se supervise su cumplimiento; así como el asesoramiento y supervisión técnica por parte del MINJUSDH.

2.2.2.2. Excesivos procesos burocráticos

Se ha encontrado información con relación a las respuestas a las solicitudes de protección que brindan las autoridades del MINJUSDH. Estas investigaciones evidencian que las respuestas son demasiado lentas y no cumplen los plazos previstos en la norma. A ello se suma la dificultad operativa que tienen las PDDHH de cumplir con las exigencias de acopiar elementos probatorios, dada la escasez de recursos de información que suelen afrontar en sus localidades de origen, especialmente los defensores ambientales, así como los requisitos para sustentar la activación del PAT, según lo informa Oxfam (2021, p. 19).

Ello claramente es una necesidad que debe atender el MINJUSDH. Además, es necesario adecuar los canales y procedimientos necesarios para registrar una situación de riesgo y obtener las garantías requeridas. Frente a esta problemática resulta evidente la necesidad de generar mecanismos de reclamación accesibles y acordes a las realidades de las PDDH quienes provienen principalmente de pueblos indígenas o son mujeres defensoras o representan a otros colectivos vulnerables.

En esa línea, el informe de DAR apunala esta deficiencia exponiendo que los entrevistados señalan que el trámite para ser reconocido como PDDH es largo y complicado y no tienen el apoyo de nadie para ello (2022, p. 55). A partir de ello, se constata la dificultad y la falta de apoyos que presentan las PDDH para presentar un caso y obtener las garantías que buscan. Por tanto, el MINJUSDH debe reforzar su estrategia de comunicación y acompañamiento, sobre todo a las personas y colectivos que son más susceptibles de estos

ataques y agresiones, y trabajar de la mano con ellas y los gobiernos locales para generar mecanismos de registro accesibles, legítimos y transparentes.

Por otro lado, se ha evidenciado que, desde el inicio del Mecanismo Intersectorial (en abril de 2021), se presentaron veinticuatro solicitudes de activación. De estas, ningún caso ha culminado con una resolución aprobatoria a la solicitud ni tampoco una resolución que incluya un plan de medidas y plan de seguimiento. Sirva de ilustración que doce informes de evaluación de riesgos se encontraban listos en el MININTER esperando que se publique la norma para que los efectivos policiales sepan qué hacer (Másquez & Rivasplata, 2022).

Además, se ha denunciado que los plazos no se cumplen. Por ejemplo, para medidas de urgente protección tienen que responder en quince días y para las medidas de protección en treinta días. Ninguno de estos plazos ha sido respetado, pues todas las solicitudes enviadas desde el año 2021 están pendientes de respuesta hasta la fecha (Másquez & Rivasplata, 2022).

Frente a ello, existe un grave problema en cuanto a las capacidades técnicas y el personal que pueda cubrir estas labores y atenderlas dentro de los plazos correspondientes. Por ello, también es importante dotar de mayor personal especializado al equipo responsable del Mecanismo Intersectorial, que ayude a equilibrar las cargas procesales y brindar respuestas dentro de los plazos.

2.2.2.3. Falta de presupuesto

El Mecanismo Intersectorial no garantiza el presupuesto necesario para que las entidades desplieguen las intervenciones encomendadas en el marco de dicha norma. Así pues, cuando se identifica una situación de riesgo real, la PNP

aduce no contar con presupuesto ni logística para la atención de los casos (DAR, 2022, p. 57).

Dicha problemática también se ha recogido a partir de conversaciones con funcionarios del MINJUSDH, quienes aducen que la falta de presupuesto es una de las principales limitaciones causante de los magros resultados alcanzados por el Mecanismo durante su primer año de ejecución.

Frente a ello, proponen la creación de un fondo de fideicomiso, procedente de la cooperación internacional a fin de que los operadores de justicia den cumplimiento a sus responsabilidades.

No obstante, solventar una obligación clave del Estado a partir de fondos de cooperación internacional generaría dependencia y, además, no colocaría esta problemática dentro de las prioridades. Se obtendría pobres resultados como los que se ven en la titulación de tierras, como bien se ha descrito en secciones anteriores.

La aprobación de las recientes políticas sobre PDDH no ha implicado la designación de presupuesto adicional ni específico, sino que sus costos se suman al presupuesto ya asignado a la entidad lo que, evidentemente, limita gravemente su implementación. Las partidas presupuestales en función a las PDDH deben aumentarse y orientarse a la obtención de resultados concretos en este colectivo, por ejemplo, a través de un programa presupuestal donde se establezcan actividades y metas claras en función del otorgamiento de presupuesto.

2.2.2.4. Subregistro de defensores

El estudio de DAR (2022) evidencia como la mayoría de las tenían poco o ningún conocimiento acerca de “[...] lo que eran los defensores, el registro y las ventajas de formar parte de este mecanismo de protección estatal [...]” (p. 55). De hecho, los entrevistados señalaron desconfiar de la protección que podría darle la PNP o el Estado.

El análisis que hace DAR (2022, p. 55) con relación a la problemática del subregistro de defensores revela que, en los distritos tristemente famosos por los ataques a dirigentes indígenas, solo se cuenta con el registro de veintiún PDDH registradas formalmente en el Registro, hasta abril de 2021.

Así, continúa dicho informe, “[...] asumiendo que se tienen al menos 113 comunidades nativas afectadas en Ucayali por algún tipo de actividad que puede estar poniendo en riesgo las tierras o los bosques comunales [...]” (DAR, 2022, p. 58), estamos hablando de una brecha de 92 PDDH, en el mejor de los casos, suponiendo que al menos una persona realiza actividades o se opone a las actividades ilícitas que los ponen en riesgo, a fin de reducir o eliminar las amenazas.

En consecuencia, diversos líderes indígenas denuncian la deficiencia del Estado para llevar un registro actualizado y advierten que las muertes de defensores indígenas serían mucho más.

Aquí claramente se evidencia la falta de una búsqueda proactiva por parte del Estado de las PDDH en situación de riesgo. Esta brecha para conocer su ubicación y dimensionar la severidad de los impactos restringe la respuesta eficaz, al no poder contar con datos o evidencia. Al respecto, una solución que

puede contribuir es la digitalización de ciertos procesos, como el Registro, a través de plataformas o sistemas web, acompañado de un plan de difusión para las partes interesadas.

La falta de conocimiento real sobre la dimensión del problema que debe solucionarse puede gestionarse, solamente en parte, a partir de un Registro actualizado y oficial que contribuya a la generación de información sobre la casuística detrás de las situaciones o eventos de riesgo de las cuales son objeto las PDDH.

2.2.2.5. Ineficaces instrumentos de gestión de la información

Aunado a lo anterior, los instrumentos que actualmente existen para gestionar información acerca de las situaciones de riesgo son ineficaces. Sin lugar a duda, es uno de los principales retos que enfrenta el actual Mecanismo y propicia que se tomen decisiones que no se fundamentan en evidencia.

Esta problemática también ha sido evidenciada por un informe de la CIDH (2021, p. 18) en el que refiere que la inexistencia de estadísticas oficiales y registros detallados, desagregados y unificados sobre las agresiones contra las PDDH socava cualquier intento de efectividad en la protección de este GEP.

Es importante precisar además que, a la fecha, no existe un formato único de registro y gestión de información. Estas se vienen registrando de manera manual a través de diversos medios como documentos Word y archivos Excel, con el riesgo inminente de pérdida o dispersión de la información.

Más aún, esta situación genera consecuencias negativas para las PDDH como un déficit de atención de sus requerimientos de protección, y mayor empleo

de horas hombre que son escasas en la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos (DPGDH) del MINJUSDH.

Por último, en varias ocasiones se ha comprobado como la precitada Dirección ha sido desbordada por solicitudes de acceso a la información que, cada vez en aumento, realizan organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general. La ausencia de datos oficiales y corroborados que puedan reportarse ante instancias nacionales e internacionales socava exigencias imprescindibles de los sistemas democráticos como son la rendición de cuentas y la transparencia públicas. A su vez, genera un déficit de gestión, ya que sin estos no se pueden realizar intervenciones eficaces, sustentar necesidades presupuestales ni capital humano para mejorar la atención.

En este escenario actual se está implementando el actual Registro. Por ello, es necesario aprovechar las TIC para implementar mecanismos de gestión que contribuyan con una gestión eficiente de las labores de Estado, específicamente en la protección de las PDDH.

2.2.2.6. Débil articulación institucional

La débil articulación interinstitucional es un denominador común de la ineficacia de las políticas públicas. Así, para este caso, se observa que los operadores de justicia (PNP y MPFN) andan cada uno por su lado. El mismo MPFN y las Fiscalías Especializadas en Delitos Ambientales, actores clave en la garantía de acceso a la justicia para las PDDH, no forma parte del Mecanismo Intersectorial.

De hecho, también este instrumento no prevé acciones de interdicción frente a la minería ilegal, que es una de las causas principales del repunte de

violencia en los territorios indígenas amazónicos. Lo anterior debilita las acciones de coordinación con entidades públicas claves. Tampoco se percibe un liderazgo claro y sólido del MINJUSDH, como órgano rector del Mecanismo.

Sobre el particular, el informe de la CIDH (2021, p. 18) también evidencia esta problemática, al constatar que la poca articulación interinstitucional erosiona la eficacia y la oportunidad de las medidas de protección que se deben implementar.

2.2.3. Ineficaz Mecanismo de protección estatal

En esta sección se describen las sub-causas del problema analizado asociadas al abordaje de la vulnerabilidad comunitaria y desde una mirada interseccional, así como el involucramiento activo de organizaciones indígenas en el ciclo de esta política, a fin de asegurar un instrumento cultural y geográficamente pertinente.

2.2.3.1. Ausencia de medidas específicas para grupos vulnerables

Los DD. HH. que defienden, por ejemplo, los defensores indígenas del ambiente son principalmente derechos de naturaleza colectiva, por lo que las intervenciones estatales que operan desde un enfoque individual presentan un grave desfase. El informe de DAR también manifiesta que se desconoce si existen colectivos (comunidades, asociaciones, federaciones, etc.) que hayan sido registrados como defensores en el Mecanismo, tal como lo permite la norma (DAR, 2022, p. 18).

Más aún, se observa la falta, en la práctica, del enfoque de género. No se toma en cuenta la situación de lideresas indígenas que asumen cargos directivos

dentro de sus comunidades, quienes por lo general cuentan con menos oportunidades de capacitación y educación, además de tener la carga del cuidado en el entorno familiar (Alfaro, 2022).

Por su parte, la CIDH (2021, p. 35) ha evidenciado que, entre las deficiencias de los MPPDDH se encuentra la ausencia de enfoques diferenciados para personas y colectivos en situación de especial protección.

Lo que se observa es que, a pesar de que la norma reconoce explícitamente que las PDDH pueden ser incluso organizaciones o colectivos sociales, se evidencia que la implementación del Mecanismo no tiene un abordaje comunitario o se constata que, a la fecha, no existen comunidades nativas u organizaciones indígenas reconocidas como defensores de DD. HH., lo cual refleja una deficiencia a nivel de diseño de políticas.

2.2.3.2. Ausencia de medidas que aborden la vulnerabilidad comunitaria

Uno de los problemas inherentes al diseño del Mecanismo Intersectorial es la falta de una mirada intercultural ligada al ejercicio de los derechos colectivos como la protección territorial, la consulta, y la participación de sus organizaciones, etc.

De acuerdo con el informe de DAR (2022), el enfoque del Mecanismo para abordar las situaciones de riesgo “[...] se basa en la individualización de los casos, atendiendo situaciones que, si bien son urgentes, no permiten la atención de los colectivos indígenas, sean estos caseríos, anexos, comunidades e incluso federaciones [...]” (p. 18).

Lo anterior va en contra incluso de su norma de creación que define a las PDDH incluso como colectivos o grupos étnico-culturales, ya que las amenazas son padecidas por comunidades nativas en conjunto, de manera que la atención debería estar centrada en términos colectivos. Así, el informe de DAR señala el ejemplo de la comunidad nativa Flor de Ucayali:

[...] un ejemplo que se puede mencionar es el caso de la comunidad nativa Flor de Ucayali, los ataques y las amenazas no solo se han dirigido hacia los líderes de la comunidad, sino al conjunto de pobladores. Tal es así que los pobladores no pueden desarrollar sencillas actividades de forma normal y libre en su propia comunidad, pues se sienten vigilados y en constante peligro. (DAR, 2022, p. 57)

No solo es necesario tomar como referencia las afectaciones a nivel colectivo, sino también incorporar una mirada del grupo familiar, ya que son ellos quienes se quedan, no solo con la frustración de no encontrar justicia, sino además se encuentran desamparados y desprotegidos económica y socialmente, siendo especialmente las mujeres quienes asumen nuevas responsabilidades al tener que ocuparse de la conducción de la chacra, además de los cuidados y administración del hogar (DAR, 2022, p. 56).

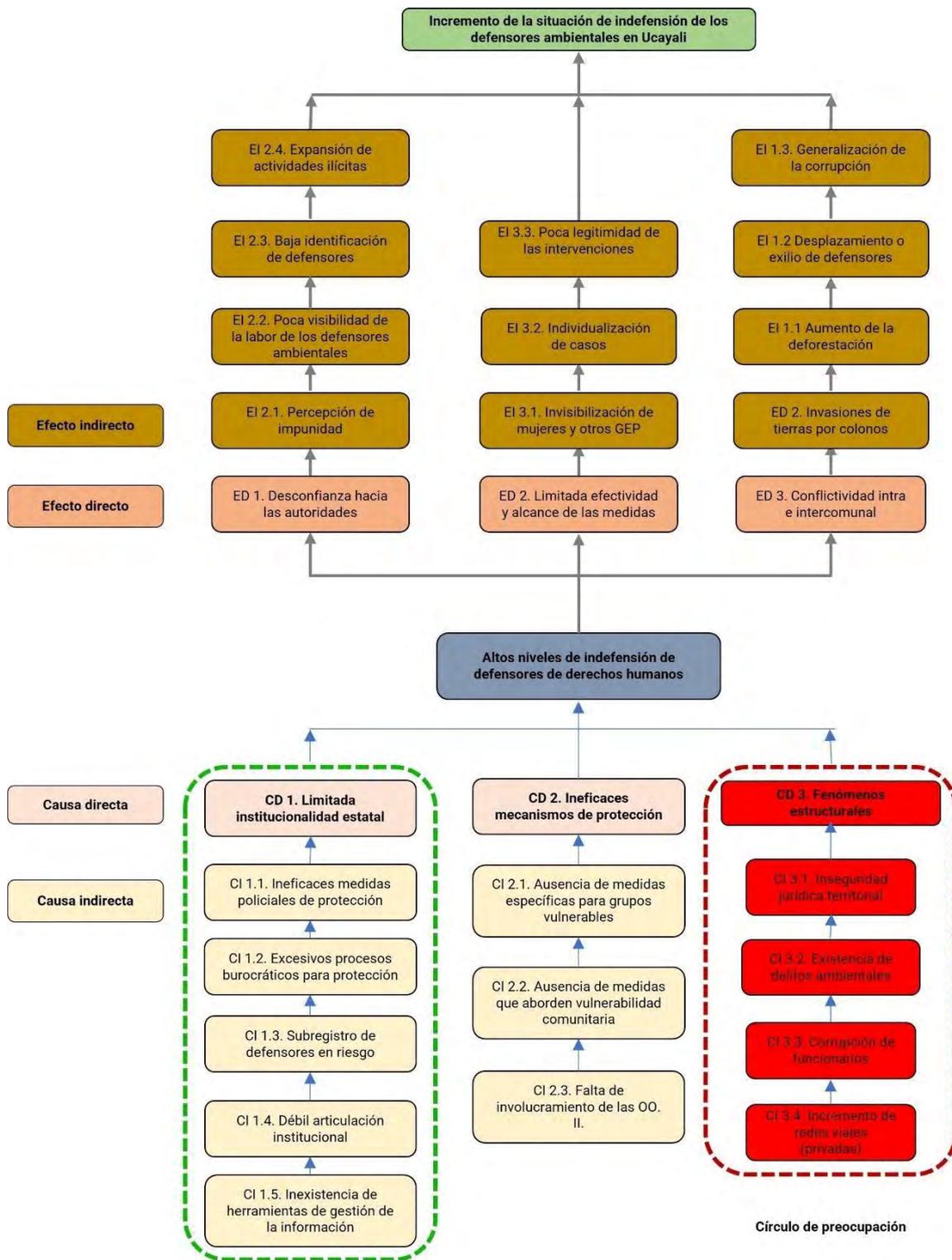
Como se ha señalado en líneas anteriores, esta problemática también se ha evidenciado en otros países y finalmente tiene un efecto negativo sobre la institucionalidad misma de los MPPDDH, pues la falta de involucramiento de las partes interesadas menoscaba no solo la legitimidad del instrumento, sino también la adherencia hacia el mismo.

En este capítulo se han descrito las causas estructurales que originan el problema público que se aborda, las cuales están relacionadas entre sí y son

interdependientes. También se detallaron causas más específicas y cómo guardan relación con el problema objeto de análisis.



Figura 3: Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO III

DISEÑO DEL PROTOTIPO

Como ya se ha descrito, existe un grave problema asociado al déficit de atención e ineficacia de los registros para la sistematización y análisis de información sobre los riesgos que enfrentan las PDDH en el territorio nacional.

El procedimiento actual en el que se desenvuelve el registro de situaciones de riesgo inicia con la comunicación o la alerta de una potencial PDDH o de un tercero —ya sea a través de las sedes nacionales de la DP u oenegés especializadas en DD. HH— hacia el personal de la DPGDH responsable de la coordinación del Mecanismo. Con ello, el equipo de coordinación realiza labores de investigación con base en información pública o a través del cruce de información procedente de la DP.

Una vez que existe certeza de que efectivamente se trata de un caso asociado a la defensa de los DD. HH. —y no por ejemplo a un ajuste de cuentas producto de actividades ilícitas o de otra naturaleza— se realiza una primera entrevista con la potencial PDDH donde se formulan preguntas vinculadas a: a) datos personales del potencial beneficiario; b) pertenencia a organizaciones; c) la narración de la agresión o amenaza; así como a sus d) vulnerabilidades territoriales, sociales y culturales; y e) capacidades de respuesta.

Con esa información, el equipo de coordinación elabora y emite informes de evaluación de riesgos y vulnerabilidades e inicia una serie de coordinaciones con las autoridades competentes —ya sea con el MININTER o con la Defensa

Pública— para iniciar las acciones de protección personales o de defensa y asistencia en materia legal.

A la fecha, toda la información acopiada en las etapas descritas previamente no tiene formatos estandarizados ni digitalizados de registro y seguimiento, corriendo el riesgo de que se pierda o que se exponga información personal sensible sobre las situaciones de riesgo o de las PDDH. Tampoco existen protocolos o procedimientos de coordinación y articulación interinstitucional con las demás entidades públicas con responsabilidades en el marco del Mecanismo, lo cual repercute en demoras e incumplimiento de los plazos previstos para determinar las acciones de protección y ejecutarlas.

Lo anterior evidentemente también genera que sea imposible rendir cuentas hacia la ciudadanía ni a otros organismos respecto de las obligaciones del Estado con relación a los defensores de DD. HH. e impide el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Mecanismo como la emisión de reportes periódicos sobre su implementación.

Es así como en este capítulo se presenta el problema público reformulado y se describe a detalle la innovación propuesta. La selección de esta propuesta se basa en criterios de eficacia seleccionados y, especialmente, en la posibilidad de ser operado desde el ámbito jurídico del MINJUSDH. Asimismo, se presentan experiencias previas que han enfrentado desafíos públicos afines, con el objeto de analizar las lecciones aprendidas y ubicar oportunidades de mejora.

3.1. Problema reformulado y desafío de innovación

Como se ha presentado en la sección 2.2., se ha identificado tres causas directas específicas que incrementan la situación de indefensión de las PDDH.

Estas causas han sido jerarquizadas, como se observa en la Tabla 2, en función de tres criterios: a) mayor impacto de la causa sobre el problema público, b) posibilidad de transformación, y c) pertinencia dentro del ámbito jurídico o control del MINJUSDH.

Para los tres criterios descritos se utilizó una escala de 1 a 3. El criterio 3 corresponde a un Alto impacto, 2 a Regular impacto y 1 a Bajo impacto. Para el criterio 2, 3 corresponde a una Alta posibilidad de transformación, 2 a Regular capacidad y 1 a Baja posibilidad de transformación. Finalmente, para el criterio 1, 3 corresponde a que la Causa se encuentra de manera exclusiva en el ámbito jurídico de la entidad, 2 corresponde a que la Causa es compartida en el ámbito jurídico de varias instituciones y 1 a que la Causa no está en el ámbito jurídico de la institución.

Tabla 2: Jerarquización de las causas identificadas

Causa	Nivel de impacto en el problema	Posibilidades de modificación	Ámbito jurídico	Total
Limitada institucionalidad estatal	2	3	2	7
Ineficaz Mecanismo de protección	2	2	2	6
Existencia de fenómenos criminales ambientales	3	1	1	5

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la revisión documental y el levantamiento de información, se ha valorado que las tres causas directas del problema identificado tienen un nivel de impacto alto en el problema ubicado. Ello quiere decir que, aunque se actúe solamente sobre una de ellas, una solución integral debiera abordarlas en conjunto.

Con relación a las posibilidades de modificación, si bien la limitada institucionalidad estatal depende principalmente del MINJUSDH, existe una debilidad transversal al Estado, como es la débil articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental, la inestabilidad política, así como la alta rotación de funcionarios, tanto de Alta Dirección como de puestos operativos claves, que limitan la posibilidad de modificar la eficacia del instrumento por parte de dicha institución.

Tanto la limitada institucionalidad estatal como la ineficacia del Mecanismo Intersectorial tienen una Regular posibilidad de modificación, mientras que la existencia de fenómenos criminales ambientales en la Amazonía depende de intervenciones multisectoriales y de la participación de órganos constitucionalmente autónomos, a través de acciones que van desde interdicciones de la minería ilegal hasta acciones de fiscalización e investigación de delitos ambientales.

En cuanto al tercer criterio, sostengo que la Ineficacia del Mecanismo de protección no es exclusividad normativa del MINJUSDH, ya que en el Mecanismo participan nueve entidades públicas, aunque sí lideradas por este. Asimismo, con referencia a la Limitada institucionalidad estatal existe una importante participación del sector Interior, a través de la PNP, por lo que se le ha dado una valoración regular. Por esta razón, los factores asociados a la aparición de la tercera causa no tienen exclusividad jurídica en el MINJUSDH y la creciente expansión de actividades ilícitas en la Amazonía no es competencia funcional de dicho sector.

A partir de los hechos descritos y la jerarquización de las causas, la causa priorizada para la construcción del desafío de innovación ha sido la Limitada o

débil institucionalidad estatal, haciendo especial énfasis en la ineficacia de las herramientas de gestión de información.

Con ello, se busca fortalecer la eficacia, eficiencia y calidad del Mecanismo Intersectorial y de uno de sus componentes clave, como es el Registro sobre situaciones de riesgo. El fin y funciones de dicho Registro ya han sido descritas en la sección 1.4. de este documento, referido al Marco normativo e institucional.

3.2. Experiencias previas

Se ha realizado la búsqueda de literatura especializada sobre experiencias previas que enfrentaron desafíos similares, las cuales se describirán a continuación.

Existe evidencia sobre el uso de herramientas tecnológicas como posibles soluciones a los problemas que enfrentan las PDDH, ya sea para documentar las situaciones de riesgo, para comunicarlas o para coordinar con otras partes interesadas.

3.2.1. Estudio sobre las experiencias de personas defensoras con herramientas digitales

Basándome en los principales hallazgos de un informe de The Engine Room (2016), presentaré algunos puntos clave que este resalta. Primero, y con relación al uso de herramientas tecnológicas, se destaca la posibilidad de compartir y comunicar información, de manera más amplia, acerca de las situaciones de riesgo con diferentes grupos de interés. Después, se destaca el potencial de los sistemas de información para identificar patrones, tales como

situaciones de riesgo recurrentes o zonas de mayor recurrencia, lo que contribuye con abordar el problema de manera sistémica y permite presentar dichos datos en gráficos, mapas y otras funciones interactivas. Luego, se resalta la posibilidad de gestión de considerables cantidades de datos, catalogar, almacenar información sobre incidentes y eventos relacionados con situaciones de riesgo. En último lugar, se destaca la capacidad de registro de los casos, clasificación e incluso digitalización con la intención de que no se pierda la información.

No obstante, a partir de estas experiencias previas, el informe también identifica algunas barreras para el trabajo que realizan las PDDH (The Engine Room, 2016, pp. 18-19):

- Limitaciones por el idioma: las herramientas tecnológicas, por lo general, suelen contener información en un único idioma, lo que imposibilita el acceso para PDDH que provienen de poblaciones indígenas o con otras necesidades idiomáticas.
- Existe una amplia percepción negativa, por parte de los usuarios y potenciales usuarios, respecto del tratamiento y seguridad que se puede dar a su información privada y datos personales a través de las herramientas tecnológicas.
- Aunado a lo anterior, también existe la necesidad de generar confianza en los usuarios, e incluso en los administradores (funcionarios y servidores públicos responsables), respecto de las herramientas tecnológicas, debido a que se encuentran más familiarizados con el uso de mecanismos tradicionales.

- Finalmente, el almacenamiento de datos, como archivos de gran tamaño, imágenes de alta resolución, audios, videos, entre otros, puede ser costoso para asegurar la sostenibilidad económica del sistema.

Por tanto, el informe concluye que asegurar la sostenibilidad de las herramientas tecnológicas es un asunto clave y una de las principales preocupaciones para los entrevistados y autoridades. La falta de fondos o presupuesto sostenible para ir adaptando los sistemas, de manera continua, a las necesidades de los usuarios, para responder a los cambios de seguridad e incluso a los avances tecnológicos, puede ser asumido por los gestores de estos sistemas como factores que determinarían su utilidad (The Engine Room, 2016, p. 20).

De igual manera, el limitado acceso a internet en áreas donde por lo general operan las PDDH juega en contra de la efectividad de estas herramientas tecnológicas. También, las experiencias previas donde la tecnología no funcionó para las organizaciones de DD. HH. juegan un papel preponderante al momento de tomar una decisión (The Engine Room, 2016, p. 20).

Frente a ello, dicho informe rescata que es necesario la generación de capacidades en el capital humano, tanto de las PDDH como de los administradores y responsables de dichos sistemas (The Engine Room, 2016, p. 21).

Asimismo, la continua formación sobre el uso de nuevas herramientas tecnológicas, así como de las metodologías de documentación, son factores primordiales que deben complementar una comunicación clara acerca del uso,

finalidad, acceso, tratamiento de información personal, entre otros aspectos claves que deben identificarse (The Engine Room, 2016, p. 21).

A su vez, es conveniente que en el diseño y evaluación de estas herramientas haya participación sustantiva de las partes interesadas y de los colectivos de DD. HH. que representan a las PDDH, así como el testeado de la iteración de los usuarios con las herramientas, a través de sesiones modelo de llenado de una solicitud para los reclamantes, sesiones modelos con los funcionarios responsables del llenado de información, sesiones modelo con la ciudadanía y otras partes interesadas sobre acceso a información, etc., son, entre otros, algunos hallazgos que el informe resalta y bien pueden considerarse en el análisis de la conveniencia o no de un proyecto como el que se está proponiendo en esta investigación (The Engine Room, 2016, p. 23).

En las siguientes líneas, se describirán las experiencias previas del MINJUSDH en relación con la administración de sistemas o plataformas de gestión de información.

3.2.2. El caso del SIGEDH

El Sistema de Monitoreo y Gestión de las Decisiones Internacionales en Derechos Humanos (SIGEDH) es una herramienta de gestión del MINJUSDH que existe desde el año 2014, cuyo objetivo es sistematizar las recomendaciones y decisiones del sistema universal de derechos humanos a través de sus órganos de tratados, procedimientos especiales y el examen periódico universal (EPU), y del sistema interamericano de derechos humanos, y vincularlas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030.

El fin es mantener actualizada y dar seguimiento a las acciones implementadas por el Estado en materia de DD. HH. y facilitar la elaboración de los informes periódicos, propiciando la gestión intersectorial, orientando cursos de acción desde la gestión pública para cumplir con las obligaciones internacionales en DD. HH. y permitiendo que los sectores del Estado y público general conozcan el grado de atención a aquellos requerimientos.

La capacidad y potencialidad de esta herramienta ha despertado interés por ampliar el conocimiento sobre este sistema por parte de los Estados de Colombia y Paraguay con el objeto de complementar mejoras en sus propios sistemas de monitoreo de DD. HH.

No obstante, a la fecha el SIGEDH no se encuentra en funcionamiento y se está trabajando en la revisión de su sistema operativo para su posterior actualización de las recomendaciones y observaciones en materia de DD. HH. realizadas posteriormente a 2017, fecha última de actualización.

3.2.3. El caso del SIMEDH

El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional de Derechos Humanos (SIMEDH) es un instrumento de gestión del MINJUSDH creado en el año 2018 con el objeto de gestionar el registro de las acciones programadas, los compromisos y el nivel de cumplimiento del PNDH 2018-2021. Este sistema contaba con un administrador, los puntos focales que eran representantes de cada entidad que debía informar sobre los avances de sus compromisos y la sección de consultas, únicamente para que pueda visualizar información de los compromisos asumidos y de su avance.

Desde su diseño, hubo fallas que tuvieron que subsanarse ya que la unidad de análisis del sistema se definió en los indicadores de seguimiento y no a las metas, ya que cada indicador tenía metas que finalmente eran las que se monitoreaban y evaluaban su evolución. Además, se identificaron fallas asociadas a la falta de semaforización del nivel de cumplimiento de las metas y cómo se gestionaría la semaforización cuando las metas buscan disminuir alguna enfermedad o incrementar la cobertura de un servicio, en algunos casos superar la meta no es tener un mayor valor numérico, como se puede inferir en el primer caso; o el hecho de que no se podía imprimir o descargar la información consultada sobre los avances de ejecución.

A partir de estas dos experiencias previas del sector, se deducen que los puntos críticos que no han permitido la continuidad de esos sistemas son la falta de capital humano cualificado y debidamente capacitado y perenne para la administración de estos, la falta de recursos financieros necesarios a fin de que el sistema se encuentre actualizado, llenado y monitoreado por los sectores públicos, la revisión constante de la idoneidad de la información ingresada, así como la interoperabilidad de sistemas del mismo sector y Dirección.

Otra debilidad que se observa es la ausencia de una gobernanza para la supervisión y coordinación necesaria que requiere un sistema multisectorial para que funcione; la experiencia demuestra que lo multisectorial no es sostenible en el tiempo.

3.3. Concepto final de innovación

En seguida, se detalla la descripción del contenido final de la innovación, así como el proceso por realizarse. La innovación, por tanto, es un sistema de gestión de información que tiene por finalidad administrar el registro, monitoreo y evaluación de las situaciones de riesgo en el territorio nacional y las acciones de protección requeridas, y la elaboración de informes sobre su implementación.

3.3.1. Descripción

La propuesta comprende el desarrollo de un sistema o plataforma denominado **defiendeme.pe**. El citado sistema generará una fuente de información útil y de aprendizaje continuo con una repercusión positiva en las capacidades de gestión de los funcionarios y servidores públicos, especialmente del MINJUSDH. Con ello se garantiza que las situaciones de riesgo se registren, se asignen responsabilidades, se atiendan dentro de los plazos correspondientes, se actualicen y se monitoreen en tiempo real a partir de los reportes periódicos de los sectores responsables.

Asimismo, permitirá la generación de alertas tempranas para que la Alta Dirección del MINJUSDH —y de las demás entidades comprometidas— puedan atenderlas, bajo un enfoque preventivo que contribuya con evitar la escalada o agravamiento de los riesgos.

Finalmente, posibilita la entrega o presentación de informes públicos ante instancias de seguimiento nacionales e internacionales, con el fin de tomar decisiones informadas que mejoren su eficacia y resultados, a partir de estadísticas desagregadas que identifican tendencias y patrones relevantes,

causas subyacentes que los explican, periodicidad, mapas de riesgos, seguimiento de indicadores de procesos.



Tabla 3: Descripción del sistema: Defiendeme.pe

Ítem	Contenido
Denominación de la solución	Sistema de gestión de la información Defiendeme.pe para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.
¿En qué consiste?	El desarrollo del sistema permite contar con un registro integral sobre las situaciones de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos a nivel nacional, y monitorear, en tiempo real, la implementación de las medidas de protección otorgadas en el marco del Mecanismo Intersectorial, a través de la coordinación interinstitucional de las entidades públicas responsables.
¿Para quién es la solución?	Para la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos de la DGDH del MINJUSDH, que es la unidad orgánica responsable de la gestión y/o coordinación del Mecanismo Intersectorial.
¿Para qué es la solución?	La innovación contempla el desarrollo de un sistema de gestión de la información sobre las situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos, lo que permitirá gestionar información (catalogar, almacenar, gestionar y rendir cuentas) para articular acciones de prevención y protección con las entidades públicas.
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	Aportará mayor capacidad de gestión para las autoridades y funcionarios públicos al generar evidencia y casuística necesaria para la toma de decisiones efectivas, basada en información.
¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (internos y externos)?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitado acceso a Internet de los potenciales usuarios que viven en zonas rurales de la Amazonía y los Andes. ▪ Pocas capacidades y poca familiaridad de los funcionarios responsables y los usuarios respecto de las herramientas tecnológicas. ▪ Uso extendido de mecanismos tradicionales por parte de las autoridades y los usuarios potenciales.
¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar patrones, tales como situaciones de riesgo recurrentes, zonas de mayor recurrencia, y presentar esos datos en gráficos, mapas y otras funciones interactivas, que determine intervenciones públicas orientadas a mitigar las causas subyacentes. ▪ Gestión de información: catalogar, almacenar y gestionar información sobre incidentes y eventos relacionados con situaciones de riesgo, así como compartirla con otras entidades públicas con responsabilidades en la materia. ▪ Comunicar información en tiempo real y rendir cuenta sobre las responsabilidades en torno a la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, algunos temas claves que deben considerarse se relacionan con la integración o interoperabilidad de la plataforma con otros sistemas existentes o en proceso de revisión del sector y de las otras entidades; la

optimización del uso de información para la ubicación de oportunidades de mejora; la identificación de causas subyacentes a las situaciones de riesgo para diseñar intervenciones públicas que las prevengan o mitiguen eficazmente, y lograr que los ciudadanos a quienes está destinada esta herramienta se apropien de ella, por ejemplo, desde un enfoque cultural, territorial y de multidiscapacidades.

De esta manera, tenemos que este trabajo responde a la pregunta de investigación siguiente: ¿cómo podemos fortalecer la eficacia y legitimidad del Mecanismo Intersectorial de manera tal que permita contar con información oportuna y de calidad para la evaluación de las medidas de protección? Para ello se propone lo siguiente.

3.4. Prototipo final

A continuación, se describen los componentes principales del sistema de gestión de información **defiendeme.pe**.

3.4.1. Formulario de registro

El sistema cuenta con una propuesta de formulario de registro de situaciones de riesgo. Este estará disponible de manera virtual en la plataforma web del sistema y en los canales institucionales del MINJUSDH y de los sectores con responsabilidades en el Mecanismo.

Asimismo, de manera física, se propone su disponibilidad en las sedes descentralizadas, a nivel nacional, de la Defensa Pública del MINJUSDH. Ello irá acompañado de capacitaciones a los funcionarios de esta Dirección para que puedan orientar a los ciudadanos sobre su correcto llenado. Ello con la intención

de atender las brechas de acceso a internet que existen en el territorio, especialmente amazónico, donde desarrollan actividades defensores ambientales.

Es decir, a través de estos formularios cualquier ciudadano podrá reportar, comunicar o informar sobre una situación de riesgo a razón de la promoción o defensa de los DD. HH. El sistema prevé incluso que un tercero, en representación de un potencial beneficiario, pueda completar el formulario de registro y presentar la solicitud de protección como pueden ser representantes de la DP, miembros de organizaciones indígenas y ONG's que operan en las zonas de interés, incluso un familiar o conocido del potencial beneficiario con acceso a internet.

Del mismo modo, los funcionarios y servidores públicos responsables del Mecanismo tienen bajo su responsabilidad ejecutar una búsqueda activa de casos o PDDH en situación de riesgo real o potencial.

Por otro lado, estas herramientas se revisarán y actualizarán de manera constante, según las necesidades y oportunidades que se identifiquen. Además, en aras de mejorar su accesibilidad se tiene previsto diversos canales de acceso, como por ejemplo la atención física a través de las sedes de la Defensa Pública, líneas telefónicas y redes sociales como WhatsApp, a fin de cerrar las brechas digitales.

En una fase posterior, se prevé la adaptación de los formularios a las culturas e idiomas locales de los defensores, así como las necesidades específicas de las personas en condición de discapacidad visual, por ejemplo.

Figura 4: Portada del Formulario de registro virtual del sistema Defiendeme.pe

SIRIDEDH Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos

Estimado/a

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) le da la cordial bienvenida al Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos del Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos del MINJUSDH, creado mediante Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, para identificar zonas de mayor riesgo y determinar grupos de personas defensoras de derechos humanos en estado de vulnerabilidad.

El Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos acopia, analiza y gestiona, de manera oficial, información sobre situaciones de riesgo y patrones de agresión que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos por razón del ejercicio de su labor, a nivel local, regional y nacional.

El MINJUSDH corrobora la veracidad de la información proporcionada y la existencia de la situación de riesgo, previo a su incorporación al Registro. La información que brinde será tratada con absoluta reserva y confidencialidad, protegiendo la identidad de la persona defensora de derechos humanos o de quien brinda la información.

Los datos personales de las personas defensoras de derechos humanos recogidos en esta ficha son confidenciales. La información acopiada, como la identidad del/la presunto/a atacante y atacado/a no son de conocimiento público. Los/as funcionarios/as y servidores/as públicos/as guardan confidencialidad de estos datos, inclusive, después de finalizada su relación laboral con el MINJUSDH, con excepción de la información que se requiera para articular acciones de protección para prevenir ataques, amenazas o situaciones de riesgo.

Si cuenta con consultas adicionales acerca del SIRIDEDH, puede comunicarse a la Dirección General de Derechos Humanos, a través del correo electrónico rsrpdh@minjus.gob.pe

[Descargar instructivo para el registro](#)

INGRESE REGISTRO

Recuerde que todo trámite es GRATUITO

SIRIDEDH Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos

PASO 01

I. DATOS DE LA PERSONA QUE BRINDA LA INFORMACIÓN

Documento de Identidad: * Buscar

1er Apellido: * 2do Apellido: * Nombres: *

Teléfono o celular de contacto: Correo electrónico: *

Genero: * Describe: * Fecha de Nacimiento:

Domicilio: *

Departamento: * Provincia: * Distrito: *

Cargo y organización o institución a la que pertenece (en caso de que corresponda)

Relación o vínculo con la persona o personas defensoras de derechos humanos
 Describe: *

Cancelar
Siguiente

Fuente: MINJUSDH.

3.4.2. Formación y difusión

Se diseñarán e implementarán periódicamente talleres y recursos audiovisuales de capacitación y difusión para los responsables de su gestión y para la ciudadanía en general, especialmente para que esta última pueda registrar situaciones de riesgos y visualizar datos relevantes.

Esta estrategia de difusión tendrá especial énfasis en llegar a las organizaciones indígenas amazónicas a través de los grupos de trabajo institucionales que existen en el MINJUSDH y MINCUL, como son las Mesas de trabajo sobre Defensores de Derechos Humanos, y Pueblos Indígenas que se crearon en el marco del PNDH 2018-2021, o los Grupos de Trabajo de Políticas Indígenas o Población Afroperuana impulsados por el MINCUL. Con ello se busca cerrar las brechas de conocimiento respecto del uso de sistemas informáticos.

A su vez, las sesiones de capacitación intentan mejorar los niveles de confianza entre las autoridades y la ciudadanía, gracias a la promoción de una gestión pública más eficiente y transparente.

Finalmente, se generarán recursos audiovisuales sobre el acceso, las funcionalidades, el registro de una solicitud de protección, la generación de estadísticas, el seguimiento de las solicitudes presentadas, entre otros, que serán difundidos en el marco de una **Ruta o estrategia de difusión** de la plataforma defiendeme.pe.

3.4.3. Indicadores de monitoreo

Se diseñará un primer nivel de indicadores de procesos con la finalidad de capturar información desagregada acerca de los casos, tales como:

- ¿En qué zonas/departamentos se registran las situaciones de riesgo?
- ¿Con qué sector del Estado se relacionan los casos más relevantes y recurrentes?
- Número de situaciones de riesgo registradas
- Tiempo que se tarda en resolver las quejas

También se diseñará un segundo nivel de indicadores de resultados del proceso que permitirá evaluar la efectividad y los niveles de eficiencia:

- Número promedio de casos registrados (por mes, semestre, año, etc.)
- Número de casos registrados por tipo de situación de riesgo
- Número de casos por estado (admitido con medidas de protección, en evaluación, desestimado, finalizado)
- Tiempo promedio de resolución de casos (según categoría, criticidad, etc.)
- Nivel de satisfacción de los usuarios

3.4.4. Matriz de identificación de casos

El sistema contará con una Matriz de identificación y sistematización de casos en función de las variables prioritarias o información mínima que debe contener el Registro. Se privilegiará el registro de información desde la perspectiva de los actores.

- Los datos de la solicitud

- La identidad del solicitante (si no es anónima)
- Medidas solicitadas a la entidad
- Información adicional sobre la investigación, la resolución (o no resolución)

Figura 5: Matriz de identificación de casos

Caso		Persona defensora de DDHH					Hechos relacionados con el Ataque/Amenaza				
Código	Fecha	Persona defensora de DDHH	Doc. Identidad	GEP	Sexo/Género	Lengua Materna	Fecha Ataque	Departamento	Tipo de Ataque	Reincidencia del Ataque	Raz
89	DD/MM	Marco Áviles	99999999	Población Afroperuana	Otro	Castellano	DD/MM/YY	AYACUCHO	Estigmatización y mensajes de odio	Otro odio	

Fuente: Elaboración propia.

3.4.5. Tablero de control

El sistema contará con un control para dar seguimiento a los objetivos de gestión y de política pública trazados en el Mecanismo Intersectorial. Asimismo, será una fuente de aprendizaje continuo, ya sea para remediar los procedimientos o actualizar los indicadores de monitoreo.

De esta manera, el sistema estará concretado en un tablero de control, a través del cual evaluarán los indicadores de gestión y de política que ayuden a verificar si se está concretando o no las intervenciones de los objetivos y metas del Mecanismo Intersectorial.

Figura 6: Tablero de control



Fuente: Elaboración propia.

3.4.6. Informes públicos

Se generarán informes públicos periódicamente, a través del cual se reportarán las principales variables y estadísticas del Mecanismo Intersectorial, tales como mapas geográficos de riesgos, progreso en la gestión de los casos, y rescate de las lecciones aprendidas; es decir, se comunicará a las partes interesadas externas cómo se viene cumpliendo con las obligaciones de protección en favor de las PDDH. Ello también ayudará a atender los requerimientos de acceso a información que se solicitan en torno a la situación de las PDDH.

Figura 7: Modelo de informes públicos a partir de los datos estadísticos de Defiendeme.pe



**REPORTE ESTADÍSTICO N° 2
REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS
DESAPARECIDAS Y DE SITIOS DE ENTIERRO**
Al 31 de julio de 2021

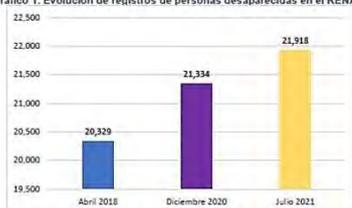
Introducción

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE) es una herramienta creada por la Ley N° 30470 como una base de información autónoma que centraliza, sistematiza y depura la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas. La información así organizada es empleada para el desarrollo de procesos de búsqueda. El RENADE tiene un carácter dinámico, pues se alimenta constantemente de la información proporcionada por distintas fuentes, incluyendo las investigaciones que realiza la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD). Este reporte presenta información estadística actualizada al 31 de julio de 2021.

Personas desaparecidas

1. **Número de personas desaparecidas.** Al 31 de julio de 2021, en el RENADE existen registros de 21,918 personas desaparecidas. Desde la presentación del Listado Base, en abril de 2016, el número de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000, reconocidas por el Estado ha variado, como se aprecia en el Gráfico 1.

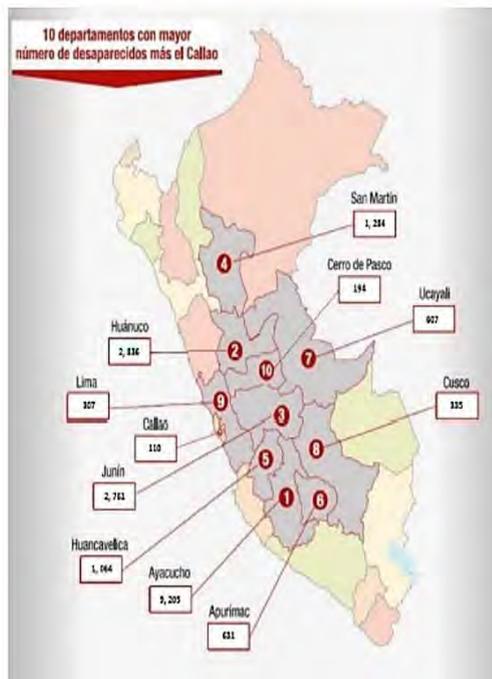
Gráfico 1. Evolución de registros de personas desaparecidas en el RENADE



Con respecto al reporte anterior se ha registrado un incremento de 584 registros, lo cual obedece principalmente a la revisión de casos provenientes del Registro Único de Víctimas y a información sistematizada por la DGBPD en las investigaciones que ha iniciado. En menor medida se han ingresado nombres al RENADE a partir de investigaciones fiscales.

Página 1

Mapa Situaciones de Riesgo



Fuente: Imágenes de referencia del MINJUSDH.

Es de precisar que el desarrollo del producto software se abordará de manera conjunta con la Oficina General de Tecnologías de la Información (OGTI) del MINJUSDH, con la asistencia técnica de la DPGDH.

Por su parte, con relación al proceso de diseño, a continuación, se describen sus principales etapas:

Tabla 4: Etapas de diseño del Sistema de gestión Defiendeme.pe

Etapa	En qué consiste
<p>Revisión y actualización del Formulario de registro sobre las situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos (SIRIDEDH)</p>	<p>Se revisará y actualizará los contenidos y requerimientos de información del formulario de registro, con la finalidad de definir e identificar la información básica que permita valorar la inclusión o exclusión de los solicitantes en él y diseñar estrategias de prevención o protección más idóneas para garantizar la continuidad de sus actividades de defensa de los DD. HH.</p> <p>Con ello se espera recolectar datos detallados, precisos y veraces sobre las situaciones de riesgo.</p> <p>Asimismo, se actualizará y difundirá un instructivo o Manual de Usuario para el llenado correcto del formulario en su versión web y/o física, lo que se complementará con un plan de comunicación y difusión del Sistema Defiendeme.pe</p>
<p>Desarrollo del Sistema de gestión de la información sobre las situaciones de riesgo Defiendeme.pe</p>	<p>Desde la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos de la DGDH del MINJUSDH se diseñará un bosquejo con las ventanas y contenidos del sistema, lo cual será validado por la OGTI del MINJUSDH, que procederá con el desarrollo del producto software.</p> <p>Se realizarán capacitaciones a funcionarios públicos con responsabilidades en el marco del Mecanismo Intersectorial y miembros de la sociedad civil con especial énfasis en organizaciones indígenas para instruirlos en el uso correcto del sistema, lo que se complementará con la difusión de recursos audiovisuales, webinars y talleres acerca del uso correcto del sistema.</p> <p>Se propondrá una estrategia y ruta denominada Protocolo de Seguimiento y Evaluación del sistema DEFIENDEME.PE que se restringe a plantear las bases para asegurar el llenado, seguimiento y actualización de la plataforma, a través del acceso de usuarios y contraseñas a puntos focales asignados por cada entidad encargada de la ejecución y monitoreo de las acciones de protección. Esta propuesta de Protocolo se articulará en 3 ejes primordiales: difusión, ejecución y capacitación.</p>
<p>Procesamiento y Análisis de información para la elaboración de Informes o Reportes de Gestión</p>	<p>Se generarán herramientas que permitan cuantificar y visualizar información estadística a partir de una serie de indicadores y variables relevantes como el número y tipo de presuntas agresiones, las regiones donde ocurrieron, la caracterización de los(as) presuntos(as) agresores(as), tipo de acciones o actividades de defensa de derechos humanos, las acciones estatales frente a los(as) presuntos(as) agresores(as), la autoidentificación étnica, entre otros.</p> <p>Se producirán Reportes anuales, Mapas geográficos de riesgos de personas defensoras de derechos humanos e informes de respuesta a solicitudes de acceso a la información pública.</p> <p>Además, la información estará disponible para cualquier requerimiento de acceso a información de carácter público.</p>

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD

En este capítulo se describe el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad. Para ello, se recurrió a la revisión de información documental, experiencias previas del MINJUSDH en el desarrollo y gestión de sistemas de gestión de información, así como los resultados de las entrevistas con funcionarios de esta institución, organizaciones no gubernamentales e investigadores.

4.1. Deseabilidad

Este proyecto tendrá importante incidencia en la mejora del desempeño de los funcionarios de la DPGDH del MINJUSDH, ya que producirá una herramienta eficiente y eficaz de procesamiento de información con lo cual se espera obtener importantes mejoras en el Mecanismo Intersectorial.

Con ello, se buscará mejorar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas públicas de los funcionarios de esta institución; la coordinación interinstitucional entre los actores de Estado; ajustar y/o actualizar las métricas para un monitoreo y una evaluación efectivos y eficientes; así como dar seguimiento a los acuerdos internacionales en materia de DD. HH. e instrumentos como los ODS 2030, específicamente el ODS 16 y su indicador 16.10.1. que se refiere a la cantidad “[...] de casos verificados de homicidio, secuestro, desaparición forzada, detención arbitraria y tortura de periodistas, miembros asociados de los medios de comunicación, sindicalistas y defensores

de los derechos humanos, en los 12 meses anteriores [...]” (NN. UU., 2016, p. 65).

Asimismo, a través de este proyecto se podrá rendir cuentas acerca de un problema público cada vez más acuciante en la agenda pública, como es la situación de las PDDH y avanzar, en la práctica, con los estatutos 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 — Acuerdo de Escazú”.

A continuación, se muestra una tabla con un análisis del nivel de deseabilidad de las partes interesadas respecto del prototipo.

Tabla 5: Análisis del nivel de deseabilidad según grupo de interés

Actor	Nivel de influencia	Nivel de Deseabilidad
Funcionarios del MINJUSDH	Alto	Alto
Funcionarios de entidades que participan del Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos	Alto	Alto
Organizaciones no gubernamentales	Medio	Medio
Organizaciones Indígenas	Medio	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Factibilidad

Con relación a la factibilidad, los funcionarios públicos MINJUSDH cuentan con las capacidades suficientes para gestionar sistemas de gestión de la información. Por ejemplo, en ocasiones previas ya se han gestionado, tanto el

SIMEDH, como el SIGEDH. Asimismo, se gestionan otras plataformas virtuales como el Observatorio de Derechos Humanos del MINJUSDH.¹

Estas experiencias han sido gestionadas directamente por el órgano de línea responsable del Mecanismo Intersectorial, la DPGDH del MINJUSDH. Además, la propuesta de innovación iría aprobado juntamente con una normativa (R. M.) que obligaría a las entidades públicas a establecer protocolos de interacción, la estructura de gobierno, responsabilidades y funciones específicas, así como los indicadores estratégicos de gestión que reportaría cada entidad.

Por tanto, en el marco estratégico de la política en favor de las PDDH busca contribuir con una mejor gestión de la información, monitorear las intervenciones y evaluar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos.

4.3. Viabilidad

El proyecto se enmarca en el presupuesto anual que reciben los servicios de la DPGDH del MINJUSDH, destinados a la “Implementación del protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos”, el cual recibe un presupuesto anual de 145,400 soles, según el Plan Operativo Institucional (modificado) para el año 2022 del MINJUSDH.

La fuente de financiamiento será con fondos propios del sector y de la unidad orgánica. Bien es cierto que los pliegos presupuestales pueden variar y que la voluntad política es un factor de riesgo para la viabilidad de esta propuesta, no obstante, frente a esta contingencia existe una línea de acción de

¹ Disponible en <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/>

proyectos que se tiene con entidades de la cooperación internacional que destinan presupuestos específicos para la temática de PDDH.

Además, la situación de las PDDH ha sido un tema de agenda del sector desde la aprobación del PNDH 2018-2021.

Por último, se ha estimado por analogía a cuanto ascendería el presupuesto para la implementación del sistema, a través de la solicitud de cotización a un desarrollador de Software. El monto del desarrollo del sistema sería aproximadamente de 20,000 soles, lo que contempla un periodo de prueba durante los tres primeros meses de implementación para realizar los ajustes necesarios y las capacitaciones a los administradores sobre su uso.



Conclusiones

1. Desde el año 2018, el Estado peruano viene construyendo una institucionalidad pública orientada a generar entornos seguros para las actividades de las PDDH; sin embargo, las intervenciones públicas programadas no logran una protección efectiva. Ello se ha visto peor aún agravado en el contexto de la pandemia por la covid-19 que ocasionó un repliegue del Estado a causa de la suspensión de varias actividades y una expansión de las economías ilegales, principalmente en el territorio amazónico, agravando la vulnerabilidad sobre todo de los defensores ambientales.
2. Así mismo, se ha evidenciado como la defensa de los DD. HH. es, cada vez más, una actividad de alto riesgo para los luchadores de los derechos humanos dado que Perú es uno de los países más peligrosos del mundo para ellos y las medidas hasta ahora programadas no logran una protección efectiva ni integral. En tal contexto, se ha identificado la prevalencia de altos niveles de indefensión que enfrentan las PDDH.
3. La crisis desatada por el problema público identificado se explica, tanto por factores estructurales (un modelo de desarrollo extractivista y la criminalidad organizada), como por acciones no estructurales (limitada presencia del Estado en el territorio; una institucionalidad aún precaria y no vinculante; la falta de líneas presupuestales que repercute en las endeble intervenciones policiales de protección que no se cumplen por

falta de presupuesto y la dificultad de acceso; excesos burocráticos difícilmente alcanzables para los luchadores de los derechos humanos que habitan en contextos rurales; demoras en la gestión y respuesta por parte de los funcionarios públicos del MINJUSDH; etc.), que dificultan la entrega de medidas de protección eficaces.

4. A lo anterior, se suman deficiencias propias de la gestión pública que requiere modernizarse desde una óptica de gestión por procesos y por resultados, y de gobierno electrónico y abierto. Es decir, el Estado peruano necesita implementar normas vigentes relativas a la modernización de la administración pública.
5. Es así como este trabajo de investigación, amparado en la metodología de identificación y selección de problemas públicos, pone énfasis en la modernización institucional del MINJUSDH orientada al ciudadano, y aborda la importancia de mejorar la eficacia y calidad de las herramientas de gestión de la información, que como bien se ha sostenido en este trabajo, son pilares esenciales del seguimiento y evaluación de las políticas públicas y, por tanto, sostienen su éxito. Por consiguiente, esta propuesta de innovación se dirige al desarrollo de un sistema de gestión de la información denominado **Defiendeme.pe**, el cual busca solucionar un problema público a nivel de procesos en la entrega de productos y servicios, y generar valor positivo en las capacidades de gestión de los funcionarios públicos, especialmente del MINJUSDH, responsables de articular y coordinar las medidas de protección, así como mejorar la capacidad de respuesta frente a las numerosas solicitudes de información pública y requerimientos de protección.

6. Como se ha mencionado en este trabajo, los beneficios de contar con un sistema como el propuesto permite, entre otras cosas, identificar patrones, zonas de mayor recurrencia y presentar estos datos a partir de diversos recursos audiovisuales, a fin de propiciar intervenciones públicas eficaces orientadas a mitigar las causas subyacentes. Asimismo, permite catalogar, almacenar y gestionar información sobre incidentes y eventos relacionados con situaciones de riesgo y compartirla con otras entidades públicas con responsabilidades en la materia. Finalmente, ayuda a comunicar información en tiempo real y rendir cuentas sobre las responsabilidades en torno a la protección de las PDDH a la ciudadanía y ante instancias internacionales de vigilancia de los DD. HH.
7. No obstante, es importante también abordar algunas limitaciones inherentes a su desarrollo, como el limitado acceso a internet en las zonas donde habitan los defensores lo cual en parte se puede superar con la disposición de diversos canales de acceso, así como las pocas capacidades de los funcionarios públicos y usuarios con relación al uso de las herramientas tecnológicas, debido a su mayor familiaridad con mecanismos y canales tradicionales.

Recomendaciones

1. Es importante abordar la interoperabilidad del sistema de gestión de la información **Defiendeme.pe**, integrando la información que en él se recopile y sistematice con otros sistemas del MINJUSDH como el SIMEDH y SIGEDH y, a su vez, que este pueda ser alimentado con información de otros sistemas de gestión de otras entidades.
2. Es importante que el sistema Defiendeme.pe cuente con una base normativa para su seguimiento y evaluación, que establezca la gobernanza del sistema; es decir, las estructuras, normativas y responsabilidades de los actores y entidades involucrados, y que defina mecanismos de supervisión y la institucionalidad bajo la cual debe regirse.
3. Por último, es importante acompañar este instrumento de gestión de la información de un plan de comunicación, sobre todo orientado hacia las partes interesadas externas como los defensores indígenas que tienen necesidades culturales e idiomáticas particulares y déficits de acceso a internet.

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional. (2017). Ataques letales pero prevenibles: asesinatos y desapariciones de quienes defienden los derechos humanos. <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/7270/2017/es/>
- Alfaro, Y. (2022, 29 de mayo). La lucha asháninka en el Vraem contra el narcotráfico y la tala ilegal. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/3523/la-lucha-ashaninka-en-el-vraem-contra-el-narcotrafico>
- Ansolabehere, K. & Vázquez, L. D. (2017). De la injusticia a los derechos: momentos en la construcción de identidad de defensores de derechos humanos. El caso de México. *Estudios Sociológicos*, 35(105), 517-546.
- Berlamas, P. & Montes, J. (2017). Mujeres defensoras en América Latina: por una vida que merece ser vivida. *Tiempo de Paz*, 126, 50-62.
- Carvalho, S., de Souza, A. de M. P. & Dias, R. M. (2016). Protection Policies for Human Rights Defenders. *Sur: International Journal on Human Rights*, 13(23), 175-184.
- Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD). (2021). *Proteger nuestra casa común: Defensoras y defensores de la tierra y del medioambiente en Latinoamérica*. <https://www.cidse.org/wp-content/uploads/2021/07/ES-Protecting-our-common-home-HRD-in-LA-Report.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). Guía práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos.

[https://www.oas.org/es/cidh/r/dddh/guias/GuiaPractica_DefensoresDDH
H-v3_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/r/dddh/guias/GuiaPractica_DefensoresDDH-H-v3_SPA.pdf)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017, 5 de junio).
CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio
ambiente [Comunicado de prensa].
<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/072.asp>

Constitución Política del Perú (1993a), art.1.

Constitución Política del Perú (1993b), art.44.

Delgado, D. (2021). *Defensores ambientales de la Amazonía peruana: Avances
y retos* [Webinar]. Global Landscapes Forum.
<https://www.youtube.com/watch?v=tRhZd4Nm8F4&t=1559s>

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Organización Regional
AIDSESEP Ucayali (ORAU) & Asociación ProPurús. (2022). *Situación de
los defensores indígenas en Ucayali*.
[http://www.aidsep.org.pe/noticias/situacion-de-defensores-indigenas-
de-ucayali-es-analizada-en-
estudio#:~:text=Desde%20el%202020%2C%20diez%20defensores,200
%20mil%20hect%C3%A1reas%20de%20bosques.](http://www.aidsep.org.pe/noticias/situacion-de-defensores-indigenas-de-ucayali-es-analizada-en-estudio#:~:text=Desde%20el%202020%2C%20diez%20defensores,200%20mil%20hect%C3%A1reas%20de%20bosques.)

Defensoría del Pueblo de Perú. (2021). Reporte Mensual de Conflictos Sociales
N.º 212-Octubre 2021. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-
content/uploads/2021/11/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-
n.%C2%B0-212-octubre-2021.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/11/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%B0-212-octubre-2021.pdf)

Defensoría del Pueblo de Perú. (2018). El largo camino hacia la titulación de las
comunidades campesinas y nativas. <https://www.defensoria.gob.pe/wp->

content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-002-2018-DP-AMASPPI-PPI.pdf

Escalante, S. (2022). Crítica filosófica de la violencia como afirmación de lo humano. *Sílex*, 12(1), 47-60.

Escalante, S. (2018a). La filosofía como respuesta contra la violencia. *Cuadernos de Ética y Filosofía Política*, 7(7), 62-72.

Escalante, S. (2018b). Ética y empresa: la ciudadanía y los fines de la empresa. *Review of Global Management*, 3(1), 19-24. <https://doi.org/10.19083/rgm.v3i1.693>

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (EGPP) de la PUCP. (2022). *Guía de elaboración del Trabajo de investigación*. 4ta edición.

Espinosa, O. (2010). Cambios y continuidades en la percepción y demandas indígenas sobre el territorio en la Amazonía peruana. *Antropológica*, 28(28), 239-262.

Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Filac). (2018). Defensores de derechos indígenas en América Latina. *Tiempo de Paz*, 131, 137-145.

Front Line Defenders. (2021). *Global Analysis 2020*. https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/flid_global_analysis_2020.pdf

García, A. (2008, 2 de marzo). El perro del hortelano contra el pobre. *El Comercio*. <https://indigenasdelperu.files.wordpress.com/2015/09/26539211-alan-garcia-perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf>

García, A. (2007b, 25 de noviembre). Receta para acabar con el perro del hortelano. *El Comercio*. <https://indigenasdelperu.files.wordpress.com/2015/09/26539211-alan-garcia-perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf>

- García, A. (2007a, 28 de octubre). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/bicentenario/2007-l-el-sindrome-del-perro-del-hortelano-l-bicentenario-noticia/?ref=ecr>
- García, M. (2011). Gobernar al decretazo: los peruanos del hortelano y los límites del modelo de Alan García. En M. Pradel (coord.), *Perú Hoy. El quinquenio perdido. Crecimiento con exclusión* (pp. 184-204). DESCO. http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1108/09_Garc%C3%ADa_Per%C3%BA_Hoy_2011_1.pdf
- Góngora, M. (2017). Desigualdades Interdependientes. Manual de curso, N.º 1, de trAndeS - Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina. https://www.programa-trandes.net/Ressources/Manuales/Manual_Gongora-Mera.pdf
- González, Á. (2022). *Diálogo virtual sobre Protección a defensores ambientales* [Webinar]. IRI Perú - Iniciativa Interreligiosa para los Bosques Tropicales. <https://www.facebook.com/IRIPERU/videos/843534316958178>
- Gonzales, L. G. (2019). La perspectiva de la gestión por resultados en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. *Revista Justicia y Derechos Humanos*, 4, 28-39. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1515992/REVISTA_N4.pdf.pdf
- Global Witness. (2021). Última línea de defensa: Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente. <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En CAAP & CLAES (eds.), *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). CAAP & CLAES. <https://acortar.link/SiszzL>.

- Larsen, P. et al. (2021). Understanding and responding to the environmental human rights defenders crisis: The case for conservation action. *Conservation Letters*, 14(3), 1-7. <https://doi.org/10.1111/conl.12777>
- Leonardo, J. (2022, 22 de abril). Defensores ambientales: problemas de burocracia impiden efectividad del Mecanismo de protección. *Convoca*. <https://convoca.pe/agenda-propia/defensores-ambientales-problemas-de-burocracia-impiden-efectividad-del-mecanismo-de>
- Lust, J. & Denegri, O. (2019). Perú: la continuidad del modelo extractivista de desarrollo en el Perú: una aproximación de sus fundamentos económicos. *Global Business Administration Journal*, 3(2), 46-59. https://revistas.urp.edu.pe/index.php/Global_Business/article/view/2257
- Másquez, Á. & Rivasplata, F. (2022, 7 de julio). Álvaro Másquez y Francisco Rivasplata discuten sobre la implementación del Mecanismo Intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos [Entrevista]. *Ideeleradio*, No hay derecho. <https://www.youtube.com/watch?v=87LTPNZwS8w>
- Merino, R. & Quispe, C. (2021). ¿Héroes, víctimas o villanos? Defensores ambientales, minería y securitización de la Amazonía peruana. *Latin American Law Review*, 7, 101-121. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/lar/article/view/4705/4276>
- Ministerio del Ambiente. (2021a, 23 de julio). Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM. Por la cual se aprueba el Protocolo Sectorial para la protección de las personas Defensoras Ambientales. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037171/RM.%20134-2021-MINAM%20con%20anexo%20Protocolo%20Sectorial.pdf.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2021b, 8 de marzo). Resolución de Secretaría General N.º 028-2021-MINAM. Por la cual se crea la Unidad Funcional de Delitos Ambientales.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1722342/RSG.%20028-2021-MINAM.pdf.pdf?v=1615389611>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022, 16 de agosto). Resolución Ministerial N.º 0254-2022-JUS. Por el cual se aprueba el Plan Operativo Institucional (POI) Anual 2022 Modificado Versión 1 del Pliego 006 MINJUSDH. Diario Oficial *El Peruano*, 16764.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4OdIKmJGqNqAqEbS4IM32O>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021a, 11 de junio). Decreto Supremo N.º 009-2021-JUS. Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025. Diario Oficial *El Peruano*, 16061.

https://busquedas.elperuano.pe/download/full/CDXx7vwrqLL8xDgtFD_BIE

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021b, 22 de abril). Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS. Por el cual se crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Diario Oficial *El Peruano*, 15982.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/Dj05IYhlq4U9G413cScqE6>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021c). *Informe sobre personas defensoras de derechos humanos. Documento de diagnóstico y línea de Base del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA)*.

https://drive.google.com/drive/folders/1I9fsoUp6xAVt6Az7qDSYd2Tt3xY_BYI

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020, 01 de octubre). Resolución Ministerial N.º 0255-2020-JUS. Por el cual se aprueba el Registro sobre situaciones de riesgo

- de personas defensoras de derechos humanos. Diario Oficial *El Peruano*, 15662.
https://busquedas.elperuano.pe/download/full/8CPtCEAuKoa8148AV_-YjS
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019, 27 de abril). Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS. Por el cual se aprueba el Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos. Diario Oficial *El Peruano*, 14918.
<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5VbWRjF0qNs8RZtLsg6Oum>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018, 31 de enero). Decreto Supremo N° 002-2018-JUS. Por el cual se aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos. Diario Oficial *El Peruano*, 14389.
<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/A2HcbuBLq0F99ZqahDZ078>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2011, 8 de diciembre). Ley N.° 29809. Por la cual se expide la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/Ley-29809.pdf>
- Ministerio Público. (2021, 31 de marzo). Resolución de la Fiscalía de la Nación N.° 461-2021-MP-FN. Por la cual se conforma la Comisión encargada de proponer estrategias o mecanismo de trabajo que facilite el acceso a la justicia de las defensoras y defensores de derechos humanos
- Miranda, E. (2021, 25 de abril). Asesinatos y amenazas a líderes ambientales crecen en regiones amazónicas donde avanza el narcotráfico. *Convoca*.
<https://convoca.pe/agenda-propia/asesinatos-y-amenazas-lideres-ambientales-crecen-en-regiones-amazonicas-donde-avanza>
- Montanos, J. & Cámara, A. (2017). ¿Quién persigue a los defensores de los Derechos Humanos? *Tiempo de Paz*, 126, 34-41.

Naciones Unidas (NN. UU.). (2021, 19 de marzo). Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos, A/HRC/46/35. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/35-5/14/PDF/G2035514.pdf?OpenElement>

Naciones Unidas (NN. UU.). (2019, 18 de marzo). Resolución A/HRC/40/L.22/Rev.1. Por la cual se reconoce la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. <https://undocs.org/es/A/HRC/40/L.22>

Naciones Unidas (NN. UU.). (2016). *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-iaeg-sdgs-rev1-s.pdf>

Naciones Unidas (NN. UU.). (1999, 8 de marzo). Resolución N° 53/144. Por la cual se aprueba la Declaración sobre el Derecho de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente reconocidos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

Naciones Unidas (NN. UU.). (s/f, a). *Acercas de los defensores de los derechos humanos*. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>

Naciones Unidas (NN. UU.). (s/f, b). *La Carta Internacional de Derechos Humanos. Una historia breve, y los dos Pactos Internacionales*.

<https://www.ohchr.org/es/what-are-human-rights/international-bill-human-rights>

Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (2022, 14 de julio). *ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Production in the Andean Region*. [Comunicado de prensa]. <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2022/07/14/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-production-in-the-andean-region/>

Observatorio FOCUS de Políticas Públicas para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos. (2022, 17 de noviembre). *Perú. Estado: ley o decreto aprobado a nivel nacional*. <https://www.focus-obs.org/es/lugar/peru/>

OXFAM Perú. (2021). *Defensores y defensoras ambientales y del territorio: agenda para el nuevo gobierno* [Webinar]. https://www.youtube.com/watch?v=N_fE3aFHC8E

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201-246). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140507042402/eje3-8.pdf>

Rojas, M. (2020). *Características de la calidad de persona defensora de derechos humanos y su regulación en el ordenamiento jurídico peruano* [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Internacional Público, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Rosti, M. (2021). Difensori dell'ambiente, popoli indigeni e violenza organizzata nell'America Latina contemporanea. L'opportunità dell'Acuerdo de Escazú. *Cross*, 7(24), 6-40.

- Sánchez, K. (2019, 2 de diciembre). El camino hacia la titulación: pasos clave para avanzar. *SPDA*. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-el-camino-hacia-la-titulacion-pasos-clave-para-avanzar/>
- Santos, F. & Barclay, F. (2010). Bultos, selladores y gringos alados: percepciones indígenas de la violencia capitalista en la Amazonía peruana. *Antropológica*, 28(28), 21-52.
- Santos, G. (2021, 13 de septiembre). La violencia contra los indígenas se intensifica en la Amazonía. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/3017/la-violencia-contra-los-indigenas-crece-en-la-amazonia>
- Soto, R. (2022). Diálogo virtual sobre Protección a defensores ambientales [Webinar]. IRI Perú - Iniciativa Interreligiosa para los Bosques Tropicales. <https://www.facebook.com/IRIPERU/videos/843534316958178>
- Terto, U. (2018). *Protecting Human Rights Defenders in Latin America: A Legal and Socio-Political Analysis of Brazil*. Palgrave Macmillan.
- The Engine Room. (2016). Technology tools in human rights. <https://www.theengineroom.org/wp-content/uploads/2016/12/technology-tools-in-human-rights.pdf>
- Vera, E. (2021, 24 de noviembre). Amazonía: la ilegal entrega de tierras que arrinconó a comunidades nativas de Huánuco. *Convoca*. <https://convoca.pe/investigacion/amazonia-la-ilegal-entrega-de-tierras-que-arrinconaron-comunidades-nativas-de-huanuco>
- Von Hesse, M. (25 de abril de 2022). Erradicación de la hoja de coca se redujo 82% entre el 2015 y el 2020: ¿qué significa para el país? *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/erradicacion-de-la-hoja-de-coca-se->

redujo-82-entre-el-2015-y-el-2020-que-significa-para-el-pais-cultivo-
ilegal-de-coca-narcotrafico-noticia/



Anexos

- Video: [Prototipo del sistema de gestión de la información Defiendeme.pe](#)

