

Documento de Política 2024 - I I

RUTA A UNA AMAZONÍA PRÓSPERA Y SEGURA

PROPUESTA DE AGENDA PARA LOS DELITOS AMBIENTALES Y LA
EFECTIVA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES

Foto: Oliver Liao



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Norad

Documento de Política 2024 - I I

RUTA A UNA AMAZONÍA **PRÓSPERA Y SEGURA**

PROPUESTA DE AGENDA PARA LOS DELITOS AMBIENTALES Y LA
EFECTIVA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Documento de Política N.º I I. Agosto, 2024.

Proyecto Prevenir de USAID — Prevenir@prevenirperu.com

www.preveniramazonia.pe

INTRODUCCIÓN



Foto: Alfred Ruffner

La Amazonía cubre más del 60% del territorio nacional y es habitada por más de 3.5 millones de personas, incluyendo más de 50 grupos étnicos¹. Su diversidad natural cumple un rol fundamental en la provisión de recursos y servicios ambientales y, en general, es parte fundamental de nuestra identidad como nación.

Lamentablemente, cada año se pierden alrededor de 150,000 hectáreas de bosques como resultado de actividades humanas como la colonización desordenada, la agricultura migratoria y, particularmente, las actividades ilegales² que, según la Procuraduría Pública especializada en Delitos Ambientales aumentaron un 500%, entre 2009 y 2020.

- 1 El Perú, cuarto país con más bosques tropicales. (s. f.). Conservación de Bosques Para la Mitigación del Cambio Climático. <https://www.minam.gob.pe/programa-bosques/el-peru-cuarto-pais-con-mas-bosques-tropicales/>
- 2 Informe Defensorial N.º 151. (s. f.). Informes y Publicaciones - Defensoría del Pueblo - Plataforma del Estado Peruano, p. 10. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1056166-informe-defensorial-n-151>

Se estima que al menos, cerca del 37% de la madera producida en el Perú es de origen ilegal, entre el 22% y el 28% del oro producido en el Perú proviene de la minería ilegal o informal, el tráfico de vida silvestre es la cuarta actividad ilícita más lucrativa en el mundo y moviliza hasta USD 23,000 millones al año y entre el 2020 a febrero de 2024 un total de 25 personas defensoras fueron asesinadas en defensa de su territorio por actividades ilícitas. Estos delitos se vinculan estrechamente con el crimen organizado, incluyendo al narcotráfico, la trata de personas, corrupción, contrabando y el lavado de activos.

Entre 2019 y 2024 el proyecto Prevenir de USAID ha trabajado con el sector público, la sociedad civil y el sector privado para conservar la Amazonía y procurar el bienestar de sus habitantes, a través de la mejora de condiciones para la prevención y combate de los delitos ambientales de tala y minería ilegales y el tráfico de vida silvestre.

A fin de aportar al desarrollo sostenible de la Amazonía peruana, el Proyecto Prevenir de USAID ha propuesto una serie de prioridades –y recomendaciones– a ser atendidas como parte de la agenda crítica pendiente para enfrentar estos delitos ambientales. A continuación, se presenta una síntesis de estas.



PROPUESTA DE AGENDA Y ACCIONES PRIORITARIAS

I. GENERALES

a. Análisis de la arquitectura del Estado en materia de gestión ambiental y respuesta ante los delitos ambientales

Problema

El Estado peruano, desde el poder ejecutivo, cuenta con diversas entidades responsables de la gestión y protección del ambiente, los bosques y la biodiversidad. En 2008, se creó el MINAM como ente rector, no obstante, se aprecia limitada coordinación entre entidades e incluso duplicidad de funciones.

Acciones prioritarias

- Realizar un análisis técnico de la arquitectura institucional del poder ejecutivo en materia ambiental y de recursos naturales, con énfasis en la prevención y respuesta efectiva frente a los delitos ambientales, y formular propuestas de mejora.
- Debatir el análisis y propuestas de mejora formuladas, a efectos de recibir aportes de especialistas de las diversas entidades; así como otros actores involucrados.
- Formular y aprobar los ajustes normativo-institucionales que se requieran para fortalecer la acción del Estado en materia ambiental y de protección de los recursos naturales.

Responsables

PCM, MINAM, MIDAGRI, MINEM, entidades administrativas de fiscalización ambiental, gobiernos regionales, con el liderazgo de la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Reducción de Delitos Ambientales - CANDAM.

b. Fortalecimiento de la entidad rectora en la prevención de delitos ambientales

Problema

En marzo de 2021 se creó la Unidad Funcional de Delitos Ambientales - UNIDA, dependiente del Viceministerio de Gestión Ambiental del MINAM. Sobre esta base, el Poder Ejecutivo pudo redoblar esfuerzos para enfrentar los delitos ambientales, pero queda a pendiente fortalecer al MINAM en su capacidad rectora en esta materia.

Acciones prioritarias

- Fortalecer a la UNIDA (o la Unidad Orgánica que cumpla sus funciones) para asegurar el rol del MINAM frente a los delitos ambientales y la protección de personas defensoras ambientales; destinando presupuesto respectivo.
- Elaborar un Proyecto de Ley y aprobar la Ley que asigne de manera explícita funciones de prevención de los delitos ambientales y de situaciones de riesgo de las personas defensoras ambientales en coordinación con el MINJUSDH.
- Impulsar la aprobación de las normas en el Poder ejecutivo, en las que ha contribuido la UNIDA /MINAM especialmente la “Estrategia de Prevención y Reducción de Delitos Ambientales en la Amazonía 2022 – 2030” y el “Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”.

Responsable

MINAM y Congreso de la República.

c. Asignación presupuestaria orientada a resultados

Problema

Los delitos ambientales son una problemática transnacional³, ejecutada mayormente por grupos organizados que anualmente generan miles de millones de dólares, afecta el ambiente, priva a los gobiernos de recursos, promueve la corrupción, y expone a las poblaciones a violencia⁴. Sin embargo, el Estado no cuenta con una estrategia visible en la gestión presupuestal articulada y comprensiva para abordar los delitos ambientales.

Acciones prioritarias

- Diseño y aprobación de un Programa Presupuestal orientado a Resultados (PPoR) según se define en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, regulado por el Decreto Legislativo N.º 1440. Es decir, para “el logro de resultados sobre la población y su entorno, y tienen carácter multisectorial e intergubernamental”.

3 Environmental Crime- A Threat to our Future. (2008, 16 octubre). Issuu. <https://issuu.com/eia1984/docs/environmental-crime>

4 Elliott, L. (2012). Fighting Transnational Environmental Crime. Palgrave Macmillan.

- Sobre la base del análisis y la propuesta técnica de la Mancomunidad Regional Amazónica⁵ para el aprovechamiento y conservación de servicios ecosistémicos, el MEF tendría que proponer en el anteproyecto de la Ley del Presupuesto Público para el año 2025 una disposición para diseñar el PPOr respectivo. A su vez, el Congreso de la República debería aprobarlo.

Responsables

MEF, MINAM y Congreso de la República.

II. DELITO DE MINERÍA ILEGAL

a. La política de formalización minera artesanal y a pequeña escala -MAPE

Problema

El proceso de formalización⁶ se ha convertido en un formalismo legal y administrativo que no genera mejoras en la cadena de producción. Los mineros informales no perciben beneficios del proceso, por lo que mantienen malas prácticas -inclusive- impulsando actividades ilegales. El marco legal para la formalización minera lleva 21 años y nuevas propuestas legislativas pretenden extender el proceso y asegurar impunidad para las mafias.

Acciones prioritarias

- Aclarar y definir desde el Congreso de la República, sin posibilidad de ampliación, el proceso de formalización. La autorización de operación minera solo debiera ser obtenida por los mineros luego de aprobado su proceso de formalización.
- Interposición de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley que establece la ampliación del plazo de formalización, a fin de que el Tribunal Constitucional defina claramente qué implica un

5 La Mancomunidad Regional Amazónica, con la asistencia técnica del proyecto Prevenir de USAID, elaboró la propuesta técnica para la formulación de un PPOr para el aprovechamiento y conservación de los Servicios Ecosistémicos la cual fue alcanzada al Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

6 El marco normativo relacionado con la formalización de la minería artesanal en Perú ha experimentado cambios significativos. Desde la aprobación de la Ley N.º 27651 en 2002, se han promulgado diversas leyes que han extendido este proceso en varias ocasiones. Algunas normas podemos señalar que se modificó el Decreto Supremo N.º 010-2017-EM en 2017, simplificando los requisitos del Proceso de Formalización Minera Integral. Posteriormente, la Ley N.º 31007, promulgada en 2019, extendió el plazo para la inscripción de mineros informales en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) hasta diciembre de 2021 y durante el último tiempo la Ley N.º 31388, que extendió la vigencia del proceso de formalización minera integral hasta diciembre de 2024.

proceso de formalización y que este no puede ser eterno, menos por las implicancias que tiene en el medio ambiente y en la sociedad.

- Incidencia y presión desde la academia, gremios empresariales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación a fin de que el Congreso de la República no emita una nueva ampliación al proceso de formalización.

Responsables

Congreso de la República, poder ejecutivo, gobiernos regionales, sociedad civil y posteriormente el Tribunal Constitucional, Academia, gremios empresariales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

b. Las cadenas de suministro ilegal de oro en el Perú

Problema

En el Perú⁷, la MAPE es la principal fuente de emisión de mercurio, que produce graves daños al ambiente y la salud de las personas como, por ejemplo, la disminución de capacidad cognitiva en niños⁸. Este y otros insumos destinados a la minería ilegal, como el combustible y el cianuro se adquieren en el mercado ilegal.

Acciones prioritarias

- Aprobar la Ley para la reducción progresiva del uso de mercurio en la MAPE. Actualmente se cuenta con un pre-dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología recaído en el “Proyecto de Ley N.º 6906 que, con texto sustitutorio, propone la Ley que promueve la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala.
- Mejorar el marco jurídico para el control de insumos químicos a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, modificando el Decreto Legislativo N.º 1103 a fin de facultar infracciones y sanciones en caso de uso indebido de insumos químicos. Igualmente, establecer requisitos, vigencia y consecuencias relacionadas al registro, y a la obligación

7 MINAM fortalece acciones para reducir emisiones de mercurio del sector de minería de oro artesanal y de pequeña escala. (s. f.). Noticias - Ministerio del Ambiente - Plataforma del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/78043-minam-fortalece-acciones-para-reducir-emisiones-de-mercurio-del-sector-de-mineria-de-oro-artesanal-y-de-pequena-escala>

8 Centro de Innovación Científica Amazónica. Impactos ambientales previstos de la actividad minera aurífera ilegal en cuerpos de agua de Amazonía peruana. Documento de síntesis científica N.º 1; enero 2022, p. 11. 2022.03.14_-DSC-I_IMPACTOS-AMBIENTALES-PREVISTOS-ACTIVIDAD-MINERA-ILEGAL-EN-CUERPOS-DE-AGUA-DE-LA-AMAZONÍA-PERUANA.pdf (wfu.edu)

de informar operaciones e incidencias a la SUNAT. Para ello, se debe modificar el Decreto Supremo N.º 073-2014-EF, a fin de establecer infracciones relativas al incumplimiento⁹.

Responsable

Congreso de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, SUNAT.

c. Existencia de un mercado informal de compra - venta y alquiler de maquinaria de línea amarilla¹⁰

Problema

Los mineros ilegales e informales suelen alquilarle parte de su maquinaria a otros concesionarios, con el fin de evitar su incautación o destrucción en caso de interdicciones y operativos por parte del Estado. Esta maquinaria, muchas veces, proviene del contrabando y cuentan con talleres independientes y repuestos también de contrabando para su mantenimiento y reparación.

Acciones prioritarias

- Para enfrentar el mercado informal de compra - venta y alquiler de maquinaria de línea amarilla urge implementar un registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad, tal como lo establece el Decreto Legislativo N.º 1100 (Artículo 12)¹¹ y la Resolución N.º 091-2013-SUNARP-SN, que aprueba el Reglamento de inscripciones de bienes vinculados a la pequeña minería y minería artesanal no inmatriculados en el registro de bienes muebles.

Responsable

Superintendencia Nacional de Registro Públicos – SUNARP.

9 Luis, P. G. J. (2022, 1 octubre). Control y fiscalización de la SUNAT sobre los insumos químicos usados en la minería ilegal: caso Madre de Dios. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/3947?show=full>

10 Maquinaria línea amarilla es un sello característico que nos permite el reconocimiento rápido del tipo de máquina perfecto para trabajos de construcción de cualquier envergadura, desde la edificación de obras civiles y comerciales, hasta proyectos mineros de gran escala.

11 El Decreto Legislativo 1100 señala Artículo 12.- Obligaciones registrales

“12.1 Autorícese a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP, para la emisión de las disposiciones administrativas que permitan regular los bienes inscribibles y actos obligatorios en el registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad minera.

12.2 En caso el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanía y Guardacostas - DICAPI, de acuerdo con sus competencias, efectúen el decomiso de los bienes utilizados en las actividades de minería aurífera ilegal, se presumirá, salvo prueba en contrario, la responsabilidad administrativa y/o civil que corresponda de aquellas personas que figuren como propietarias del bien ante la SUNARP”.

d. Comercialización del oro

Problema

En los campamentos mineros informales e ilegales el oro se vende diariamente para mantener las operaciones. A su vez, los insumos usados se pagan con oro. De otro lado, para la venta final del mineral, hay acopiadores que “blanquean” el mineral, es decir ocultan su origen ilegal gracias a la falta de sistemas de control. Los mineros ilegales o informales sustentan las operaciones con documentos fraguados o falsos, incluso con redes de contrabando de oro internacional que contribuyen al lavado de activos. No existe un sistema efectivo de registro y control para la comercialización.

Acciones prioritarias

- Aprobar el proyecto de Decreto Supremo que establece disposiciones reglamentarias para el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro-RECPO y su Exposición de Motivos, pre publicada el 28 de junio del 2021, mediante Resolución Ministerial N° 190-2021-MINEM-DM.
- Es urgente reglamentar el REPCO y elaborar y aprobar un protocolo de comercialización del oro que establezca los requisitos a cumplir por los diferentes actores de la cadena de compra, a fin de acreditar la trazabilidad del oro, que a su vez permita que la labor de la SUNAT tenga predictibilidad.

Responsable

MINEM.

e. Interpretación del tipo penal de minería ilegal: Artículo N.º 307 - A del Código Penal peruano

Problema

El tipo penal de minería ilegal señala los verbos rectores “exploración, extracción, explotación u otro acto similar”, por lo que algunos especialistas vinculados a la defensa de mineros informales señalan que no contempla el transporte, o el beneficio. Esto no es exacto, pues cuando se habla de “actos similares” se incluiría el transporte o beneficio de minerales. Sin embargo, para fines prácticos en los procesos penales, es necesario señalar explícitamente en el ordenamiento peruano que el transporte de mineral es un delito.

Acciones prioritarias

- Una primera opción para la sanción penal del transporte del mineral proveniente de la minería ilegal es emitir un acuerdo plenario de la Corte Suprema estableciendo que el transporte de mineral debe considerarse dentro de los “actos similares” establecidos en el artículo N.º 307-A del código penal.

- Una segunda opción es aprobar una ley que modifique el artículo N.º 307- A del Código Penal y tipifique expresamente la conducta de transporte o beneficio de minerales.

Responsable

Poder Judicial, Congreso de la República.

f. Herramientas de fiscalización de MAPE en los gobiernos regionales y entidades de fiscalización ambiental -EFA regionales

Problema

No existen mecanismos ni capacidades en los gobiernos regionales para llevar control de los niveles de material removido y procesado. En la práctica, la producción podría superar los niveles legalmente establecidos para la MAPE y, por ende, tratarse de mediana minería, bajo competencia del gobierno nacional y de la fiscalización del OEFA. Por ello, se requiere que el OEFA avance en este proceso de acompañamiento e informe los resultados de la fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal de los gobiernos regionales.

Acciones prioritarias

- Acompañamiento del OEFA a las entidades fiscalizadoras regionales a fin de asegurar si las plantas de beneficio de mineral corresponden a la MAPE e identificación de aquellas que deberían pasar al control del gobierno central por las características de la actividad.

Responsable

OEFA



Foto: Leslie Searles

III. TALA ILEGAL

a. Reciente modificatoria de la Ley Forestal que aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal

Problema

La modificatoria de la Ley Forestal¹² crea “áreas de exclusión para fines agropecuarios” que serían exceptuadas de realizar su clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, así como de los requisitos del cambio de uso de la tierra (exigidos en el artículo 38 de la Ley Forestal). Con ello, podría generarse un mecanismo de impunidad para instalar actividades agropecuarias o agroindustriales, beneficiando a actores que incumplan los requisitos exigidos en la Ley Forestal; debilitando la gestión ambiental y promoviendo la deforestación.

Acciones prioritarias

- Resolver a la brevedad las acciones de inconstitucionalidad interpuestas.
- Analizar la derogatoria de la Ley N.º 31973.
- Promover el debate e incidencia en distintos espacios (opinión pública, medios de comunicación, Congreso de la República, Tribunal Constitucional) para evaluar los impactos de la Ley N.º 31973 (que modificó la Ley N.º 29763), en la conservación de los bosques y la protección de sus habitantes.

Responsables

Tribunal Constitucional, Congreso de la República, academia, medios de comunicación, gremios y organizaciones de la sociedad civil.

b. Proyecto de Ley que modifica control sobre especies CITES

Problema

En febrero de 2024, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley N.º 7085 que busca simplificar el proceso de exportaciones forestales, centrándose en la reducción de requisitos para las inspecciones oculares del SERFOR y el OSINFOR. El objetivo sería agilizar la autorización para el aprovechamiento de especies forestales que según la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES no están necesariamente amenazadas de extinción, pero que podrían llegar a estarlo, a menos que se controle estrictamente su comercio.

12 Ley N.º 31973- Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, promulgada el 11 de enero de 2024.

Acciones prioritarias

- Incidencia para la no aprobación del Proyecto de Ley N.º 7085 y en caso de ser aprobada por el Congreso de la República, para la observación desde el Poder Ejecutivo.
- Interposición de una acción de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Ley N.º 7085 en caso de ser aprobado. Para ello considerar que la CITES versa explícitamente sobre derechos humanos al ser la protección de especies en peligro de extinción parte del ya reconocido derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible.



Foto: Michele León

Responsables

Sociedad civil, Poder Ejecutivo: MIDAGRI/SERFOR y PCM/OSINFOR y gobiernos regionales.

c. Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre -SNIFFS

Problema

Los módulos del SNIFFS (control, inventarios, monitoreo de patrimonio y cobertura forestales, competitividad y gestión del conocimiento) contienen información sobre los procesos operativos del sector forestal y de fauna silvestre que no están interconectados entre sí. Así, no facilitan una gestión integral y de utilidad para los servidores públicos en el diseño y aprobación de políticas públicas y medidas correctivas.

Acciones prioritarias

- Implementar la interconexión de los 6 módulos del SNIFFS a fin de que sean interoperables.

Responsables

MIDAGRI/ SERFOR.

IV. TRÁFICO ILÍCITO DE FAUNA SILVESTRE

a. Categorías de amenaza de las especies de fauna silvestre

Problema

La última actualización de las categorías de amenaza de especies de fauna silvestre en Perú, conocida como el Libro rojo, se realizó en 2014. Transcurridos 10 años es necesaria una nueva actualización con base en la información científica más reciente. El Libro rojo proporciona datos sobre el estado de los hábitats, amenazas y medidas necesarias para la conservación de fauna silvestre, que apoya la toma de decisiones informadas, por ejemplo, para reconsiderar su aprovechamiento o proteger especies objetivo del creciente tráfico ilícito.

Acciones prioritarias

- Culminar y aprobar la lista de clasificación y categorización de las especies amenazadas de fauna silvestre legalmente protegidas con el respectivo Decreto Supremo.
- Difundir la lista de clasificación y categorización de las especies amenazadas de forma amplia y profundizar en su conocimiento por parte de los funcionarios responsables del control y protección de la fauna silvestre.

Responsables

SERFOR, MIDAGRI.

b. Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre -SNIFFS

Problema

El tráfico ilícito de fauna silvestre degrada nuestra biodiversidad, genera riesgos para la salud e implica sufrimiento y muerte para una gran cantidad de animales silvestres. Para enfrentarlo se requiere un sistema de trazabilidad eficiente y adecuado. Si bien existe el aplicativo del SNIFFS, este no permite el seguimiento a las guías de remisión o transporte en tiempo real. Aunque el SERFOR tiene el encargo y competencia para implementar dicho sistema de trazabilidad y por tanto, está a cargo del SNIFFS, el submódulo de control de fauna silvestre se encuentra en desarrollo y no está operativo.

Acciones prioritarias

- Terminar de desarrollar e incorporar al SNIFFS el submódulo de fauna silvestre, teniendo como foco la generación de una herramienta de registro y verificación de los individuos que poseen títulos habilitantes dentro de este sector, así como de las guías de transporte y remisión respectivas.

Responsable

SERFOR.

V. PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES

a. Protocolo sectorial del Ministerio del Interior para la protección de personas defensoras de derechos humanos

Problema

El Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos (en adelante, el “Mecanismo”)¹³, contiene la obligación de distintas entidades para elaborar mecanismos legales propios para atención de situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos. El MINAM, MINCU y MIMP¹⁴ han aprobado sus protocolos, pero la normativa sectorial más relevante para otorgar medidas urgentes de protección desde la Policía Nacional, aún no ha sido promulgada por MININTER¹⁵, el cual señala que respondería a limitaciones presupuestales y logísticas.

Acciones prioritarias

- Incidencia con la sociedad civil, actores políticos y organismos internacionales, a fin de colocar en la agenda pública, principalmente del MININTER, la asignación de presupuesto, personal y responsabilidades para la atención a personas defensoras en riesgo, así como la elaboración y aprobación de lineamientos para la implementación de medidas de protección a cargo de la Policía Nacional del Perú.
- En tanto se aprueben los instrumentos normativos, asegurar que las unidades de la Policía Nacional que tomen conocimiento de situaciones de riesgo a personas defensoras ambientales adopten medidas urgentes para prevenir amenazas o agresiones contra ellas, con enfoques de interculturalidad y de género.

Responsables

Organizaciones de la sociedad civil, programas de cooperación internacional y MININTER, Policía Nacional del Perú.

13 Creado por el Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, publicado el 22 de abril de 2021.

14 Aprobados por Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM, Resolución Ministerial N.º 134-2022-DM/MC, y Resolución Ministerial N.º 223-2023-MIMP respectivamente.

15 Conforme el Decreto Supremo N.º 2-2022-JUS, se trata de Lineamientos de Actuación para la implementación de las medidas de protección o medidas urgentes de protección que son otorgadas mediante Resolución Viceministerial del MINJUSDH, y que estarán a cargo de la Policía Nacional del Perú.

b. Ley de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Fortalecimiento de las competencias de la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos del MINJUSDH

Problema

El Decreto Supremo que crea el Mecanismo designa a la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos del MINJUSDH (en adelante, la “Dirección”), como la entidad encargada de su implementación y gestión. A pesar de su importancia, la Dirección enfrenta limitaciones presupuestales y de personal. Además, por asociarse a un decreto supremo y no a una ley, la Dirección no puede ser denominada como “entidad rectora”, lo que no le permite asignar partidas presupuestales a otras entidades vinculadas, dificultando la articulación intersectorial e intergubernamental en los territorios.

Acciones prioritarias

- Incidir en el pronto debate y aprobación de una Ley de Personas Defensoras de Derechos Humanos, que incorpore los aprendizajes de estos años e incluir como integrantes del Mecanismo a organismos constitucionales, como el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y los gobiernos regionales; asimismo definir las responsabilidades de cada entidad bajo la rectoría del MINJUDH.

Responsables

Organizaciones de la Sociedad Civil (incluidas las organizaciones indígenas) y Congreso de la República.

c. Procedimiento de Alerta Temprana e informalidad en las medidas adoptadas

Problema

El Procedimiento de Alerta Temprana - PAT, la vía para activar el Mecanismo presenta plazos que no responden a la urgencia que enfrentan las personas defensoras (15 días hábiles para atender casos graves y 30 para procesos ordinarios). Además, obliga a la entidad a publicar un informe, generando más demoras. A ello, se suma la falta de recursos del MINJUSDH, lo que resulta en plazos legales incumplidos. Como alternativa, la Dirección del MINJUSDH, utiliza la figura del “monitoreo permanente” para atender situaciones de riesgo, pero bajo esta, las medidas adoptadas quedan fuera de procedimientos formales, dificultado su seguimiento.

Acciones prioritarias

- Elaborar y aprobar la modificación del Decreto Supremo que aprueba el mecanismo, de modo que se adecúe el procedimiento de alerta temprana, a la necesidad de adoptar medidas urgentes de protección ante situaciones de riesgo que se reporten, sin descuidar la necesidad de registro de la situación de riesgo y medidas adoptadas.

Responsable

MINJUSDH (Dirección de Políticas y Gestión de Derechos Humanos).

d. Mesas regionales de protección y gobiernos regionales

Problema

Se han instalado siete mesas regionales para la protección intersectorial de personas defensoras de derechos humanos. Aunque sus ordenanzas de creación indican que la presidencia de dichas mesas recae conjuntamente en la respectiva gobernación regional y el MINJUSDH, en la práctica, la coordinación ha sido asumida principalmente por la Dirección del MINJUSDH. El limitado liderazgo de los gobiernos regionales impide el seguimiento de acuerdos o compromisos adoptados en las sesiones intersectoriales, particularmente, considerando que la Dirección del MINJUSDH no tiene presencia regional permanente, debido a limitaciones presupuestales.

Acciones prioritarias

- Reforzar a la Dirección del MINJUSDH para implementar programas de capacitación a los gobiernos regionales para la convocatoria y dirección de las mesas, así como para la ejecución y acompañamiento de sus acuerdos institucionales. Al mismo tiempo, asegurar que la iniciativa de la Ley de Personas Defensoras establezca la obligación legal de los gobiernos regionales de hacerse cargo de la secretaría técnica de la respectiva mesa regional, manteniendo la copresidencia con el MINJUSDH.

Responsables

MINJUSDH y gobiernos regionales.

e. Asistencia legal y humanitaria a las personas defensoras ambientales en situación de riesgo

Problema

Pese a la obligación del Estado de proteger a las personas defensoras ambientales, sus procedimientos no facilitan medidas distintas al traslado en situaciones de amenazas actuales. Los costos de visitas de alerta a autoridades, subsistencia de familiares cuando la persona defensora deja de generar ingresos, o el apoyo a medidas de autoprotección o de protección comunitaria, no están cubiertos por la Dirección o alguna otra entidad integrante del Mecanismo. Estos, son asumidos por organizaciones de la sociedad civil, muchas veces canalizando la cooperación internacional, lo cual no es sostenible.

Propuesta

- Proponer un programa presupuestal institucional a cargo del MINJUSDH que cubra atenciones como las descritas, previa verificación de la situación de riesgo y la correspondiente estimación de las medidas necesarias para afrontarla.
- Incluir en el PPoR para el aprovechamiento y conservación de los Servicios Ecosistémicos (descrito en el numeral I. b) la protección de las personas defensoras.



Responsables

MINJUSDH, MEF, MINAM y Congreso de la República.

f. Información y conocimiento para la capacitación permanente y la toma de decisiones públicas

Problema

Existe una limitada generación de conocimiento (estudios, análisis) sobre las personas defensoras que contribuya a la toma de decisiones públicas informadas por parte de los distintos actores institucionales o sociales, y al fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos del sistema de justicia en esta materia. Aunque existe una plataforma informática de registro de situaciones de riesgo a cargo del MINJUSDH, desde el Ejecutivo no existen los suficientes estudios sobre la situación actual ni la efectividad del Mecanismo.

Propuesta

- Cumplir con la obligación de elaborar informes periódicos – anuales o bianuales – sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, con énfasis en los derechos humanos ambientales, distinguiendo las situaciones de las mujeres defensoras.
- Generar un temario modelo que, con información y reflexiones actualizadas, sea fuente para programas de formación o acciones de sensibilización respecto de las personas defensoras ambientales y su impacto en la defensa de la biodiversidad frente a los agentes de economías ilícitas.

Responsables

MINJUSDH, MINAM y MIMP y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática.

g. Alianzas estratégicas con los actores relevantes en la defensa de los derechos de las personas defensoras ambientales desde un enfoque territorial

Problema

Las acciones de las entidades públicas y privadas para la prevención de los ataques o amenazas contra personas defensoras de derechos humanos son reactivas, desarticuladas y sin un enfoque territorial que identifique los patrones culturales de las personas amenazadas o víctimas. Asimismo, las estrategias utilizadas por el Estado, muchas veces, no consideran las prácticas de protección comunitaria desarrolladas por las organizaciones indígenas y territoriales.

Propuestas de acciones prioritarias

- Generar alianzas multinivel para la efectiva protección de las personas defensoras considerando las particularidades de cada territorio y con un enfoque intercultural.
- Continuar con el proceso de construcción de redes regionales de protección en los departamentos con mayor incidencia de amenazas o ataques a personas defensoras ambientales que, a su vez, incidan estratégicamente en las entidades del Estado con competencias al respecto, pero principalmente a nivel preventivo, en los niveles nacional y regional de gobierno.

Responsables

Gobierno regional, gobierno local, sectores con responsabilidad en el mecanismo, organismos constitucionales y organizaciones de la sociedad civil (CNDDHH) e indígenas como como ORPIO y ORAU.



Foto: CINCIA



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Norad

