



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**BARRERAS DE ACCESO Y PERMANENCIA DE LOS SERVICIOS DE
PROTECCIÓN ESTATAL A FAVOR DE DEFENSORES AMBIENTALES**

**Trabajo de Investigación
presentado para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por
Diego Alonso Padilla Huaman**

Asesor: Alexandra Ames
[0000-0003-1105-5245](tel:0000-0003-1105-5245)

Lima, noviembre, 2024

Anexo III. Reporte de Evaluación Antiplagio



A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado "BARRERAS DE ACCESO Y PERMANENCIA DE LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN ESTATAL A FAVOR DE DEFENSORES AMBIENTALES" presentado por don Diego Alonso Padilla Huamán con DNI 45804052, para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública, fue sometido al análisis del sistema antiplagio turnitin el 9 de mayo de 2025 dando el siguiente resultado:

The screenshot shows the Turnitin interface for a document titled "BARRERAS DE ACCESO Y PERMANENCIA DE LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN ESTATAL A FAVOR DE DEFENSORES AMBIENTALES". The document is submitted by Diego Alonso Padilla Huamán. The similarity score is 15%. The following table lists the sources identified by the system:

Rank	Source	Similarity
1	odp.unep.gov.pe Fuente de Internet	3 %
2	dar.org.pe Fuente de Internet	1 %
3	el-lanzador-olimpico-simbol... Fuente de Internet	1 %
4	tdl-bandie.net Fuente de Internet	1 %
5	Entregado a Persepolis... Trabajo del estudiante	1 %
6	oi-filos-cng+2 prod a3... Fuente de Internet	<1 %

9 de mayo de 2025

Juan Carlos Ubillús Ramírez
Jefe Académico

AGRADECIMIENTOS

A Eduardo Padilla, Elvira Huaman y Alvaro Padilla, todos profesores de instituciones públicas, por sostenerme en la decisión de estudiar gestión pública.

A Lucía Sato y Tamara Lasheras, con quien empecé mi camino en la comprensión de los desafíos de las defensoras ambientales.

A todas las personas entrevistadas que, desde el anonimato, compartieron sus experiencias y testimonios para enriquecer este trabajo, mi más profundo agradecimiento por su confianza y valentía.

A quienes decidieron hacer pública su participación con sus testimonios en este trabajo:

- Haydeé Cerrón, defensora ambiental de lomas desde PAFLA en Lima,
- Lucila Pautrat, defensora ambiental de bosques desde la ONG Kené
- Edivar Chávez, defensor ambiental de Chaparrí en Lambayeque,
- Francisco Rivasplata, abogado y especialista,
- Hugo Huerta, Coronel PNP Secretario de la Región Policial Ucayali,
- Mariano Castro, ex Viceministro de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente.

Gracias por abrir sus historias y ofrecer perspectivas valiosas sobre un tema tan delicado y necesario. Este trabajo busca honrar sus esfuerzos y contribuir a la mejora de los servicios que protegen a quienes defienden nuestro medio ambiente y derechos.

A todos, mi reconocimiento y compromiso por seguir visibilizando las realidades que enfrentan día a día.

A Alexandra Ames, por acompañarme en la rigurosidad de este trabajo.

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es analizar las barreras que dificultan el acceso y la permanencia en los servicios de protección estatal para defensores ambientales en el Perú, quienes enfrentan amenazas debido a su labor en la defensa del ambiente y los derechos humanos. La metodología empleada incluyó un enfoque exploratorio-descriptivo basado en análisis documental, entrevistas semiestructuradas y el diseño de una cadena de valor. Los datos recopilados evidenciaron barreras críticas como la ausencia del Estado en regiones vulnerables, la falta de coordinación interinstitucional y obstáculos administrativos y culturales que limitan la efectividad de los servicios de protección. Estos servicios, además, son reactivos e insuficientes para atender las necesidades de los defensores. Como respuesta, se propuso una cadena de valor para fortalecer dichos servicios, con énfasis en la prevención, la coordinación y un enfoque adaptado a las necesidades específicas de los defensores. La investigación concluye que superar estas barreras requiere una mejora integral en la gestión de los servicios de protección estatal, incluyendo mayor coordinación, recursos adecuados y una estrategia preventiva, para garantizar la seguridad de los defensores ambientales, quienes desempeñan un rol esencial en la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental en el Perú.

ABSTRACT

This research aims to analyze the barriers hindering access to and permanence in state protection services for environmental defenders in Peru, who face threats due to their work protecting the environment and human rights. The methodology used an exploratory-descriptive approach, including documentary analysis, semi-structured interviews, and the design of a value chain. The findings reveal critical barriers such as the absence of the State in vulnerable regions, lack of interinstitutional coordination, and administrative and cultural challenges that limit the effectiveness of protection services. Furthermore, these services are reactive and insufficient to address defenders' needs. To address this, a value chain was proposed to enhance protection services, focusing on prevention, coordination, and a tailored approach to defenders' needs. The study concludes that overcoming these barriers requires comprehensive improvements in state protection services, including enhanced coordination, sufficient resources, and a preventive strategy to ensure the safety of environmental defenders, who play a vital role in upholding human rights and ensuring environmental sustainability in Peru.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación aborda las barreras que limitan el acceso y la permanencia en los servicios de protección estatal dirigidos a defensores ambientales en el Perú, quienes enfrentan amenazas y violencia debido a su labor en la defensa del ambiente y los derechos humanos. El estudio tiene como objetivo contribuir a la gestión eficiente de estos servicios, identificando y analizando las limitaciones estructurales y operativas que impiden garantizar una protección efectiva.

La metodología utilizada incluyó un enfoque exploratorio-descriptivo, combinando análisis documental, entrevistas semiestructuradas y diseño de una cadena de valor. Se recopilaron datos de normativas, reportes oficiales y publicaciones académicas, complementados con testimonios de gestores públicos, especialistas y defensores ambientales. Las entrevistas permitieron identificar las principales barreras administrativas, culturales, lingüísticas y territoriales, mientras que el diseño de la cadena de valor se realizó bajo los principios de la Política Nacional de Modernización del Estado.

Los resultados revelaron que, aunque existen mecanismos de protección, estos son insuficientes y reactivos, con limitaciones significativas en su implementación. Las barreras identificadas incluyen la ausencia del Estado en regiones críticas, deficiencias en la coordinación interinstitucional, y obstáculos administrativos que dificultan el acceso de los defensores a medidas de protección. También se evidenció una falta de recursos y capacitación para las autoridades responsables, agravada por vacíos normativos que limitan la cobertura y efectividad de las medidas.

Como propuesta, se diseñó una cadena de valor orientada a fortalecer los servicios de protección estatal, priorizando la prevención, la coordinación interinstitucional y el enfoque diferenciado hacia las necesidades de los defensores ambientales. Esta herramienta busca garantizar la seguridad de los defensores, mejorar la implementación de los servicios y alinear las acciones del Estado con compromisos internacionales como el Acuerdo de Escazú.

La investigación concluye que superar estas barreras es crucial para proteger a los defensores ambientales, quienes son esenciales para la sostenibilidad y la defensa de los derechos humanos en el Perú. Las recomendaciones incluyen fortalecer la presencia estatal en zonas vulnerables, mejorar los protocolos de respuesta y asignar recursos adecuados para la implementación efectiva de los servicios de protección.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	2
RESUMEN	4
ABSTRACT.....	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	5
ÍNDICE DE TABLAS	9
ÍNDICE DE FIGURAS.....	10
ÍNDICE DE ANEXOS.....	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.1. Descripción de la realidad problemática.....	14
1.2. Formulación del problema	22
1.2.1. Problema general	22
1.2.2. Problemas específicos.....	22
1.3. Objetivos de la investigación	23
1.3.1. Objetivo general.....	23
1.3.2. Objetivos específicos	23
1.4. Modelo conceptual.....	23
1.5. Justificación de la investigación	25
1.6. Metodología	26
1.6.1. Análisis documental.....	26
1.6.2. Entrevistas semiestructuradas	26
1.6.3. Diseño de cadena de valor	27
1.7. Limitaciones.....	27
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	29
2.1. Definición de “defensores ambientales”	29
2.1.1. Definición desde el marco internacional.....	29

2.1.2.	Definición desde el marco nacional	32
2.1.3.	Perfil de defensores ambientales.....	34
2.1.4.	Importancia de los defensores ambientales.....	35
2.2.	Situación y amenazas de defensores ambientales	36
2.2.1.	A nivel internacional	36
2.2.2.	A nivel nacional	39
2.3.	Mecanismos de protección para personas defensoras ambientales.....	41
2.4.	Protocolos para la activación de medidas de protección	46
2.5.	Cadena de valor en la gestión de las medidas de protección	47
CAPÍTULO III.RESULTADOS Y ANÁLISIS		49
3.1.	Análisis de la población beneficiaria de los servicios de protección.....	49
3.2.	Análisis del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos	51
3.3.	Brechas de gestión de las medidas de protección a defensores ambientales	56
3.3.1.	Brecha de cobertura según tipos de amenazas	56
3.3.2.	Programas presupuestales y medidas de protección	58
3.3.3.	Alineamiento estratégico de los mecanismos de protección.....	61
3.3.4.	Índice de las condiciones para la gestión de los mecanismos de protección ..	64
3.4.	Barreras de acceso y permanencia a medidas de protección	68
3.4.1.	Factores que influyen en el acceso a las medidas de protección	69
3.4.2.	Comparación entre defensores ambientales que accedieron al Mecanismo Intersectorial y quiénes no	74
3.4.3.	Factores que influyen en la permanencia de defensores en las medidas de protección.....	79
CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE UNA CADENA DE VALOR DE LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES		83
4.1.	Cadena de valor.....	83
4.1.1.	Insumos	85

4.1.2.	Actividades y procesos	87
4.2.	Valor público de los servicios de protección a personas defensoras ambientales	92
4.2.1.	Protección integral y preventiva	92
4.2.2.	Reconocimiento y legitimidad de los defensores.....	93
4.2.3.	Resultados sostenibles y medibles	93
4.3.	Actores clave en la cadena de valor	93
4.3.1.	Actores principales (directos)	94
4.3.2.	Actores de soporte (indirectos)	95
4.3.3.	Actores beneficiarios	97
4.4.	Alineamiento a los principios de modernización del Estado	98
4.4.1.	Transparencia y rendición de cuentas	98
4.4.2.	Eficiencia y eficacia	98
4.4.3.	Innovación y uso de tecnologías	99
4.4.4.	Inclusión y enfoque intercultural	99
4.4.5.	Orientación a resultados.....	99
4.5.	Viabilidad de la propuesta.....	99
4.5.1.	Viabilidad Normativa.....	100
4.5.2.	Viabilidad Política.....	100
4.5.3.	Viabilidad Económica.....	101
4.6.	Liderazgo de la cadena de valor.....	101
4.6.1.	Rol del MINJUSDH como líder	102
	CONCLUSIONES	105
	RECOMENDACIONES.....	108
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	110
	ANEXOS	115

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Diseño muestral para el desarrollo de entrevistas semiestructuradas	27
Tabla 4. Personas defensoras ambientales asesinadas en el año 2023 por país	36
Tabla 5. Principales amenazas y ataques que sufren las personas defensoras de derechos humanos	37
Tabla 6. Personas defensoras ambientales asesinadas en el año 2023 según tipo de industria	38
Tabla 5 Perfiles de los defensores ambientales, roles y grados de amenaza.....	49
Tabla 6 Aportes de las personas defensoras ambientales a la sociedad y ecosistemas	50
Tabla 7. Etapas para activar el Mecanismo Intersectorial del MINJUSDH	51
Tabla 8. Protocolos y normas vigentes para la implementación de medidas de protección	54
Tabla 9. Frecuencia de factores identificados que influyen en el acceso a medidas de protección según perfiles de entrevistados	73
Tabla 10. Frecuencia de factores identificados que influyen en el acceso a medidas de protección según perfiles de entrevistados	77
Tabla 11. Frecuencia de factores identificados que influyen en la permanencia de medidas de protección según perfiles de entrevistados	81
Tabla 12. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0030 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades).....	141
Tabla 13. PIM y ejecución presupuestaria de los 2 niveles de gobierno para el PP 0139 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades).....	144
Tabla 14. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 1002 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades).....	165
Tabla 15. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0062 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades).....	174
Tabla 16. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0130 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades).....	182
Tabla 17. PIM y ejecución presupuestaria de los 2 niveles de gobierno para el PP 0057 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades).....	194
Tabla 18. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0144 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades).....	196

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Modelo Conceptual	25
Figura 2. Flujograma para la activación del Mecanismo Intersectorial.....	53
Figura 3. Propuesta de cadena de valor para la gestión pública de servicios de protección a defensores ambientales	85

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Perfiles de defensores ambientales.....	116
Anexo 2. Instrumentos de recojo de información.....	121
Anexo 3. Matriz del diseño metodológico.....	128
Anexo 4. Análisis de instrumentos sectoriales para la gestión de medidas de protección.....	131
Anexo 5. Recomendaciones administrativas para la mejora del Mecanismo Intersectorial..	217

INTRODUCCIÓN

La protección de los defensores ambientales en el Perú enfrenta grandes desafíos debido a las amenazas, violencia y criminalización que sufren en el ejercicio de su labor. Estos defensores desempeñan un rol crucial en la conservación de los ecosistemas y la defensa de derechos humanos fundamentales, pero las barreras para acceder y permanecer en los servicios de protección estatal limitan su seguridad y efectividad. En este contexto, la presente investigación aborda las barreras administrativas, culturales, lingüísticas y territoriales que dificultan el acceso a dichos servicios, con el propósito de proponer mejoras para garantizar la seguridad de los defensores ambientales.

La estrategia de investigación combinó un enfoque exploratorio-descriptivo con análisis documental, entrevistas semiestructuradas y el diseño de una cadena de valor. Este enfoque permitió identificar y analizar las deficiencias en los mecanismos de protección existentes, así como proponer soluciones orientadas a superar las barreras identificadas. Los antecedentes normativos, como el Acuerdo de Escazú y la normativa nacional, fueron tomados como referencia para contextualizar la problemática y los objetivos del trabajo.

Los objetivos del estudio incluyen identificar los servicios de protección existentes, analizar las barreras de acceso y permanencia, y diseñar una propuesta de fortalecimiento de estos servicios. La investigación se justifica por la urgente necesidad de proteger a los defensores ambientales frente a las amenazas crecientes y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Perú. Su alcance se centra en el análisis de casos específicos y recomendaciones aplicables a la gestión pública.

El documento está estructurado en cinco capítulos. El primero detalla el problema, los objetivos y la metodología. El segundo desarrolla el marco teórico y normativo sobre defensores ambientales. El tercero presenta los hallazgos sobre las barreras de acceso y permanencia. El cuarto propone una cadena de valor para fortalecer los servicios de protección, y el quinto concluye con recomendaciones. La hipótesis central plantea que superar las barreras identificadas mediante una gestión pública eficiente permitirá garantizar la seguridad de los defensores y mejorar su impacto.

Este trabajo aporta al campo de la gestión pública al ofrecer recomendaciones prácticas para fortalecer los servicios de protección estatal, promoviendo un entorno más seguro y sostenible para los defensores ambientales y las comunidades que representan. Su impacto radica en su

contribución a la gobernanza ambiental y la protección de derechos humanos en contextos de alta vulnerabilidad.

CAPÍTULO I. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Descripción de la realidad problemática

Avance de las economías ilícitas en los ecosistemas peruanos

Las economías ilícitas operan fuera del marco legal y regulatorio, lo que les permite expandirse rápidamente y con poca supervisión. Estas actividades no solo resultan en la destrucción de vastas áreas de bosques y otras formas de vida silvestre, sino que también incrementan la contaminación de ríos y suelos, afectando directamente a las comunidades que dependen de estos recursos para su subsistencia (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2022). La minería ilegal, por ejemplo, es responsable de la deforestación de más de 90,000 hectáreas en la Amazonía peruana, contribuyendo a la pérdida de biodiversidad y a la alteración de los ciclos hidrológicos (Defensoría del Pueblo, 2020).

La tala ilegal también ha mostrado un crecimiento significativo en las últimas décadas, impulsada por la demanda internacional de madera exótica y la falta de control estatal efectivo. Este tipo de actividad no solo afecta la cobertura forestal, sino que también tiene un impacto directo en la vida de las comunidades indígenas y rurales que dependen de los bosques para su supervivencia cultural y económica (Defensoría del Pueblo, 2021).

Las cifras relacionadas con la deforestación en el Perú son alarmantes. En 2019, el país perdió más de 162,000 hectáreas de bosques, y una gran parte de esta pérdida está directamente relacionada con actividades ilegales (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2022). Este patrón de degradación ambiental tiene un impacto a largo plazo, afectando la capacidad del ecosistema para recuperarse y proporcionar servicios esenciales como la regulación del clima y la purificación del agua.

Además, la falta de regulación y supervisión facilita la expansión de estas economías ilícitas, creando un ciclo de degradación que es difícil de romper. A medida que las áreas boscosas son destruidas, las comunidades locales pierden acceso a recursos vitales, lo que las hace aún más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y a la pérdida de biodiversidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

Vulneración de derechos humanos en comunidades afectadas por economías ilícitas

La degradación de los ecosistemas no solo tiene implicancias ambientales, sino que también se traduce en una vulneración directa de los derechos humanos de las comunidades que habitan en estos territorios. Las economías ilícitas, como la minería ilegal y la tala indiscriminada, como se ha indicado, ejercen una gran presión sobre estas poblaciones, especialmente sobre las comunidades indígenas y campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y desarrollo cultural.

Estas comunidades, históricamente desatendidas por el Estado, se ven doblemente afectadas por la invasión de actores ilegales en sus territorios. La minería ilegal, por ejemplo, no solo destruye los bosques y contamina los ríos, sino que también desplaza a las poblaciones locales, que ven sus medios de vida amenazados y sus derechos territoriales afectados, agravando la situación de titularidad de tierras que ya presenta desafíos respecto a la usurpación de territorios ancestrales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

El impacto sobre los derechos humanos en estas comunidades es profundo y diverso. Por ejemplo, la contaminación de fuentes de agua por mercurio, derivado de la minería ilegal, ha llevado a problemas graves de salud, como envenenamiento y malformaciones congénitas en zonas como Madre de Dios (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2022; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011). Además, la destrucción de los bosques significa la pérdida de plantas medicinales y alimentos tradicionales, lo que a su vez erosiona la seguridad alimentaria y la identidad cultural de estas comunidades (Defensoría del Pueblo, 2021)

Del mismo modo, la tala ilegal no solo destruye los ecosistemas, sino que también genera conflictos internos y violencia dentro de las comunidades, donde algunos miembros son cooptados por intereses externos para facilitar la explotación ilegal de recursos. Este escenario ha generado divisiones y debilitado la cohesión social, aumentando la vulnerabilidad de las comunidades frente a estas actividades destructivas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

El Estado, aunque consciente de estas vulneraciones, ha mostrado una ausencia notable en la protección de los derechos de estas comunidades. Esta inacción no solo perpetúa la

vulnerabilidad de las poblaciones afectadas, sino que también envía un mensaje de impunidad a los perpetradores de estas actividades ilegales, exacerbando la crisis de derechos humanos en las áreas rurales y selváticas del Perú (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011; Naciones Unidas, 2023).

Ausencia del estado en la protección de derechos humanos en territorios vulnerables

La falta de respuesta estatal ante la vulneración de derechos humanos en territorios afectados por economías ilícitas ha sido una constante que agrava la situación de las comunidades locales. A pesar de las obligaciones internacionales que ha asumido el Perú, como las estipuladas en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1999), la presencia estatal en muchas regiones vulnerables es escasa o inexistente, permitiendo que actores ilegales operen con impunidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

Esta ausencia del Estado se manifiesta en varios niveles. En primer lugar, la falta de infraestructura y presencia institucional en áreas rurales y amazónicas crea un vacío de autoridad que es rápidamente llenado por actores ilegales. Las comunidades no solo quedan desprotegidas ante la explotación de sus recursos, sino que también pierden la posibilidad de acceder a servicios básicos de salud, educación y seguridad (Ministerio del Ambiente & Hivos, n.d.).

En segundo lugar, la ineficacia de los mecanismos de titulación de tierras agrava la situación, pues muchas comunidades indígenas no tienen títulos formales sobre sus territorios ancestrales. Esta falta de reconocimiento legal facilita la invasión de tierras por parte de mineros ilegales y taladores, quienes no enfrentan ninguna consecuencia legal debido a la falta de un marco regulatorio efectivo y a la corrupción que permea muchas instancias gubernamentales (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021).

Además, la ausencia del Estado en la implementación de políticas públicas que prioricen la protección de los derechos de las comunidades y la conservación de los ecosistemas ha generado un clima de desconfianza y desesperanza. Las comunidades afectadas no ven en el

Estado un aliado, sino un ente distante y desconectado de sus realidades, lo que perpetúa un ciclo de abandono y vulnerabilidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

Esta situación de desprotección estatal no solo pone en riesgo los derechos humanos de las comunidades, sino que también socava la gobernabilidad en las regiones afectadas, facilitando la expansión de economías ilícitas y el aumento de la violencia.

El surgimiento de defensores ambientales como respuesta a la degradación de territorios y ecosistemas

En respuesta a la creciente degradación de los territorios y ecosistemas, y ante la inacción del Estado, han emergido los defensores ambientales como actores clave en la lucha por la protección del ambiente y los derechos de las comunidades afectadas. Estos defensores, quienes muchas veces provienen de las mismas comunidades que sufren las consecuencias de las economías ilícitas, se ven impulsados por la necesidad de salvaguardar su territorio, su modo de vida y la integridad de sus recursos naturales (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021).

Los defensores ambientales en el Perú asumen un rol que trasciende la simple protección de la naturaleza; su labor también incluye la defensa de los derechos humanos asociados al ambiente y al territorio, como el derecho al agua, a un ambiente sano y a la autodeterminación de los pueblos indígenas (Defensoría del Pueblo, 2021). En muchos casos, estas personas actúan como líderes comunitarios, organizando a sus vecinos y generando conciencia sobre la importancia de preservar los ecosistemas frente a la amenaza de actividades ilícitas como la minería y la tala ilegal (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

El surgimiento de defensores no es un fenómeno aislado. Se inscribe en un contexto global donde las comunidades locales y los pueblos indígenas han asumido un rol protagónico en la protección de sus territorios. Sin embargo, en el contexto peruano, la falta de apoyo estatal y la creciente presión de las economías ilícitas hacen que la labor de estos defensores sea extremadamente peligrosa (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2006). A menudo, estos defensores se encuentran en una situación de desventaja frente a los intereses económicos poderosos que buscan explotar los recursos de manera insostenible.

Un ejemplo claro de esta lucha se observa en la Amazonía peruana, donde líderes indígenas han encabezado la resistencia contra la minería ilegal y la tala indiscriminada, enfrentándose a amenazas, acoso, e incluso violencia física (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, 2022; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011). Estos defensores no solo luchan por la conservación de sus recursos naturales, sino también por el reconocimiento y respeto de sus derechos territoriales y culturales, que son continuamente vulnerados por la expansión de las economías ilícitas.

Reacción violenta de las economías ilícitas contra los defensores ambientales

El surgimiento de defensores ambientales en Perú ha sido recibido con violencia por parte de los actores involucrados en economías ilícitas. La respuesta de estos grupos ilegales no solo ha sido hostil, sino que también ha escalado a niveles alarmantes de violencia, poniendo en grave peligro la vida de aquellos que se oponen a la explotación descontrolada de los recursos naturales (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011; Ministerio del Ambiente & Hivos, n.d.).

Las economías ilícitas, como la minería y la tala ilegal, han demostrado ser especialmente violentas cuando sus intereses son amenazados por defensores ambientales. Estos actores, a menudo vinculados con redes criminales bien organizadas, no dudan en recurrir a la intimidación, el acoso, y la agresión física para neutralizar a quienes se interponen en sus actividades lucrativas (Defensoría del Pueblo, 2020). En muchos casos, estas amenazas se materializan en asesinatos, que no suelen ser investigados, perpetuando un ciclo de impunidad.

Los informes sobre derechos humanos en las Américas han documentado numerosos casos en los que defensores ambientales han sido asesinados por oponerse a la minería ilegal o la tala indiscriminada, convirtiéndose el Perú en uno de los países más peligrosos para la defensa del ambiente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011). Esta violencia no solo se dirige a los líderes visibles de las comunidades, sino que también se extiende a sus familias y allegados, generando un clima de terror que busca silenciar cualquier forma de resistencia.

La violencia no se limita a agresiones físicas. Las campañas de difamación y criminalización de la labor de los defensores ambientales son tácticas comunes utilizadas por estos actores para

desacreditar y deslegitimar sus esfuerzos (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021). Estas acciones no solo exponen a los defensores a un mayor riesgo, sino que también erosionan el apoyo comunitario y dificultan la organización efectiva en defensa del medio ambiente.

Este clima de violencia extrema refleja la falta de control y presencia del Estado en regiones clave, donde la ley no se aplica de manera efectiva y donde los intereses económicos ilegales prevalecen sobre la seguridad y los derechos de las personas. La impunidad con la que operan estos grupos no solo agrava la crisis ambiental, sino que también pone en tela de juicio la capacidad del Estado para proteger a sus ciudadanos y salvaguardar los derechos fundamentales (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011; Ministerio del Ambiente & Hivos, n.d.).

Deficiencias en la respuesta estatal para la protección de defensores ambientales

La violencia ejercida por las economías ilícitas contra los defensores ambientales pone en evidencia la ineficacia de la respuesta estatal para proteger a estos individuos, quienes se encuentran en la primera línea de defensa del medio ambiente y los derechos humanos en el Perú. A pesar de los compromisos internacionales y las normativas nacionales que obligan al Estado a garantizar la seguridad de los defensores, la realidad demuestra que las medidas implementadas hasta ahora han sido insuficientes (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011; Defensoría del Pueblo, 2023).

El Estado ha establecido ciertos mecanismos de protección para defensores de derechos humanos, incluyendo a los defensores ambientales, pero estos mecanismos a menudo no logran alcanzar a las personas que más lo necesitan. La falta de coordinación interinstitucional y la escasa presencia del Estado en las regiones más afectadas por las economías ilícitas contribuyen a esta ineficacia. En muchas áreas rurales y amazónicas, los defensores ambientales carecen de acceso a servicios básicos de protección, y cuando estos servicios existen, a menudo están limitados por barreras administrativas y burocráticas que dificultan su implementación efectiva (Defensoría del Pueblo, 2023).

Un informe de la Defensoría del Pueblo señala que las medidas de protección suelen activarse de manera reactiva, es decir, solo después de que los defensores han sido amenazados o atacados, lo que en muchos casos resulta en una protección tardía o ineficaz (Defensoría del Pueblo, 2020). Además, la falta de seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas significa que las respuestas estatales no se adaptan ni mejoran con el tiempo, perpetuando un ciclo de vulnerabilidad para los defensores (Defensoría del Pueblo, 2020).

Otro aspecto crítico es la falta de recursos y capacitación adecuada para las autoridades encargadas de implementar las medidas de protección. Sin un conocimiento profundo de las realidades locales y sin los recursos necesarios para actuar, estas autoridades son incapaces de ofrecer una protección efectiva. Esta situación es especialmente crítica en áreas donde la presencia del Estado es débil y las redes de economías ilícitas ejercen un control considerable sobre el territorio (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021).

El resultado de estas deficiencias es alarmante: desde 2012, al menos 58 defensores ambientales han sido asesinados en Perú, según el informe de Global Witness de 2024. Esta situación sitúa al Perú como uno de los más peligrosos en la región para quienes protegen el ambiente (Global Witness, 2024).

Necesidad de fortalecer los servicios de protección estatal y superar barreras de acceso

La evidente ineficacia del Estado para proteger a los defensores ambientales frente a las amenazas de las economías ilícitas subraya la necesidad urgente de fortalecer los servicios de protección estatal y de superar las barreras que impiden su acceso y permanencia. Para que el Estado pueda cumplir con su responsabilidad de proteger a estos defensores, es imperativo que se aborden las limitaciones estructurales y operativas que actualmente debilitan la respuesta estatal (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011).

En primer lugar, es fundamental mejorar la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno y las entidades encargadas de la protección de los derechos humanos. Esta mejora debe incluir la creación de protocolos claros y eficientes para la activación de medidas de protección, así como la designación de recursos adecuados para su implementación. La falta de una coordinación efectiva ha sido una barrera constante que ha limitado la capacidad del

Estado para responder de manera oportuna y efectiva a las amenazas contra los defensores ambientales (Defensoría del Pueblo, 2023).

Seguidamente, es crucial que el Estado trabaje en la eliminación de las barreras de acceso que dificultan que los defensores ambientales puedan beneficiarse de los servicios de protección. Estas barreras incluyen obstáculos administrativos, como la burocracia y la falta de información clara sobre los procedimientos para solicitar protección, así como barreras culturales y lingüísticas que afectan especialmente a las comunidades indígenas y rurales (Ministerio del Ambiente & Hivos, n.d.). La capacitación y sensibilización de las autoridades locales y nacionales en estas cuestiones es un paso necesario para garantizar que los servicios de protección lleguen a quienes más los necesitan.

Asimismo, el fortalecimiento de los servicios de protección también implica un mayor compromiso financiero y logístico. Es necesario que se asignen recursos suficientes para garantizar la presencia del Estado en las regiones más vulnerables, así como para asegurar que los mecanismos de protección sean accesibles y efectivos. Esto incluye no solo la implementación de medidas de protección física, como la vigilancia y el acompañamiento, sino también el apoyo legal y psicológico a los defensores ambientales y sus familias (Defensoría del Pueblo, 2023).

Es indispensable que el Estado adopte un enfoque preventivo en lugar de reactivo. La protección de los defensores ambientales no debe depender únicamente de la activación de medidas después de que se hayan producido las amenazas, sino que debe basarse en la creación de un entorno seguro que desincentive la violencia desde el principio. Esto implica, entre otras cosas, una mayor regulación y control de las actividades ilícitas que son la fuente principal de las amenazas contra los defensores (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2021; Ministerio del Ambiente & Hivos, n.d.; Ministerio del Ambiente & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022).

Así, se concluye que, a pesar de existir esfuerzos desde el Estado para proteger la situación de violencia que afecta a los defensores ambientales, existen carencias que no permite garantizar el acceso a servicios de protección, evidenciándose en el número creciente de asesinatos cometidos en los últimos años. Resulta urgente comprender las razones que limitan al Estado

a fin de mejorar los servicios de protección, superando las barreras de acceso y permanencia para garantizar la seguridad de los defensores ambientales en el Perú.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Problema general

El problema que se quiere abordar en este trabajo de investigación de gestión pública radica en la insuficiente efectividad de la protección estatal hacia los defensores ambientales en el Perú. Estos defensores enfrentan constantes amenazas, ataques y violencia debido a su labor. Aunque el Estado tiene la responsabilidad de garantizar su seguridad y crear un entorno que les permita realizar su trabajo de manera efectiva, las deficiencias en los servicios de protección y las barreras de acceso existentes impiden que esta protección sea verdaderamente eficaz.

¿Cómo puede la gestión pública mejorar la efectividad de los servicios de protección estatal para garantizar la seguridad de los defensores ambientales en el Perú, superando las barreras de acceso y permanencia que actualmente limitan dicha protección?

1.2.2. Problemas específicos

→ *¿Cómo están diseñados y cuáles son los servicios de protección estatal actualmente disponibles para los defensores ambientales en el Perú?*

Este problema específico se centra en identificar y analizar los mecanismos y servicios de protección ofrecidos por el Estado a los defensores ambientales, evaluando su alcance, implementación y efectividad.

→ *¿Cuáles son las principales barreras que dificultan el acceso y la permanencia de los defensores ambientales en los servicios de protección estatal?*

Este problema específico aborda las diferentes barreras que impiden a los defensores ambientales acceder a los servicios de protección del Estado, incluyendo aspectos

administrativos, territoriales, culturales y lingüísticos, y cómo estas barreras pueden ser superadas.

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general

Contribuir a la eficiente gestión de los servicios de protección estatal dirigidos a los defensores ambientales, mediante un análisis de las barreras que obstaculizan su acceso y permanencia, con el propósito de fortalecer su seguridad y garantizar una protección efectiva frente a las amenazas que enfrentan.

1.3.2. Objetivos específicos

- 1. Identificar y analizar los servicios de protección estatal disponibles para los defensores ambientales en el Perú.*

Este objetivo se enfoca en detallar los mecanismos y servicios de protección ofrecidos por el Estado, evaluando su diseño, implementación y la efectividad con la que abordan las amenazas contra los defensores ambientales.

- 2. Identificar y analizar las barreras que dificultan el acceso y la permanencia de los defensores ambientales en los servicios de protección estatal.*

Este objetivo tiene como propósito explorar y comprender las barreras administrativas, territoriales, culturales y lingüísticas que limitan la efectividad de los servicios de protección, y proponer mejoras para superarlas.

1.4. Modelo conceptual

Las actividades económicas en el Perú suelen tener impactos negativos significativos en los ecosistemas. Estos ecosistemas proveen una variedad de beneficios económicos, sociales, ambientales y culturales a diversas poblaciones. Sin embargo, cuando estos ecosistemas se

degradan, no solo se ve afectada su capacidad de ofrecer esos beneficios, sino que también se compromete la calidad de vida de las poblaciones, vulnerando sus derechos humanos. En respuesta a estos impactos negativos, surgen los defensores ambientales, quienes se dedican a la protección y defensa de la naturaleza a través de diversas estrategias y acciones. Esta labor de defensa puede ejercerse desde instituciones públicas, privadas o de índole comunitaria.

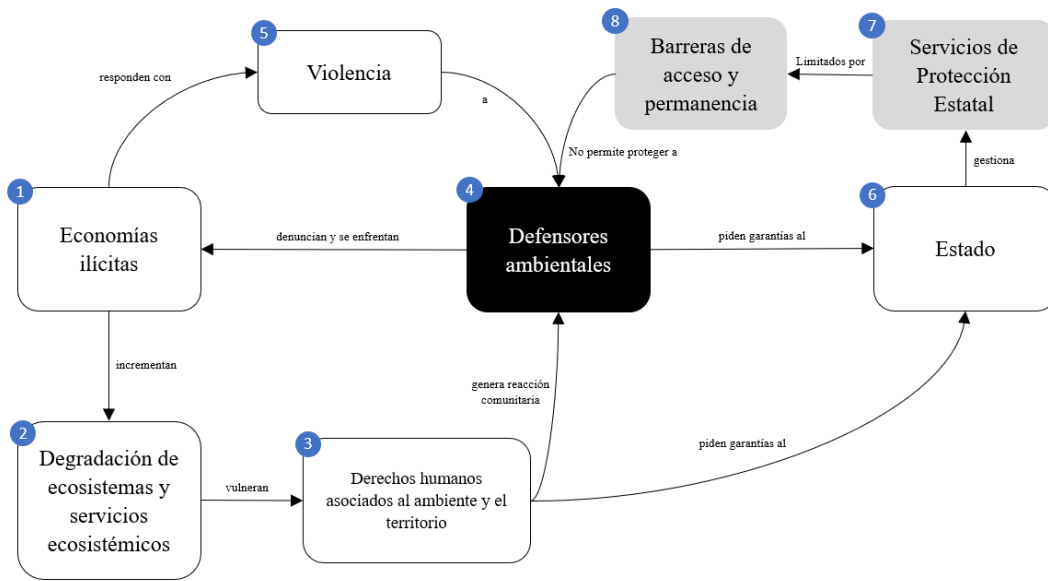
Cuando los defensores ambientales confrontan a los actores económicos que degradan sus ecosistemas, se enfrentan a diversas amenazas que pueden incluso poner en riesgo sus vidas. En este contexto, el Estado ofrece distintos tipos de **servicios de protección** con el objetivo de garantizar la seguridad y bienestar de los defensores ambientales, quienes desempeñan un rol crucial como defensores de derechos humanos.

A pesar de la existencia de estos servicios de protección, los defensores ambientales no siempre pueden acceder a ellos debido a la presencia de **barreras de acceso y permanencia**. Estas barreras son de diversa naturaleza y pueden incluir factores territoriales, como la falta de presencia del Estado en zonas remotas; lingüísticos, en el caso de comunidades indígenas o campesinas; así como barreras administrativas o burocráticas que complican el acceso a la protección.

De este modelo conceptual, se desprenden las dos principales variables de análisis del presente estudio:

1. **Servicios de Protección Estatal:** Refleja las medidas y mecanismos que el Estado pone a disposición de los defensores ambientales para garantizar su seguridad frente a las amenazas que enfrentan.
2. **Barreras de Acceso y Permanencia:** Incluye los obstáculos que impiden a los defensores ambientales acceder y mantenerse dentro de los servicios de protección ofrecidos por el Estado, considerando factores como la ubicación geográfica, barreras culturales y lingüísticas, y la burocracia administrativa.

Figura 1 Modelo Conceptual



Fuente: Elaboración propia.

1.5. Justificación de la investigación

Esta investigación se justifica por la urgente necesidad de fortalecer la protección estatal hacia los defensores ambientales en Perú, quienes desempeñan un papel esencial en la defensa de derechos humanos en territorios vulnerables. Al confrontar actividades ilícitas, estos defensores se exponen a amenazas, violencia y persecución que ponen en grave riesgo sus vidas y limitan su labor de salvaguarda de derechos fundamentales.

El estudio se centra en analizar las deficiencias en los servicios de protección estatal y las barreras que impiden su acceso y permanencia. En el contexto actual, donde se observa un aumento en la violencia contra defensores ambientales en áreas rurales y amazónicas, la comprensión de estas barreras resulta clave para identificar soluciones prácticas que fortalezcan los mecanismos de protección.

Además, este trabajo contribuirá al campo de la gestión pública al ofrecer recomendaciones orientadas a optimizar la implementación de los servicios de protección. Alineado con los compromisos internacionales asumidos por Perú, como el Acuerdo de Escazú, este estudio

pretende apoyar la mejora de la gestión pública que garantice la seguridad de quienes se encuentran en la primera línea de defensa de los derechos humanos en el país.

1.6. Metodología

Esta investigación es de carácter exploratorio descriptivo y consideró fuentes de información primaria y secundaria para responder a las preguntas de investigación y los objetivos planteados.

A continuación, se desglosa el detalle metodológico:

1.6.1. Análisis documental

Con el fin de poder construir el marco teórico e identificar las referencias bibliográficas que permitan alcanzar los objetivos de la investigación, se revisaron los siguientes tipos de fuentes de información secundaria:

- Normas, documentos, publicaciones y reportes oficiales del Gobierno del Perú
- Publicaciones y análisis de organizaciones de sociedad civil
- Investigaciones científicas

El análisis de la información se realizó de manera cualitativa debido a la naturaleza descriptiva de la información disponible. Se han elaborado tablas que resumen información cuantitativa en donde fue posible encontrar datos numéricos. Asimismo, se ha elaborado un índice que integra el análisis y permite identificar prioridades.

1.6.2. Entrevistas semiestructuradas

Para obtener información vinculada a servicios de protección, barreras de acceso y permanencia, se diseñó un muestreo por conveniencia utilizando la técnica de la bola de nieve para estimar el tamaño de muestra, y se definieron grupos diferenciados según el tipo de preguntas a formular.

Tabla 1 Diseño muestral para el desarrollo de entrevistas semiestructuradas

Grupos	Gestores públicos	Especialistas	Defensores ambientales
Detalle	Gestores públicos involucrados en la cadena de valor de la defensa y protección de defensores ambientales	Especialistas que han acompañado la defensa y protección de defensores ambientales	Defensores ambientales que han sufrido amenazas o ataques
Tamaño de muestra	Gobierno nacional: 2 Gobierno local: 2	Especialista: 3 ¹	Con acceso al mecanismo: 4 Sin acceso al mecanismo: 1
Total	12		

Elaboración propia.

Las entrevistas fueron virtuales (10), por llamada telefónica (1) o presencial (1). Debido a la información sensible de los servicios de protección, 50% de las personas entrevistadas solicitó confidencialidad de su identidad. Se empleó una guía de preguntas orientadoras y se grabaron las entrevistas para su posterior sistematización.

Las preguntas orientadoras y la descripción del método de bola de nieve se encuentran en los anexos. Por motivos de seguridad, ningún entrevistado autorizó la publicación completa de sus declaraciones, por lo que no se incluyen transcripciones de las entrevistas.

1.6.3. Diseño de cadena de valor

En base a la información recopilada, la información fue procesada y se ha utilizado el marco propuesto por la Política Nacional de Modernización del Estado para el diseño óptimo de una cadena de valor para la protección de personas defensoras ambientales.

1.7. Limitaciones

¹ Se contabiliza una comunicación personal que, por limitaciones logísticas, no logró ser una entrevista formal.

La investigación presentó ciertas limitaciones, principalmente relacionadas con aspectos presupuestales, logísticos, de acceso a información y seguridad, los cuales determinan el alcance de este estudio:

Limitaciones presupuestales:

El presupuesto disponible restringió la posibilidad de realizar desplazamientos a zonas remotas para recolección y análisis de datos. Esto limitó la representatividad de las muestras, especialmente en áreas de difícil acceso donde la violencia contra defensores ambientales es prevalente.

Acceso a testimonios y confidencialidad:

Obtener testimonios directos de defensores ambientales afectados resultó complejo, ya que la naturaleza sensible de estos datos generó resistencia a participar por temor a represalias. Como resultado, algunos datos cualitativos necesarios para analizar las barreras de acceso a los servicios de protección podrían ser limitados.

Alcance temporal y geográfico:

El tiempo disponible para la investigación limitó la posibilidad de abarcar todas las regiones afectadas por economías ilícitas. Por esta razón, el estudio se centró en casos específicos y no ha generalizado a la totalidad de situaciones que enfrentan los defensores en Perú.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

2.1. Definición de “defensores ambientales”

2.1.1. Definición desde el marco internacional

El concepto de "defensores ambientales" es el resultado de décadas de evolución en el marco de los derechos humanos y la justicia ambiental, consolidándose como una categoría esencial en la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales. Este término conecta la labor de protección de ecosistemas con el ejercicio de derechos como la vida, la salud, el acceso a la información y la participación pública. Su definición, aunque en constante desarrollo, encuentra bases sólidas en marcos internacionales fundamentales que han modelado la comprensión actual de su rol.

La Primera Cumbre de la Tierra en Estocolmo (1972) fue uno de los primeros hitos en reconocer el vínculo indisoluble entre los derechos humanos y el medio ambiente. La Declaración de Estocolmo subrayó que “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y a condiciones de vida adecuadas en un entorno de calidad que le permita llevar una vida digna”. Si bien esta conferencia no empleó explícitamente el término “defensores ambientales”, sentó las bases para que se reconociera el derecho a proteger el entorno como un componente esencial del bienestar humano (Naciones Unidas, 1973).

Posteriormente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) amplió estos principios al introducir el concepto de democracia ambiental a través del Principio 10, que garantiza los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Esta declaración abrió la puerta para que se reconociera que individuos, comunidades y organizaciones tienen un papel activo y legítimo en la defensa del medio ambiente (Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).

El término “defensores de derechos humanos” fue formalmente reconocido por las Naciones Unidas en 1998 mediante la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos. Según esta declaración, los defensores son aquellas personas o grupos que, de manera pacífica, promueven y protegen los derechos

humanos y las libertades fundamentales. Aunque esta definición no se refería directamente a los defensores ambientales, estableció una base conceptual que sería ampliada posteriormente para incluirlos (Naciones Unidas, 1999).

En este contexto, el Convenio de Aarhus (Naciones Unidas, 1998) marcó un avance crucial al garantizar el acceso a la información ambiental y la participación pública, derechos que son esenciales para la labor de los defensores ambientales. Este convenio, aunque centrado principalmente en Europa, influyó en la creación de estándares internacionales que reconocen el rol de los ciudadanos y las organizaciones en la defensa del entorno natural frente a amenazas y daños (Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).

Complementariamente, en la última década, diversos reportes en el sistema jurídico internacional, tanto de las Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos, han dado cuenta de la necesidad de proteger a aquellas personas que defienden el derecho humano a un ambiente saludable. Estos reportes brindan mayor precisión de la naturaleza y alcance que la definición de “defensores ambientales” puede llegar a tener. Al considerar, uno de estos reportes presenta la aproximación de “defensores de derechos humanos ambientales”, según:

Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/71/281, 3 ago. 2016 (Naciones Unidas, 2016)

“el término “defensores de los derechos humanos ambientales” hace referencia a las personas y los grupos que, a título personal o profesional y de forma pacífica, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, en particular el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna. Los derechos ambientales y sobre la tierra están interrelacionados y a menudo son inseparables. Por consiguiente, las dos grandes categorías de defensores de los derechos ambientales y defensores de los derechos sobre la tierra suelen definirse bajo las expresiones “defensores de los derechos ambientales y sobre la tierra”, “defensores de los derechos ambientales” o simplemente “activistas ambientales”. En el informe, esos defensores quedan definidos en el término inclusivo “defensores de los derechos humanos ambientales”, cuyos derechos a ejercer libertades fundamentales como los derechos a la libertad de expresión, la intimidad y los derechos de reunión y asociación pacíficas están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.”

Posteriormente, el Acuerdo de Escazú, adoptado en 2018 y en vigor desde 2021, es el primer tratado regional en el mundo que incluye disposiciones específicas para proteger a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Este acuerdo, basado en el Principio 10 de la Declaración de Río, establece compromisos vinculantes para los Estados firmantes, incluyendo la obligación de prevenir y sancionar las amenazas y ataques contra quienes defienden el medio ambiente. El artículo 9 del acuerdo es especialmente relevante, ya que enfatiza la creación de entornos seguros para la labor de estos defensores, reconociendo su papel crítico en la sostenibilidad y la equidad ambiental (Falleo, 2021; Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).

Así, el Acuerdo de Escazú no solo reafirma los derechos de los defensores ambientales, sino que también unifica las esferas de los derechos humanos y la ecología en un marco cohesivo. Este tratado es particularmente relevante para América Latina, una región que concentra los mayores índices de violencia contra defensores, con asesinatos, criminalización y hostigamiento documentados en contextos de conflictos socioambientales derivados de proyectos extractivos y otras actividades económicas (USAID & Oxfam, 2024)

Aunque la definición internacional de defensores ambientales ha avanzado significativamente, persisten desafíos en su precisión y aplicación. Por ejemplo, algunos instrumentos internacionales no incluyen a actores como periodistas, investigadores o trabajadores ambientales que también enfrentan riesgos al abordar problemas relacionados con el medio ambiente. Además, la diversidad de contextos en los que operan los defensores requiere un enfoque inclusivo que reconozca las realidades específicas de cada región y comunidad, especialmente en zonas de alta vulnerabilidad ambiental y social (Falleo, 2021; Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).

El debate sobre los alcances de la definición refleja la necesidad de equilibrar una conceptualización amplia que abarque a todos los actores relevantes, con criterios claros que permitan implementar medidas de protección efectivas. Este equilibrio es crucial para garantizar que los defensores puedan realizar su labor sin temor a represalias, fortaleciendo así los principios de justicia ambiental y derechos humanos.

La definición internacional de defensores ambientales es un elemento esencial en la intersección entre derechos humanos y medio ambiente. Instrumentos como el Acuerdo de

Escazú y la Declaración de Río han consolidado su rol como actores fundamentales en la sostenibilidad y la equidad intergeneracional. Sin embargo, la consolidación de este concepto requiere un esfuerzo continuo para garantizar su reconocimiento, protección y apoyo en un panorama global donde la crisis ambiental y las amenazas a los derechos humanos siguen aumentando.

La comprensión precisa de esta definición es crucial para entender por qué los defensores ambientales y los mecanismos de protección dirigidos a ellos deben enmarcarse en el sistema más amplio de los defensores de derechos humanos. Reconocer esta conexión permite abordar de manera integral las amenazas y vulnerabilidades que enfrentan, alineando sus necesidades específicas con los estándares internacionales de derechos humanos. Esto no solo asegura su seguridad, sino que también refuerza la protección de los derechos fundamentales y los ecosistemas que sustentan la vida en el planeta.

2.1.2. Definición desde el marco nacional

En el Perú, la definición de defensores ambientales ha sido establecida mediante normativas clave que buscan reconocer y proteger a las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente. La Resolución Ministerial N° 134-2021-MINAM, que aprueba el Protocolo Sectorial para la protección de las personas defensoras ambientales, define a una persona defensora ambiental como:

“La persona defensora ambiental es una persona natural que actúa de forma individual o como integrante de un colectivo, grupo étnico-cultural, organización, entidad pública o privada, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa del derecho a un medio ambiente sano y sostenible, de manera pacífica, dentro del marco del Derecho nacional e internacional.” cita textual (MINAM, 2021).

Este protocolo establece lineamientos generales para la coordinación, implementación y evaluación de medidas preventivas y de protección que garanticen los derechos de los defensores ambientales en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (MINAM, 2021).

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS crea el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, reconociendo la importancia de garantizar un entorno seguro para el desarrollo de actividades de defensa ambiental. Este mecanismo establece medidas de reconocimiento, prevención y acceso a la justicia para personas defensoras de derechos humanos, incluyendo aquellas vinculadas al medio ambiente (MINAM, 2021; MINJUSDH, 2021).

A pesar de los avances normativos, persisten importantes desafíos en la implementación efectiva de estas medidas. Uno de los principales problemas es la falta de especificidad en la normativa respecto a los criterios para identificar a defensores ambientales en riesgo. Esto ha llevado a que el título de defensor ambiental pueda ser aplicado a una amplia variedad de actores, lo que dificulta la priorización de recursos y la protección adecuada de aquellos que realmente están en peligro (Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).

Por ejemplo, los funcionarios públicos, particularmente los guardaparques del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), representan una categoría específica de defensores ambientales reconocidos por su contribución directa a la conservación de los ecosistemas y la defensa de derechos asociados al medio ambiente. Según el SERNANP, su labor abarca la vigilancia, monitoreo de ecosistemas y la implementación de medidas de protección ambiental, además de promover la participación comunitaria en la conservación. No obstante, enfrentan múltiples desafíos, incluyendo condiciones laborales precarias y el constante riesgo de violencia, especialmente en áreas remotas y de alta conflictividad socioambiental. Entre 2003 y 2021, numerosos guardaparques han sido objeto de amenazas y ataques, particularmente por parte de traficantes de madera y taladores ilegales, lo que pone en evidencia la necesidad urgente de su protección efectiva (Carhuatocto Sandoval, 2021).

Además, se han identificado barreras relacionadas con la criminalización de defensores ambientales, especialmente en contextos donde las actividades de defensa chocan con intereses económicos o políticos. Las denuncias por delitos como “inducción a la rebelión” o “terrorismo” se han utilizado como herramientas para desacreditar y obstaculizar sus labores, afectando gravemente a las comunidades dependientes de estos defensores (USAID & Oxfam, 2024).

En regiones como la Amazonía peruana, los defensores ambientales, en su mayoría indígenas, enfrentan desafíos únicos. Sus esfuerzos no solo están orientados a la defensa del medio ambiente, sino también a la protección de sus territorios y derechos colectivos. Sin embargo, el enfoque colectivo de estas luchas a menudo no es plenamente reconocido en las políticas públicas, lo que invisibiliza sus demandas específicas (USAID & Oxfam, 2024).

El fortalecimiento de las normativas para la protección de defensores ambientales es esencial para garantizar un entorno seguro y justo. Este marco debe reconocer no solo la diversidad de actores involucrados, sino también las particularidades culturales y geográficas de sus contextos. La ratificación del Acuerdo de Escazú, que refuerza los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales, representa una oportunidad para alinear los esfuerzos nacionales con estándares internacionales y mejorar significativamente la protección de defensores ambientales en el país (Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).

En conclusión, mientras que el Perú ha dado pasos importantes hacia el reconocimiento y protección de los defensores ambientales, es fundamental avanzar hacia una implementación más efectiva y adaptada a los contextos locales. Esto incluye abordar las limitaciones actuales y fortalecer los mecanismos de protección para garantizar que las personas defensoras puedan desarrollar su labor sin temor a represalias o persecuciones.

2.1.3. Perfil de defensores ambientales

El término "defensores ambientales" incluye una diversidad de actores que protegen el ambiente y los derechos humanos relacionados con el acceso a un entorno sano y sostenible. Este grupo heterogéneo abarca desde comunidades indígenas hasta funcionarios públicos, cada uno enfrentando diferentes riesgos y desempeñando roles específicos. Al corresponder con actividades de defensa de derechos humanos, el MINJUSDH precisa que las actividades de defensa son:

- Apoyo a una política pública en materia de DDHH
- Apoyo a víctimas de violaciones a los DDHH
- Contribución a la aplicación de los Tratados de DDHH

- Acciones para la conservación y protección del ambiente, los territorios de los pueblos indígenas u originarios y los recursos naturales
- El desarrollo de competencias ciudadanas en materia de DDHH
- La recopilación y difusión de información sobre violaciones de DDHH

En el Perú, los defensores ambientales son individuos y comunidades que, de manera pacífica, protegen y promueven el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Estas personas suelen ser líderes indígenas, campesinos, activistas y ciudadanos comprometidos con la conservación de la naturaleza, la defensa de los territorios ancestrales y la preservación de la herencia cultural (SPDA, s.f.).

2.1.4. Importancia de los defensores ambientales

Los defensores ambientales desempeñan un papel crucial en la protección del ambiente y la garantía de derechos humanos, promoviendo el bienestar de las comunidades y la sostenibilidad de los territorios. Su labor abarca desde la defensa del acceso al agua y la salud, hasta la preservación de la biodiversidad y los territorios frente a amenazas como las economías ilícitas.

Esta importancia ha sido reconocida internacionalmente en documentos clave como la Declaración de Estocolmo (1973), que destacó la relación entre un ambiente saludable y el goce de derechos fundamentales, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos (1998), que formalizó la protección de quienes promueven estos derechos. Instrumentos como el Acuerdo de Escazú (2024) consolidan este reconocimiento, comprometiendo a los Estados firmantes a garantizar entornos seguros para los defensores, facilitar el acceso a la información y promover la justicia ambiental (Falleo, 2021; Naciones Unidas, 1973, 1999).

En el Perú, los defensores ambientales desempeñan un rol esencial en la protección de territorios vulnerables frente a actividades ilícitas como la minería ilegal, la tala indiscriminada y el narcotráfico. Estas actividades generan conflictos sociales y ponen en riesgo tanto los recursos naturales como la seguridad de los defensores. Entre ellos destacan comunidades indígenas, líderes sociales, funcionarios públicos como guardaparques y administradores del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). A pesar de

avances normativos como la Resolución Ministerial N° 134-2021-MINAM y el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, persisten desafíos en su implementación, especialmente en regiones de alta conflictividad (Carhuatocto Sandoval, 2021; MINAM, 2021b; USAID & Oxfam, 2024).

La vulnerabilidad de los defensores se refleja en amenazas constantes que incluyen criminalización, hostigamiento y violencia física. Por ejemplo, líderes comunitarios e incluso funcionarios públicos han sido blanco de intimidaciones y ataques por su oposición a actividades ilícitas. Estas agresiones no solo afectan a los individuos, sino que también debilitan el tejido social de las comunidades que representan, comprometiendo su desarrollo y autonomía (Falleo, 2021; Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).

2.2. Situación y amenazas de defensores ambientales

2.2.1. A nivel internacional

A nivel internacional, las personas defensoras ambientales enfrentan un entorno de creciente riesgo y vulnerabilidad debido a su labor en la protección de derechos humanos y la sostenibilidad del ambiente. Según el informe "Voces Silenciadas" de Global Witness, en 2023 se documentaron 196 asesinatos de defensores ambientales en el mundo, con América Latina concentrando el 85 % de estos casos. Países como Colombia, Brasil, México y Honduras son especialmente peligrosos, representando más del 70 % de los homicidios globales (Global Witness, 2024). De allí, que se afirma que América Latina es “la región más letal para ambientalistas”². Es importante precisar que 43% de las personas asesinadas eran indígenas, y 6% fueron afrodescendientes.

Tabla 2. Personas defensoras ambientales asesinadas en el año 2023 por país

Asesinatos 2023 por industria	Número de asesinatos
Colombia	79
Brasil	25

² DW. 2024. “América Latina, la región más letal para ambientalistas”. Disponible en <https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-la-regi%C3%B3n-m%C3%A1s-letal-para-activistas-medioambientales/a-70181185>

Honduras	18
México	18
Filipinas	17
Nicaragua	10
India	5
Guatemala	4
Panamá	4
Perú	4
Indonesia	3
República del Congo	2
Paraguay	2
Ecuador	1
Ghana	1
Ruanda	1
Estados Unidos	1
Venezuela	1
Total	196

Fuente: Global Whitness (2024)

Las agresiones contra defensores incluyen asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas, y criminalización. En muchos casos, estas personas son víctimas de estigmatización, lo que fomenta percepciones negativas y justifica restricciones legales y ataques violentos. En Asia, por ejemplo, los secuestros se han convertido en una herramienta común para silenciar a los defensores, especialmente en Filipinas, donde la oposición a proyectos de desarrollo ha resultado en desplazamientos masivos y asesinatos; o en África, donde persisten agresiones específicas a mujeres defensoras que enfrentan violencia de género añadida a los riesgos inherentes de su labor (Global Whitness, 2024).

Tabla 3. Principales amenazas y ataques que sufren las personas defensoras de derechos humanos

Destrucción de la propiedad/medios de vida	Detenciones arbitrarias, discriminación y represalias
--	---

Restricción al ejercicio de la libertad de asociación	Obstrucción del libre tránsito
Asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas	Obstaculización de la labor de defensa
Campañas de desprestigio e iniciación de acciones judiciales	Violencia de género (física, psicológica, sexual y económica)
Restricción al acceso de información en poder del Estado	Actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Fuente: Actualidad Ambiental, 2024³

El contexto global muestra un patrón de hostigamiento relacionado con industrias extractivas y megaproyectos. Según Global Witness, más del 50 % de los asesinatos relacionados con la minería entre 2012 y 2023 ocurrieron en América Latina, reflejando un vínculo entre intereses económicos y la violencia contra defensores (Global Witness, 2024).

Tabla 4. Personas defensoras ambientales asesinadas en el año 2023 según tipo de industria

Asesinatos 2023 por industria	Número de asesinatos
Minería e industrias extractivas	25
Pesca	5
Explotación forestal	5
Agroindustria	4
Carreteras e infraestructura	4
Hidroeléctrica	2
Total	196

Fuente: Global Witness (2024)

³ <https://actualidadambiental.pe/defensoresambientales/amenazas/>

La expansión de actividades ilegales exacerba la desigualdad y desplaza a las comunidades más vulnerables, quienes terminan siendo las principales víctimas de la violencia estructural y directa generada por estas prácticas (Gudynas, 2013⁴; Puyana, 2017⁵).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos destaca que las actividades extractivas generan entornos propicios para la violencia de género, exacerbando las formas de discriminación interseccional que afectan a las mujeres indígenas y rurales, quienes ven comprometida su autonomía física, económica y política (DAR, 2019⁶).

El contexto internacional permite identificar que los patrones que condicionan la violencia en contra de las personas defensoras del ambiente se exacerban en regiones donde las economías ilícitas son intensivas. Desde esa mirada, el caso de los defensores ambientales en el Perú merece una atención particular.

2.2.2. A nivel nacional

La violencia que afecta la vida de los defensores ambientales en el Perú, especialmente en los territorios indígenas, es exacerbada por las economías ilegales. Este fenómeno representa un obstáculo significativo para la protección de los derechos humanos y la preservación del ambiente en el país. Según el informe de Global Witness, en el 2019, Perú fue el sexto país más peligroso para los defensores ambientales, con un total de 29 asesinatos. Además, en el 2020, la Defensoría del Pueblo reportó que hubo un aumento del 52% en las denuncias de amenazas y agresiones contra defensores ambientales en comparación con el año anterior. Estos datos reflejan la falta de protección y seguridad que enfrentan los defensores ambientales en el país.

La expansión de actividades ilegales, como la minería ilegal, la tala indiscriminada y el narcotráfico, ha degradado los ecosistemas y transformado las formas de vida de las comunidades locales. Estas actividades han contribuido a la pérdida de biodiversidad, la

⁴ Gudynas, E. (2013). "Extracciones, extractivismos y extrahecciones. Un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales". Observatorio del desarrollo, (18), 1-18.

⁵ Puyana Mutis, Alicia. (2017). El retorno al extractivismo en América Latina. ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora?. Espiral (Guadalajara), 24(69), 73-113. Recuperado en 23 de abril de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652017000200073&lng=es&tlng=es.

⁶ Género e industrias extractivas en América Latina: medidas estatales frente a impactos diferenciados en las mujeres. Lima: DAR, 2019. 184 pp.

contaminación del agua y el suelo, y han generado impactos adversos en la salud y el bienestar de las poblaciones indígenas y rurales (Gudynas, 2013; Puyana, 2017). Además, estas economías ilegales despojan a las comunidades de recursos esenciales, socavando su capacidad para sostenerse de manera autónoma y perpetuando un ciclo de vulnerabilidad.

Así, el estado actual de los defensores ambientales refleja un entramado complejo de riesgos y violencia. Entre 2012 y 2022 se registraron 58 asesinatos de personas defensoras del medio ambiente en el Perú, con 18 de ellos ocurridos entre 2020 y 2022, según el informe de Oxfam (2024). Esta concentración territorial de riesgos, particularmente en la región amazónica, responde a la alta incidencia de actividades. Además, la falta de gobernanza efectiva y la ausencia de medidas efectivas de protección contribuyen a que estas personas se encuentren en una situación de extrema vulnerabilidad (USAID & Oxfam, 2024).

A pesar de los avances normativos en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas, estas enfrentan desafíos significativos debido a la falta de presencia efectiva del Estado en los territorios afectados, lo que facilita el avance de actores ilegales. Las comunidades que resisten estas actividades suelen ser objeto de criminalización, intimidación y violencia directa. Este panorama es particularmente alarmante para las mujeres defensoras, quienes enfrentan una violencia interseccional que combina riesgos de género con la vulnerabilidad derivada de su labor en la defensa del ambiente (DAR, 2019).

Entre 2021 y 2022, el Sistema de Registro de Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIRIDEDH) documentó un aumento alarmante en los casos de personas defensoras en situación de riesgo, que pasaron de 9 a 37 a nivel nacional, duplicándose en la Amazonía. Las mujeres defensoras, además de los riesgos habituales, padecen acoso, amenazas sexuales y agresiones psicológicas, incrementando su vulnerabilidad y dificultando aún más su labor (USAID & Oxfam, 2024).

Abordar esta problemática requiere que el Estado peruano implemente medidas efectivas para garantizar la protección de los defensores ambientales y su derecho a la vida, la integridad personal y la libertad de expresión. La violencia sistémica que enfrentan estas personas es un reflejo de las profundas brechas en gobernanza y justicia, que deben ser atendidas con urgencia para proteger no solo a quienes defienden el ambiente, sino también a las comunidades y ecosistemas que dependen de su labor.

2.3. Mecanismos de protección para personas defensoras ambientales

Los mecanismos de protección para personas defensoras ambientales forman parte del marco más amplio de los derechos humanos, diseñado para salvaguardar a quienes dedican su labor a la defensa de derechos fundamentales. Según el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, el "Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos" se define como un conjunto de principios, medidas y procedimientos que buscan garantizar la prevención, protección y acceso a la justicia frente a las situaciones de riesgo derivadas de su actividad. Este mecanismo reconoce a los defensores de derechos humanos como individuos o colectivos que trabajan pacíficamente en la promoción y defensa de derechos individuales y colectivos, extendiendo su alcance a quienes desarrollan actividades específicas como la protección del medio ambiente, los territorios de pueblos indígenas y los recursos naturales (MINJUSDH, 2021).

El mecanismo tiene una naturaleza intersectorial, involucrando a diversos ministerios del Estado peruano, como Justicia y Derechos Humanos, Ambiente, Interior, Cultura, Energía y Minas, y Desarrollo Agrario y Riego. Cada sector aporta su *expertise* para brindar servicios integrales, desde medidas de protección urgentes hasta asistencia legal, psicosocial y técnica.

En este contexto, los defensores ambientales se incluyen dentro de la categoría más amplia de personas defensoras de derechos humanos, pero con un enfoque específico en la protección ambiental. El mecanismo adapta su implementación a las particularidades de este grupo, garantizando que los servicios y procedimientos consideren las amenazas diferenciadas que enfrentan y las necesidades específicas de su labor. Así, el marco normativo no solo reconoce la importancia del trabajo de estos defensores, sino que promueve la acción articulada del Estado para garantizar su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos, contribuyendo al desarrollo sostenible y la justicia ambiental (Ministerio del Ambiente & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022; Ministerio Público, 2022; MINJUSDH, 2021).

Según el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, el "Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos" establece dos tipos principales de medidas para garantizar su seguridad y bienestar:

- **Medidas de Protección:** Son acciones preventivas diseñadas para proteger al beneficiario en situaciones de riesgo identificadas, pero donde no se considera que exista una amenaza grave o inminente a la vida o integridad personal. Estas medidas buscan mitigar riesgos de manera oportuna y adecuada, permitiendo que las personas defensoras puedan continuar con sus actividades de promoción y defensa de derechos humanos de forma segura.
- **Medidas Urgentes de Protección:** Son acciones extraordinarias que se activan cuando existe un riesgo grave e inminente para la vida o la integridad de la persona defensora, sus familiares, o personas relacionadas con ella. Estas medidas tienen carácter prioritario y buscan responder rápidamente a situaciones críticas, movilizando recursos y capacidades del Estado para garantizar la protección inmediata del beneficiario.

A continuación, se precisan las medidas detalladas y las entidades rectoras y responsables de la implementación de cada una de ellas.

a) Medidas de protección

Rector	Implementación	Medidas
Ministerio del Interior	Policía Nacional del Perú	a) Patrullajes policiales a beneficiarios
MINJUSDH	Dirección General de Derechos Humanos Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia	b) Brindar asistencia legal a través de la defensa pública. c) Brindar declaraciones públicas de apoyo. d) Visitas públicas en la zona de riesgo para brindar respaldo a las actividades de defensa de derechos humanos del beneficiario(a).
MIMP	Según Ley N° 30364	e) Brindar atención integral a las víctimas de violencia en el marco de la Ley N° 30364

Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección General de Asuntos Consulares	f) Proveer visas especiales o permisos de residencia por razones políticas o humanitarias para las personas defensoras extranjeras. g) Brindar apoyo consular a las personas defensoras de derechos humanos y miembros de su familia que habrían sido forzados a huir a otro país debido a la situación de riesgo que enfrentaban.
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	SERFOR	h) Realizar supervisiones ambientales y dictar medidas administrativas, según corresponda, ante posibles situaciones asociadas con la afectación del ambiente y los recursos naturales.
Ministerio del Ambiente	OEFA-SINEFA Procuraduría Pública especializada en Delitos Ambientales	i) Interponer las acciones legales que correspondan ante la posible comisión de delitos ambientales.
Presidencia del Consejo de Ministros	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.	j) Brindar asistencia mediante la distribución de insumos y bienes que se requieran en las zonas afectadas por las acciones de erradicación de cultivos ilegales de coca, en donde las personas defensoras de derechos humanos realizan sus labores.
Aplicable a todos	Aplicable a todos	k) Otras pertinentes para los fines de protección del Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos

Fuente: MINJUSDH, 2021; MINUSDH, 2022

b) Medidas urgentes de protección

Rector	Implementación	Medidas
---------------	-----------------------	----------------

Ministerio del Interior	Policía Nacional del Perú	a) Evacuación de la zona de riesgo del beneficiario(a), salvo limitaciones debidamente justificadas. b) Protección policial del beneficiario(a) o de su propiedad, salvo limitaciones debidamente justificadas.
MINJUSDH	Dirección General de Derechos Humanos Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia	
MIMP	Hogar de Refugio Temporal	Brinda el servicio del Hogar de Refugio Temporal para las beneficiarias en el marco de la Ley 30364
Ministerio del Ambiente	SERNANP	Brinda información para el cumplimiento de medidas a y b
Presidencia del Consejo de Ministros	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.	Brinda información para el cumplimiento de medidas a
Ministerio de Cultura	Si involucra a organizaciones de pueblos indígenas u originarios	Brinda asistencia técnica para el cumplimiento de medidas a y b

Fuente: MINJUSDH, 2021; MINUSDH, 2022

Es importante destacar que la implementación de las medidas depende de la naturaleza y la gravedad del riesgo identificado. Mientras que las medidas de protección suelen involucrar a sectores como el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Ambiente para acciones preventivas y de seguimiento, las medidas urgentes de protección activan una respuesta inmediata en la que participan actores como la Policía Nacional, bajo la coordinación del Ministerio del Interior. No todos los sectores están involucrados de manera directa en las situaciones de urgencia, ya que estas requieren acciones rápidas y específicas, generalmente bajo la responsabilidad de entidades operativas con capacidad de intervención inmediata. Sin embargo, los sectores que no intervienen en las medidas urgentes cumplen un rol esencial en la prevención y en la implementación de estrategias que reduzcan los riesgos de manera

sostenible y a largo plazo. Este enfoque articulado permite que el mecanismo responda tanto a emergencias como a necesidades estructurales de protección.

En el marco del mecanismo, se han establecido Mesas Regionales de Defensores Ambientales en diversas regiones del país. Estas mesas son lideradas por el Ministerio del Ambiente (MINAM), en coordinación con otras entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo principal es coordinar acciones para prevenir y atender situaciones de riesgo que afectan a quienes defienden el medio ambiente.

Las instituciones que suelen participar en estas mesas incluyen, además del MINAM, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, y organismos como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Asimismo, se integran organizaciones no gubernamentales y representantes de comunidades indígenas, quienes aportan perspectivas y experiencias fundamentales para la protección efectiva de los defensores ambientales.

Un ejemplo de la implementación de estas mesas es la conformación de la Mesa Regional de Ucayali instalada en el 2021⁷, que busca enfrentar las amenazas contra defensores ambientales pertenecientes a las poblaciones indígenas de la Amazonía. Esta mesa trabaja con un enfoque de prevención, atención y seguimiento, desarrollándose de forma conjunta con las comunidades involucradas.

Otro caso es la instalación de la Mesa Regional en Junín en marzo del 2024⁸, que cuenta con el apoyo de la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y la Misión Técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Perú.

Sin embargo, el mecanismo de estas mesas no precisa claramente el rol de los gobiernos locales o regionales en el proceso. Se espera que su participación se dé a través de las funciones que los sectores han descentralizado, pero la ausencia de instructivos específicos para los gobiernos

⁷ Ref. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/567380-ucayali-gobierno-y-representantes-de-pueblos-indigenas-enfrentaran-amenazas-contradefensores-ambientales>

⁸ Ref. <https://inforegion.pe/junin-instalan-mesa-regional-para-protger-a-defensores-ambientales-de-la-selva-central/>

subnacionales puede generar confusión sobre sus responsabilidades y competencias en la protección de los defensores ambientales.

2.4. Protocolos para la activación de medidas de protección

El proceso para activar las medidas de protección del Mecanismo Intersectorial para Personas Defensoras de Derechos Humanos comienza con la presentación de una solicitud dirigida a la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH. Esta puede ser realizada directamente por la persona afectada o por un tercero autorizado, a través de un formulario en línea, la línea de emergencia, un correo electrónico, o de manera presencial en las oficinas del Ministerio. La solicitud debe incluir información detallada sobre la persona defensora en riesgo, su ubicación, las actividades de defensa que realiza, una descripción de los hechos, y las pruebas disponibles, además de especificar la medida de protección requerida y un medio de notificación.

Una vez recibida la solicitud, se realiza una evaluación preliminar para determinar si se trata de un caso ordinario (30 días hábiles) o extraordinario (15 días hábiles), dependiendo de la gravedad. En esta etapa participan especialistas del MINJUSDH, quienes recopilan la información necesaria y elaboran un Informe de Evaluación de Riesgo, en el que se define el nivel de riesgo y se proponen las medidas de protección correspondientes. Este informe se remite al Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.

Posteriormente, el Viceministerio emite una Resolución Viceministerial en la que se especifican las medidas de protección otorgadas, el beneficiario, y el lugar de implementación. Esta resolución es notificada tanto a las entidades competentes como al solicitante en un plazo máximo de cinco días calendario. Entre las medidas que se pueden otorgar están patrullajes policiales, asistencia legal, declaraciones públicas de apoyo, o protección policial inmediata en casos de peligro grave e inminente.

Es importante mencionar que este procedimiento está explicado en detalle en el manual del MINJUSDH, y se complementa con una infografía que facilita la comprensión de los pasos y las responsabilidades de cada entidad participante, asegurando una respuesta coordinada y efectiva.

2.5. Cadena de valor en la gestión de las medidas de protección

El concepto de valor público, introducido por Mark H. Moore, se ha convertido en una herramienta clave para entender cómo las instituciones públicas pueden generar resultados que verdaderamente impacten positivamente en la sociedad. A diferencia del valor en el ámbito privado, centrado en la rentabilidad, el valor público busca maximizar el bienestar colectivo mediante la provisión de bienes y servicios que respondan a las necesidades de la ciudadanía. Según Moore, el valor público se produce cuando las acciones del Estado logran satisfacer las expectativas de los ciudadanos, legitimar las decisiones de las instituciones públicas y utilizar de manera eficiente las capacidades operativas para generar impacto.

La creación de valor público requiere un enfoque estratégico que articule tres elementos esenciales:

1. El valor que los ciudadanos perciben como resultado de las acciones del Estado.
2. El respaldo y legitimidad que estas acciones generan en la sociedad y los actores políticos.
3. La capacidad operativa del Estado para implementar políticas y servicios de calidad.

En el caso de los servicios de protección de personas, la creación de valor público implica no solo garantizar la seguridad y los derechos humanos, sino también promover la confianza en el sistema estatal. Esto conlleva diseñar servicios que sean accesibles, inclusivos y culturalmente pertinentes, alineados con las expectativas de los ciudadanos.

En ese sentido, la cadena de valor en la gestión pública, planteada en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2030, complementa el concepto de valor público al detallar cómo las entidades públicas pueden estructurar sus procesos para maximizar resultados. Según la PNMGP, la cadena de valor en el Estado se basa en transformar insumos en bienes, servicios y regulaciones que satisfagan las necesidades de las personas y resuelvan problemas públicos identificados.

Este modelo incluye cinco componentes principales:

1. Diseño de políticas públicas y regulación: Asegurar que las decisiones estén basadas en evidencia, con objetivos claros y criterios de priorización.

2. Estrategia de intervención: Promover la coordinación entre sectores y niveles de gobierno para implementar políticas efectivas.
3. Definición y provisión de bienes y servicios: Responder a las necesidades territoriales, considerando la diversidad cultural, social y ambiental.
4. Gestión interna: Garantizar procesos administrativos eficientes y articulados que respalden la implementación de servicios de calidad.
5. Resultados e impactos: Medir y evaluar los efectos de las intervenciones públicas para la mejora continua.

En este contexto, la PNMGP establece que la gestión pública debe estar orientada a resultados, situando a las personas en el centro de las decisiones estatales. La cadena de valor, por lo tanto, no solo describe los pasos necesarios para lograr resultados efectivos, sino que también subraya la importancia de la participación ciudadana y la transparencia.

CAPÍTULO III.RESULTADOS Y ANÁLISIS

3.1.Análisis de la población beneficiaria de los servicios de protección

En el Perú, los defensores ambientales son individuos y comunidades que, de manera pacífica, protegen y promueven el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Estas personas suelen ser líderes indígenas, campesinos, activistas y ciudadanos comprometidos con la conservación de la naturaleza, la defensa de los territorios ancestrales y la preservación de la herencia cultural.

A continuación, se presenta un resumen de las principales categorías de defensores ambientales, sus roles y niveles de amenaza, en base a la experiencia profesional del autor del trabajo de investigación en contraste con las actividades de defensa precisados por el MINJUSDH.

Tabla 5 Perfiles de los defensores ambientales, roles y grados de amenaza

Perfiles de defensores	Rol como defensor	Grado de amenaza
Comunidades indígenas y campesinas	Protegen territorios ancestrales y recursos frente a minería ilegal, tala indiscriminada y narcotráfico.	Alto
Mujeres defensoras	Luchan por derechos asociados al ambiente, el agua, la seguridad alimentaria y la autonomía comunitaria.	Alto
Líderes sociales y comunitarios	Organizan movimientos sociales, denuncian violaciones a derechos humanos y garantizan participación comunitaria.	Intermedio- Alto
Funcionarios públicos y guardaparques	Vigilan áreas protegidas, denuncian actividades ilegales y promueven la conservación.	Intermedio- Alto
Policías	Intervienen actividades ilegales y protegen a comunidades y defensores bajo amenaza.	Intermedio
Jueces y fiscales	Aplican justicia en casos de criminalización de defensores y actividades extractivas ilegales.	Intermedio
Defensores urbanos y académicos	Documentan, investigan y denuncian actividades ilícitas en el ámbito ambiental.	Bajo- Intermedio

Emprendedores y activistas	Promueven alternativas sostenibles y movilizan iniciativas sociales y ambientales.	Bajo-Intermedio
-----------------------------------	--	-----------------

Elaboración propia.

Las y los defensores ambientales no son un grupo homogéneo. Sus roles varían desde la protección directa de territorios y ecosistemas hasta la investigación académica o la promoción de alternativas sostenibles. Esta diversidad también define los niveles de amenaza que enfrentan, siendo las comunidades indígenas, líderes sociales y mujeres defensoras los grupos más vulnerables.

Además, el nivel de amenaza depende del contexto socioambiental. En áreas con alta conflictividad por actividades extractivas ilegales, los riesgos incluyen violencia física, criminalización y amenazas sistemáticas. Por otro lado, defensores urbanos y académicos suelen enfrentar acoso legal o campañas de desprestigio.

Así, los defensores ambientales son fundamentales para garantizar que las generaciones actuales y futuras puedan acceder al aprovechamiento y disfrute de servicios ecosistémicos. Su labor no solo protege los ecosistemas, sino que también fortalece la equidad intergeneracional y la gobernanza ambiental. Por ello, resulta urgente priorizar su seguridad y reconocimiento mediante políticas efectivas que aborden las amenazas específicas derivadas de las economías ilícitas y fomenten entornos seguros para su labor.

A continuación, se listan algunos de los principales aportes de los defensores ambientales a la sociedad y ecosistemas:

Tabla 6 Aportes de las personas defensoras ambientales a la sociedad y ecosistemas

Aportes	Descripción del aporte
Protección de la biodiversidad	Conservan ecosistemas críticos, protegiendo especies en peligro y promoviendo la diversidad biológica (Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).
Aprovechamiento sostenible de recursos naturales	Previenen la sobrexplotación de recursos como agua, bosques y suelos, garantizando su disponibilidad para futuras generaciones (MINAM, 2021a)

Garantía del derecho a un ambiente sano	Aseguran que las comunidades disfruten de un ambiente saludable, contribuyendo a la calidad de vida y la salud pública (Falleo, 2021)
Reducción de conflictos socioambientales	Promueven el diálogo y la resolución pacífica de disputas relacionadas con actividades extractivas o territoriales (USAID & Oxfam, 2024).
Fortalecimiento de la gobernanza ambiental	Fortalecen instituciones y procesos que permiten gestión más efectiva y equitativa de los recursos naturales (Lazo Oscanoa & Mamani Sinche, 2023).
Mitigación del cambio climático	Contribuyen a la absorción de carbono y la protección de ecosistemas clave como los bosques amazónicos (Falleo, 2021).
Empoderamiento de comunidades locales	Capacitan y movilizan a comunidades, fortaleciendo su capacidad para participar en la toma de decisiones ambientales (MINAM, 2021).
Defensa de derechos colectivos y territoriales	Garantizan que los pueblos indígenas y otras comunidades puedan ejercer sus derechos territoriales y culturales (USAID & Oxfam, 2024).

Elaboración propia.

3.2. Análisis del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos

El "Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos", aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, establece un marco para coordinar acciones entre diferentes sectores del Estado a fin de garantizar la protección y seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, incluyendo a los defensores ambientales.

El mecanismo define procedimientos de prevención, atención y protección, promoviendo un enfoque participativo y articulado con la sociedad civil. A continuación, se presentan las etapas precisadas por el MINJUSDH para la activación del Mecanismo Intersectorial.

Tabla 7. Etapas para activar el Mecanismo Intersectorial del MINJUSDH

Etapa	Descripción	Responsables
-------	-------------	--------------

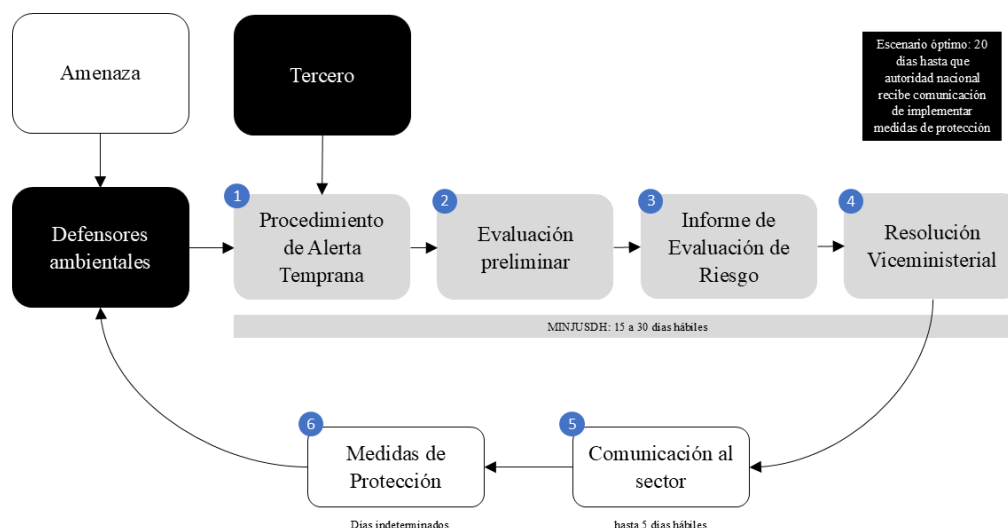
1. Presentación de solicitud	La persona defensora en riesgo o un tercero autorizado presenta la solicitud al MINJUSDH, proporcionando información detallada y pruebas disponibles. Esta presentación puede activar el Procedimiento de Alerta Temprana y puede ser activado de manera presencial en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Lima), de manera virtual a través de su Mesa de Partes, por correo electrónico o por teléfono.	Persona defensora en riesgo, tercero autorizado, Dirección General de DDHH del MINJUSDH.
2. Evaluación preliminar	Especialistas del MINJUSDH analizan la solicitud para determinar si requiere tramitación ordinaria (30 días hábiles) o extraordinaria (15 días hábiles).	Especialistas del MINJUSDH.
3. Elaboración del Informe de Evaluación de Riesgo	El MINJUSDH elabora un informe que determina el nivel de riesgo, propone las medidas de protección necesarias y remite el documento al Viceministerio.	Especialistas del MINJUSDH y Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.
4. Emisión de Resolución Viceministerial	El Viceministerio emite una resolución con las medidas de protección, el beneficiario y la ubicación de implementación. Se notifica a las entidades correspondientes, en un máximo de 5 días calendario.	Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.
5. Implementación de medidas de protección	Las medidas aprobadas son implementadas por las entidades responsables, asegurando la protección de la persona defensora según lo establecido en la resolución.	Entidades responsables de ejecutar las medidas (p. ej., Policía Nacional, MINJUSDH).

Elaboración propia en base al Manual MINJUSDH

En base a ello, se presenta un mapa conceptual que ilustra el procedimiento para la activación de las medidas de protección. Se identifica que el escenario óptimo es de hasta 20 días hasta que las autoridades nacionales reciben la comunicación para implementar las medidas de protección. La naturaleza de las amenazas que enfrentan las personas defensoras de derechos

humanos a menudo requiere respuestas más inmediatas. Este marco de tiempo puede ser insuficiente para atender situaciones críticas y graves que demandan una intervención urgente en cuestión de días o incluso horas.

Figura 2. Flujoograma para la activación del Mecanismo Intersectorial



Elaboración propia en base a MINJUSDH, 2021.

En contraste, el Protocolo N.º 001-2021-IN-VOI-DGIN, establece que las solicitudes de garantías personales deben ser atendidas inmediatamente, lo que implica un sentido de urgencia en el tratamiento de estas solicitudes para proteger a las personas defensoras de derechos humanos. Este Protocolo sectorial precisa:

1. **Recepción y tramitación inmediata:** Las solicitudes, una vez recibidas, deben ser registradas y procesadas sin dilación. Por ejemplo, las autoridades políticas deben informar a la Dirección de Autorizaciones Especiales y Garantías el mismo día en que se recibe una solicitud.
2. **Priorización de las medidas de protección:** Las situaciones de amenaza, coacción u hostigamiento que atenten contra la integridad de las personas defensoras deben ser evaluadas y abordadas con prioridad. El protocolo establece un plazo máximo de 24 horas para derivar las solicitudes a la autoridad competente, asegurando que las medidas sean implementadas rápidamente.

3. Activación del procedimiento de protección: En casos donde se requiera la intervención de otras entidades (por ejemplo, la Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Gobierno Interior), estas deben ser notificadas y activadas de inmediato para garantizar una respuesta efectiva.

La mención a "inmediata y oportuna" subraya la importancia de actuar sin retrasos injustificados para prevenir que las amenazas escalen a daños mayores. Este enfoque busca salvaguardar la vida, integridad y tranquilidad de las personas defensoras en el menor tiempo posible, mostrando un compromiso del Estado con su protección.

Ya que el mecanismo solo precisa estimaciones de plazos para la comunicación al sector, es importante que los sectores tengan protocolos que permitan estandarizar la respuesta de sus medidas (como el Protocolo N.º 001-2021-IN-VOI-DGIN que permite una acción inmediata). En ese sentido, se presentan a continuación los protocolos o directivas aprobados para cada uno de los sectores a la fecha. Se incluyen al Ministerio Público y Defensoría del Pueblo por sus propios protocolos referenciales.

Tabla 8. Protocolos y normas vigentes para la implementación de medidas de protección

Entidad	¿Cuentan con instrumento en el marco del mecanismo?	Norma
MININTER - PNP	Sí	Protocolo N.º 001-2021-IN-VOI-DGIN
MINJUSDH	Sí	Resolución Ministerial N.º 0159-2019-JUS
MIMP	Sí	Directiva N.º 003-2023-MIMP
MRE	No identificado	-
MIDAGRI-SERFOR	No identificado	-
MINAM-UNIDA	Sí	Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM
MINAM-OEFA	Sí	Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM

MINAM-SERNANP	Sí	Resolución Presidencial N° 128-2022-SERNANP
MINCUL	Sí	Directiva N° 001-2022-VMI/MC
DEVIDA	No identificado	-
Ministerio Público	Sí	Resolución N.º 439-2022-MP-FN
Defensoría del Pueblo	Sí	Resolución Administrativa N°029-2020/DP-PAD

Elaboración propia

Como se ve, existen avances en el desarrollo de protocolos que permitan a los sectores atender las situaciones de amenazas, pero la revisión de bibliografía indica que las situaciones de violencia no logran ser atendidas de manera eficiente.

Al respecto, la gestión de servicios de protección, como aquellos destinados a salvaguardar la integridad de personas en situación de riesgo, debe ser entendida desde la lógica de gestión de cadena de valor público. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública plantea que los bienes y servicios estatales deben ser diseñados con base en evidencia y articulados de manera intergubernamental para garantizar su efectividad. Asimismo, se destaca que un modelo de gestión moderna debe ser resiliente, inclusivo y sostenible, principios que resultan esenciales para servicios tan críticos como los de protección.

Adoptar un enfoque basado en el valor público y en la cadena de valor permite que estos servicios no solo respondan a las expectativas de los ciudadanos, sino que también se legitimen como elementos clave de la acción estatal. La co-creación con los ciudadanos y el seguimiento continuo de resultados aseguran que las intervenciones públicas cumplan con su propósito transformador.

A pesar de la importancia de los conceptos de valor público y cadena de valor en la gestión pública, una revisión de los mecanismos de protección, protocolos e instrumentos existentes evidencia una carencia significativa: **no se ha diseñado ni implementado una cadena de**

valor que articule de manera integral a todos los actores involucrados y oriente las acciones hacia resultados específicos.

Esta ausencia estaría limitando la capacidad del sistema de protección para operar con eficiencia, ya que los esfuerzos de las diversas entidades suelen estar desarticulados, generando duplicidad de funciones, vacíos de responsabilidad y escasos mecanismos de seguimiento que aseguren la generación de impacto real. La falta de una estructura que conecte procesos estratégicos, operativos y administrativos reduce la posibilidad de garantizar servicios de protección efectivos, oportunos y adaptados a las necesidades de las personas en situación de riesgo. Esta deficiencia refuerza la necesidad de incorporar un enfoque de cadena de valor que permita alinear a los actores clave en torno a objetivos comunes y resultados medibles, maximizando así el impacto de las intervenciones estatales en este ámbito crítico.

3.3. Brechas de gestión de las medidas de protección a defensores ambientales

A continuación, se presentan los resultados del análisis de las entidades encargadas de implementar las medidas de protección según el marco del Mecanismo Intersectorial.

3.3.1. Brecha de cobertura según tipos de amenazas

El análisis de las diez amenazas más recurrentes enfrentadas por los defensores ambientales evidencia que las medidas de protección definidas en el protocolo responden, en términos generales, a cada uno de estos riesgos. Las medidas diseñadas cubren un espectro amplio de situaciones de amenaza, desde la destrucción de medios de vida hasta actos de tortura y tratos inhumanos. Esto sugiere que el marco de protección está alineado conceptualmente con las necesidades identificadas.

Entre las medidas señaladas, la evacuación de la zona, la protección policial, la asistencia legal y defensa pública, y los patrullajes policiales destacan como las de mayor relevancia y potencial de impacto en la protección frente a estas amenazas. Estas medidas se identifican como esenciales en situaciones críticas, como en casos de violencia de género, asesinatos o desapariciones, y obstrucción de la labor de defensa, donde la integridad física y psicológica de los defensores está en riesgo inminente.

Tipos de amenaza	Medidas de protección	Medidas urgentes de protección
Dstrucción de la propiedad/medios de vida		Evacuación de la zona Protección policial Brindar insumos y bienes a zonas afectadas
Detenciones arbitrarias, discriminación y represalias	Asistencia legal y defensa pública	
Restricción al ejercicio de la libertad de asociación	Asistencia legal y defensa pública	
Obstrucción del libre tránsito	Patrullajes policiales a beneficiarios	
Asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas		Evacuación de la zona Protección policial Brindar insumos y bienes a zonas afectadas
Obstaculización de la labor de defensa	Asistencia legal y defensa pública Brindar declaraciones públicas de apoyo Medidas administrativas y legales frente a comisión de delitos ambientales	
Campañas de desprestigio e iniciación de acciones judiciales	Asistencia legal y defensa pública Brindar declaraciones públicas de apoyo Visitas públicas en la zona de riesgo	

Violencia de género (física, psicológica, sexual y económica)		Evacuación de la zona Protección policial Brindar insumos y bienes a zonas afectadas
Restricción al acceso de información en poder del Estado	Asistencia legal y defensa pública	
Actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes		Evacuación de la zona Protección policial Brindar insumos y bienes a zonas afectadas

Por otro lado, se observa que algunas amenazas, como las campañas de desprestigio y la iniciación de acciones judiciales, requieren medidas específicas de apoyo legal y declaraciones públicas de respaldo que, si bien están contempladas en el protocolo, podrían necesitar ajustes o ampliaciones en su implementación para abordar con mayor eficacia estas problemáticas específicas.

En términos de brechas, no se identifican carencias a nivel de diseño de medidas de protección dentro del mecanismo. Sin embargo, la implementación de estas medidas dependerá en gran medida de la existencia de protocolos claros y operativos que permitan su activación oportuna en los contextos específicos de riesgo. En este sentido, se enfatiza la importancia de contar con protocolos detallados y accesibles, que faciliten la articulación de las acciones en situaciones de emergencia y prevengan retrasos que puedan agravar las amenazas.

3.3.2. Programas presupuestales y medidas de protección

El análisis de las medidas de protección en relación con los programas presupuestales permite identificar el grado de articulación entre las acciones de protección propuestas y los recursos presupuestarios disponibles. Este cruce revela tanto fortalezas como desafíos en la implementación territorial de estas medidas.

1. Patrullajes policiales: Esta medida está implementada por el MININTER/PNP y se articula con el programa presupuestal PP 0030. Su vinculación presupuestaria y articulación territorial es un punto favorable, ya que permite canalizar recursos para su ejecución a nivel nacional. Sin embargo, su efectividad dependerá de la coordinación local para garantizar patrullajes oportunos y adecuados al contexto.
2. Asistencia legal y defensa pública: Esta medida, liderada por el MINJUSDH, carece de un programa presupuestal vinculado, lo que representa un obstáculo para su implementación efectiva. La falta de articulación presupuestaria limita su alcance y pone en riesgo su sostenibilidad en territorios alejados, donde la demanda de defensa legal puede ser alta.
3. Declaraciones públicas de apoyo y visitas públicas en zonas de riesgo: Ambas medidas están bajo la responsabilidad del MINJUSDH, pero no cuentan con un programa presupuestal asignado. Esta falta de vinculación presupuestaria dificulta su ejecución regular, especialmente en áreas rurales, y plantea retos para su institucionalización a nivel local.
4. Atención a víctimas de violencia de género: Liderada por el MIMP y vinculada al PP 1002, esta medida cuenta con respaldo presupuestario, lo que facilita su implementación. No obstante, su alcance en zonas rurales puede estar limitado por la capacidad operativa local, lo que demanda fortalecer la descentralización.
5. Visas especiales y apoyo consular: Implementadas por el MRE y vinculadas al PP 0062, estas medidas no tienen articulación presupuestaria, su enfoque está más alineado a contextos internacionales.
6. Supervisión y sanción por delitos ambientales: Esta medida, a cargo del OEFA y SERNANP, se articula con los programas PP 0144 y PP 0051. La articulación presupuestaria es un avance importante para fortalecer la fiscalización ambiental, pero su impacto depende de la capacidad operativa de estas entidades en zonas de alta conflictividad.
7. Evacuación de la zona y protección policial: Ambas medidas son implementadas por el MININTER/PNP y cuentan con respaldo del PP 0030, lo que permite una respuesta rápida en situaciones críticas. No obstante, su implementación efectiva en territorios apartados requiere mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel local.
8. Hogar de refugio temporal: Implementada por el MIMP y vinculada al PP 1002, esta medida tiene respaldo presupuestario, pero su éxito depende de la existencia y capacidad de estos refugios en zonas estratégicas, lo que actualmente puede ser un reto.

9. Protección a pueblos indígenas u originarios: Aunque es liderada por el MINCUL, esta medida no tiene un programa presupuestal asignado ni está articulada territorialmente, lo que representa una barrera significativa para su implementación en contextos de alta vulnerabilidad para estas comunidades.

Medida de protección	Implementa	Programa presupuestal	Articulado
Patrullajes policiales	MININTER/PNP	PP 0030	Sí
Asistencia legal y defensa pública	MINJUSDH	No	No
Brindar declaraciones públicas de apoyo	MINJUSDH	No	No
Visitas públicas en zona de riesgo	MINJUSDH	No	No
Atención a víctimas de violencia de género	MIMP	PP 1002	Sí
Visas especiales	MRE	PP 0062	No
Apoyo consular	MRE	PP 0062	No
Supervisión y sanción por delitos ambientales	SERFOR	PP 0130	Sí
	OEFA	PP 0144	Sí
	SERNANP	PP 0057	Sí
Insumos y bienes a zonas de cultivos ilegales de coca	DEVIDA	PP 0051	Sí
Evacuación de la zona	MININTER/PNP	PP 0030	Sí
Protección policial	MININTER/PNP	PP 0030	Sí
Hogar de Refugio Temporal	MIMP	PP 1002	Sí

Protección a pueblos indígenas u originarios	MINCUL	No	No
--	--------	----	----

Elaboración propia.

El análisis refleja que, aunque varias medidas cuentan con respaldo presupuestario a través de programas específicos, otras carecen de esta vinculación, lo que limita su aplicación efectiva, especialmente en áreas rurales y de difícil acceso. La falta de articulación territorial y presupuestaria en medidas como la asistencia legal y la protección a pueblos indígenas u originarios supone un desafío crítico, ya que estas son esenciales para garantizar una respuesta integral y sostenible a las amenazas que enfrentan los defensores ambientales.

3.3.3. Alineamiento estratégico de los mecanismos de protección

El análisis de los mecanismos de protección en relación con su alineamiento estratégico muestra discrepancias significativas entre los instrumentos sectoriales y las acciones de protección diseñadas para los defensores ambientales. Este desajuste pone de manifiesto la necesidad de una mayor integración entre las estrategias institucionales y los protocolos de actuación.

1. Patrullajes policiales: Este mecanismo implementado por el MININTER/PNP muestra un alineamiento positivo en términos de Plan/Programa y protocolo. Sin embargo, aunque está alineado con los instrumentos estratégicos, su eficacia requiere una articulación más robusta con políticas de seguridad específicas para defensores ambientales.
2. Asistencia legal y defensa pública: A cargo del MINJUSDH, este mecanismo carece de alineamiento con los instrumentos estratégicos clave, salvo el protocolo. Esto sugiere que, aunque la medida está reconocida a nivel operativo, no está suficientemente integrada en los planes sectoriales ni en políticas de largo plazo, lo que afecta su sostenibilidad.
3. Declaraciones públicas de apoyo y visitas públicas a zonas de riesgo: Ambas medidas también implementadas por el MINJUSDH presentan un patrón similar al de la asistencia legal. A pesar de contar con protocolos, su falta de vinculación con políticas, planes y programas estratégicos limita su impacto y alcance en los territorios.

4. Atención a víctimas de violencia de género: Implementada por el MIMP, esta medida tiene un alto nivel de alineamiento estratégico, integrándose en políticas, planes y el PESEM. Esto refleja un enfoque más consolidado y con mayores probabilidades de ser sostenido en el tiempo.
5. Visas especiales y apoyo consular: Lideradas por el MRE, estas medidas presentan una falta de integración con el PESEM y los protocolos, aunque sí están incluidas en políticas y planes. Esto indica que su aplicación está más orientada hacia contextos internacionales que locales, lo que podría ser una limitante en la práctica.
6. Supervisión y sanción por delitos ambientales: Tanto SERFOR como OEFA muestran alineamiento con el PESEM y los planes sectoriales, pero carecen de protocolos específicos. Esto sugiere que estas medidas requieren mayor sistematización para responder efectivamente a los riesgos identificados en el terreno.
7. Evacuación de la zona y protección policial: Estas medidas, lideradas por el MININTER/PNP, tienen un nivel moderado de alineamiento estratégico. Aunque cuentan con protocolos, su integración en políticas y planes aún es limitada, lo que podría dificultar una respuesta eficiente.
8. Hogar de refugio temporal: Este mecanismo implementado por el MIMP muestra un alineamiento sólido con los instrumentos estratégicos, lo que facilita su operatividad. Sin embargo, su impacto podría ampliarse con un protocolo específico que integre una perspectiva territorial más inclusiva.
9. Protección a pueblos indígenas u originarios: Implementada por el MINCUL, esta medida presenta serias deficiencias en su alineamiento estratégico, ya que no se encuentra integrada en políticas, planes, ni en el PESEM. Esto plantea un desafío crítico para su efectividad, especialmente considerando la alta vulnerabilidad de estas comunidades.

Mecanismos de protección	Implementa	SF	Política	Plan/Prog	PESEM	Protocolo
Patrullajes policiales	MININTER/PNP	Sí	No	No	No	No

Asistencia legal y defensa pública	MINJUSDH	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Brindar declaraciones públicas de apoyo	MINJUSDH	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Visitas públicas en zona de riesgo	MINJUSDH	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Atención a víctimas de violencia de género	MIMP	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Visas especiales	MRE	No	Sí	No	Sí	No
Apoyo consular	MRE	No	Sí	No	Sí	No
Supervisión y sanción por delitos ambientales	SERFOR	Sí	No	No	No	No
	OEFA	Sí	No	No	No	No
	SERNANP	Sí	No	Sí	No	Sí
Insumos y bienes a zonas de cultivos ilegales de coca	DEVIDA	No analizado al no ser una entidad rectora de sector.				
Evacuación de la zona	MININTER/PNP	Sí	No	No	No	No

Protección policial	MININTER/PNP	Sí	No	No	No	No
Hogar de Refugio Temporal	MIMP	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Protección a pueblos indígenas u originarios	MINCUL	No	Sí	No	Sí	Sí

El análisis evidencia que varios mecanismos de protección no están completamente alineados con los instrumentos estratégicos de sus sectores respectivos. La falta de integración con políticas, planes y el PESEM afecta la capacidad de estas medidas para responder a las amenazas de manera efectiva y sostenible. Además, la carencia de protocolos en ciertos casos limita la operatividad de las medidas a nivel territorial.

3.3.4. Índice de las condiciones para la gestión de los mecanismos de protección

El índice elaborado evalúa el grado de cumplimiento de las condiciones necesarias para la implementación de medidas de protección frente a las amenazas identificadas. El análisis incluye las amenazas más recurrentes para los defensores ambientales porque busca orientar los mecanismos de protección hacia resultados concretos y efectivos. Para ello, se ha evaluado específicamente el cumplimiento de condiciones clave (existencia de protocolo sectorial, productos asociados en programas presupuestales y alineamiento estratégico) en las principales medidas diseñadas para atender cada tipo de amenaza. Este enfoque permite identificar brechas y áreas prioritarias de atención, contribuyendo a fortalecer la respuesta del Estado frente a los riesgos que enfrentan los defensores.

Este índice considera tres variables clave: existencia de un protocolo (50% de peso), inclusión en un programa presupuestal (25% de peso) y alineamiento estratégico con instrumentos sectoriales (25% de peso). A continuación, se analizan los resultados categorizados según la puntuación obtenida. La valoración se ha asignado según: 1 punto si existe Protocolo para la medida vinculada al tipo de amenaza, 0 si no existe; 1 punto si existe algún programa

presupuestal que tenga productos o actividades para medidas que atienden el tipo de amenazas; 0 si no existe; entre 0 y 1 si cumple alguno de los 5 criterios de la tabla de alineamiento estratégico.

Tipos de amenazas	Protocolo existente (50%)	Programa presupuestal (25%)	Alineamiento estratégico (25%)	Total
Destrucción de la propiedad/medios de vida	0	1	0	0.25
Detenciones arbitrarias, discriminación y represalias	1	0	0.8	0.7
Restricción al ejercicio de la libertad de asociación	1	0	0.8	0.7
Obstrucción del libre tránsito	0	1	0	0.25
Asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas	0	1	0	0.25
Obstaculización de la labor de defensa	1	0	0.8	0.7
Campañas de desprestigio e iniciación de acciones judiciales	1	0	0.8	0.7
Violencia de género (física, psicológica,	1	1	0.8	0.95

sexual y económica)				
Restricción al acceso de información en poder del Estado	1	0	0.8	0.7
Actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	0	1	0	0.25
Situación de pueblos indígenas u originarios	0	0	0	0.0
Índice	0.55	0.45	0.44	0.50

Así, se tienen los siguientes resultados:

Atención prioritaria (≤ 0.25):

Amenazas en esta categoría:

- Destrucción de la propiedad/medios de vida
- Obstrucción del libre tránsito
- Asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas
- Actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- Situación de pueblos indígenas u originarios

Estas amenazas reflejan los mayores vacíos en términos de condiciones para su atención. En la mayoría de los casos, no existen protocolos definidos ni se vinculan a programas presupuestales o estrategias sectoriales. La ausencia de estas condiciones básicas dificulta la implementación de respuestas efectivas y sostenibles para estas amenazas. La situación de pueblos indígenas u originarios, en particular, destaca como una brecha crítica que requiere acciones inmediatas debido a la vulnerabilidad de estas comunidades.

Atención muy importante (> 0.25 y < 0.7):

Amenazas en esta categoría:

- Detenciones arbitrarias, discriminación y represalias
- Restricción al ejercicio de la libertad de asociación
- Obstaculización de la labor de defensa
- Campañas de desprestigio e iniciación de acciones judiciales
- Restricción al acceso de información en poder del Estado

Aunque estas amenazas presentan ciertas condiciones para su atención (protocolos, programas presupuestales o alineamiento estratégico), el grado de cumplimiento es insuficiente para garantizar una implementación integral y eficiente. Es necesario reforzar las capacidades de los sectores responsables para cerrar las brechas existentes y asegurar un enfoque más efectivo.

Atención importante (≥ 0.7):

Amenazas en esta categoría:

- Violencia de género (física, psicológica, sexual y económica)

Esta amenaza es la mejor atendida dentro del índice, con protocolos, vinculación presupuestal y un alineamiento estratégico sólido. Sin embargo, aunque las condiciones de planeamiento son favorables, esto no necesariamente refleja la calidad o efectividad de las intervenciones en la práctica. Es fundamental monitorear continuamente la implementación para garantizar que los resultados respondan a las necesidades del contexto.

El índice promedio general (0.50) es un indicador del grado en que las condiciones de planeamiento y presupuesto para las medidas de protección son limitadas y requieren fortalecimiento. Aunque existen esfuerzos importantes en algunas áreas, como la atención a la violencia de género, otras amenazas críticas, como las relacionadas con pueblos indígenas y situaciones de tortura, presentan carencias significativas.

Es importante destacar que este índice refleja únicamente las condiciones estructurales (planeamiento, protocolos y presupuesto) y no evalúa la calidad o efectividad de la implementación. Esto implica que, aunque algunas amenazas tengan protocolos y estén vinculadas a programas presupuestales, esto no garantiza automáticamente resultados efectivos.

Ese es el caso del Protocolo N.º 001-2021-IN-VOI-DGIN. Aunque este protocolo establece procedimientos administrativos para otorgar garantías personales a las personas defensoras de derechos humanos, estas medidas no garantizan una protección efectiva frente a amenazas graves y complejas (por ello, no se ha considerado puntaje). Las garantías personales suelen limitarse a actos administrativos que disponen el cese de acciones de hostigamiento, amenazas o coacción, pero no implican la presencia activa de fuerzas del orden ni la implementación de medidas concretas que aseguren la integridad física, psicológica o material de los defensores. Esto es especialmente crítico frente a amenazas como la destrucción de propiedades y medios de vida, detenciones arbitrarias, asesinatos, violencia de género, campañas de desprestigio y otras formas de represalia que requieren intervenciones inmediatas y operativas, más allá de una resolución administrativa.

La ausencia de protocolos complementarios limita la efectividad de estas garantías, reduciéndolas a un marco declarativo sin impacto real en el terreno. Para transformar estas garantías en herramientas verdaderamente útiles, es indispensable desarrollar protocolos adicionales que activen la protección operativa, como la intervención policial, el acompañamiento legal, medidas cautelares y el acceso a programas de reparación.

3.4. Barreras de acceso y permanencia a medidas de protección

El acceso y la permanencia en las medidas de protección destinadas a defensores ambientales representan un desafío significativo en el Perú. El Mecanismo Intersectorial, diseñado para salvaguardar a quienes enfrentan amenazas debido a su labor en la defensa de los derechos ambientales, se enfrenta a barreras estructurales y sociales que dificultan su implementación efectiva. Entre estas barreras se encuentran la limitada cobertura territorial del Estado, la insuficiencia de recursos financieros y humanos, y la desconfianza hacia las instituciones responsables de garantizar la protección.

La necesidad de comprender estas barreras es particularmente urgente en un contexto donde los conflictos socioambientales, impulsados por actividades extractivas y la expansión de economías ilícitas, ponen en riesgo a líderes comunitarios, activistas y otros actores involucrados en la defensa de los derechos ambientales y territoriales. Este análisis, basado en testimonios de actores clave, busca aportar una visión integral sobre las dificultades y oportunidades que enfrentan las medidas de protección en el país.

Para abordar esta problemática, se realizaron entrevistas a tres perfiles estratégicos que aportan perspectivas complementarias:

1. **Gestores Públicos:** Representan la voz institucional desde el diseño e implementación de las políticas de protección. Sus testimonios permiten explorar las capacidades, limitaciones y desafíos que enfrenta el Estado en la gestión de estos mecanismos.
2. **Especialistas:** Su análisis técnico y estratégico en temas de protección y derechos ambientales proporciona una visión crítica sobre los avances y vacíos del sistema actual, vinculando la normativa con su aplicación práctica.
3. **Defensores Ambientales:** Como beneficiarios potenciales o actuales de las medidas de protección, sus testimonios ofrecen un enfoque experiencial, destacando las barreras que enfrentan en la práctica y las estrategias que han desarrollado para superar dichas limitaciones.

El análisis de estos perfiles permite identificar puntos de encuentro y divergencia entre las perspectivas institucionales, técnicas y experienciales, proporcionando una base sólida para reflexionar sobre las oportunidades de mejora en el acceso y la permanencia de las medidas de protección.

3.4.1. Factores que influyen en el acceso a las medidas de protección

Factores Institucionales

- **Presencia y capacidad del Estado para ofrecer protección.**
La limitada presencia del Estado en regiones rurales, donde se concentra una alta proporción de conflictos socioambientales, fue destacada recurrentemente. Los entrevistados señalaron que las oficinas desconcentradas son insuficientes, dificultando una respuesta rápida a las amenazas. *“Cuando me amenazaron por primera vez, tuve que viajar dos días para llegar a la prefectura más cercana. Al llegar, me dijeron que debía regresar con más pruebas”* (testimonio anónimo, defensor ambiental, región Amazónica). Esta situación también fue mencionada por un gestor público: *“En el caso de las regiones de la Amazonía, no tenemos suficientes recursos ni personal capacitado para actuar oportunamente”* (Mariano Castro, gestor público, ex-MINAM).

- **Procedimientos administrativos y burocráticos.**
Los procedimientos para solicitar garantías y medidas de protección suelen ser percibidos como complejos y poco accesibles. Un defensor comentó: *“Pedí protección después de recibir amenazas directas, pero me pidieron tantos documentos que tuve que desistir”* (testimonio anónimo, defensor ambiental). Esta experiencia refleja un problema estructural que los gestores públicos también reconocen: *“La burocracia es una barrera importante. No hay un enfoque diferenciado para casos urgentes, y eso desanima a los defensores”* (testimonio anónimo, gestora pública, Cajamarca). Estos testimonios coinciden con la identificación de un total de mínimo de 20 días para la comunicación a las entidades rectoras de las medidas de protección que despliegan esfuerzos para casos de amenazas.

Factores Sociales

- **Estigmatización y apoyo comunitario.**
La estigmatización de los defensores ambientales fue identificada como un factor crítico que dificulta su acceso a medidas de protección. *“Nos llaman ‘obstruccionistas’ porque defendemos nuestro territorio. Esto hace que incluso las autoridades locales nos vean como enemigos”* (testimonio anónimo, defensor ambiental, Madre de Dios). Este fenómeno también tiene un impacto psicológico y social, debilitando el respaldo que los defensores podrían recibir de sus comunidades.

Por otro lado, en algunos casos, el apoyo comunitario emerge como un factor positivo. *“Si no fuera por mi comunidad, no habría tenido la fuerza ni los recursos para seguir adelante con mi denuncia”* (testimonio anónimo, defensora ambiental, Madre de Dios). Este contraste evidencia cómo las dinámicas sociales pueden ser tanto una barrera como un facilitador, dependiendo del contexto.

- **Percepción del rol de los defensores en las comunidades.**
La percepción del rol de los defensores también influye en su acceso a medidas de protección. En zonas donde la defensa del ambiente es vista como una amenaza a los intereses económicos, las comunidades pueden deslegitimar a los defensores.

“Me acusaron de estar en contra del progreso porque denuncié la tala ilegal”
(testimonio anónimo, defensor ambiental, Loreto).

Factores Económicos

- **Recursos personales y barreras económicas.**
La falta de recursos económicos es una barrera transversal que afecta a los defensores en contextos rurales y urbanos. *“Pedir garantías implica dinero: transporte, comida, tiempo. Todo eso yo no lo tengo”* (testimonio anónimo, defensora ambiental, Junín). Este problema es agravado por la falta de compensaciones o subsidios por parte del Estado para cubrir estos costos.
- **Apoyo financiero desde el Estado o terceros.**
Aunque existen iniciativas de organizaciones internacionales para apoyar económicamente a defensores en riesgo, estas suelen ser temporales y no garantizan una cobertura sostenida. Un especialista indicó: *“La cooperación internacional ha ayudado en algunos casos, pero el Estado no puede depender de estos recursos externos para una función tan crítica”* (testimonio anónimo, especialista, ex-SERNANP).

Factores Psicológicos

- **Resiliencia de los defensores ante amenazas.**
La resiliencia personal emerge como un factor relevante para enfrentar las amenazas. *“El miedo siempre está ahí, pero aprendí a seguir luchando porque si no lo hago, nadie más lo hará”* (testimonio anónimo, defensora ambiental, Madre de Dios). Sin embargo, no todos los defensores tienen la misma capacidad emocional para afrontar situaciones de riesgo prolongado, lo que subraya la necesidad de un enfoque integral que incluya apoyo psicológico. Este tipo de apoyo corresponde con la identificación de servicios de salud mental del Ministerio de Salud, entidad que no está dentro del Mecanismo Intersectorial.
- **Impacto emocional y disponibilidad de apoyo.**
El impacto emocional de las amenazas es profundo y afecta no solo a los defensores, sino también a sus familias. *“Mis hijos tienen miedo cada vez que salgo a una reunión. No debería ser así, pero no hay nadie que me ayude con esta carga”*

(testimonio anónimo, defensor ambiental). A pesar de ello, pocos defensores tienen acceso a servicios psicológicos que puedan mitigar este impacto.

Factores Jurídicos

- **Conocimiento de las leyes de protección.**
El desconocimiento de los mecanismos legales fue una constante en los testimonios. *“No sabía que existía un protocolo hasta que una ONG me ayudó”* (Edivar Chávez, defensor ambiental que no accedió al Mecanismo Intersectorial, Lambayeque). Este desconocimiento limita el acceso a medidas de protección, especialmente en zonas rurales donde la información no llega de manera efectiva.
- **Acceso a servicios legales gratuitos o accesibles.**
La falta de acceso a asesoría legal es otra barrera significativa. *“El abogado más cercano está a tres horas, y además cobra más de lo que puedo pagar”* (testimonio anónimo, defensor ambiental, región Amazónica). Este problema fue destacado por los gestores públicos como un área crítica para mejorar. *“Es necesario articular una red de abogados defensores con presencia en las regiones más vulnerables”* (testimonio anónimo, gestora pública, Cajamarca).

Factores Políticos

- **Voluntad política e involucramiento estatal.**
La falta de voluntad política para priorizar la protección de los defensores ambientales fue señalada por especialistas y defensores por igual. *“Los discursos políticos son bonitos, pero en la práctica no hay apoyo real”* (testimonio anónimo, defensora ambiental, Lima). Este problema está relacionado con los intereses económicos que muchas veces entran en conflicto con las actividades de los defensores.
- **Confianza en las autoridades encargadas.**
Finalmente, la desconfianza hacia las instituciones responsables de brindar protección es una barrera crítica. *“No puedo confiar en la policía cuando sé que trabajan para los mismos que me amenazan”* (testimonio anónimo, defensor ambiental). Esta falta de confianza limita el acceso al sistema formal y obliga a los defensores a buscar alternativas informales de protección.

El análisis de estos perfiles permite identificar puntos de encuentro y divergencia entre las perspectivas institucionales, técnicas y experienciales, proporcionando una base para reflexionar sobre las oportunidades de mejora en el acceso de las medidas de protección.

En ese sentido, la siguiente tabla presenta la frecuencia con la que gestores públicos, especialistas y defensores ambientales identificaron diferentes factores como determinantes en el acceso y la permanencia en las medidas de protección. Se destacan coincidencias en factores institucionales, como la presencia del Estado y los procedimientos administrativos, mientras que los defensores enfatizan factores sociales, económicos y psicológicos derivados de su experiencia directa. Esta distribución refleja tanto las perspectivas técnicas e institucionales como las vivencias de quienes enfrentan amenazas, permitiendo identificar tendencias clave para el fortalecimiento del sistema de protección.

Tabla 9. Frecuencia de factores identificados que influyen en el acceso a medidas de protección según perfiles de entrevistados

Categoría	Factores	Gestores públicos	Especialistas	Defensores	Total
Institucionales	Presencia y capacidad del Estado	3	2	4	9
	Procedimientos administrativos	3	2	4	9
Sociales	Estigmatización	0	0	5	5
	Apoyo comunitario	0	0	3	3
Económicos	Recursos personales	1	1	5	7
	Apoyo financiero	1	1	4	6
Psicológicos	Resiliencia emocional	0	0	5	5
	Impacto emocional	0	0	5	5
Jurídicos	Conocimiento de leyes	2	2	4	8
	Acceso a servicios legales	2	2	4	8

Políticos	Voluntad política	2	2	4	8
	Confianza en las autoridades	1	1	5	7

Elaboración propia.

Los testimonios muestran diferencias significativas entre los tres perfiles de entrevistados respecto a los factores que identifican como determinantes en el acceso a las medidas de protección. Los gestores públicos y los especialistas coinciden en señalar factores institucionales como la presencia y capacidad del Estado y los procedimientos administrativos como barreras centrales, reflejando su enfoque desde la gestión y diseño de políticas públicas. Sin embargo, los defensores ambientales destacan de manera más prominente factores sociales como la estigmatización y el apoyo comunitario, junto con los factores psicológicos como el impacto y la resiliencia emocionales, lo que evidencia su experiencia directa con las amenazas y la desprotección. Aunque los gestores públicos y especialistas también mencionan factores jurídicos y políticos como el acceso a servicios legales y la voluntad política, los defensores ambientales identifican una mayor variedad de factores, lo que sugiere una visión más integral de las barreras al ser quienes enfrentan los riesgos en su cotidianidad.

Entre los factores con mayor frecuencia mencionados por los entrevistados se destacan la presencia y capacidad del Estado y los procedimientos administrativos, ambos identificados como limitaciones críticas por todos los perfiles, sumando un total de nueve menciones cada uno. Estos factores reflejan barreras estructurales y burocráticas que impactan de manera transversal a todos los involucrados en el sistema de protección. Otro factor ampliamente mencionado es el conocimiento de leyes, con ocho menciones, lo que subraya la importancia de la información para garantizar el acceso a las medidas de protección. Asimismo, la voluntad política y el acceso a servicios legales son identificados con igual frecuencia, reflejando la percepción de que el apoyo estatal y la falta de asesoría jurídica constituyen barreras recurrentes. Finalmente, los factores psicológicos y sociales, como la estigmatización y el impacto emocional, son destacados especialmente por los defensores, evidenciando su relevancia en la experiencia directa de las amenazas y la búsqueda de protección.

3.4.2. Comparación entre defensores ambientales que accedieron al Mecanismo Intersectorial y quiénes no

El análisis de los testimonios permite identificar diferencias significativas entre quienes logran acceder a los mecanismos de protección y quienes no. Estas diferencias están determinadas por factores relacionados con recursos personales, sociales e institucionales, así como por barreras estructurales que dificultan el acceso. A continuación, se presentan las características más relevantes de ambos grupos.

Factores que facilitan el acceso

- **Recursos personales o comunitarios.**
Los defensores que logran acceder a las medidas de protección suelen contar con recursos personales o comunitarios que les permiten enfrentar las barreras iniciales del sistema. Por ejemplo, defensores de Madre de Dios, destacan el respaldo de sus comunidades organizadas, lo que les facilita denunciar amenazas y mantener un diálogo constante con las autoridades. Este apoyo comunitario es crucial en contextos de alta vulnerabilidad.
- **Nivel de organización y redes de apoyo.**
La existencia de redes de apoyo, como organizaciones no gubernamentales o colectivos locales, también influye significativamente. Defensores de Junín que lograron acceder contaron con la asistencia de ONGs que facilitaron el proceso de solicitud y ofrecieron asesoramiento técnico. Estas redes no solo actúan como intermediarios entre los defensores y las instituciones, sino que también contribuyen a fortalecer su capacidad de respuesta.
- **Conexión con actores externos.**
Defensores de Lima, señalaron la importancia de la conexión con organismos de cooperación internacional o redes de defensores a nivel nacional. Estas conexiones proporcionan no solo respaldo logístico y financiero, sino también legitimidad ante las autoridades.
- **Relación con las instituciones estatales.**
Una relación previa o una comunicación efectiva con instituciones estatales, como la prefectura o el Ministerio del Interior, es otro factor que facilita el acceso. Por

ejemplo, en Cajamarca, defensores que lograron acceder destacaron que su cercanía con gestores públicos locales permitió agilizar los trámites de protección.

- **Conocimiento previo de los mecanismos de protección.** Defensores de regiones como Lambayeque resaltaron cómo el conocimiento sobre las medidas de protección, adquirido a través de talleres o programas de formación, fue determinante para iniciar el proceso. En estos casos, la difusión adecuada de información contribuyó a reducir las barreras iniciales.

Factores que Obstaculizan el Acceso

- **Ubicación en zonas con limitada presencia estatal.** Los defensores que no logran acceder suelen ubicarse en regiones con escasa presencia estatal, como algunas zonas de Loreto y Ucayali. En estos contextos, la falta de oficinas desconcentradas o personal capacitado limita la posibilidad de solicitar medidas de protección, dejando a los defensores en situación de mayor vulnerabilidad.
- **Complejidad de los procedimientos administrativos.** La burocracia y los requisitos complejos también representan un obstáculo significativo. Defensores de regiones como Junín mencionaron que el tiempo y los costos asociados a la recolección de documentos o la realización de viajes largos hacia las oficinas estatales dificultaron completar los trámites necesarios.
- **Estigmatización o criminalización del defensor.** En regiones como Madre de Dios, algunos defensores no lograron acceder debido a la criminalización o estigmatización asociada a su labor. En estos casos, las acusaciones de "antimineros" o "obstruccionistas" generaron barreras adicionales, incluyendo la falta de apoyo de sus comunidades o autoridades locales.
- **Desconfianza en el sistema de protección y sus operadores.** La desconfianza hacia las instituciones estatales fue otro factor recurrente entre quienes no lograron acceder. En regiones como Lambayeque y Loreto, defensores señalaron que temían recurrir al sistema por considerar que las autoridades estaban

coludidas con los actores que los amenazaban. Esta percepción refuerza el aislamiento y la exposición al riesgo.

- **Falta de información o difusión sobre los mecanismos disponibles.** Finalmente, la falta de información fue una barrera transversal. En zonas rurales de Ucayali y Loreto, defensores mencionaron no estar al tanto de que existían mecanismos de protección, lo que impidió que consideraran esta opción como una alternativa viable.

La comparación entre quienes acceden y quienes no evidencia que los recursos personales y comunitarios, las redes de apoyo y la confianza en las instituciones son factores determinantes para superar las barreras iniciales. Sin embargo, estas características contrastan con las experiencias de quienes no logran acceder, que enfrentan limitaciones estructurales y sociales como la falta de presencia estatal, la burocracia y la criminalización. Este análisis subraya cómo las desigualdades geográficas, sociales y económicas afectan de manera diferenciada a los defensores ambientales, resaltando la necesidad de un enfoque más inclusivo y adaptado a los contextos locales en la implementación de medidas de protección.

Tabla 10. Frecuencia de factores identificados que influyen en el acceso a medidas de protección según perfiles de entrevistados

Categoría	Factores	Accedieron	No accedieron
Institucionales	Presencia y capacidad del Estado	La presencia de oficinas desconcentradas facilitó el acceso en zonas específicas.	La falta de presencia estatal en zonas rurales limitó las solicitudes.
	Procedimientos administrativos	Procedimientos más claros y acompañamiento institucional permitieron completar las solicitudes.	Procesos complejos y burocráticos desincentivaron la participación.
Sociales	Estigmatización	No se percibieron como un obstáculo directo para quienes accedieron.	La estigmatización dificultó que se reconociera la legitimidad de sus denuncias.

	Apoyo comunitario	Redes comunitarias organizadas respaldaron las denuncias y solicitudes.	Ausencia de respaldo comunitario dejó a los defensores aislados.
Económicos	Recursos personales	Defensores con medios económico lograron afrontar costos administrativos.	Falta de recursos personales imposibilitó cubrir los costos asociados.
	Apoyo financiero	Organizaciones internacionales complementaron recursos estatales en algunos casos.	No se reportó apoyo financiero de terceros ni del Estado.
Psicológicos	Resiliencia emocional	Permitió mantenerse en el proceso pese a las amenazas iniciales.	El desgaste emocional llevó a abandonar los intentos de solicitud.
	Impacto emocional	El impacto fue manejable gracias al apoyo de las redes y la comunidad.	El impacto psicológico impidió continuar con los trámites.
Jurídicos	Conocimiento de leyes	El conocimiento previo de las normas facilitó iniciar los trámites de protección	La falta de difusión de información limitó el conocimiento sobre las medidas disponibles.
	Acceso a servicios legales	Asesoría jurídica accesible permitió fundamentar las solicitudes.	La falta de asesoría dificultó que los defensores sustentaran sus casos.
Políticos	Voluntad política	Gestores públicos comprometidos priorizaron los casos críticos	Falta de voluntad política en regiones marginadas dejó casos sin atender.
	Confianza en las autoridades	Relaciones previas con las autoridades generaron confianza en el sistema.	Desconfianza en las instituciones disuadió a los defensores de buscar protección.

Elaboración propia.

3.4.3. Factores que influyen en la permanencia de defensores en las medidas de protección

Factores de ineficiencia en la implementación

- **Falta de seguimiento a los casos por parte de las autoridades.**
Una de las barreras más recurrentes es la ausencia de un seguimiento continuo a los casos por parte de las autoridades responsables. *“La protección se activa inicialmente, pero después nadie vuelve a preguntar cómo estamos o si las amenazas persisten”* (testimonio anónimo, defensor ambiental). Esta percepción es compartida por un especialista, quien señaló: *“Hay muchas medidas que se quedan a medio camino porque no hay recursos para un monitoreo adecuado”* (testimonio anónimo, especialista, ONG). Esta falta de continuidad genera un sentimiento de abandono entre los defensores.
- **Desarticulación entre las instituciones involucradas.**
La falta de coordinación entre las entidades estatales también dificulta la permanencia en las medidas de protección. *“La prefectura, la policía y la fiscalía no se comunican entre sí, y eso complica todo. Terminas dando vueltas entre oficinas sin resultados”* (testimonio anónimo, defensor ambiental). Un gestor público reconoció esta problemática: *“No tenemos un sistema unificado que permita compartir información entre las instituciones, lo que retrasa las acciones y desanima a los beneficiarios”* (testimonio anónimo, gestor público, MINAM).

Factores de revictimización

- **Experiencias negativas al buscar protección.**
Muchos defensores señalaron que el proceso de solicitar protección, además de ser burocrático, puede generar revictimización. *“Me hicieron relatar las amenazas una y otra vez, como si tuviera que convencerlos de que mi vida estaba en peligro”* (testimonio anónimo, defensor ambiental). Este desgaste emocional es un factor que desincentiva la continuidad en el sistema.
- **Percepciones de ineficacia y desconfianza.**
La percepción de que las medidas son simbólicas o inefectivas también afecta la permanencia. *“Me dieron un número de teléfono para emergencias, pero cuando lo llamé, nadie contestó”* (testimonio anónimo, defensora ambiental, Junín). Esta

desconfianza hacia las autoridades fue reiterada por varios defensores, quienes expresaron que prefieren buscar alternativas informales antes que depender de un sistema que consideran poco confiable.

Factores de costos colaterales

- **Daños económicos, laborales y familiares asociados a la criminalización.**
El impacto económico de las medidas de protección es significativo para los defensores, especialmente cuando enfrentan procesos de criminalización. *“Las audiencias judiciales y las reuniones con las autoridades me hacen perder días de trabajo, y eso afecta a mi familia”* (testimonio anónimo, defensor ambiental). Este tipo de costos no solo afectan la estabilidad económica, sino también la disposición de los defensores para continuar en el sistema.
- **Efectos emocionales a largo plazo.**
Los efectos psicológicos del acoso y las amenazas suelen prolongarse, incluso cuando las medidas de protección están activas. *“Siento que siempre estoy mirando sobre mi hombro, incluso cuando me dijeron que ya no había peligro”* (testimonio anónimo, defensora ambiental, Madre de Dios). Este estado de alerta constante afecta la salud mental de los defensores y limita su capacidad para mantener un compromiso sostenido con el sistema.

Factores de atención diferenciada

- **Falta de adaptaciones según género, etnicidad o contexto geográfico.**
La falta de protocolos específicos para atender las necesidades de diferentes grupos de defensores es una barrera importante. *“Soy mujer y tengo hijos, pero eso no lo consideraron cuando me pidieron que viajara sola a Lima para presentar mi caso”* (testimonio anónimo, defensora ambiental, Lima). Este tipo de omisiones afecta de manera desproporcionada a las mujeres defensoras e indígenas, quienes enfrentan riesgos adicionales.
- **Diferencias en la percepción del riesgo entre defensores rurales, urbanos e indígenas.**
Los defensores en áreas rurales señalaron que las medidas de protección no siempre consideran los riesgos específicos de sus contextos. *“Aquí las amenazas son más directas, pero parece que el sistema solo entiende los problemas de las ciudades”*

(testimonio anónimo, defensor ambiental). Este testimonio refleja la necesidad de un enfoque diferenciado que contemple las particularidades de cada territorio.

Estos hallazgos muestran cómo las barreras para la permanencia en las medidas de protección están relacionadas tanto con limitaciones institucionales como con los impactos personales que enfrentan los defensores. La falta de un enfoque integral y diferenciado reduce la efectividad del sistema y deja a los defensores en una situación de vulnerabilidad constante.

La siguiente tabla muestra la frecuencia con la que gestores públicos, especialistas y defensores ambientales identificaron los factores que limitan la permanencia en las medidas de protección. Se destacan coincidencias en las barreras institucionales, como la falta de seguimiento y la desarticulación, mientras que los defensores subrayan con mayor intensidad los impactos personales, la revictimización y la falta de enfoques diferenciados, evidenciando las diversas dimensiones que afectan la efectividad de estas medidas.

Tabla 11. Frecuencia de factores identificados que influyen en la permanencia de medidas de protección según perfiles de entrevistados

Categoría	Factores	Gestores públicos	Especialistas	Defensores	Total
Ineficiencia en la implementación	Falta de seguimiento	2	2	4	8
	Desarticulación institucional	2	2	3	7
Revictimización	Revictimización: Experiencias negativas	0	0	5	5
	Revictimización: Desconfianza	1	1	5	7
Costos colaterales	Daños económicos y laborales	1	1	4	6
	Efectos emocionales a largo plazo	0	0	5	5
Atención diferenciada	Falta de protocolos diferenciados	1	1	4	6

	Diferencias en percepción del riesgo	0	0	4	4
--	--------------------------------------	---	---	---	---

Elaboración propia.

Los testimonios muestran diferencias marcadas entre los perfiles de entrevistados respecto a los factores que limitan la permanencia en las medidas de protección. Los gestores públicos y especialistas coinciden en señalar la ineficiencia en la implementación, destacando la falta de seguimiento a los casos y la desarticulación institucional como principales barreras. Sin embargo, los defensores ambientales amplían el enfoque al mencionar con mayor frecuencia factores relacionados con la revictimización, particularmente las experiencias negativas al buscar protección y la desconfianza en las autoridades. Además, los defensores destacan factores personales y sociales, como los costos económicos y emocionales a largo plazo, así como la falta de protocolos diferenciados que respondan a sus contextos específicos. Esta diversidad de perspectivas refleja cómo las limitaciones estructurales y las vivencias directas se interrelacionan, afectando de manera diferenciada a cada grupo.

Entre los factores con mayor frecuencia mencionados, la falta de seguimiento resalta como la barrera más identificada, con ocho menciones, seguida de la desarticulación institucional, que acumula siete menciones. Ambos reflejan limitaciones en la capacidad operativa y la coordinación entre las entidades responsables. Por otro lado, la revictimización, en sus dos vertientes de experiencias negativas y desconfianza, es destacada principalmente por los defensores ambientales, acumulando doce menciones combinadas. Finalmente, la falta de protocolos diferenciados y las diferencias en la percepción del riesgo son señaladas principalmente por los defensores, subrayando la importancia de adaptar las medidas de protección a las características específicas de género, etnicidad y ubicación geográfica.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE UNA CADENA DE VALOR DE LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS AMBIENTALES

El diseño e implementación de mecanismos de protección para personas defensoras ambientales en Perú ha avanzado de manera significativa en términos normativos y organizativos. Sin embargo, persisten desafíos que limitan su efectividad. Frente a este panorama, replantear la gestión de estos servicios desde una perspectiva de cadena de valor público es una oportunidad estratégica, lo que implica analizar y optimizar cada eslabón del proceso para garantizar un impacto efectivo y sostenible.

La perspectiva de cadena de valor público permite comprender las medidas de protección no solo como un conjunto de acciones reactivas, sino como un sistema integral orientado a resultados. Esto incluye actividades clave como la identificación temprana de riesgos, la coordinación interinstitucional y la medición de impactos. Además, este enfoque enfatiza la atención de barreras críticas previamente identificadas, como las limitaciones de acceso en territorios remotos y la falta de sostenibilidad en las medidas de protección. Al adoptar esta visión, es posible garantizar que los esfuerzos del Estado no solo respondan a las amenazas inmediatas, sino que también construyan condiciones que promuevan el bienestar y la seguridad a largo plazo.

4.1. Cadena de valor

La cadena de valor de los servicios de protección para defensores ambientales representa una herramienta estratégica que conecta insumos clave (como personal capacitado, tecnología, presupuesto y normativa vigente) con productos específicos (protocolos, sistemas de alerta, capacitaciones y campañas de sensibilización). Estos productos no son fines en sí mismos, sino medios para alcanzar resultados de proceso, como la participación activa de defensores, la transparencia en los mecanismos de protección y la implementación de medidas eficientes de prevención y respuesta.

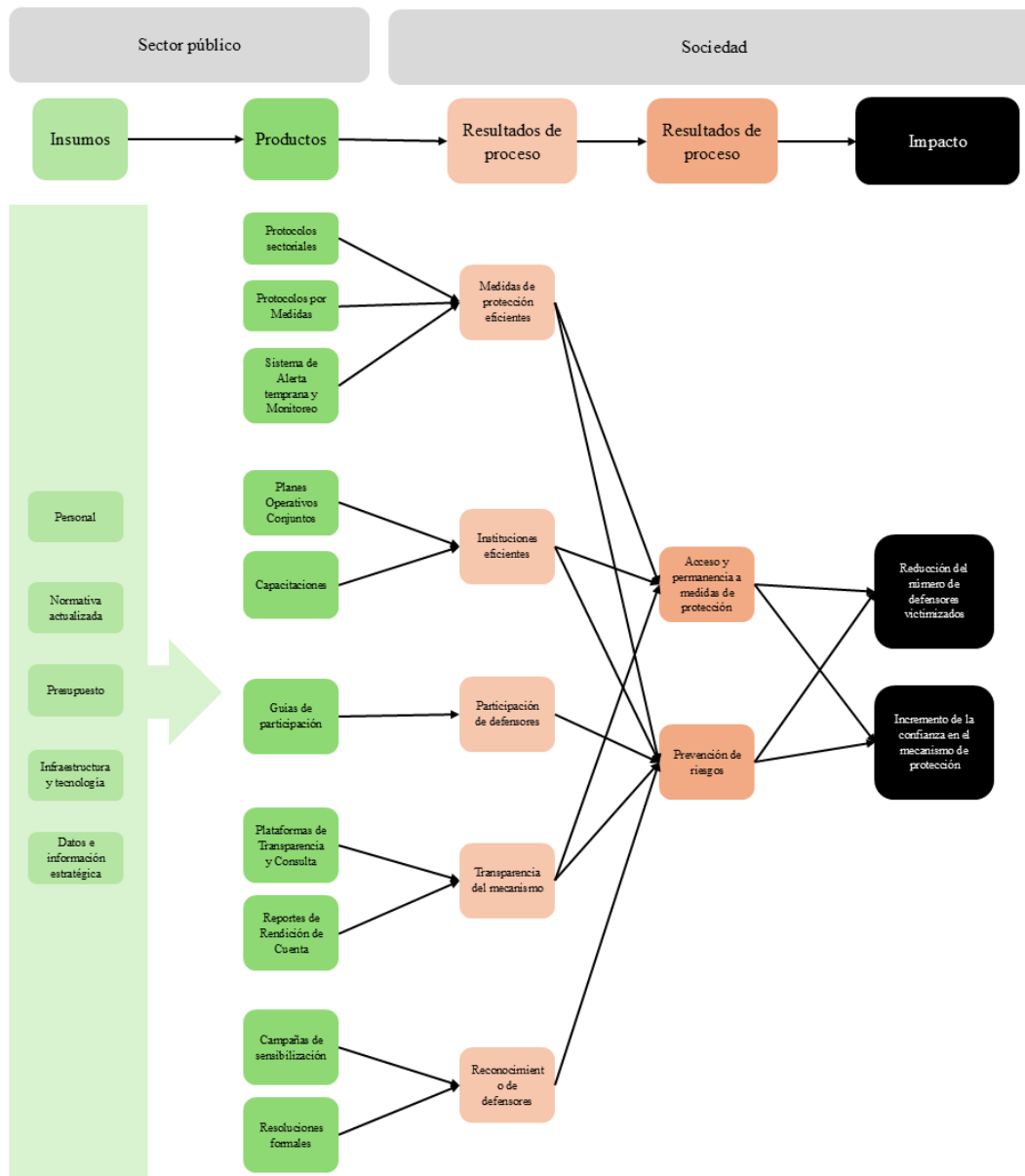
Lo innovador de este enfoque es que prioriza los resultados de impacto por encima de los procesos sectoriales independientes. En lugar de centrarse exclusivamente en la generación de

normativas o actividades aisladas, la cadena de valor orienta los esfuerzos hacia objetivos comunes: reducir el número de defensores victimizados, prevenir riesgos y aumentar la confianza en el Mecanismo Intersectorial.

Esta estrategia permite que las instituciones involucradas, tanto públicas como de la sociedad civil, trabajen de manera articulada y eficiente, optimizando recursos y generando beneficios tangibles para los defensores y sus comunidades. En este sentido, el enfoque en resultados no solo aumenta la efectividad de las acciones implementadas, sino que también refuerza la legitimidad y sostenibilidad del mecanismo en el tiempo.

La cadena de valor se estructura en etapas que integran los insumos, actividades y procesos, las salidas a nivel de productos, resultados e impacto. Cada etapa organiza las competencias existentes y fomenta la articulación efectiva entre actores clave.

Figura 3. Propuesta de cadena de valor para la gestión pública de servicios de protección a defensores ambientales



Elaboración propia

A continuación, se explican cada uno de los componentes de la cadena de valor.

4.1.1. Insumos

Los insumos son los recursos que sirven de base para implementar y gestionar las medidas de protección. A continuación, se describe cada insumo con ejemplos:

- **Personal especializado**

Recursos humanos capacitados en derechos humanos, gestión de conflictos, y protocolos de seguridad.

Ejemplo: El equipo de UNIDA del Ministerio del Ambiente cuenta con capacidades específicas para la atención de situaciones de defensores ambientales.

- **Normativa actualizada**

Leyes, decretos y reglamentos que establecen los marcos legales para proteger a los defensores.

Ejemplo: El Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, que regula las medidas de protección para defensores ambientales y sugiere directrices para las entidades involucradas, fue actualizado e incluye también acciones de DEVIDA.

- **Presupuesto asignado**

Recursos específicos para implementar las acciones del Mecanismo Intersectorial, en el marco de los programas presupuestales o fuentes estratégicas

Ejemplo: El patrullaje está considerado dentro de los programas presupuestales del MININTER/PNP, así como del MINAM/SERNANP. Es posible identificar sinergias entre productos similares de programas presupuestales para acciones de mayor alcance a nivel territorial, añadiendo a los gobiernos locales.

- **Infraestructura y tecnología**

Equipos, oficinas y tecnología para apoyar las medidas de protección y monitoreo.

Ejemplo: Centros de operación de sistemas de alerta temprana en gobiernos regionales o plataformas de georreferenciación de riesgos desarrolladas en colaboración con ONGs. No se ha identificado alguna infraestructura de este tipo, tampoco tecnologías específicas para defensores ambientales.

- **Datos e información estratégica**

Información clave para identificar riesgos, monitorear amenazas y evaluar impactos.

Ejemplo: Bases de datos de la Defensoría del Pueblo sobre casos de conflictos socioambientales y agresiones a defensores, que permiten análisis de tendencias y riesgos.

4.1.2. Actividades y procesos

Las actividades y procesos son las acciones generales que transforman insumos en productos y, eventualmente, en resultados e impactos. Estas actividades y procesos corresponderán a cada una de las entidades involucradas según sus propios arreglos y competencias. Algunas identificadas son:

- Diseño y actualización de protocolos sectoriales y por medidas.
- Desarrollo y operación de sistemas de alerta temprana y monitoreo.
- Formación y capacitación del personal en medidas de protección y gestión de riesgos.
- Creación de guías y herramientas participativas para defensores.
- Implementación de campañas de sensibilización para el reconocimiento público de los defensores.
- Diseño y mantenimiento de plataformas de consulta y transparencia.
- Elaboración de reportes de rendición de cuentas.
- Formalización de resoluciones legales específicas para los defensores ambientales.

4.1.3. Productos

Los productos son los entregables concretos derivados del uso de los insumos y la realización de las actividades clave. A continuación, se describe cada producto con ejemplos:

- **Protocolos sectoriales y por medidas**
Procedimientos operativos que detallan cómo actuar en casos de amenazas contra defensores.
Ejemplo: Protocolos elaborados por el Ministerio del Ambiente (MINAM) para guiar la actuación en casos de conflictos relacionados con Áreas Naturales Protegidas. No se han identificado protocolos para las medidas de protección como tal.
- **Sistemas de alerta temprana y monitoreo**
Herramientas que permiten identificar y actuar preventivamente ante posibles amenazas.
Ejemplo: El SIRIDEH.
- **Planes operativos conjuntos**

Documentos de planificación elaborados por múltiples actores para coordinar acciones de protección.

Ejemplo: Planes que pueden ser desarrollados entre SERFOR, SERNANP, OEFA en el marco del aprovechamiento sostenible de recursos naturales, según sus competencias.

- **Capacitaciones**

Programas de formación para actores clave, como defensores, policías, y funcionarios públicos.

Ejemplo: Ediciones del curso “El rol de las personas defensoras de derechos humanos y su protección policial frente a situaciones de riesgo”, dirigido a policías, desarrollado en Madre de Dios, Ucayali, Loreto, Piura y Huánuco por el MINJUSDH.

- **Guías de participación para defensores**

Herramientas que orientan a los defensores sobre cómo participar y reportar situaciones de riesgo.

Ejemplo: Guías prácticas publicadas por el Estado y ONGs, para fortalecer la participación de defensores en mecanismos de protección.

- **Plataformas de transparencia y consulta**

Espacios digitales y físicos que permiten la consulta y acceso a información sobre el Mecanismo Intersectorial.

Ejemplo: No se ha identificado alguna plataforma de transparencia.

- **Reportes de rendición de cuentas**

Informes que detallan el desempeño y las acciones implementadas por las entidades responsables.

Ejemplo: Reportes anuales que los sectores podrían publicar sobre la implementación del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS en el marco de sus competencias.

- **Campañas de sensibilización**

Iniciativas de comunicación para visibilizar y promover la importancia de los defensores ambientales.

Ejemplo: Visitas públicas que realiza el MINJUSDH, junto a ministros y viceministros, a las zonas de riesgo de defensores ambientales, para brindar respaldo a sus actividades.

- **Resoluciones formales**

Documentos legales que reconocen y respaldan oficialmente a los defensores. Ejemplo: Resoluciones regionales emitidas por gobiernos locales para declarar como “Defensores Ambientales” a líderes comunitarios que trabajan en la protección de ecosistemas.

4.1.4. Resultados

Los resultados de proceso reflejan los avances intermedios alcanzados mediante los productos, en línea con los resultados precisados previamente:

- **Medidas de protección eficientes**

Este resultado busca asegurar que las medidas implementadas sean dinámicas y se ajusten a los cambios en el nivel de riesgo de los defensores, evitando que las soluciones sean temporales o estáticas. Nótese que se propone que no sean los sectores los que tengan protocolos únicamente, sino que sean las medidas de protección las que lo tengan, orientando a los sectores hacia el resultado concreto de cada una de las medidas. En estos protocolos se podrían analizar las mejores maneras de activar la alerta temprana, el monitoreo de las medidas, el presupuesto de las mismas, etc. Cada medida deberá ser adaptada, atendida y entendida según la naturaleza de su alcance. Asimismo, permitiría alinear los sistemas funcionales y administrativos vinculados a cada una de las medidas de protección.

Indicadores clave:

- Porcentaje de medidas de protección con protocolos claros de implementación.
- Presupuesto asignado por los sectores a la implementación de las medidas de protección

- **Instituciones eficientes**

Este resultado busca mejorar la coordinación entre las instituciones responsables del mecanismo, como el MINJUSDH, el MININTER y la PNP, junto con actores de soporte como gobiernos regionales y sectores. La meta es garantizar procesos más efectivos y una respuesta más ágil ante las amenazas.

Indicadores clave:

- Número de acuerdos interinstitucionales

- Capacitaciones a entidades responsables implementadas

- **Participación de defensores**

Este resultado enfatiza la implementación de protocolos y sistemas de alerta temprana en territorios de alta conflictividad, promoviendo una lógica preventiva en lugar de reactiva.

Indicadores clave:

- Número de defensores o comunidades que participan activamente en la definición e implementación de medidas de protección
- Número de medidas de protección que incorporan espacios de participación para defensores ambientales y sus comunidades

- **Transparencia del mecanismo**

Este resultado busca promover la transparencia en el acceso a la información y ejercicios de rendición de cuentas sobre la efectividad de la gestión del Mecanismo Intersectorial.

Indicadores clave:

- Número de canales oficiales operativos que informan sobre el Mecanismo Intersectorial
- Número de ejercicios de transparencia y rendición de cuentas sobre el Mecanismo Intersectorial

- **Reconocimiento de defensores**

Este resultado tiene como objetivo posicionar a los defensores como actores esenciales para el desarrollo sostenible y la defensa de derechos colectivos, fortaleciendo su posición frente a las comunidades y las instituciones. Idealmente, estas campañas y estrategias, como parte de las medidas de protección, deben ser co-lideradas con los propios defensores en sus territorios de acción.

Indicadores clave:

- Número de campañas de sensibilización y
- Número de resoluciones que legitiman la labor de los defensores.

- **Acceso y permanencia a medidas de protección**

Estos indicadores evalúan la efectividad del sistema de protección mediante el acceso oportuno a medidas, la permanencia de estas hasta la desaparición de amenazas.

Indicadores clave:

- Número de defensores que acceden a medidas de protección oportunamente
- Número de defensores que permanecen en medidas de protección hasta desaparecer amenazas

- **Prevención de riesgos**

Este resultado enfatiza la implementación de protocolos y sistemas de alerta temprana en territorios de alta conflictividad, promoviendo una lógica preventiva en lugar de reactiva.

Indicador clave:

- Número de amenazas detectadas tempranamente con sistemas de alerta funcionales
- Número de conflictos en territorios críticos reducidos mediante medidas preventivas

4.1.5. Impacto

El impacto representa el propósito esencial del Mecanismo Intersectorial, de cara al valor público que busca generar:

- **Reducción del número de defensores victimizados**

La seguridad integral de los defensores es un componente esencial para garantizar su capacidad de continuar con su labor sin riesgos indebidos. Este indicador debe reflejar la disminución casos de victimización como resultado final de todas las medidas de protección implementadas.

Indicador clave:

- Número de defensores victimizados

- **Incremento de la confianza en el Mecanismo Intersectorial**

La confianza en los mecanismos de protección es fundamental para garantizar su sostenibilidad y eficacia. Este indicador mide la percepción positiva tanto de los defensores ambientales como de las entidades públicas, lo que refleja la legitimidad del

sistema y su capacidad para generar relaciones de cooperación y compromiso mutuo en la protección de derechos y la seguridad de los defensores.

Indicador clave:

- Número de defensores que confían en el Mecanismo Intersectorial

4.2. Valor público de los servicios de protección a personas defensoras ambientales

El valor público de los servicios de protección a personas defensoras ambientales radica en garantizar su seguridad, autonomía y dignidad para que puedan ejercer su labor sin temor a represalias. Este valor no solo beneficia directamente a los defensores ambientales, sino que también promueve el bienestar colectivo al salvaguardar los derechos humanos y el ambiente. Además, estos servicios están alineados con los principios de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), que busca un Estado más eficiente, inclusivo y orientado a resultados.

Este valor público se fundamenta en tres ejes principales:

4.2.1. Protección integral y preventiva

Proporcionar un sistema de protección que no solo reaccione ante amenazas, sino que actúe de manera anticipada para prevenir riesgos. Esto implica:

- Identificación de escenarios de vulnerabilidad mediante análisis territoriales y socioculturales en zonas de alta conflictividad.
- Establecimiento de sistemas de alerta temprana, como tecnologías de comunicación y monitoreo en tiempo real, adaptados a contextos rurales e indígenas.
- Capacitación de actores clave, incluyendo a la Policía Nacional, fiscalías, y gobiernos regionales y locales, para garantizar una respuesta coordinada y oportuna.

La prevención también debe abordar las causas estructurales de los conflictos, promoviendo proyectos de desarrollo sostenible, como alternativas económicas que reduzcan la presión sobre los recursos naturales.

4.2.2. Reconocimiento y legitimidad de los defensores

Asegurar que las personas defensoras sean valoradas como actores esenciales en la defensa del ambiente y los derechos humanos. Esto se logra a través de:

- Campañas de sensibilización pública que muestren el rol crítico de los defensores ambientales en la protección de ecosistemas y derechos colectivos.
- Mecanismos legales y administrativos que refuercen su legitimidad y los protejan de la criminalización y el hostigamiento.
- Articulación intersectorial para fortalecer la confianza en las instituciones públicas y garantizar que las medidas de protección sean sostenibles y respaldadas políticamente.

Este reconocimiento es clave para fortalecer la confianza entre los defensores y las instituciones estatales, mitigando la desconfianza causada por casos de corrupción o colusión.

4.2.3. Resultados sostenibles y medibles

Diseñar un sistema de indicadores para monitorear y evaluar la efectividad de las medidas de protección, asegurando que las acciones implementadas tengan un impacto tangible y se ajusten a las necesidades dinámicas de los defensores. Esto incluye:

- Indicadores claros como tiempos de respuesta, percepción de seguridad de los defensores, y reducción de amenazas registradas.
- Monitoreo continuo y transparente que permita ajustar las estrategias con base en cambios en el nivel de riesgo.
- Enfoque de sostenibilidad para garantizar que las medidas no sean temporales, sino que respondan a necesidades de largo plazo, reforzando la estabilidad y autonomía de los defensores.

Al integrar estos ejes, los servicios de protección generan un valor público significativo, al conectar directamente los derechos humanos con la sostenibilidad ambiental. Además, refuerzan la cohesión social en las comunidades más vulnerables, alineándose con los principios de modernización del Estado y fortaleciendo la legitimidad del sistema de protección como un pilar fundamental de justicia y equidad.

4.3. Actores clave en la cadena de valor

La efectividad de los servicios de protección a personas defensoras ambientales depende de la articulación de diversos actores clave que, a través de sus competencias y recursos, contribuyen a la generación del valor público. La cadena de valor no busca asignar nuevas competencias ni funciones, sino organizar y optimizar las ya existentes, respetando el marco normativo vigente. A continuación, se detallan los roles de los actores principales, de soporte y beneficiarios en esta cadena.

4.3.1. Actores principales (directos)

Estos son los que tienen competencias directas en la implementación y supervisión de las medidas de protección, como los defensores ambientales, el MINJUSDH, el MININTER, la PNP, las fiscalías y el Poder Judicial.

1. Defensores ambientales y sus organizaciones

Como sujetos de protección, los defensores son los protagonistas de esta cadena. Su rol no solo incluye recibir las medidas de protección, sino también alertar sobre riesgos y colaborar en la implementación de las medidas cuando sea pertinente. Su trabajo es esencial para preservar el ambiente y los derechos colectivos, especialmente en contextos de alta conflictividad socioambiental.

Los defensores ambientales y sus organizaciones están amparados en el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS como sujetos beneficiarios del Mecanismo Intersectorial.

2. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)

Según el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, el MINJUSDH lidera el Mecanismo Intersectorial, siendo responsable de coordinar, implementar y supervisar las medidas de protección. Su competencia incluye la evaluación de riesgos y la activación de acciones de apoyo legal, físico o psicosocial para los defensores.

3. Ministerio del Interior (MININTER)

Este ministerio, en coordinación con la Policía Nacional del Perú (PNP), tiene la responsabilidad de garantizar las medidas de protección inmediatas, como patrullajes y las garantías personales. Su función está definida en el marco de las políticas de seguridad ciudadana y de apoyo a las personas en situación de riesgo.

4. Policía Nacional del Perú (PNP)

Bajo las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1267 Ley de la Policía Nacional del Perú, la PNP ejecuta las medidas de protección física, incluyendo vigilancia y acompañamiento en el territorio. Su rol es crucial en la protección reactiva frente a amenazas.

5. Fiscalías y Poder Judicial

Según el Código Penal y el Código Procesal Penal, estas instituciones tienen la competencia de investigar y sancionar amenazas o agresiones contra los defensores. También son responsables de garantizar que los defensores no sean criminalizados injustamente.

4.3.2. Actores de soporte (indirectos)

Incluyen a instituciones con roles complementarios que fortalecen el Mecanismo Intersectorial, como los gobiernos regionales y locales, el MINAM, el MINCUL, el MINSA, la Defensoría del Pueblo, ONGs, medios de comunicación, academia, empresas privadas y cooperación internacional.

6. Gobiernos regionales y locales

En el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), estos actores tienen competencias para coordinar y ejecutar políticas públicas en sus territorios, incluyendo apoyo logístico y promoción de medidas preventivas. Asimismo, en el marco del SINASEC, pueden tener roles activos en funciones vinculadas a patrullajes y prevención de situaciones de violencia.

7. Ministerio del Ambiente (MINAM)

De acuerdo con la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), el MINAM tiene el mandato de promover la justicia ambiental y prevenir conflictos socioambientales, lo que lo convierte en un actor estratégico para la protección preventiva de los defensores.

8. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)

El MIDAGRI, a través del SERFOR, supervisa el cumplimiento de normas forestales y de fauna silvestre y puede suspender actividades que pongan en riesgo a defensores, según el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS.

9. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

El MIMP garantiza apoyo psicosocial integral a mujeres y poblaciones vulnerables en riesgo, coordinando medidas de protección en casos de violencia. Su rol está amparado en la Ley N° 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

10. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

El MRE implementa medidas de protección fuera del país, como emisión de visas y apoyo consular, para defensores en riesgo, según el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS.

11. Ministerio de Cultura (MINCUL)

Según la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, el Ministerio de Cultura tiene un rol clave en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la promoción del enfoque intercultural en los servicios de protección.

12. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)

DEVIDA reduce riesgos para defensores en zonas afectadas por economías ilícitas mediante acciones de desarrollo alternativo, conforme al Decreto Supremo N° 004-2021-JUS.

13. Ministerio de Salud (MINSA)

En el marco de la Ley General de Salud (Ley N° 26842), el MINSA tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a servicios de salud física y mental para los defensores afectados por amenazas, agresiones o el estrés asociado a su labor. Este rol incluye brindar atención psicosocial como parte de las medidas de apoyo integral. Es importante precisar que este sector no está en el Mecanismo Intersectorial pero se incluye como propuesta en la cadena de valor.

14. Defensoría del Pueblo

Conforme al artículo 162 de la Constitución del Perú, la Defensoría supervisa la implementación del Mecanismo Intersectorial y actúa como mediador entre las instituciones públicas y los defensores.

15. Organizaciones de la sociedad civil (ONGs)

Aunque no tienen competencias normativas, las ONGs actúan como aliados estratégicos al brindar asistencia técnica, legal y psicológica a los defensores. También son fundamentales para la visibilización de los casos y la incidencia política.

16. Medios de comunicación

Los medios cumplen una función esencial al difundir información sobre los defensores y generar presión pública para que las instituciones cumplan con su rol. La visibilización es clave para prevenir amenazas y generar reconocimiento social.

17. Academia e institutos de investigación

Su rol es proporcionar análisis y datos sobre los contextos de riesgo, apoyando con evidencia científica las decisiones estratégicas de la cadena de valor.

18. Empresas privadas

En contextos de alta conflictividad, las empresas tienen el deber de garantizar que sus actividades no generen riesgos adicionales para los defensores, conforme a los principios de responsabilidad social empresarial. (Agregar, marco del Plan de Derechos Humanos).

19. Cooperación internacional

Organismos internacionales aportan recursos financieros, técnicos y políticos para fortalecer el mecanismo, promoviendo estándares globales en la protección de derechos humanos.

4.3.3. Actores beneficiarios

Incluyen a las comunidades locales e indígenas como beneficiarias directas y a la sociedad en general como beneficiaria indirecta de las medidas de protección y del trabajo de los defensores ambientales.

20. Comunidades locales e indígenas

Estas comunidades son las beneficiarias principales de la labor de los defensores. Su seguridad y bienestar están estrechamente ligados al éxito de las medidas de protección.

21. Sociedad en general

Como beneficiarios indirectos, todos los ciudadanos se ven favorecidos por los beneficios colectivos que los defensores promueven, como la conservación del medio ambiente y la defensa de derechos fundamentales.

4.4. Alineamiento a los principios de modernización del Estado

La cadena de valor de los servicios de protección a personas defensoras ambientales se diseña en coherencia con los principios fundamentales de modernización del Estado, buscando garantizar una gestión pública eficiente, transparente, inclusiva y orientada a resultados. Este alineamiento permite que las medidas implementadas no solo respondan a las necesidades inmediatas, sino que también fortalezcan la institucionalidad y la confianza ciudadana en el sistema.

4.4.1. Transparencia y rendición de cuentas

La cadena de valor integra mecanismos para monitorear y evaluar la efectividad de las medidas de protección, asegurando la disponibilidad de información pública sobre los resultados alcanzados. Este principio refuerza el derecho de los ciudadanos, especialmente de los defensores, a conocer cómo se utilizan los recursos y qué resultados se generan.

4.4.2. Eficiencia y eficacia

La articulación de resultados en la cadena de valor permite optimizar recursos y tiempos, eliminando redundancias y promoviendo la coordinación interinstitucional. Por ejemplo, la implementación de sistemas de alerta temprana reduce los costos asociados a respuestas tardías y reactivas, mientras que el monitoreo continuo asegura que las medidas de protección se ajusten a los riesgos cambiantes. Este enfoque permite maximizar el impacto con los recursos disponibles, respondiendo de manera efectiva a las amenazas.

4.4.3. Innovación y uso de tecnologías

La cadena de valor incorpora herramientas tecnológicas, como plataformas de alerta temprana y sistemas de análisis de datos, que modernizan la gestión de los riesgos y fortalecen las capacidades de respuesta. Estas tecnologías no solo aumentan la eficiencia, sino que también facilitan la participación de actores locales y la recopilación de información en tiempo real. Este alineamiento promueve un Estado más ágil y adaptado a las demandas del contexto actual.

4.4.4. Inclusión y enfoque intercultural

El diseño de la cadena de valor prioriza la atención diferenciada a defensores en contextos rurales e indígenas, incorporando medidas adaptadas a las particularidades culturales, lingüísticas y territoriales. El Ministerio de Cultura juega un rol fundamental en la implementación de un enfoque intercultural, garantizando que las medidas lleguen a los grupos más vulnerables y respeten sus especificidades. Este principio refuerza el compromiso del Estado con la equidad y la justicia social. Asimismo, considerando que el diseño actual del mecanismo no orienta la manera en cómo deben participar los propios defensores u otros actores locales, la gestión de la cadena de valor puede dar pie a espacios y mecanismos de participación mejor definidos y orientado a resultados.

4.4.5. Orientación a resultados

Cada elemento de la cadena de valor está diseñado para generar resultados medibles, tanto de proceso como de impacto, alineados con el objetivo de proteger a los defensores y promover su legitimidad. Los indicadores sugeridos, como la reducción de amenazas y el incremento en medidas preventivas, permiten evaluar el éxito del mecanismo y ajustar estrategias según sea necesario. Este enfoque asegura que los servicios no solo respondan a las amenazas actuales, sino que también generen beneficios sostenibles a largo plazo.

4.5. Viabilidad de la propuesta

La implementación de la cadena de valor de los servicios de protección a personas defensoras ambientales es viable al ser consistente con las bases normativas, políticas y económicas

existentes en el país. Cada área aporta elementos clave que respaldan su sostenibilidad y factibilidad, reforzando la posibilidad de llevar a cabo la propuesta con los recursos y capacidades disponibles.

4.5.1. Viabilidad Normativa

La cadena de valor se sustenta en un marco normativo que ya establece competencias claras para las instituciones involucradas. El Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, que regula el Mecanismo Intersectorial a Defensores de Derechos Humanos, proporciona las bases legales para evaluar riesgos, diseñar medidas de protección y articular a los actores clave (con la excepción del Ministerio de Salud). Además, normativas como la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), el Decreto Legislativo N° 1267 sobre la Policía Nacional del Perú, y la Ley de Consulta Previa (Ley N° 29785) aseguran la inclusión de enfoques diferenciados y protecciones específicas en contextos indígenas y rurales.

Este marco legal no solo define las competencias de los actores públicos, sino que también permite la integración de otros sectores, como las ONGs y la cooperación internacional, sin necesidad de crear nuevas disposiciones legales. La propuesta no implica la creación de nuevas competencias, sino una reorganización y optimización de las funciones ya existentes. Por ello, desde un punto de vista normativo, la propuesta es viable y no requiere modificaciones legislativas complejas, sino ajustes en los protocolos de implementación y coordinación.

4.5.2. Viabilidad Política

La propuesta se alinea con prioridades nacionales e internacionales en derechos humanos, justicia ambiental y sostenibilidad, lo que fortalece su viabilidad política. En el plano nacional, proteger a los defensores ambientales responde a los compromisos asumidos en la Estrategia Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 y al reconocimiento de los defensores como actores esenciales en la promoción de los derechos colectivos y la conservación del ambiente. Además, las crecientes tensiones por conflictos socioambientales en el país han puesto de manifiesto la urgencia de fortalecer estos mecanismos, lo que genera un entorno político favorable para su implementación.

A nivel internacional, la propuesta se alinea con compromisos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular los relacionados con el ODS 13 (Acción por el clima) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). El respaldo de organismos internacionales como Naciones Unidas y la cooperación internacional refuerza el interés político en fortalecer las medidas de protección.

4.5.3. Viabilidad Económica

La cadena de valor propuesta no requiere grandes inversiones adicionales, sino un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. Actualmente, el Mecanismo Intersectorial puede apoyarse en diferentes productos de distintos programas presupuestales, algunos de ellos articulados, lo que permite financiar actividades esenciales como el patrullaje o la protección diferenciada por género. Al priorizar la eficiencia y la articulación interinstitucional, la propuesta optimiza estos recursos para generar un mayor impacto con los fondos disponibles.

Adicionalmente, el apoyo de la cooperación internacional, que ya financia programas relacionados con derechos humanos y justicia ambiental, representa una fuente complementaria para cubrir costos asociados con innovaciones tecnológicas o sistemas de monitoreo avanzado. Por otro lado, la participación del sector privado en territorios de alta conflictividad puede incluirse como parte de la responsabilidad social empresarial, generando recursos adicionales para la implementación de medidas preventivas.

El ahorro generado por un enfoque preventivo en lugar de reactivo —por ejemplo, a través de la reducción de conflictos judiciales y desplazamientos por emergencias— también refuerza la viabilidad económica de la propuesta. Este enfoque reduce los costos a largo plazo, asegurando la sostenibilidad financiera del sistema.

4.6. Liderazgo de la cadena de valor

El liderazgo de la cadena de valor debe recaer en una entidad que tenga el mandato normativo, las competencias técnicas y la capacidad de articulación para coordinar a los diversos actores involucrados. En este contexto, **el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)** es el actor ideal para liderar la implementación de la cadena de valor, con un

enfoque claro en garantizar la protección integral de las personas defensoras ambientales. A continuación, se presentan argumentos para este liderazgo:

- **Mandato normativo**

Según el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, el MINJUSDH es la entidad responsable del diseño, coordinación y supervisión del Mecanismo Intersectorial a Defensores de Derechos Humanos. Este marco normativo le otorga la autoridad para organizar los procesos de protección, evaluar riesgos y garantizar la implementación de las medidas necesarias.

- **Capacidad de articulación interinstitucional**

Como órgano rector en materia de derechos humanos, el MINJUSDH tiene la capacidad de convocar y coordinar a otros actores clave, como el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura, gobiernos regionales y ONGs. Esta capacidad es esencial para alinear las acciones de los diferentes sectores dentro de la cadena de valor.

- **Enfoque integral**

El liderazgo del MINJUSDH asegura que la cadena de valor mantenga un enfoque centrado en los derechos humanos, con especial énfasis en las dimensiones psicosociales, culturales y legales de la protección. Esto es clave para garantizar un sistema inclusivo que responda a las necesidades específicas de los defensores.

- **Experiencia técnica y operativa**

El MINJUSDH ya cuenta con experiencia en la gestión del Mecanismo Intersectorial y en la coordinación con la Defensoría del Pueblo, fiscalías y organizaciones internacionales, lo que refuerza su capacidad para liderar procesos complejos y multifacéticos como los planteados en la cadena de valor.

4.6.1. Rol del MINJUSDH como líder

Como líder, el MINJUSDH deberá asumir los siguientes roles principales:

- Coordinador general: Garantizar la articulación de los actores clave, definiendo roles, responsabilidades y protocolos para cada etapa de la cadena.
- Supervisor de la ejecución: Monitorear la implementación de las actividades principales y de soporte, asegurando que se cumplan los objetivos y estándares establecidos.
- Articulador de recursos: Promover la movilización de recursos financieros y técnicos, tanto a nivel nacional como internacional, para sostener las actividades de la cadena de valor.
- Impulsor de innovación y mejora continua: Incorporar herramientas tecnológicas, indicadores de impacto y mecanismos de retroalimentación que permitan ajustar las estrategias en función de los resultados.

CONCLUSIONES

La eficiencia en la gestión de los servicios de protección estatal no solo depende de la formulación normativa, sino de su implementación práctica y su capacidad de responder a las necesidades cambiantes y urgentes de los defensores ambientales en el Perú. El trabajo de investigación, desde su objetivo principal, ha buscado identificar el grado de eficiencia de la gestión de servicios de protección estatal y, se concluye que, debido a los factores mencionados, es aún ineficiente para la atención de necesidades de defensores ambientales amenazados en el país.

Las limitaciones de los servicios de protección, según la pregunta de investigación del objetivo específico 1 de este trabajo, no corresponde exclusivamente por la ausencia de normas o protocolos sectoriales; de hecho, el análisis concluye que la diversidad de amenazas a defensores es atendida por distintas medidas de protección. Estas limitaciones van más bien por la manera en cómo se gestiona el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, el cual es centralizado y arrastra los desafíos usuales de servicios ofrecidos principalmente por entidades del gobierno nacional. Por ello, se requiere una gestión distinta que considere la diversidad de amenazas y contextos en los que operan los defensores ambientales.

A pesar de los avances normativos, los resultados muestran que existen barreras de acceso y permanencia limitan significativamente el alcance y efectividad de estas iniciativas. En línea con la pregunta de investigación del objetivo específico 2 de este trabajo, el análisis de las barreras revela que el enfoque estatal no logra adaptarse plenamente a las necesidades de los defensores, especialmente en áreas rurales y amazónicas donde la presencia estatal es limitada. Asimismo, las medidas se activan de manera reactiva, es decir, solo después de que ocurren amenazas o ataques, lo que compromete la capacidad de prevenir riesgos y proteger a los defensores de manera oportuna.

Las barreras administrativas incluyen procesos burocráticos complejos, falta de claridad en los procedimientos y tiempos de respuesta prolongados. Estas limitaciones generan desconfianza y dificultan que los defensores accedan a los servicios cuando enfrentan riesgos inminentes.

En términos territoriales, la falta de presencia estatal en zonas rurales y amazónicas representa una de las mayores barreras. Las largas distancias, la infraestructura limitada y la escasez de personal capacitado impiden que los servicios lleguen a las áreas más vulnerables.

Esta desconexión es agravada por la falta de descentralización de las competencias del Mecanismo Intersectorial.

Las barreras culturales y lingüísticas afectan especialmente a las comunidades indígenas, quienes no solo enfrentan amenazas constantes, sino que también carecen de servicios adaptados a su idioma y cosmovisión. Esto limita su capacidad para denunciar riesgos y acceder a medidas de protección efectivas, perpetuando su vulnerabilidad frente a las economías ilícitas.

La gestión de los servicios también muestra una falta de descentralización y contextualización. En regiones amazónicas y rurales, donde los defensores enfrentan los mayores riesgos, la ausencia de infraestructura estatal dificulta el acceso y reduce la capacidad de respuesta frente a las amenazas, tomando hasta 20 días al Mecanismo Intersectorial poder generar resoluciones de actuación a los sectores encargados de las medidas de protección.

Superar estas barreras requiere un enfoque integral que combine la descentralización de los servicios, la simplificación de los procesos administrativos y la capacitación de los funcionarios en competencias de gestión pública e interculturales. También es esencial mejorar la comunicación y transparencia en los servicios ofrecidos, para generar confianza y asegurar la permanencia de los defensores en los mecanismos de protección estatal.

Frente a ello, la propuesta de la cadena de valor para los servicios de protección a defensores ambientales permite integrar la gestión pública de múltiples sectores. Esta herramienta busca optimizar los procesos de protección sin necesidad de generar nuevas normativas, priorizando la articulación efectiva entre los actores responsables y respetando las competencias y protocolos establecidos por cada sector. De esta manera, se maximiza el uso de recursos y capacidades ya disponibles, garantizando respuestas más ágiles y coordinadas ante las amenazas.

Una de las principales fortalezas de la cadena de valor es su capacidad para identificar y alinear actividades clave entre instituciones como el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y la Policía Nacional del Perú, entre otros. Esto permite un enfoque integral que abarca medidas preventivas, reactivas y de seguimiento, mejorando la protección de los defensores ambientales en contextos de alta vulnerabilidad. Al respetar las lógicas sectoriales existentes, la cadena de valor promueve la eficiencia y evita duplicidades en las intervenciones.

La viabilidad de implementar esta cadena de valor radica en su alineamiento con los principios de modernización del Estado y su enfoque práctico para superar barreras de coordinación interinstitucional. Los análisis realizados demuestran que, con un liderazgo claro y una asignación adecuada de recursos, la cadena puede ser implementada en un plazo razonable. Asimismo, su diseño incorpora mecanismos para evaluar y ajustar continuamente su desempeño, asegurando su sostenibilidad a largo plazo. Su implementación no solo puede incrementar la eficiencia y efectividad de las medidas de protección, sino que también asegura que estas acciones se realicen respetando las particularidades sectoriales y territoriales. De esta forma, se establece como un modelo viable y estratégico para abordar los desafíos complejos que enfrentan los defensores ambientales en el Perú.

RECOMENDACIONES

Para superar las barreras administrativas, se recomienda implementar un sistema de gestión de casos único e integrado, a través de una plataforma digital que centralice la información, permita el seguimiento en tiempo real de las solicitudes de protección y facilite la comunicación entre instituciones responsables. Es fundamental fortalecer la gobernanza intersectorial mediante la creación de un comité técnico permanente que supervise la implementación del mecanismo, especialmente a nivel regional, resuelva conflictos interinstitucionales y garantice decisiones basadas en evidencia. Además, se recomienda simplificar los procedimientos internos mediante protocolos ágiles y estandarizados que reduzcan los tiempos de respuesta y prioricen la flexibilidad ante las necesidades de los defensores ambientales.

En cuanto a las barreras territoriales, se recomienda descentralizar los servicios de protección creando unidades especializadas en regiones con mayor incidencia de amenazas, asegurando así una presencia estatal efectiva y mejorando la capacidad de respuesta en zonas remotas. Es crucial optimizar el uso de tecnología en territorios rurales mediante sistemas de alerta temprana que utilicen aplicaciones móviles y herramientas accesibles para conectar a los defensores con las entidades responsables de manera eficiente. Asimismo, se recomienda promover alianzas estratégicas con actores locales, como gobiernos regionales, comunidades indígenas y organizaciones no gubernamentales, para fortalecer su rol en la implementación y supervisión de las medidas de protección.

Para abordar las barreras culturales, se recomienda diseñar programas de capacitación intercultural que fortalezcan las competencias del personal encargado, asegurando el respeto y comprensión de las cosmovisiones de las comunidades indígenas. También se recomienda adaptar los servicios a las necesidades lingüísticas y culturales, garantizando materiales informativos y atención en lenguas originarias, además de considerar especificidades culturales en el diseño de las medidas de protección. Por último, se recomienda fortalecer la participación comunitaria a través de espacios regulares de consulta y co-creación, permitiendo a las comunidades involucrarse activamente en la planificación y evaluación de las soluciones propuestas.

En la implementación de la cadena de valor, se recomienda asegurar el liderazgo intersectorial reafirmando y fortaleciendo el rol del MINJUSDH, institución rectora con

capacidad de movilizar recursos y coordinar a los actores involucrados, al igual que una autoridad regional que pueda liderar la cadena, siendo los gobiernos regionales y locales las entidades más idóneas para ese fin. Es esencial integrar indicadores claros de impacto y resultados para evaluar el éxito de la cadena de valor y alinear las actividades con la protección efectiva de los defensores. Para garantizar la sostenibilidad de la cadena, además de fortalecer la articulación desde los programas presupuestales, se recomienda establecer alianzas con el sector privado y explorar mecanismos de financiamiento innovadores, como fondos climáticos o donaciones internacionales. Finalmente, se recomienda realizar proyectos piloto en regiones prioritarias, evaluando resultados y ajustando la estrategia antes de escalarla a nivel nacional, con el fin de corregir debilidades operativas y mejorar su efectividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente. (2021). Personas defensoras del Planeta: Guía de obligaciones de los Estados para su protección. <https://es.mongabay.com/2020/07/latinoamerica-mas-defensores-ambientales-asesinados->
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2019). Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR). APCI.
- Carhuatocto Sandoval, H. O. (2021). Los derechos laborales de los defensores ambientales en las Áreas Naturales Protegidas: La incorporación de los guardaparques al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. Serie de Litigio Estratégico Ambiental e Indígena, 6.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2022). Análisis de la Deforestación y Pérdida de vegetación a nivel nacional y el impacto a nivel regionales.
- CEPAL. (2024). 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. LC/A.2023/1-LC/PUB.2018/8/Rev.1/-*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). Informe del Primer Foro Anual sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Asuntos Ambientales de América Latina y el Caribe. In Seminarios y Conferencias: Vol. N.º 102 ((LC/TS.2023/38)).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de DDHH en las Américas. <https://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensorescap6-8.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Organización de los Estados Americanos.
- Congreso de la República del Perú. (2003). Ley N.º 27933: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). Normas Legales, Diario Oficial *El Peruano*. <https://www.congreso.gob.pe/ley27933>
- Defensoría del Pueblo. (2020). Comunicado N.º 018-2020/DP.
- Defensoría del Pueblo. (2021). Mecanismos de Protección para personas defensoras indígenas y ambientales de la Amazonía.

- Defensoría del Pueblo. (2023). Resolución Administrativa No 025-2023/DP-PAD.
- Falleo, M. E. (2021). La protección de los/as defensores/as en la gobernanza ambiental Acuerdo de Escazú. *Anuario En Relaciones Internacionales* 2021.
- Global Whitness. (2024). Voces silenciadas: La violencia contra las personas defensoras de la tierra y el medioambiente.
- Lazo Oscanoa, C. A., & Mamani Sinche, M. S. (2023). Defensores ambientales: análisis del Acuerdo de Escazú frente a la legislación peruana y las implicancias de su ratificación. *Justicia Ambiental*, 3(3), 51–70. <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v3i3.780>
- MINAM. (2021). Resolución Ministerial N° 134-2021-MINAM.
- Ministerio de Cultura. (2020). Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040 (PNLOTI). Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2018). Programa Presupuestal 0062. MIDAGRI.
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2021). Programa Presupuestal 0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. MIDAGRI.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2020). Programa Presupuestal 0139: Prevención y control de conflictos sociales. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS: Creación del Registro del Mecanismo Intersectorial de Protección. Normas Legales, Diario Oficial *El Peruano*. <https://www.justicia.gob.pe/DS004-2021-JUS>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). Programa Presupuestal 0133. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2021). Sistema funcional de justicia y derechos humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2024). Grupo de Trabajo Sectorial para la elaboración de lineamientos de protección para personas defensoras de derechos humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2019). Política Nacional de Igualdad de Género. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021). Programa Presupuestal 1002: Reducción de la violencia contra las mujeres. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2022). Programa Presupuestal 0144. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Ministerio del Ambiente, & Hivos. (n.d.). Manual para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales orientados a los pueblos indígenas amazónicos.

Ministerio del Ambiente, & Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). Guía práctica para la protección de personas defensoras ambientales.

Ministerio del Ambiente. (2009). Decreto Supremo N.º 012-2009-MINAM: Política Nacional del Ambiente. Normas Legales, Diario Oficial *El Peruano*. <https://www.minam.gob.pe/DS012-2009-MINAM>

Ministerio del Ambiente. (2019). Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). Ministerio del Ambiente.

Ministerio del Ambiente. (2021). Resolución de Secretaría General N.º 028-2021-MINAM: Creación de la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA). Ministerio del Ambiente.

Ministerio del Interior. (2018). Programa Presupuestal 0030: Seguridad ciudadana. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2019). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023. Ministerio del Interior. <http://www.mininter.gob.pe/seguridadciudadana/plan2019-2023>

Ministerio del Interior. (2019). Protocolo de Atención para el Procedimiento de Otorgamiento de Garantías Personales a las Personas Defensoras de los Derechos Humanos. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2024). Resolución Ministerial N° 0285-2024-IN: Grupo de Trabajo Sectorial para la Protección de Defensores de Derechos Humanos. Ministerio del Interior.

Ministerio Público. (2022). Resolución N.º 439-2022-MP-FN: Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en agravio de Personas Defensoras de Derechos Humanos. Ministerio Público.

MINJUSDH. (2021). Decreto Supremo N° 004-2021-JUS Decreto Supremo que crea el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. www.gob.pe/minjus

Naciones Unidas. (1973). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

Naciones Unidas. (1998). Convenio de Aarhus.

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

Naciones Unidas. (2016). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/71/281. <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19864&LangID=S>;

Naciones Unidas. (2023). Informe del Segundo Foro Anual sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Asuntos Ambientales de América Latina y el Caribe. www.issuu.com/publicacionescepal/stacks

Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). Decreto Supremo N° 047-2014-PCM: Reglamento de Organización y Funciones de DEVIDA. Normas Legales, Diario Oficial *El Peruano*.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Presidencia del Consejo de Ministros.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). Decreto Supremo N° 002-2022-JUS: Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos. Normas Legales, Diario Oficial *El Peruano*. <https://www.elperuano.pe/DecretoSupremo002-2022-JUS>

- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Santos, G. (2022, May 1). Los retos para proteger a los defensores de derechos humanos en el Perú. Ojo Público.
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2020). Programa Presupuestal 0057: Conservación de la Diversidad Biológica en Áreas Naturales Protegidas. SERNANP.
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2022). Resolución Presidencial N.º 128-2022-SERNANP: Estrategia para combatir la minería ilegal en Áreas Naturales Protegidas. SERNANP.
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2018). Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). SERNANP.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2017). Política Nacional Migratoria 2017-2025. Superintendencia Nacional de Migraciones.
- USAID, & Oxfam. (2024). Defensoras ambientales en la Amazonía Peruana: Riesgos, necesidades y oportunidades para su protección (Oxfam, Fundación Oxfam Intermón, & Proyecto Prevenir de USAID, Eds.; 1st ed.).

ANEXOS

Anexo 1. Perfiles de defensores ambientales

a) Defensores ambientales provenientes de comunidades indígenas y campesinas:

Ubicación	Predominan en la Amazonía, Andes y otras zonas rurales del país.
Perfil socioeconómico	Generalmente enfrentan condiciones de pobreza y acceso limitado a servicios básicos, lo que los hace más vulnerables a los impactos de las actividades extractivas y a la violencia.
Nivel de preparación	Aunque muchas comunidades cuentan con conocimientos tradicionales profundos sobre la biodiversidad y el manejo sostenible de los recursos, el acceso a la educación formal puede ser limitado.
Rol como defensores	Protegen sus territorios ancestrales y sus recursos naturales frente a amenazas como la minería ilegal, tala indiscriminada y contaminación de ríos.
Grado de amenaza	Alto: Las comunidades indígenas en la Amazonía peruana, como los pueblos awajún y wampis, enfrentan amenazas constantes por su oposición a la minería ilegal, la tala indiscriminada y el narcotráfico. Estas amenazas incluyen criminalización, violencia física y asesinatos, como lo evidencia el caso de líderes indígenas asesinados (USAID & Oxfam, 2024).

b) Defensores ambientales como líderes sociales y comunitarios

Ubicación	En áreas rurales y periurbanas, con una creciente presencia en zonas de expansión de actividades económicas.
Perfil socioeconómico	Varían desde líderes locales con acceso a educación media o superior hasta líderes comunitarios con menor acceso a recursos formales.
Nivel de preparación	Algunos cuentan con formación específica en gestión ambiental o derechos humanos, mientras que otros operan desde el conocimiento empírico y comunitario.

Rol como defensores	Organizan y lideran movimientos sociales para proteger recursos naturales, denunciar violaciones a los derechos humanos y garantizar la participación de las comunidades en la toma de decisiones.
Grado de amenaza	Intermedio Alto: Líderes comunitarios que organizan protestas contra megaproyectos mineros, como en el caso de Las Bambas, han enfrentado hostigamiento judicial y amenazas de violencia física. Aunque no siempre llegan a ser víctimas de asesinato, los constantes conflictos socioambientales los exponen a un alto riesgo (USAID & Oxfam, 2024).

c) Defensores ambientales de Gobiernos Regionales, SERFOR, SERNANP y guardaparques

Ubicación	Actúan principalmente en áreas naturales protegidas bajo la administración del SERNANP o Gobierno Regional, y en los ámbitos de competencia del SERFOR
Perfil socioeconómico	Profesionales o técnicos empleados por el Estado, con acceso a formación técnica en ciencias ambientales, biología, o afines.
Nivel de preparación	Cuentan con conocimientos especializados en manejo de recursos naturales y cumplimiento de normativas.
Rol como defensores	Vigilan y protegen las áreas naturales protegidas y el patrimonio forestal y de fauna silvestre, enfrentándose a riesgos de violencia por parte de actores ilegales.
Grado de amenaza	Intermedio Alto: Los guardaparques del SERNANP, que operan en áreas protegidas como el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, son blanco de amenazas por parte de traficantes de madera y mineros ilegales. Algunos han sido víctimas de ataques físicos mientras realizaban actividades de monitoreo y control (Carhuatocto Sandoval, 2021). Asimismo, funcionarios de SERFOR en los puestos de control se encuentran expuestos a represalias de mafias que se ven afectadas por las acciones de control y procedimientos del sector.

d) Defensores ambientales urbanos

Ubicación	Ciudades, entornos urbanos con ecosistemas artificiales o silvestres.
Perfil socioeconómico	Muy diverso. Desde profesionales de clase media y alta que actúan desde el activismo ambiental, la investigación y la defensa legal; hasta vecinos de zonas periurbanas que se auto-organizan para la defensa de parques y ecosistemas.
Nivel de preparación	Altamente capacitados, con acceso a recursos técnicos, legales y de comunicación.
Rol como defensores	Vigilan y protegen las áreas naturales protegidas y el patrimonio forestal y de fauna silvestre, enfrentándose a riesgos de violencia por parte de actores ilegales.
Grado de amenaza	Intermedio Bajo: Aunque los defensores en espacios urbanos y académicos enfrentan menores riesgos físicos directos, sí experimentan amenazas, además de campañas de desprestigio, acoso en redes sociales y amenazas legales por sus publicaciones o investigaciones críticas hacia actividades ilícitas.

e) Mujeres defensoras

Ubicación	Tanto en áreas rurales como urbanas, con una alta representación en comunidades indígenas y campesinas.
Perfil socioeconómico	Muchas enfrentan desigualdades estructurales relacionadas con género, pobreza y discriminación interseccional.
Nivel de preparación	Aunque algunas tienen acceso a educación formal, muchas lideran desde conocimientos comunitarios y roles de cuidado.

Rol como defensoras	Luchan no solo por el ambiente, sino también por derechos asociados al agua, la salud, la seguridad alimentaria y la autonomía de sus comunidades.
Grado de amenaza	Alto: Las mujeres defensoras enfrentan una doble vulnerabilidad: además de los riesgos generales de violencia asociados a la defensa del ambiente, sufren violencia de género. Un ejemplo notable es el acoso sexual y las amenazas de violación que mujeres indígenas defensoras han denunciado al resistir proyectos extractivos en la región de Madre de Dios (USAID & Oxfam, 2024)

f) Defensores ambientales de la PNP

Ubicación	Actúan en zonas de alta conflictividad socioambiental como parte de sus labores en la PNP.
Perfil socioeconómico	Servidores públicos con acceso a formación técnica y policial.
Nivel de preparación	Entrenamiento en control de conflictos y seguridad.
Rol como defensores	Ejecutan intervenciones contra actividades ilegales y protegen a comunidades y defensores bajo amenaza.
Grado de amenaza	Intermedio: Miembros de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES) han sido atacados por mineros ilegales durante operativos en Madre de Dios (Carhuatocto Sandoval, 2021).

g) Defensores ambientales como Jueces y fiscales

Ubicación	Principalmente en ciudades, pero con incidencia en casos rurales.
Perfil socioeconómico	Profesionales con alto nivel de especialización en derecho.

Nivel de preparación	Formación universitaria y experiencia en casos legales complejos.
Rol como defensores	Aplican justicia en casos de criminalización de defensores y actividades ilegales.
Grado de amenaza	Intermedio: Fiscales ambientales suelen recibir amenazas tras investigar casos de minería ilegal, enfrentando riesgos de violencia y presiones políticas.

h) Defensores ambientales: Emprendedores y activistas

Ubicación	Ciudades y zonas periurbanas
Perfil socioeconómico	Varía ampliamente; incluyen pequeños empresarios y líderes independientes.
Nivel de preparación	Formación autodidacta o técnica; algunos con acceso a educación superior.
Rol como defensores	Promueven alternativas sostenibles y movimientos sociales para proteger el ambiente.
Grado de amenaza	Bajo a Intermedio: Pequeños emprendedores de ecoturismo en Cusco enfrentan intimidaciones de operadores ilegales que buscan explotar áreas protegidas sin regulaciones (Santos, 2022).

Anexo 2. Instrumentos de recojo de información

Método de bola de nieve para estimación del tamaño de muestra

El método de la bola de nieve es una técnica utilizada en investigación social para recopilar información de una población que puede ser difícil de alcanzar o muestrear de manera tradicional. Este enfoque se emplea cuando se investiga un grupo de personas que comparten una característica en común, pero que no están fácilmente identificables o accesibles a través de fuentes convencionales.

El proceso comienza con la identificación de un miembro inicial de la población de interés, a menudo conocido como "semilla". Esta persona es seleccionada de manera estratégica debido a su conocimiento o experiencia en el tema de estudio. Luego, se le entrevista o se le solicita información relevante para la investigación.

Una vez que se ha recopilado la información de la primera persona, se le pregunta si conoce a otras personas que también puedan tener información valiosa sobre el tema. Si es así, se solicita que proporcione contactos o referencias a esas personas. Este proceso se repite sucesivamente, lo que genera una especie de "bola de nieve" de contactos y participantes potenciales.

El método de la bola de nieve es especialmente útil cuando se investigan comunidades o grupos pequeños, marginados o difíciles de alcanzar, como defensores ambientales que operan en áreas remotas o grupos minoritarios en situaciones delicadas. Permite aumentar gradualmente el tamaño de la muestra y acceder a información valiosa que de otro modo sería difícil de obtener.

Sin embargo, es importante reconocer que este método tiene sus limitaciones. Puede llevar a un sesgo de selección, ya que la muestra se basa en las conexiones de la persona inicial, lo que podría excluir a individuos que no estén relacionados con esa red. Además, la precisión y la representatividad de la muestra pueden ser desafiantes de determinar. Por lo tanto, el método de la bola de nieve se utiliza mejor en combinación con otras técnicas de muestreo y con un análisis cuidadoso de sus limitaciones y posibilidades.

1. Entrevista a Gestores Públicos Involucrados en la Cadena de Valor de la Defensa y Protección de Defensores Ambientales

Duración estimada: 45-60 minutos

A. Introducción

1. ¿Podría describir su rol y responsabilidades en la protección de defensores ambientales en su institución?
2. ¿Cuáles son los servicios específicos que ofrece su institución para proteger a los defensores ambientales?

B. Servicios de Protección

3. ¿Cómo se coordinan estos servicios con otras entidades estatales y actores no gubernamentales?
4. ¿Qué tan accesibles considera que son estos servicios para los defensores ambientales? ¿Existen protocolos claros para acceder a ellos?
5. ¿Podría identificar qué servicios han sido más efectivos y cuáles menos en la protección de defensores ambientales?

C. Barreras de Acceso y Permanencia

6. ¿Cuáles son las principales barreras que ha identificado en su experiencia para que los defensores accedan y permanezcan en los servicios de protección?
7. ¿Existen desafíos relacionados con la asignación de recursos, coordinación interinstitucional, o capacitación del personal que limitan la efectividad de estos servicios?

D. Diseño de Mejoras

8. ¿Qué mejoras propondría para aumentar la efectividad y accesibilidad de los servicios de protección a defensores ambientales?
9. ¿Cómo podría mejorar la coordinación interinstitucional para ofrecer una protección más efectiva?
10. ¿Qué papel podría jugar la tecnología y la digitalización en mejorar los servicios de protección?

E. Cierre

11. ¿Hay algo más que desearía añadir sobre cómo su institución puede mejorar la protección de defensores ambientales?

Ex Gestores Públicos con Experiencia en la Cadena de Valor de la Defensa y Protección de Defensores Ambientales

Duración estimada: 45-60 minutos

A. Introducción

1. **Contexto Profesional:** ¿Podría compartir brevemente su trayectoria profesional y su rol en la protección de defensores ambientales durante su tiempo en el servicio público?
2. **Perspectiva General:** Desde su experiencia, ¿cómo ha evolucionado la protección de defensores ambientales en las instituciones donde laboró?

B. Servicios de Protección

3. **Evaluación Histórica:** ¿Cuáles fueron los principales servicios de protección a defensores ambientales desarrollados durante su gestión?
4. **Impacto y Efectividad:** ¿Qué servicios considera que fueron más efectivos en la protección de defensores ambientales? ¿Hubo alguna iniciativa o programa específico que destacaría por su impacto?
5. **Desafíos en la Implementación:** ¿Cuáles fueron los mayores desafíos que enfrentó para implementar y coordinar servicios de protección mientras estaba en el cargo?
6. **Relaciones Interinstitucionales:** ¿Cómo se manejaba la coordinación interinstitucional en su tiempo y qué cambios cree que han ocurrido desde entonces?

C. Barreras de Acceso y Permanencia

7. **Análisis Crítico:** Mirando atrás, ¿cuáles fueron las barreras más persistentes que impidieron un acceso y permanencia efectivo de los defensores ambientales en los servicios de protección?
8. **Lecciones Aprendidas:** Desde su experiencia, ¿qué lecciones aprendió sobre lo que funciona y lo que no en la protección de defensores ambientales?

9. **Factores Externos:** ¿Qué influencia tuvieron factores externos, como presiones políticas o económicas, en la efectividad de los servicios de protección?

D. Diseño de Mejoras y Recomendaciones

10. **Recomendaciones Clave:** Basado en su experiencia, ¿qué recomendaciones clave haría para mejorar los servicios de protección a defensores ambientales en la actualidad?
11. **Innovación y Reformas:** Si tuviera la oportunidad de reformar el sistema actual, ¿qué innovaciones o cambios estructurales propondría?
12. **El Rol del Estado y las Organizaciones:** ¿Cómo ve el rol del Estado y de las organizaciones no gubernamentales en el futuro de la protección de defensores ambientales?

E. Perspectiva Post-Función Pública

13. **Reflexión Post-Servicio:** Desde que dejó el servicio público, ¿cómo ha cambiado su perspectiva sobre la protección de defensores ambientales?
14. **Impacto de la Experiencia Privada:** ¿Cómo ha aplicado el conocimiento y la experiencia adquiridos en el servicio público a su trabajo en el sector privado o en otras organizaciones?
15. **Oportunidades Futuras:** ¿Qué oportunidades ve para fortalecer la protección de defensores ambientales en el contexto actual?

F. Cierre

16. **Conclusiones Finales:** ¿Hay algo más que le gustaría añadir sobre cómo mejorar la protección de los defensores ambientales en el Perú?

2. Entrevista a Especialistas que han Acompañado la Defensa y Protección de Defensores Ambientales

Duración estimada: 45-60 minutos

A. Introducción

1. ¿Podría describir su experiencia y rol en la defensa y protección de defensores ambientales?
2. ¿Qué casos emblemáticos ha acompañado y qué aprendió de esos casos sobre los servicios de protección estatal?

B. Servicios de Protección

3. Desde su perspectiva, ¿cómo ha funcionado la respuesta del Estado en los casos que ha acompañado?
4. ¿Qué servicios específicos de protección han sido más útiles para los defensores ambientales en esos casos?
5. ¿Cómo describiría la relación entre los defensores y las instituciones encargadas de su protección?

C. Barreras de Acceso y Permanencia

6. ¿Cuáles son las principales barreras que ha observado para que los defensores ambientales accedan a los servicios de protección?
7. ¿Qué desafíos enfrentan los defensores en el proceso de obtención de justicia y reparación después de un ataque o amenaza?
8. ¿Existen barreras culturales, sociales o económicas que limitan la efectividad de los servicios de protección?

D. Diseño de Mejoras

9. ¿Qué cambios recomendaría para mejorar los servicios de protección estatal?
10. ¿Qué rol deberían jugar las comunidades locales y la sociedad civil en el fortalecimiento de estos servicios?

11. ¿Cómo podría mejorarse la formación y sensibilización de los funcionarios públicos respecto a la protección de defensores ambientales?

E. Cierre

12. ¿Hay algún aspecto específico de su experiencia que no hemos cubierto y que considera importante para mejorar la protección de los defensores ambientales?
- 13.

3. Entrevista a Defensores Ambientales

Duración estimada: 30-45 minutos

A. Introducción

1. ¿Podría compartir su experiencia como defensor ambiental en su comunidad?
Guardianes
2. ¿Ha tenido alguna vez que recurrir a servicios de protección estatal? Si es así, ¿cómo fue su experiencia?

Servicios de protección: ayudas y medidas que el Estado ofrece para garantizar tu seguridad y bienestar cuando enfrentas amenazas o riesgos por defender el ambiente.

B. Servicios de Protección

3. ¿Qué servicios de protección conocía antes de necesitarlos y cómo accedió a ellos?
4. ¿Qué servicios recibió y cómo evaluaría la efectividad de esos servicios en protegerlo?
5. ¿Qué aspectos de esos servicios le resultaron más útiles, y cuáles no cumplieron sus expectativas?

C. Barreras de Acceso y Permanencia

6. ¿Cuáles fueron las mayores dificultades que enfrentó al tratar de acceder a los servicios de protección?
7. ¿Considera que hay suficiente información y apoyo para los defensores ambientales en su situación? ¿Qué faltaría?
8. ¿Sintió en algún momento que la protección ofrecida no era suficiente? Si es así, ¿por qué?

D. Diseño de Mejoras

9. ¿Qué cambios cree que serían necesarios para que los servicios de protección sean más accesibles y efectivos?
10. ¿Cómo podría el Estado mejorar la comunicación y el apoyo hacia defensores ambientales como usted?
11. Si pudiera diseñar un servicio de protección ideal, ¿qué elementos incluiría?

E. Cierre

12. ¿Hay algo más que le gustaría agregar respecto a su experiencia o sobre cómo mejorar los servicios de protección para defensores ambientales?

Anexo 3. Matriz del diseño metodológico

Fase	Unidad de análisis	Información necesaria	Unidad de observación	Muestra o censo	Herramienta	¿Cómo se va a aplicar la herramienta?
1. Definiciones e importancia de las personas defensoras ambientales	1.1 Definición de defensores ambientales	Fuente de información secundaria	-	-	Análisis documental	-
	1.2. Importancia de los defensores ambientales	Fuente de información secundaria	-	-	Análisis documental	-
2. Situación y amenazas de defensores ambientales	2.1. A nivel internacional	Fuente de información secundaria	-	-	Análisis documental	-
	2.2. A nivel nacional	Fuente de información secundaria	-	-	Análisis documental	-
3. Servicios de protección estatal para	3.1. Servicios de protección a nivel nacional	Fuente de información primaria	Funcionarios públicos y especialistas vinculados a	Muestreo por conveniencia	Entrevistas semiestructuradas	Entrevistas virtuales

defensores ambientales			servicios de protección			
		Fuente de información secundaria	-	-	Análisis documental	-
4. Identificación de principales barreras de acceso y permanencia a servicios de protección	4.1. Barreras de acceso	Fuente de información primaria	Funcionarios públicos y especialistas vinculados a servicios de protección	Muestreo por conveniencia	Entrevistas semiestructuradas	Entrevistas virtuales
			Defensores ambientales	Muestreo por conveniencia	Entrevistas semiestructuradas	Entrevistas virtuales
	4.2. Barreras de permanencia	Fuente de información primaria	Funcionarios públicos y especialistas vinculados a servicios de protección	Muestreo por conveniencia	Entrevistas semiestructuradas	Entrevistas virtuales

			Defensores ambientales	Muestreo por conveniencia	Entrevistas semiestructuradas	Entrevistas virtuales
5. Diseño de la cadena de valor de los servicios de protección a personas defensoras ambientales	5.1. Teoría de la cadena de valor en el marco de la PNMGP	Fuente de información secundaria	-	-	Identificación de criterios de cómo debe ser gestionado un servicio público adecuadamente	Elaboración de cuadro resumen
	5.2. Reconstrucción de la cadena de valor de los servicios de protección de personas defensoras ambientales	Fuente de información secundaria	-	-	Análisis de la lógica actual en los servicios de protección	Mapeo de la cadena de valor (diagnóstico)
	5.3. Diseño de la cadena de valor de los servicios de protección de personas defensoras ambientales (propuesta de un nuevo sistema funcional)	Fuente de información secundaria	-	-	Diseño de la lógica de la cadena de valor	Mapeo de la cadena de valor (propuesta)

Anexo 4. Análisis de instrumentos sectoriales para la gestión de medidas de protección

1. Sector Interior

Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC): Definición, composición y relevancia para los Servicios de Protección

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) es el marco institucional encargado de coordinar, articular y supervisar las políticas, estrategias y acciones destinadas a garantizar la seguridad ciudadana en el Perú. Establecido por la Ley N° 27933⁹, su principal objetivo es reducir la criminalidad, la violencia y la percepción de inseguridad mediante la intervención integrada de diversas entidades del Estado y la participación activa de la sociedad civil.

El SINASEC está compuesto por diversas instancias que operan a nivel nacional, regional, provincial y distrital, cada una con funciones específicas:

- a) Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC):
 - Es el órgano máximo del SINASEC.
 - Presidido por el Presidente del Consejo de Ministros, está integrado por ministerios clave, como el Ministerio del Interior (MININTER), el Poder Judicial, el Ministerio Público y representantes de la sociedad civil.
 - Diseña y supervisa la implementación de políticas y estrategias nacionales en seguridad ciudadana.

- b) Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC):
 - Actúan en las regiones bajo la dirección de los gobernadores regionales.
 - Adaptan las políticas nacionales al contexto regional, fomentando la implementación de planes de seguridad ciudadana.

- c) Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC y CODISEC):

⁹ Citar

- Encargados de ejecutar las políticas y planes a nivel local.
 - Liderados por alcaldes provinciales y distritales, promueven un enfoque comunitario en la prevención del delito.
- d) Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana:
- Genera información estratégica sobre criminalidad, victimización y percepción de inseguridad.
 - Facilita la toma de decisiones basadas en evidencia, fortaleciendo las estrategias de seguridad.
- e) Entidades Públicas y Privadas Vinculadas:
- Instituciones como la Policía Nacional del Perú (PNP), gobiernos locales, ministerios y organizaciones civiles, todas ellas coordinadas bajo los lineamientos del SINASEC.

El SINASEC enfrenta múltiples desafíos que afectan su capacidad para implementar estrategias de protección efectivas, incluyendo aquellas dirigidas a defensores ambientales. Uno de los problemas principales es la deficiencia en la gestión de información, la cual se manifiesta en indicadores inconsistentes, falta de armonización entre las distintas instituciones y un elevado nivel de subregistro. Por ejemplo, los datos generados por la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Ministerio Público presentan discrepancias significativas, lo que distorsiona la percepción de la magnitud de los problemas de seguridad. Esta ausencia de datos confiables y consolidados limita el diseño de políticas preventivas y de protección, dejando a los defensores ambientales en una situación de mayor vulnerabilidad (Pillaca Esquivel, 2015)¹⁰.

Además, el SINASEC enfrenta dificultades organizacionales y de articulación entre las entidades involucradas, lo que impide una respuesta coordinada y eficiente frente a situaciones críticas. La falta de un ente rector sólido y la dependencia de fuentes policiales y judiciales refuerzan un enfoque reactivo en lugar de preventivo (Pillaca Esquivel, 2015). Estas limitaciones impactan directamente en los servicios de protección que el Ministerio del Interior debe garantizar, ya que la falta de datos oportunos y confiables obstaculiza la

¹⁰ Agregar cita a Mendeley

implementación de medidas adaptadas a las necesidades específicas de los defensores ambientales, quienes a menudo operan en contextos de alta conflictividad social y ambiental.

Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030

La Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 (PNMSC 2030) aborda la inseguridad ciudadana desde un enfoque integral y multisectorial. Sin embargo, no menciona explícitamente la protección de defensores ambientales, a pesar de su relevancia en contextos donde las economías ilícitas generan amenazas específicas. Aunque la política incluye enfoques transversales y estrategias que podrían ser adaptadas para proteger a este grupo vulnerable, carece de medidas específicas diseñadas para su defensa.

El problema público principal identificado es la alta victimización que afecta la seguridad ciudadana. Conceptos clave como violencia, victimización y criminalidad podrían relacionarse con la protección de defensores ambientales, especialmente cuando enfrentan amenazas derivadas de economías ilícitas o conflictos sociales en zonas rurales. No obstante, no se reconoce explícitamente a los defensores ambientales como un grupo en situación de riesgo dentro del análisis.

El modelo del problema público utiliza un enfoque de análisis causal para identificar factores que afectan la seguridad ciudadana. Aunque es robusto para atender problemas urbanos y delictivos generales, no considera las particularidades de los delitos ambientales ni las economías ilícitas que suelen poner en riesgo a los defensores ambientales. Esto limita su capacidad para abordar las amenazas específicas que enfrentan.

Entre los enfoques transversales, destacan el de derechos humanos, género, interculturalidad y territorialidad. Estos enfoques son relevantes para los defensores ambientales, ya que:

- El enfoque de derechos humanos reconoce la protección de derechos fundamentales.
- El enfoque territorial puede resaltar la importancia de atender las particularidades de zonas rurales y comunidades indígenas.

- La interculturalidad es clave para trabajar con las comunidades donde operan los defensores.
- Sin embargo, falta una integración explícita de estos enfoques para diseñar servicios dirigidos a ellos.

El modelo ecológico de intervención, que aborda factores individuales, relacionales, comunitarios y sociales, tiene potencial para proteger a los defensores ambientales al identificar riesgos y factores de protección. Sin embargo, la política no aplica este modelo de manera específica a las amenazas que enfrentan los defensores ambientales.

El documento no incluye datos ni cifras sobre los defensores ambientales, lo que evidencia una brecha significativa en la identificación de este grupo como prioridad en la política.

Servicios relevantes y su relación con los defensores ambientales

- OP02:
 - LIN 02.01 a 02.06 no tienen servicios diseñados para defensores ambientales, pero podrían incluirlos. Por ejemplo, un servicio de alerta temprana para protegerlos de amenazas.
 - LIN 02.04 menciona la importancia de los Comités Regionales y Locales de Seguridad Ciudadana. Estos podrían coordinar acciones específicas para defensores, especialmente en distritos rurales, donde 43% de los planes no son aptos y no abordan delitos ambientales.
 - LIN 02.07 y el Servicio 26 están enfocados en zonas urbanas, sin adaptarse a áreas rurales donde operan los defensores.
 - LIN 02.09 sugiere servicios de gestión de información que podrían reforzar las medidas de protección del MINJUS.
- OP04:
 - LIN 04.01 incluye servicios con enfoque de género, relevantes para defensoras ambientales, pero sin mención específica.
 - LIN 04.04 y el Servicio 48 involucran al MINSA, aunque este no es parte del Mecanismo Intersectorial del MINJUS, lo cual limita su alcance para casos de violencia contra defensores.
 - LIN 04.05 y el Servicio 50, orientados a zonas urbanas, ignoran contextos rurales.

- OP05:
 - Los Servicios 57 y 58 abordan la desarticulación de bandas criminales, pero carecen de orientación hacia las zonas rurales donde operan estas bandas contra defensores.
 - Los servicios enfocados en ciberdelincuencia y drogas no incluyen economías ilícitas como minería o tala ilegal, que afectan directamente a los defensores.

La PNMSC 2030 ofrece un marco amplio y multisectorial, pero presenta limitaciones significativas para abordar las amenazas específicas que enfrentan los defensores ambientales. Si bien algunos enfoques transversales y servicios podrían adaptarse para su protección, la falta de una mención explícita, servicios diferenciados para zonas rurales, y datos sobre este grupo vulnerable, revela una atención insuficiente en la política actual.

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023 (PNSC) es el principal instrumento de gestión del Estado peruano para abordar los problemas de inseguridad ciudadana, estructurado en cuatro fases que incluyen diagnóstico, diseño de políticas, implementación y monitoreo. Este plan incorpora enfoques innovadores como el modelo ecológico para la violencia y un marco estratégico con énfasis en la prevención y la articulación interinstitucional. Sin embargo, carece de menciones específicas sobre defensores ambientales, a pesar de que son actores vulnerables en contextos de economías ilícitas y conflictos territoriales.

En 2018, solo 10 departamentos lograron ejecutar más del 70% de sus planes de seguridad ciudadana, mientras que 8 no superaron el 30% de ejecución, destacando casos críticos como Loreto y Madre de Dios. Estas regiones son particularmente relevantes por ser zonas con alta incidencia de amenazas hacia defensores ambientales debido a actividades ilegales como la minería, la tala y el tráfico de tierras. La limitada ejecución de los planes en estas áreas refleja la necesidad de un enfoque más eficaz y adaptado a los contextos rurales y ambientales.

La evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) identifica debilidades clave que afectan la protección de poblaciones vulnerables, incluyendo a los defensores ambientales:

- Falta de articulación local-nacional: Esto limita la eficacia de las acciones de protección, ya que muchas decisiones responden a prioridades coyunturales en lugar de estar alineadas con estrategias sostenibles.
- Presupuesto enfocado en tecnología y patrullaje: La asignación de recursos prioriza video vigilancia y patrullajes, dejando de lado acciones estratégicas como la prevención, la recuperación de espacios públicos y la protección de comunidades en riesgo.
- Desconexión con los programas presupuestales: Los planes de seguridad no se alinean con el Programa Presupuestal 0030 ni con el Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana (FESC), lo que dificulta la implementación de medidas orientadas a resultados.

Al igual que la Política Sectorial, el plan se basa en un modelo ecológico para abordar la violencia, que analiza los factores individuales, comunitarios, sociales y estructurales que contribuyen a los problemas de seguridad. El plan incluye enfoques transversales como:

- Territorial: Resalta la necesidad de adaptar las intervenciones a las características específicas de cada región.
- Género: Reconoce la vulnerabilidad diferenciada de las mujeres.
- Interculturalidad: Es crucial para trabajar en comunidades indígenas donde operan muchos defensores ambientales.

El análisis de los objetivos estratégicos muestra avances y limitaciones en relación con la protección de los defensores ambientales:

- Amenazas principales consideradas: Los objetivos estratégicos abordan problemas como violencia, bandas criminales y delitos patrimoniales, todos relevantes para la seguridad de los defensores.
- Falta de enfoque en criminalización: No se incluyen acciones contra la criminalización de defensores, lo que perpetúa problemas internos en instituciones como la Policía Nacional del Perú (PNP).

- Indicadores urbanos: La mayoría de los indicadores están orientados a contextos urbanos, dejando desatendidos los riesgos en áreas rurales donde operan los defensores.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023 presenta un marco conceptual y enfoques que podrían adaptarse a las necesidades de los defensores ambientales, pero no aterriza en medidas específicas que aborden los riesgos únicos de este grupo. Si bien incluye elementos valiosos como el modelo ecológico, los enfoques territoriales y de género, y un diagnóstico integral, la ejecución del plan sigue limitada por una priorización de contextos urbanos y criminalidad convencional.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) al 2030 del Sector Interior

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) al 2030 del Sector Interior establece un marco estratégico para abordar problemáticas relacionadas con la seguridad ciudadana y la gobernanza territorial. Presenta variables estratégicas como organizaciones criminales, victimización y conflictos sociales, alineadas con enfoques preventivos e integrales. Sin embargo, no incluye medidas explícitas para la protección de defensores ambientales.

Dentro de las variables estratégicas, la problemática de las organizaciones criminales se relaciona directamente con actividades como el narcotráfico, considerado uno de los principales motores de la deforestación en Perú. Asimismo, la victimización, aunque definida desde un enfoque urbano, tiene un impacto significativo en las comunidades rurales donde operan los defensores ambientales. La variable de conflictos sociales introduce un enfoque de promoción del diálogo, clave para evitar la criminalización de la protesta. Este aspecto es esencial, ya que los defensores ambientales suelen reaccionar ante acciones de empresas o del propio Estado, lo cual es aprovechado por actores de economías ilícitas.

El PESEM identifica medidas relevantes que, aunque no diseñadas específicamente para defensores ambientales, podrían ser orientadas hacia su protección. Entre ellas destacan:

- El patrullaje policial preventivo, apoyado en tecnologías y en la participación público-privada, que podría reducir la inseguridad en áreas rurales de alta vulnerabilidad ambiental.

- La estrategia Vecindario Seguro y Policía Comunitaria, que fomenta la coordinación comunitaria y la confianza en la autoridad policial.
- Acciones preventivas en zonas de pobreza extrema, especialmente donde las economías ilícitas representan una amenaza directa para la población.
- La mejora en los niveles de coordinación interinstitucional y con operadores de justicia para enfrentar el crimen organizado, incluido el ambiental.
- Los mecanismos de alerta temprana y monitoreo de conflictos sociales, que podrían servir para prevenir violencia contra defensores en áreas de alta tensión territorial.

Sin embargo, se observa una importante omisión en la conexión entre la crisis de recursos naturales y la conflictividad asociada. El PESEM reconoce como un riesgo la "crisis de recursos naturales", pero la única medida asociada es el incremento de operativos policiales en zonas de crisis, orientados a combatir el terrorismo. Esta perspectiva, al no abordar la gobernanza de los recursos naturales, puede derivar en la criminalización de defensores que denuncian el aprovechamiento indebido de dichos recursos.

En los objetivos estratégicos sectoriales, se nota un enfoque limitado hacia contextos urbanos. La victimización y sus indicadores no contemplan realidades rurales, donde la inseguridad ciudadana adquiere características distintas. En cuanto a la reducción de criminalidad, el PESEM busca desarticular bandas criminales, aunque no detalla mecanismos que aborden el impacto específico de estas actividades sobre defensores ambientales. Por otro lado, el indicador relacionado con conflictos sociales se centra en minimizar daños, sin abordar la raíz de las tensiones que muchas veces afectan directamente a defensores.

Entre las acciones estratégicas, resalta la AES.02.07, orientada a "reducir el daño por actividades ilícitas a los recursos naturales y al medio ambiente". Esta medida incluye el control de actividades económicas vinculadas al crimen organizado, con un indicador que mide la cantidad de bandas desarticuladas. A pesar de que se mencionan delitos como el tráfico de fauna y madera, la meta establecida para 2030 (12 bandas desarticuladas) parece modesta frente a la magnitud del problema, considerando que la línea de base en 2022 era de apenas 4.

El PESEM ofrece un marco estratégico con potencial para abordar temas relevantes para los defensores ambientales, pero carece de un enfoque explícito hacia sus necesidades. Aunque incluye medidas que podrían adaptarse para su protección, estas no están diseñadas para atender las amenazas específicas que enfrentan, como la criminalización de su labor o la falta de seguridad en zonas rurales.

Programa Presupuestal 0030

El Programa Presupuestal 0030 (PP 0030) de Seguridad Ciudadana constituye una herramienta clave del Estado peruano para reducir los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana. Diseñado bajo un enfoque de resultados, este programa busca mejorar la eficacia de las intervenciones mediante la asignación y optimización de recursos, fortaleciendo las capacidades operativas de la Policía Nacional del Perú (PNP) y promoviendo la participación de la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de su estructura estratégica, persisten brechas significativas que afectan la cobertura y efectividad del programa, particularmente en contextos rurales y en relación con la protección de defensores ambientales.

El PP 0030 organiza sus intervenciones en cinco productos principales: patrullaje por sector, comunidad organizada a favor de la seguridad ciudadana, operaciones policiales para reducir los delitos y faltas, comisarías con las condiciones básicas para el servicio a la comunidad y unidades especializadas con las condiciones básicas para operaciones policiales. Cada producto cuenta con actividades específicas destinadas a atender diferentes aspectos de la seguridad ciudadana. Sin embargo, su implementación revela limitaciones que afectan su articulación y alcance.

La articulación del PP 0030 depende de la colaboración entre los gobiernos nacional, regional y local, así como de la participación activa de la ciudadanía y las organizaciones comunitarias. Aunque esta estructura busca garantizar una cobertura amplia y coordinada, la información disponible muestra importantes desafíos en la integración de esfuerzos y la priorización de recursos, especialmente en zonas rurales y áreas de conflicto ambiental.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023 evalúa cada uno de los productos del PP 0030 y detalla brechas críticas que limitan su efectividad:

- Patrullaje por sector: De un total de 4983 sectores identificados, 1307 aún no cuentan con patrullaje, lo que representa una brecha significativa en la cobertura. Además, solo 204 municipalidades lograron implementar patrullajes integrados hasta el 2018. Esta cifra es particularmente relevante considerando que el Mecanismo Intersectorial asigna el patrullaje preventivo al Ministerio del Interior (MININTER), pero también depende de las municipalidades. La falta de patrullaje coordinado limita la capacidad de respuesta en zonas rurales, donde la protección de defensores ambientales es crítica.
- Comunidad organizada a favor de la seguridad ciudadana: Este producto incluye cuatro actividades, de las cuales solo una es ejecutada por municipalidades, mientras las demás recaen en la PNP. Las Juntas Vecinales son el principal mecanismo de participación ciudadana formal, pero no se han encontrado casos documentados en los que hayan contribuido directamente a la protección de defensores ambientales. En contraste, las comunidades suelen desarrollar mecanismos informales, como rondas campesinas y redes de alerta, que no están integrados en los marcos institucionales. Esta desconexión limita la efectividad de las estrategias de protección y evidencia la necesidad de articular estos sistemas comunitarios con herramientas institucionales.
- Operaciones policiales para reducir los delitos y faltas: Los datos de 2017 muestran que la mayoría de los operativos policiales priorizan temas urbanos, como seguridad ciudadana (16.3%) y vial (13.9%). En contraste, operativos vinculados a problemáticas rurales y ambientales, como el tráfico ilícito de drogas (6.9%) o el contraterrorismo (1.5%), reciben una asignación significativamente menor de recursos. Esto evidencia un enfoque estratégico centrado en contextos urbanos, dejando desprotegidas a las áreas rurales donde operan defensores ambientales.
- Comisarías con las condiciones básicas para el servicio a la comunidad: En 2017, 114 comisarías no contaban con al menos un equipo propio de comunicación. Esta carencia es particularmente preocupante, dado que las comisarías son actores clave dentro del Mecanismo Intersectorial para defensores ambientales, tanto en la recepción de denuncias como en la activación de respuestas inmediatas.
- Unidades especializadas con las condiciones básicas para operaciones policiales: Para 2017, no se disponía de información clara sobre las condiciones básicas de las unidades especializadas de la PNP. Esta ausencia de datos dificulta evaluar su

capacidad para intervenir en contextos de delitos ambientales y brindar protección efectiva a defensores en situaciones de riesgo.

Estos hallazgos subrayan la existencia de brechas significativas en la cobertura y en la asignación de recursos del PP 0030, particularmente en áreas rurales y en la protección de defensores ambientales. A pesar de los esfuerzos por fortalecer la seguridad ciudadana a través de productos y actividades específicas, persiste una desconexión entre las prioridades estratégicas del programa y las necesidades de las poblaciones vulnerables en contextos de conflictos ambientales.

A partir de la información obtenida en Consulta Amigable del MEF, se observa que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del Programa Presupuestal 0030 se distribuye principalmente en el nivel de gobierno nacional, que concentra más del 70% del presupuesto total en los años analizados (2022, 2023 y 2024). En comparación, los gobiernos locales reciben un presupuesto significativamente menor, representando menos del 30%, mientras que los gobiernos regionales apenas comienzan a figurar en 2024 con una asignación mínima.

El desempeño en la ejecución presupuestaria refleja que el gobierno nacional ha mantenido niveles de ejecución altos (99.8% en 2022 y 99.7% en 2023). Los gobiernos locales, aunque con menor presupuesto, muestran una ejecución relativamente constante pero inferior al nivel nacional, con 89.3% en 2022 y 88.4% en 2023.

Tabla 12. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0030 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades)

Criterios	PIM (Millones de S./)			Ejecución presupuestaria (%)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gobierno Nacional	3,566.5	3,776.1	3,782.1	99.8	99.7	81.6
Gobiernos Regionales	-	-	2.8	-	-	65
Gobiernos Locales	1,126.9	1,163.6	1,395.3	89.3	88.4	74.1

Elaboración propia. Fuente: Consulta amigable, MEF. Consulta realizada el 17 de noviembre del 2024.

Este análisis evidencia una centralización del presupuesto en el gobierno nacional, lo cual podría limitar la capacidad de respuesta en contextos locales y rurales, donde las necesidades específicas de seguridad ciudadana, como la protección de defensores ambientales, requieren una mayor descentralización y participación de los gobiernos subnacionales. La disminución en los niveles de ejecución en 2024 en todos los niveles de gobierno sugiere también un desafío en la gestión eficiente de los recursos asignados.

Así, la articulación de los productos del Programa Presupuestal 0030 con los servicios de protección a defensores ambientales es limitada y carece de un enfoque explícito hacia las necesidades de este grupo vulnerable. Aunque algunos productos, como el patrullaje por sector y las operaciones policiales, podrían adaptarse para brindar protección, persisten brechas significativas en su diseño e implementación. Por ejemplo, el patrullaje preventivo y los operativos policiales están principalmente enfocados en contextos urbanos, dejando desatendidas las zonas rurales donde se concentran las amenazas a los defensores. Asimismo, las actividades relacionadas con la comunidad organizada y las comisarías no integran mecanismos locales, como las rondas campesinas o redes de alerta comunitaria, limitando la efectividad de las estrategias de protección. Esta desconexión refleja una falta de alineación entre los productos del programa y las realidades territoriales y culturales de los defensores ambientales, lo que subraya la necesidad de ajustar los servicios para garantizar una protección más inclusiva y efectiva.

Programa Presupuestal 0139

El **Programa Presupuestal 0139 (PP 0139)**, denominado "Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público", constituye una estrategia clave del Estado peruano para abordar la conflictividad social y reducir las expresiones de violencia asociadas. Bajo la dirección del Ministerio del Interior, este programa busca garantizar el orden público a través de acciones preventivas, operativas y legales, impactando tanto en zonas de conflicto como en eventos adversos que alteran la estabilidad social.

El programa se estructura en tres productos principales:

1. Población con capacidades adecuadas para la prevención de conflictos y eventos adversos que alteran el orden público: Este producto se centra en la sensibilización e información para fortalecer las capacidades de las personas residentes en zonas de conflicto. A través de actividades de información sobre derechos, deberes y las consecuencias de la violencia, se busca una ciudadanía más preparada para gestionar conflictos de manera pacífica.
2. Eventos públicos vigilados y controlados: Orientado a garantizar la seguridad durante eventos públicos y conflictos sociales, este producto incluye acciones de inteligencia, operaciones policiales y despliegues in situ. Su objetivo es minimizar alteraciones del orden público mediante la prevención y el control oportuno de situaciones críticas.
3. Intervención de la Procuraduría en la defensa de los intereses del Estado cuando se atenta contra el orden público: Este producto asegura la defensa legal en casos de alteraciones del orden público, mediante la participación de la Procuraduría Pública en investigaciones preliminares, procesos judiciales y la ejecución de sentencias. Su enfoque está en procesar y sancionar a quienes cometen delitos contra el orden público.

En cuanto al nivel de articulación, el PP 0139 opera exclusivamente bajo la competencia del gobierno nacional, sin involucrar niveles regionales o locales. Las actividades son ejecutadas principalmente por la Policía Nacional del Perú (PNP), a través de sus divisiones especializadas, y por la Procuraduría Pública Especializada. Esta centralización, aunque eficiente en términos de control operativo, limita la capacidad de articular respuestas adaptadas a contextos locales, donde la conflictividad puede estar más influenciada por dinámicas culturales y territoriales. Esto evidencia la necesidad de una mayor integración con gobiernos subnacionales y actores comunitarios para mejorar la efectividad de las intervenciones y atender las particularidades de cada territorio.

La información proporcionada en la siguiente tabla muestra la distribución presupuestaria y el desempeño en el gasto del Programa Presupuestal 0139 (PP 0139) en los años 2022, 2023 y 2024, con datos que evidencian una gestión centralizada por parte del gobierno nacional. En términos de asignación presupuestaria, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) muestra un crecimiento progresivo de 516.1 millones de soles en 2022

a 663.9 millones en 2023 y 691.8 millones en 2024, reflejando un compromiso creciente con las actividades relacionadas con la disminución de la conflictividad social.

La ejecución presupuestaria ha sido notablemente eficiente en los años 2022 y 2023, con tasas del 99.3% y 99.4%, respectivamente, lo que evidencia una adecuada planificación y utilización de los recursos asignados. Sin embargo, en 2024, aunque el año aún no ha concluido, la ejecución ha disminuido significativamente al 82.8%, lo que podría estar asociado a retrasos en la implementación de actividades o dificultades en la gestión operativa.

Tabla 13. PIM y ejecución presupuestaria de los 2 niveles de gobierno para el PP 0139 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades)

Criterios	PIM (Millones de S/.)			Ejecución presupuestaria (%)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gobierno Nacional	516.1	663.9	691.8	99.3	99.4	82.8

Elaboración propia. Fuente: Consulta amigable, MEF. Consulta realizada el 17 de noviembre del 2024.

Este desempeño resalta la importancia de mantener altos niveles de ejecución para garantizar la continuidad y efectividad de las intervenciones. Además, la centralización total en el nivel de gobierno nacional, sin participación de gobiernos regionales o locales, limita el alcance del programa en territorios donde los conflictos sociales pueden presentar características específicas que requieren respuestas contextualizadas. Por lo tanto, una mayor articulación intergubernamental podría ser clave para optimizar la asignación y el impacto de los recursos en el futuro.

La articulación de los productos del Programa Presupuestal 0139 con los servicios de protección a defensores ambientales es insuficiente, ya que los enfoques y actividades del programa están principalmente orientados a la prevención y control de conflictos sociales desde una perspectiva de orden público, sin considerar las necesidades específicas de los defensores. Si bien productos como la capacitación para la prevención de conflictos, las operaciones policiales y los mecanismos de alerta temprana podrían adaptarse para

proteger a defensores ambientales, actualmente carecen de un diseño inclusivo que responda a las amenazas particulares que enfrentan, como la criminalización de su labor y las agresiones en contextos rurales. Esta desconexión subraya la necesidad de integrar estrategias que reconozcan la vulnerabilidad de los defensores ambientales y promuevan su protección como parte esencial de la gobernanza en zonas de alta conflictividad.

Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana (FESC)

El Fondo Especial para la Seguridad Ciudadana (FESC) fue establecido mediante el Decreto de Urgencia N° 052-2011 como una medida extraordinaria para financiar actividades, proyectos y programas dirigidos a combatir la inseguridad ciudadana. Administrado por un Comité compuesto por representantes del Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, y el Ministro del Interior, este fondo tiene como objetivo exclusivo reducir los niveles de criminalidad y violencia en el país. Sus recursos, de carácter intangible y permanente, están destinados a la adquisición, mantenimiento y reparación de equipamiento, así como a la implementación de proyectos que fortalezcan las capacidades operativas de las fuerzas del orden. Además, está prohibido destinar el FESC a gastos ya contemplados en los presupuestos anuales de gobiernos locales, regionales y ministerios, lo que subraya su carácter complementario.

El FESC ofrece oportunidades significativas para los gobiernos locales, quienes pueden utilizar recursos adicionales provenientes del canon y sobrecanon como financiamiento complementario para implementar medidas de seguridad en sus jurisdicciones. Esta disposición permite a los gobiernos locales diseñar intervenciones adaptadas a las necesidades específicas de sus territorios, como patrullajes, equipamiento de comisarías y operativos preventivos, especialmente en áreas rurales o zonas con alta conflictividad. Sin embargo, esta posibilidad depende de la capacidad de gestión y articulación de los gobiernos locales con el Comité de Administración y las autoridades policiales, así como de su alineación con los planes de seguridad nacional.

En cuanto a la relación del FESC con los servicios de protección a defensores ambientales, se identifica una limitación importante. A pesar de su potencial para financiar actividades específicas en zonas rurales y de alta conflictividad ambiental, el fondo no establece mecanismos explícitos ni estrategias orientadas a proteger a los defensores ambientales. La falta de un enfoque diferenciado hacia este grupo vulnerable

refleja una desconexión con las necesidades de gobernanza ambiental en áreas críticas. Incorporar estrategias que prioricen la seguridad de los defensores ambientales dentro del alcance del FESC representaría un avance significativo hacia una protección más inclusiva y efectiva, especialmente en contextos donde su labor es esencial para la conservación de los recursos naturales.

Protocolo de Atención para el Procedimiento de Otorgamiento de Garantías Personales a las Personas Defensoras de los Derechos Humanos

El Protocolo N.º 001-2021-IN-VOI-DGIN, denominado "Protocolo de Atención para el Procedimiento de Otorgamiento de Garantías Personales a las Personas Defensoras de los Derechos Humanos", tiene como objetivo fortalecer el mecanismo de atención de las solicitudes de garantías personales a favor de las personas defensoras de derechos humanos. Este protocolo establece procedimientos para la Dirección General de Gobierno Interior y sus órganos desconcentrados, con el propósito de proteger la integridad física y psicológica de dichas personas, así como garantizar su paz y tranquilidad ante cualquier acto de amenaza, coacción u hostigamiento que pueda afectarles.

El ámbito de aplicación abarca todo el territorio nacional y está dirigido a las autoridades políticas del Ministerio del Interior, como prefectos regionales, subprefectos provinciales y distritales, quienes son responsables de implementar y cumplir con las disposiciones del protocolo. Las garantías personales se definen como medidas administrativas preventivas otorgadas por la autoridad política competente para disponer el cese de actos que atenten contra las personas defensoras de derechos humanos y su entorno cercano, incluyendo cónyuges, ascendientes, descendientes y dependientes.

El protocolo resalta que las solicitudes de garantías personales deben ser atendidas de manera inmediata y oportuna, empleando un trato respetuoso y un lenguaje inclusivo hacia los solicitantes. Las autoridades pueden apoyarse en medios probatorios como documentos, fotografías, videos y denuncias policiales para sustentar las solicitudes. Asimismo, se establece que las solicitudes pueden ser presentadas mediante formularios oficiales o escritos simples, acompañados de los datos necesarios para su procesamiento. Entre las disposiciones específicas, se incluye la obligación de mantener un registro actualizado de las garantías otorgadas, incluyendo datos del solicitante, información de la

resolución, notificaciones realizadas y detalles de las personas denunciadas. Las autoridades competentes deben además promover espacios de diálogo con actores estatales y no estatales, como gobiernos locales, ONG y otros, para mejorar la calidad y oportunidad en la atención de las solicitudes.

El protocolo también establece la coordinación con la Dirección de Autorizaciones Especiales y Garantías, órgano encargado de articular las acciones necesarias para la implementación efectiva de las medidas de protección. Adicionalmente, contempla jornadas de capacitación dirigidas a las autoridades políticas para garantizar un manejo adecuado y conforme al marco normativo vigente.

Grupo de Trabajo Sectorial encargado de la elaboración de los Lineamientos de Actuación para la implementación de medidas de protección y medidas urgentes de protección a favor de las personas defensoras de derechos humanos

La Resolución Ministerial N° 0285-2024-IN creó el "Grupo de Trabajo Sectorial encargado de la elaboración de los Lineamientos de Actuación para la implementación de medidas de protección y medidas urgentes de protección a favor de las personas defensoras de derechos humanos". Este grupo de trabajo debía publicar los mencionados lineamientos el pasado 13 de junio, un instrumento clave para orientar las acciones del MININTER en la protección de este grupo vulnerable. Sin embargo, la falta de publicación hasta la fecha genera incertidumbre sobre el compromiso y la capacidad del sector para abordar esta problemática de manera prioritaria y efectiva. La elaboración y adopción de estos lineamientos es fundamental para garantizar una respuesta integral y articulada que reconozca las particularidades y riesgos de las personas defensoras de derechos humanos en Perú.

Rol de las Comisarías

Las comisarías cumplen un rol fundamental en la implementación del Mecanismo Intersectorial a nivel local, actuando como el primer punto de contacto con la ciudadanía. Estas se clasifican en cinco tipos (A, B, C, D y E), según el contexto territorial y las necesidades específicas de sus jurisdicciones, lo que permite una mejor adaptación a las características de cada área. Las comisarías de tipo A y B se encuentran generalmente en zonas urbanas de mayor densidad poblacional, con una infraestructura y recursos más completos para atender una amplia gama de problemas de seguridad. Por su parte, las

comisarías de tipo C, D y E operan principalmente en contextos rurales o zonas de alta vulnerabilidad, donde enfrentan desafíos relacionados con el acceso limitado a recursos y las particularidades territoriales.

Dentro de esta clasificación, las comisarías de tipo D y E son clave para el Mecanismo Intersectorial, ya que operan en áreas rurales y de difícil acceso, donde suelen estar presentes conflictos sociales y amenazas a personas defensoras de derechos humanos. Estas comisarías tienen un enfoque especializado en atender problemas relacionados con la conflictividad territorial y el impacto de economías ilícitas, adaptando su operatividad a las condiciones locales. Sin embargo, a menudo enfrentan carencias en recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura, lo que limita su capacidad de respuesta inmediata y efectiva frente a situaciones de emergencia o riesgo elevado.

Complementando este sistema, las Unidades Especializadas con las Condiciones Básicas para Operaciones Policiales desempeñan un rol crítico en apoyo a las comisarías, especialmente en casos complejos o de alta prioridad. Estas unidades están diseñadas para ejecutar operativos estratégicos, investigaciones avanzadas y medidas de protección específicas, brindando soporte en áreas que requieren una intervención más robusta. No obstante, garantizar que estas unidades y las comisarías de tipo D y E cuenten con los recursos y equipamiento necesarios es esencial para fortalecer el sistema de seguridad ciudadana y brindar una protección efectiva en los contextos más desafiantes del país.

Rol de los Gobiernos locales

Los gobiernos locales desempeñan un papel esencial en la función de seguridad ciudadana, articulando sus competencias con el servicio de patrullaje encargado al Ministerio del Interior (MININTER). A través de sus comités de seguridad ciudadana, como los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana (COPROSEC y CODISEC), los gobiernos locales tienen la responsabilidad de coordinar acciones preventivas y operativas en sus territorios. Aunque el patrullaje preventivo recae directamente en la Policía Nacional del Perú (PNP), los gobiernos locales deben colaborar con el MININTER, aportando recursos, infraestructura y planificación estratégica para implementar patrullajes integrados que respondan a las necesidades específicas de sus jurisdicciones.

Sin embargo, el Mecanismo Intersectorial para personas defensoras de derechos humanos no define de manera clara el rol específico de los gobiernos locales en la implementación de medidas de protección. Aunque los gobiernos locales son actores clave dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el mecanismo no establece lineamientos que detallen su participación en la protección de defensores, lo que genera una desconexión entre su función territorial y las responsabilidades en la respuesta a amenazas específicas. Esto representa una oportunidad para reforzar su papel dentro del mecanismo, integrando acciones como la promoción de redes comunitarias de vigilancia y la asignación de recursos para fortalecer la seguridad en zonas rurales.

Frente a los servicios de protección, los gobiernos locales tienen el potencial de asumir un rol más activo desde su función de seguridad ciudadana. Esto incluiría la integración de sistemas comunitarios, como rondas campesinas y juntas vecinales, dentro de estrategias de protección formal, además de garantizar la infraestructura y recursos necesarios para el funcionamiento efectivo de las comisarías y el patrullaje integrado. Asimismo, los gobiernos locales podrían desempeñar un papel en la activación de alertas tempranas y en la implementación de medidas preventivas en sus territorios, asegurando que las estrategias de seguridad ciudadana sean inclusivas y respondan a las amenazas que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos.

2. Sector Derechos Humanos

Sistema funcional de justicia y derechos humanos

Según el DS N° 097-2022-PCM, no existe un sistema funcional a cargo del MINJUSDH.

En el contexto del marco legal peruano, los sistemas funcionales son definidos por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) como aquellos que requieren la coordinación de múltiples entidades del Estado para asegurar el cumplimiento de políticas públicas específicas en áreas transversales. Cada sistema funcional está a cargo de una entidad rectora, que posee autoridad técnico-normativa a nivel nacional para dictar normas, establecer procedimientos, y supervisar su implementación dentro de su ámbito de competencia (LOPE, artículo 25).

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), aunque esencial en la promoción del estado de derecho y la defensa de los derechos fundamentales, no es responsable de dirigir ningún sistema funcional debido a la naturaleza de sus competencias establecidas en su normativa fundacional. Su rol está centrado en:

1. Asesoría jurídica al Poder Ejecutivo, asegurando la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional.
2. Promoción de derechos humanos, a través de políticas y programas específicos.
3. Acceso a la justicia, mediante servicios como la defensoría pública y el patrocinio legal gratuito.
4. Registro y supervisión de asociaciones sin fines de lucro, como parte de sus funciones administrativas.

Estos enfoques se alinean con su misión institucional, pero no se configuran como sistemas funcionales, que están orientados a temáticas intersectoriales como salud, educación o gestión ambiental. Los sistemas funcionales exigen un nivel de rectoría transversal que implica coordinar diversas entidades estatales, característica que no se encuentra dentro del ámbito de acción del MINJUSDH.

Adicionalmente, las funciones del MINJUSDH tienden a ser específicas y sectoriales, más que transversales. Por ejemplo, aunque el ministerio contribuye a la protección de derechos humanos, no tiene la capacidad de articular ni liderar a todas las entidades

involucradas en la garantía de estos derechos, como el Poder Judicial, el Ministerio del Interior, o las municipalidades.

La ausencia de un sistema funcional liderado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) afecta directamente la capacidad de implementar un Mecanismo Intersectorial integral para defensores ambientales, que requiere una articulación transversal entre diversas instituciones. Estos mecanismos demandan la coordinación de actores estatales como el Ministerio del Ambiente, el Ministerio del Interior, y los gobiernos regionales, así como la integración de protocolos comunes y efectivos. Sin una entidad rectora que unifique estas responsabilidades, la protección de defensores tiende a fragmentarse, resultando en esfuerzos aislados y respuestas reactivas que no abordan de manera estructural las causas de las amenazas.

Además, la falta de rectoría dificulta el desarrollo de políticas transversales necesarias para enfrentar problemas complejos como los conflictos socioambientales y la criminalización de defensores. Este vacío genera debilidades en la implementación de medidas preventivas y en la sostenibilidad de las políticas de protección. La fragmentación institucional se agrava en contextos donde las competencias están dispersas entre diferentes sectores y niveles de gobierno, lo que puede generar duplicidades, omisiones, y una atención desigual a los defensores en diferentes territorios.

En este contexto, la ausencia de un sistema funcional afecta no solo la efectividad del mecanismo, sino también la legitimidad y sostenibilidad de los esfuerzos del Estado en la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040

La Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040 establece un marco orientado hacia la garantía de derechos en su diversidad, con un enfoque estructurado para abordar la desigualdad y la discriminación en diferentes dimensiones. Sin embargo, al analizarla bajo el lente de la protección de defensores ambientales, no se identifica una mención explícita a este grupo como sujeto prioritario. Aunque el texto incluye referencias generales a la protección de grupos en situación de vulnerabilidad y al fortalecimiento de la gobernanza, la especificidad sobre los defensores ambientales es

limitada. Esto implica que, aunque la política podría ser un marco útil, no está claramente orientada hacia este sector en particular.

El problema público identificado en la política, definido como la desigualdad y discriminación estructural en el ejercicio pleno de los derechos humanos, incluye conceptos como la interseccionalidad y la diversidad, que podrían aplicarse indirectamente a los defensores ambientales. Estos conceptos son útiles para reconocer las múltiples dimensiones de discriminación y vulnerabilidad que enfrentan estos actores, especialmente en contextos de riesgo. Sin embargo, no se desarrollan elementos concretos que vinculen directamente los servicios o acciones con las necesidades específicas de los defensores ambientales.

El modelo del problema público adoptado por la política pone énfasis en las barreras institucionales, estructurales y culturales que limitan el ejercicio de derechos. Este enfoque permite un análisis sistémico de las desigualdades, pero carece de un componente explícito para abordar las amenazas específicas que enfrentan los defensores ambientales, como la violencia, criminalización o falta de acceso a mecanismos de protección. Esto sugiere que, aunque el modelo tiene potencial para incluir las necesidades de este grupo, actualmente no lo hace de manera específica.

Los enfoques transversales que la política menciona, como la igualdad de género, la interseccionalidad y los derechos humanos, podrían contribuir indirectamente a atender a los defensores ambientales. El enfoque interseccional, en particular, podría ser útil para analizar las situaciones específicas de vulnerabilidad que enfrentan. Sin embargo, en ausencia de directrices claras o mecanismos específicos, estos enfoques quedan como potenciales herramientas en lugar de ser componentes explícitos de acción.

El documento no incluye datos o cifras específicas sobre la situación de los defensores ambientales. Esta ausencia dificulta la contextualización del problema y la formulación de acciones concretas para abordar las amenazas que enfrentan. La falta de evidencia cuantitativa o cualitativa sobre este grupo limita la capacidad de la política para diseñar intervenciones efectivas.

Entre los objetivos planteados, algunos pueden relacionarse indirectamente con los defensores ambientales, como el fortalecimiento de la gobernanza y la reducción de barreras estructurales de discriminación. No obstante, su formulación es demasiado amplia para garantizar una atención adecuada a las amenazas específicas que enfrentan los defensores. Los objetivos no abordan temas clave como la protección contra amenazas directas, la criminalización o el fortalecimiento de redes de apoyo.

En ese sentido, aunque la política establece un marco amplio para abordar desigualdades y discriminación, no proporciona una atención específica a las amenazas que enfrentan los defensores ambientales. Los servicios priorizados, los objetivos planteados y los enfoques transversales ofrecen oportunidades para incluir a este grupo, pero carecen de una orientación explícita. Esto refleja un área de mejora significativa en la política, especialmente en términos de especificar y priorizar mecanismos de protección para los defensores ambientales, quienes desempeñan un rol crucial en la sostenibilidad y preservación de los recursos naturales.

Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 constituye una herramienta estratégica multisectorial diseñada para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos en el Perú. Este documento se orienta hacia la consolidación de políticas públicas que atiendan a la diversidad de las poblaciones y que promuevan una cultura de derechos humanos y paz. Dentro de sus lineamientos estratégicos, incluye acciones específicas para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial protección, entre ellos los defensores y defensoras de derechos humanos.

En relación a los defensores y defensoras de derechos humanos, el plan aborda su situación como parte del diagnóstico inicial. Reconoce que este grupo enfrenta riesgos específicos, como la violencia y la criminalización de sus actividades. El diagnóstico destaca la necesidad de establecer medidas que fortalezcan su protección y reduzcan las amenazas que afectan su labor esencial en la promoción de los derechos y la sostenibilidad ambiental. Además, subraya la importancia de sensibilizar tanto a los operadores del sistema de justicia como a los servidores públicos sobre las problemáticas específicas que enfrentan.

Entre los enfoques transversales presentes en el plan, varios son especialmente relevantes para atender a los defensores ambientales. El enfoque diferencial permite diseñar medidas adaptadas a las condiciones particulares que enfrentan los defensores ambientales en diferentes contextos, considerando factores como su entorno cultural, étnico y territorial. Asimismo, el enfoque de género es clave para visibilizar las desigualdades que afectan de manera diferenciada a las mujeres defensoras. El enfoque intercultural, por su parte, resulta esencial para promover el respeto a las prácticas y saberes de las comunidades indígenas y rurales que muchas veces están en la primera línea de la defensa ambiental.

En cuanto a los objetivos estratégicos, el OE3 busca que los servidores y funcionarios civiles integren el enfoque de derechos humanos en su gestión. Esto incluye acciones como la capacitación de servidores públicos para concientizarlos sobre las problemáticas que enfrentan los defensores de derechos humanos, con un indicador claro de evaluación basado en el porcentaje de funcionarios sensibilizados. Adicionalmente, la acción estratégica enfocada en los operadores del sistema de justicia promueve su formación en derechos humanos, con indicadores relacionados al número de actividades realizadas y al porcentaje de operadores sensibilizados en los derechos de los defensores.

Por otro lado, el OE4 tiene como finalidad fortalecer el rol de la sociedad civil organizada en la promoción y defensa de los derechos humanos. Las acciones estratégicas asociadas a este objetivo permiten que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) implemente medidas específicas de protección para los defensores a través de programas de sensibilización y difusión que promuevan la cultura de paz y el respeto por los derechos de estos grupos.

Así, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 presenta una base sólida para abordar las necesidades de los defensores y defensoras de derechos humanos, incluyendo a los defensores ambientales, desde un enfoque multisectorial y con medidas específicas orientadas a su protección. Sin embargo, la efectividad de estas acciones dependerá en gran medida de su implementación práctica y del compromiso institucional para garantizar que los servicios priorizados respondan a las amenazas concretas que enfrentan, fortaleciendo así su rol fundamental en la defensa de los derechos y del ambiente.

Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025

El Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 es un instrumento que busca garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial. Este plan, el primero de su tipo en el Perú, establece un marco integral basado en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, complementado por estándares internacionales como las Líneas Directrices de la OCDE y la Declaración Tripartita de la OIT. A través de un enfoque multiactor, el plan incorpora la participación del Estado, el sector empresarial, la sociedad civil, los pueblos indígenas y otros actores relevantes, con el objetivo de fortalecer la debida diligencia empresarial y promover un desarrollo sostenible y respetuoso de los derechos humanos.

En cuanto al diagnóstico relacionado con los defensores y defensoras de derechos humanos, el plan identifica su situación como una prioridad dentro de los temas críticos abordados. Reconoce que los defensores enfrentan riesgos elevados, en particular aquellos vinculados con actividades empresariales en sectores de alta conflictividad social como minería, hidrocarburos y agricultura a gran escala. Estos riesgos incluyen amenazas, criminalización y violencia, lo que resalta la urgencia de implementar medidas efectivas para su protección. El diagnóstico subraya la necesidad de garantizar su seguridad, promoviendo el respeto de sus derechos y fortaleciendo los mecanismos de reparación frente a violaciones sufridas.

El plan incorpora varios enfoques transversales que son especialmente relevantes para atender a los defensores ambientales. El enfoque diferencial reconoce las vulnerabilidades específicas de los defensores según su contexto social, cultural y económico. El enfoque intercultural promueve el respeto por las tradiciones y prácticas de las comunidades indígenas, quienes a menudo desempeñan un papel clave en la defensa del medio ambiente. Asimismo, el enfoque de género visibiliza las desigualdades que afectan de manera diferenciada a las mujeres defensoras, y el enfoque territorial fomenta la adaptación de las políticas públicas a las particularidades de cada región, promoviendo soluciones más pertinentes y efectivas.

En relación a los objetivos estratégicos, el plan menciona explícitamente a los defensores de derechos humanos como un grupo prioritario en varias acciones clave. Se destaca el

fortalecimiento de los mecanismos de protección, incluyendo la implementación de políticas públicas que aseguren su seguridad y reduzcan los riesgos asociados a su labor. Además, se promueve la capacitación de actores del sistema de justicia y servidores públicos para garantizar un tratamiento adecuado y respetuoso hacia los defensores, con indicadores específicos como el porcentaje de operadores concientizados y actividades formativas realizadas. Estos objetivos buscan construir una cultura empresarial y estatal que respete los derechos humanos, prevenga violaciones y garantice el acceso a reparaciones.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del Sector Justicia y Derechos Humanos

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del Sector Justicia y Derechos Humanos constituye una hoja de ruta estratégica para fortalecer las capacidades institucionales y promover una sociedad más equitativa y respetuosa de los derechos humanos. Enmarcado en las prioridades del desarrollo nacional, el plan establece lineamientos claros para garantizar la protección de los derechos fundamentales, mejorar el acceso a la justicia y consolidar un sistema legal eficiente y transparente.

Entre las variables estratégicas destacadas en el PESEM, se observa una referencia explícita a la protección de los derechos humanos, especialmente en relación con las personas defensoras de derechos humanos (PDDH) que enfrentan riesgos debido a actividades ilícitas. Este énfasis permite articular respuestas específicas frente a las amenazas a las que están expuestos los defensores, reconociendo su papel fundamental en la promoción de derechos y sostenibilidad. Asimismo, la efectividad de la defensa pública se vincula directamente con la necesidad de garantizar que los servicios legales lleguen a quienes más lo necesitan, asegurando un entorno de justicia accesible y eficiente.

En el ámbito de los objetivos estratégicos, el PESEM incluye acciones concretas que fortalecen el marco de protección para las PDDH. La AES.01.01, centrada en mejorar la protección de los derechos humanos, pone un énfasis particular en las personas defensoras amenazadas por actividades ilegales, con un indicador clave que mide el porcentaje de situaciones de riesgo atendidas oportunamente. Este enfoque resalta la importancia de

una respuesta oportuna y coordinada para mitigar los riesgos y garantizar la seguridad de las PDDH.

De manera complementaria, la AES.02.01 tiene como objetivo mejorar el acceso a la justicia, con acciones diseñadas para asegurar que las personas en situación de vulnerabilidad, incluidas las PDDH, puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. Este componente refuerza el compromiso de construir un sistema de justicia inclusivo que responda a las necesidades específicas de los grupos más expuestos.

Estos elementos permiten observar que el PESEM integra acciones estratégicas clave para atender las amenazas que enfrentan los defensores de derechos humanos. Sin embargo, el alcance de su impacto dependerá de la implementación práctica, el seguimiento constante de los indicadores establecidos y la articulación efectiva entre las instituciones responsables. Este enfoque brinda una base sólida para abordar los desafíos en la protección de los derechos humanos dentro del sector justicia y derechos humanos.

Programa Presupuestal del sector justicia y derechos humanos

En el ámbito de la gestión pública, un componente crítico para la efectividad de las políticas y mecanismos de protección es la existencia de programas presupuestales que aseguren la asignación adecuada y sostenible de recursos. En el caso del sector justicia y derechos humanos, actualmente no existe un programa presupuestal específico bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) que contemple directamente la protección de las personas defensoras de derechos humanos (PDDH).

Según comunicaciones personales con el personal del MINJUSDH, para el año 2022 se asignó un presupuesto de S/. 164,400.00 soles para la implementación del Mecanismo Intersectorial de Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Este monto fue utilizado principalmente en honorarios del equipo responsable, costos de transporte para el personal del MINJUSDH, y logística relacionada con talleres de capacitación. Si bien esta asignación representa un esfuerzo inicial para abordar las necesidades de protección, su carácter limitado y puntual evidencia la falta de un enfoque estratégico en la asignación presupuestaria.

La ausencia de un producto específico asociado a los servicios de protección dentro del marco del MINJUSDH plantea desafíos significativos desde una perspectiva de gestión por resultados. Al no contar con un producto presupuestal, se dificulta la planificación y seguimiento de metas concretas relacionadas con la protección de las PDDH. Esto repercute en la capacidad de medir resultados, garantizar la sostenibilidad de las acciones y justificar la ampliación o priorización de recursos en base a evidencia de impacto.

Además, sin un programa presupuestal definido, las intervenciones quedan sujetas a recursos variables y discrecionales, limitando la posibilidad de una respuesta sistemática y coordinada frente a los riesgos que enfrentan las PDDH. Esto también restringe la articulación intersectorial necesaria para abordar el problema de manera integral, debilitando la efectividad del mecanismo intersectorial.

Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de DD.HH

El Registro sobre Situaciones de Riesgo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos es una herramienta creada para identificar, documentar y monitorear los riesgos que enfrentan las personas defensoras en el Perú. Este registro forma parte del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, cuyo objetivo principal es garantizar medidas efectivas frente a las amenazas, agresiones y criminalización que estas personas puedan sufrir debido a su labor. La creación de este registro responde a la necesidad de contar con información sistematizada que permita diseñar e implementar acciones preventivas y de protección.

El registro incluye datos sobre las características del riesgo, los tipos de amenazas reportadas y las personas o colectivos afectados. Esta información es gestionada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) en colaboración con otras instituciones competentes, asegurando un enfoque integral e intersectorial. A través de este registro, se busca facilitar la identificación temprana de casos críticos y generar estadísticas que sirvan como base para la formulación de políticas públicas orientadas a la protección de los defensores de derechos humanos.

La creación del registro está respaldada por el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, que aprueba el Mecanismo Intersectorial de Protección. Este instrumento establece los

lineamientos para su implementación y operatividad, destacando la importancia de la confidencialidad y el respeto a los derechos de las personas defensoras. El registro es un avance significativo en la institucionalización de la protección de los derechos humanos en el Perú, aunque su efectividad dependerá de la asignación de recursos adecuados y de una gestión activa y comprometida por parte de las autoridades responsables.

Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos

El Protocolo para garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos, aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 0159-2019-JUS, constituye un instrumento técnico diseñado para orientar y articular las acciones de protección frente a los riesgos que enfrentan las personas defensoras en el ejercicio de su labor. Este protocolo establece procedimientos claros para la identificación, evaluación y mitigación de riesgos, garantizando un enfoque preventivo y reactivo que permita salvaguardar los derechos y la seguridad de los defensores en todo el territorio nacional.

El protocolo, desarrollado en el marco del Decreto Supremo N.º 002-2018-JUS, que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, destaca la importancia de un mecanismo intersectorial que fomente la coordinación entre las entidades competentes. Además, prioriza la implementación de medidas específicas para atender las amenazas que enfrentan los defensores, incluidas acciones como la capacitación de funcionarios públicos, la activación de alertas tempranas y la provisión de apoyo logístico. Estas medidas buscan no solo mitigar los riesgos, sino también fortalecer el entorno en el que operan los defensores.

La normativa que sustenta este protocolo subraya la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Derechos Humanos, en la formulación, supervisión y evaluación de las políticas y programas asociados. Su aprobación representa un paso significativo hacia la institucionalización de la protección de los defensores, aunque su impacto dependerá de la implementación efectiva y del compromiso de las instituciones involucradas en el cumplimiento de sus lineamientos.

3. Sector Poblaciones Vulnerables

Sistemas funcionales de poblaciones vulnerables

El MIMP lidera sistemas funcionales clave como el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente y el Sistema Nacional de Voluntariado, ambos orientados a garantizar derechos fundamentales en contextos específicos. Estos sistemas operan con marcos normativos y recursos diseñados para atender poblaciones particulares, como niños, adolescentes, y voluntarios, y han demostrado capacidad para articular acciones con otros sectores del Estado. Sin embargo, su ámbito de actuación se encuentra delimitado, dejando fuera a otros grupos vulnerables que requieren atención especializada, como es el caso de los defensores de derechos humanos.

En el marco del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, el MIMP tiene un rol asignado relacionado con la provisión de atención integral, especialmente en casos de violencia, bajo lo establecido en la Ley N° 30364. Esta normativa contempla medidas de protección para mujeres y grupos familiares, incluyendo asistencia legal, psicológica, médica y social. No obstante, las acciones del MIMP están diseñadas para responder a dinámicas de violencia intrafamiliar o de género, y no abarcan de manera específica los riesgos enfrentados por personas defensoras en contextos de conflicto social o ambiental.

La falta de un sistema funcional específico para proteger a personas defensoras de derechos humanos limita la capacidad del MIMP para actuar de manera efectiva en el marco del mecanismo intersectorial. Mientras que su experiencia en atención integral podría ser un punto de partida, su infraestructura, protocolos y personal no están preparados para atender las particularidades de este grupo poblacional. En especial, los defensores enfrentan riesgos complejos, como amenazas de grupos armados, criminalización y conflictos socioambientales, que exceden el alcance de los sistemas actuales bajo la rectoría del MIMP.

Esta ausencia de un sistema operativo adecuado también pone en evidencia una brecha en la articulación intersectorial que el mecanismo busca abordar. Aunque el MIMP es reconocido como un actor relevante en la atención integral, su ámbito de acción se limita a los marcos normativos preexistentes, lo que deja una gran parte de las necesidades de protección de las personas defensoras sin atender.

Políticas nacionales del sector poblaciones vulnerables

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) cuenta con varias políticas nacionales dirigidas a distintos sectores de la población vulnerable, como las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, la única política que podría tener algún vínculo con la protección de los defensores ambientales es la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG). Esta política tiene como objetivo central abordar la discriminación estructural hacia las mujeres, proponiendo un marco normativo y acciones multisectoriales para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades. Aunque la política no menciona de manera explícita a los defensores ambientales como grupo objetivo, sus enfoques y lineamientos pueden ofrecer puntos de conexión para atender necesidades específicas de defensoras ambientales, especialmente aquellas vinculadas a situaciones de vulnerabilidad por su género.

El enunciado del problema público que aborda la PNIG se centra en las desigualdades estructurales sostenidas por patrones socioculturales que privilegian lo masculino sobre lo femenino. Estos patrones afectan no solo a las mujeres en general, sino que también agravan la situación de grupos específicos, como las mujeres indígenas o rurales que defienden el ambiente. Los conceptos clave de la política, como la interseccionalidad, aportan elementos útiles para comprender cómo las desigualdades de género interactúan con otros factores, como la etnicidad y la ubicación geográfica, elementos que son críticos en el análisis de las condiciones de riesgo que enfrentan los defensores ambientales. Sin embargo, la política no explora de manera específica cómo estas desigualdades afectan a quienes ejercen la defensa del ambiente ni cómo podrían abordarse desde este enfoque.

El modelo del problema público que plantea la PNIG incluye la necesidad de transformar las estructuras discriminatorias a través de la acción estatal. A pesar de su orientación hacia la equidad, este modelo no incluye de forma específica las necesidades de los defensores ambientales, limitando su aplicación directa a este grupo. La ausencia de un análisis que relacione explícitamente los riesgos asociados a la defensa ambiental con las desigualdades de género supone un vacío en la política que podría restringir su capacidad para proteger a las personas defensoras en contextos de conflicto socioambiental.

Los enfoques transversales de la PNIG, como la igualdad de género y la interseccionalidad, podrían ser herramientas útiles para mejorar la atención a los defensores ambientales. La interseccionalidad, en particular, permite abordar las múltiples formas de discriminación que enfrentan las mujeres defensoras, quienes, además de su rol en la defensa del medio ambiente, suelen enfrentar barreras adicionales por razones de género, etnicidad o ubicación rural. Sin embargo, la política no traduce este enfoque en acciones específicas que respondan a la realidad de los defensores ambientales, lo que evidencia una limitación en su alcance.

La PNIG no incluye datos ni cifras que permitan visibilizar la situación de los defensores ambientales, dejando de lado un aspecto crucial para sustentar acciones específicas en su favor. Esta carencia refleja la falta de integración de la problemática ambiental en el diagnóstico de la política, lo cual disminuye su relevancia para quienes ejercen este rol, en particular para las mujeres en territorios en disputa o afectados por actividades extractivas.

Dentro de los objetivos priorizados por la PNIG, algunos podrían contribuir indirectamente a mejorar la situación de los defensores ambientales, como la promoción de una vida libre de violencia y el fortalecimiento de la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones. Estos objetivos son relevantes en tanto muchas defensoras enfrentan violencia por su género y barreras estructurales para acceder a roles de liderazgo. Sin embargo, la falta de medidas específicas para proteger a los defensores ambientales en el marco de estos objetivos limita su impacto real.

Por lo tanto, aunque la Política Nacional de Igualdad de Género ofrece herramientas conceptuales y enfoques que podrían aplicarse para mejorar la atención a los defensores ambientales, no incluye acciones concretas ni un reconocimiento explícito de sus necesidades. Esto reduce su capacidad para abordar las amenazas y riesgos específicos que enfrenta este grupo en el ejercicio de su labor.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) tiene como propósito orientar las acciones del sector hacia el cumplimiento de objetivos estratégicos alineados con políticas nacionales y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Este documento establece lineamientos, objetivos y acciones estratégicas para promover los derechos de mujeres y poblaciones vulnerables, abordando brechas de desigualdad, violencia y acceso limitado a recursos. Aunque no menciona explícitamente a defensores de derechos humanos, ciertos aspectos pueden vincularse indirectamente a sus necesidades.

Las variables estratégicas identificadas en el PESEM reflejan temas centrales como la igualdad de oportunidades, la reducción de la violencia y la promoción de la participación social y política. Aunque no se alude específicamente a defensores de derechos humanos, estas variables abordan problemáticas transversales que afectan tanto a mujeres como a poblaciones vulnerables, incluyendo los riesgos que enfrentan quienes defienden derechos ambientales y sociales.

Dentro de los objetivos y acciones estratégicas, el OES 01: Reducir los niveles de vulneración de los derechos de las mujeres y poblaciones vulnerables, incluye acciones que podrían contribuir a la protección de los defensores ambientales en el marco del Mecanismo Intersectorial. La AES 01.1: Reducir los niveles de exposición al riesgo de las mujeres, se relaciona con la implementación de medidas preventivas para grupos en situación de riesgo, lo cual podría ampliarse para abarcar a defensoras ambientales. La AES 01.2: Reducir los niveles de desprotección ante la violencia que afecta a mujeres y poblaciones vulnerables, implica el fortalecimiento de mecanismos de atención y respuesta frente a la violencia, elementos fundamentales para salvaguardar a quienes enfrentan amenazas debido a su labor. Por último, la AES 01.3: Fortalecer el ejercicio del derecho al cuidado para el bienestar y desarrollo de las poblaciones vulnerables, podría incorporar componentes que promuevan un entorno más seguro y equitativo para los defensores.

En suma, el PESEM establece un marco estratégico amplio que, aunque no incluye a los defensores de derechos humanos como un grupo explícito, ofrece objetivos y acciones que pueden adaptarse para atender sus necesidades de protección. Esto resalta la

oportunidad de vincular las metas del sector con las demandas de grupos que enfrentan riesgos específicos en el ejercicio de sus derechos.

Programa Presupuestal 1002

El Programa Presupuestal 1002 tiene como finalidad principal reducir la violencia contra las mujeres mediante la implementación de productos y servicios específicos que abarcan distintos ámbitos, como la protección social, la salud y la educación. Este programa está diseñado para abordar la problemática de la violencia de manera integral, articulando intervenciones en varios sectores para garantizar una atención eficaz y oportuna a las víctimas. Entre sus objetivos principales se encuentra la promoción de acciones preventivas y de empoderamiento que contribuyan a disminuir los niveles de riesgo y vulnerabilidad de las mujeres en diversas circunstancias.

Los productos del programa incluyen una serie de intervenciones concretas, tales como programas educativos en escuelas para prevenir la violencia, sesiones grupales con hombres de la comunidad para fomentar comportamientos equitativos y no violentos, y la capacitación de personal en servicios de salud para identificar y referir casos de violencia. También se encuentran medidas de protección permanentes, acompañamiento sostenido a víctimas que egresan de hogares refugio, y el fortalecimiento de capacidades socioemocionales en niñas, niños y adolescentes. Cada uno de estos productos está diseñado para abordar diferentes dimensiones de la problemática de la violencia, promoviendo tanto la prevención como la atención integral a las víctimas.

El nivel de articulación del Programa Presupuestal 1002 es significativo, ya que combina esfuerzos de sectores como educación, salud, justicia y protección social para enfrentar la violencia de manera integral. Sin embargo, su enfoque principal está dirigido hacia las mujeres en situación de violencia y no incluye una referencia explícita a los defensores de derechos humanos ni a los defensores ambientales. A pesar de ello, algunos de los productos y servicios que ofrece podrían adaptarse o ampliarse para incluir a este grupo, especialmente en el marco de acciones preventivas y de empoderamiento comunitario.

El Programa Presupuestal 1002 muestra una distribución del presupuesto diferenciada entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Durante los años 2022, 2023 y 2024, el Gobierno Nacional concentra la mayor parte del Presupuesto Institucional

Modificado (PIM), con cifras significativamente más altas en comparación con los niveles regional y local. Para 2023, por ejemplo, el PIM del Gobierno Nacional fue de 577 millones de soles, mientras que los gobiernos regionales y locales contaron con 13.6 y 0.2 millones respectivamente.

En cuanto al desempeño en la ejecución presupuestaria, los datos reflejan altos porcentajes de ejecución para el Gobierno Nacional en 2022 y 2023, con un 96.9% y un 93.4% respectivamente, mientras que en 2024 el porcentaje proyectado es menor (80.7%). Por su parte, los gobiernos regionales y locales muestran un comportamiento más irregular, con ejecuciones relativamente altas en 2022 y 2023 (88.2% y 89.3% para los regionales, y 94.4% y 83.6% para los locales), pero con un marcado descenso en 2024 (49.4% para ambos niveles).

Describir la manera en cómo el programa se distribuye y el desempeño en el gasto.

Tabla 14. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 1002 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades)

Criterios	PIM (Millones de S/.)			Ejecución presupuestaria (%)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gobierno Nacional	327.5	577.0	548.6	96.9	93.4	80.7
Gobiernos Regionales	1.7	13.6	7.9	88.2	89.3	49.4
Gobiernos Locales	0.09	0.2	0.3	94.4	83.6	49.4

Elaboración propia. Fuente: Consulta amigable, MEF. Consulta realizada el 17 de noviembre del 2024.

Estos datos evidencian una fuerte centralización del presupuesto en el nivel nacional, lo cual podría limitar el alcance efectivo del programa en regiones y localidades. Además, el descenso en la ejecución proyectada para 2024 plantea interrogantes sobre posibles limitaciones en la capacidad de ejecución o ajustes presupuestarios que impacten la continuidad y efectividad del programa. La mejor articulación entre niveles de gobierno

podría contribuir a una distribución más equitativa y a mejorar la ejecución en las regiones y localidades, donde se encuentran muchas de las poblaciones vulnerables beneficiarias de este programa.

La articulación de los productos del Programa Presupuestal 1002 con los servicios de protección a defensores ambientales es limitada, ya que, aunque algunos productos como las medidas de protección, el acompañamiento a víctimas y la capacitación en prevención de violencia podrían adaptarse para atender las necesidades de este grupo, el programa no contempla de manera explícita a los defensores ambientales como beneficiarios ni incluye acciones específicas orientadas a su protección. Esto evidencia una oportunidad desaprovechada para integrar las estrategias del programa en contextos de conflictividad socioambiental, donde los defensores enfrentan riesgos significativos y requieren mecanismos de protección adecuados que podrían ser complementados con los servicios priorizados por el programa. Una mayor transversalización de enfoques podría fortalecer esta vinculación y ampliar el impacto del programa hacia la protección de este grupo vulnerable.

Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar

El Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA, liderado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), tiene como objetivo principal prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Este programa aborda la problemática mediante servicios especializados, interdisciplinarios y gratuitos, que incluyen prevención, atención y protección. Su diseño se enmarca en la Ley N.º 30364, priorizando la atención integral a víctimas y la reducción de la tolerancia social hacia la violencia en diferentes ámbitos.

En términos de servicios, el programa incluye estrategias de prevención a nivel comunitario, educativo y comunicacional, promoviendo la participación de lideresas y líderes comunitarios, así como la autonomía económica de mujeres jóvenes y adolescentes. En el componente de atención y protección, destaca el Centro Emergencia Mujer (CEM), que ofrece servicios legales, sociales y psicológicos, y los Hogares de Refugio Temporal (HRT), que brindan protección integral a mujeres víctimas de violencia

y sus hijos. Adicionalmente, la Línea 100 y el Chat 100 proporcionan soporte emocional y orientación, mientras que el Servicio de Atención Urgente (SAU) y el Servicio de Atención Rural (SAR) facilitan la intervención en casos de riesgo severo y en comunidades alejadas, fortaleciendo capacidades locales para abordar la violencia.

Sin embargo, según Proética e IDL (2022), aunque el Programa Aurora contaba en 2023 con un presupuesto de S/. 310,050,186, no se detalló una asignación presupuestal específica para acciones de prevención y protección vinculadas a las defensoras de derechos humanos. Este vacío presupuestal refleja la ausencia de un enfoque explícito para incluir a este grupo dentro de los servicios priorizados.

Los servicios ofrecidos por el Programa Aurora podrían contribuir al Mecanismo Intersectorial de defensores mediante la adaptación de intervenciones, como la protección integral de los Hogares de Refugio Temporal y la atención inmediata del Servicio de Atención Urgente, hacia el contexto de defensoras en riesgo. Asimismo, las estrategias de fortalecimiento comunitario y las herramientas de prevención podrían integrarse para generar redes de apoyo y sensibilización en torno a la labor de los defensores. Sin embargo, la falta de un enfoque específico y asignaciones presupuestales claras limita la capacidad del programa para abordar de manera sistemática las necesidades de este grupo vulnerable.

Directiva para la Prevención, atención, protección y reconocimiento de las mujeres defensoras de derechos humanos

La Directiva N° 003-2023-MIMP, denominada "Prevención, atención, protección y reconocimiento de las mujeres defensoras de derechos humanos", establece disposiciones específicas para garantizar la seguridad, reconocimiento y apoyo integral a las mujeres defensoras en su diversidad, quienes enfrentan riesgos debido a su labor. La directiva resalta la necesidad diferenciada de protección hacia estas mujeres, reconociendo que enfrentan múltiples vulnerabilidades derivadas de la intersección de género, etnicidad y el contexto sociopolítico de sus actividades. Además, subraya la importancia de generar condiciones seguras que les permitan continuar con su labor sin temor a represalias o violencia.

En cuanto a los servicios que ofrece, la directiva asigna responsabilidades específicas a las distintas áreas del MIMP, incluyendo el Programa Nacional Aurora, para garantizar la atención psicológica, social y legal a mujeres defensoras y sus familias. Se destacan medidas urgentes de protección a través de los Hogares de Refugio Temporal, asistencia económica a víctimas indirectas de feminicidios, campañas de sensibilización, capacitaciones con enfoque de género y la promoción de investigaciones sobre violencia contra las defensoras. También incluye un mecanismo de registro y seguimiento de casos, tanto a nivel del MIMP como en articulación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para asegurar una respuesta coordinada.

Estos servicios permiten abordar de manera concreta la responsabilidad del MIMP dentro del Mecanismo Intersectorial intersectorial, ya que promueven acciones específicas de prevención, atención y protección adaptadas a las necesidades de las mujeres defensoras. La capacitación de actores locales y nacionales en enfoques de género fortalece las capacidades institucionales para responder adecuadamente a los riesgos que enfrentan las defensoras, mientras que los servicios de refugio, asistencia legal y apoyo emocional garantizan una respuesta inmediata y eficaz.

4. 3.1. Sector relaciones exteriores

Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR)

El Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), creado mediante la Ley N.º 28875, es un sistema funcional del Estado peruano diseñado para coordinar y articular esfuerzos relacionados con la gestión de la cooperación internacional no reembolsable en el país. Este sistema integra las unidades orgánicas y dependencias públicas y privadas involucradas en esta modalidad de cooperación, bajo principios, normas técnicas y procedimientos establecidos por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que funge como su ente rector.

La APCI, en su rol directivo, prioriza las necesidades de los actores públicos y privados, supervisa y evalúa los programas, proyectos y actividades vinculadas a la cooperación internacional. Además, define las responsabilidades y atribuciones de las entidades que forman parte del sistema para garantizar su adecuada implementación.

Entre los integrantes del SINDCINR se encuentran instituciones de los tres poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos, ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y entidades de cooperación internacional (ENIEX). Estas instituciones mantienen su independencia administrativa, pero colaboran funcionalmente dentro del sistema.

El sistema exige el registro previo de los proyectos financiados mediante cooperación internacional no reembolsable ante la APCI, garantizando su alineación con los marcos normativos nacionales. Este registro asegura una adecuada planificación y supervisión de los proyectos, contribuyendo a la transparencia y efectividad de la cooperación internacional en el Perú.

Las medidas de protección no se enmarcan directamente en el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR). Este sistema no incluye explícitamente un marco para la protección de personas defensoras de derechos humanos. Aunque la APCI, como ente rector, prioriza las necesidades de los actores públicos y privados, su mandato no abarca medidas de seguridad o protección integral.

Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF)

El Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) es la máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política de Estado en materia de desarrollo e integración fronteriza en el Perú, según lo establecido en la Ley N.º 29778. Este órgano depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores. Su principal misión es garantizar un desarrollo sostenible y coordinado en las zonas de frontera, promoviendo la presencia efectiva del Estado, la seguridad nacional y la integración con países vecinos.

El CONADIF está compuesto por representantes de diversos sectores del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales, incluyendo ministros, presidentes regionales, y alcaldes de zonas de frontera, además de contar con una secretaría ejecutiva a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este consejo coordina estrechamente con los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Desarrollo de Fronteras e Integración

Fronteriza, encargados de implementar planes y proyectos en sus respectivas jurisdicciones.

Entre sus principales funciones destacan la promoción de la planificación y ejecución de políticas públicas que fomenten el desarrollo sostenible en áreas críticas de frontera, la armonización de los planes nacionales y regionales con compromisos internacionales, y la búsqueda de fuentes de cooperación técnica y financiera internacional no reembolsable. Asimismo, propicia la realización de estudios y proyectos orientados a la integración y el fortalecimiento de relaciones bilaterales y multilaterales en espacios fronterizos.

El CONADIF también tiene un rol fundamental en la formulación de propuestas normativas y técnicas que permitan consolidar la soberanía, el uso sostenible del territorio y la protección del medio ambiente en las zonas de frontera, garantizando el bienestar de las poblaciones que habitan estos espacios estratégicos.

Las medidas de protección no se enmarcan directamente en el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) ni en el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza. Este sistema no incluye un mandato explícito para la protección de personas en riesgo debido a conflictos sociales, ambientales o económicos.

Política Nacional Migratoria 2017-2025

La Política Nacional Migratoria 2017-2025, aborda la gestión migratoria desde un enfoque intersectorial e intergubernamental, fundamentándose en principios como derechos humanos, género, interculturalidad y desarrollo. Sin embargo, no incluye explícitamente medidas específicas para la protección de defensores ambientales, a pesar de que este grupo enfrenta riesgos particulares en contextos migratorios relacionados con conflictos socioambientales.

El problema público principal identificado en la política es la falta de una gestión integral que garantice los derechos de las personas migrantes en sus distintas fases: salida, tránsito, destino y retorno. Aunque los enfoques transversales son relevantes para atender a poblaciones en riesgo, no se integran explícitamente para proteger a defensores

ambientales migrantes o a aquellos en zonas donde operan economías ilícitas que amenazan tanto a comunidades como a sus territorios.

Entre los enfoques transversales de la política que tienen potencial para anclar medidas de protección destacan el de derechos humanos, que establece la defensa y garantía de derechos fundamentales y podría adaptarse para incluir a defensores ambientales; la interculturalidad, que reconoce la diversidad cultural de las poblaciones migrantes y puede atender las necesidades de comunidades indígenas afectadas por la migración o el desplazamiento forzado; y el enfoque de género, particularmente relevante para las defensoras ambientales, quienes enfrentan riesgos diferenciados por su condición de género.

Además, en el eje de protección a connacionales en el exterior, aunque la política propone la defensa de derechos en el extranjero, podría ampliarse para incluir mecanismos de protección de peruanos que migran debido a amenazas por conflictos ambientales. En el eje de atención a población extranjera en tránsito o destino, se identifica una oportunidad para integrar herramientas que protejan a defensores ambientales extranjeros en el Perú. Asimismo, los programas específicos para poblaciones vulnerables, aunque no están diseñados para defensores ambientales, podrían incluir servicios como alertas tempranas o protocolos de protección específicos.

No obstante, la política presenta limitaciones significativas, entre las que destaca la ausencia de una mención explícita de los defensores ambientales como grupo en riesgo, así como la falta de datos diferenciados que permitan entender mejor las amenazas que enfrentan en contextos migratorios. Además, aunque se reconocen los desafíos de las economías ilícitas, no se vinculan estas problemáticas con las amenazas a los defensores ambientales, lo que evidencia una articulación intersectorial insuficiente.

Así, la Política Nacional Migratoria 2017-2025 ofrece un marco amplio y multisectorial con potencial para proteger a defensores ambientales en el contexto migratorio. Sin embargo, la ausencia de medidas específicas, datos diferenciados y servicios orientados a esta población vulnerable refleja una brecha significativa que requiere atención urgente.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Relaciones Exteriores 2024-2030

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Relaciones Exteriores establece un marco estratégico orientado a la promoción de la política exterior, la integración regional y la protección de los derechos de los peruanos en el exterior. Si bien incluye enfoques transversales como derechos humanos e interculturalidad, no contempla de manera explícita medidas diseñadas para la protección de defensores ambientales, a pesar de que estos podrían beneficiarse indirectamente de algunos de los lineamientos estratégicos y operativos del sector.

Dentro de las variables estratégicas del PESEM, la atención a las comunidades peruanas en el exterior, vinculada a la protección de sus derechos, podría adaptarse para incluir mecanismos orientados a los defensores ambientales que migran o son desplazados por conflictos socioambientales. Asimismo, el eje relacionado con la promoción de la paz y la seguridad internacional ofrece una oportunidad para abordar amenazas transnacionales que afectan a los defensores ambientales, como el tráfico ilícito de recursos naturales o la criminalización de su labor.

El PESEM identifica medidas relevantes que podrían anclarse a la protección de defensores ambientales, entre ellas:

- El fortalecimiento de la política de protección a comunidades peruanas en el exterior, que podría ampliarse para incluir a defensores en situación de desplazamiento debido a amenazas derivadas de economías ilícitas.
- La promoción de la cooperación internacional, especialmente en temas de desarrollo sostenible, que puede incluir la protección de los derechos humanos de los defensores ambientales como parte de acuerdos bilaterales o multilaterales.
- El fomento de la diplomacia en la gestión de conflictos internacionales, con un enfoque que podría adaptarse para incluir tensiones ambientales transfronterizas que afectan a comunidades y defensores.

Sin embargo, el PESEM presenta limitaciones importantes. No aborda la relación entre la gestión de recursos naturales y la conflictividad que afecta a los defensores ambientales. Además, la ausencia de indicadores específicos sobre este grupo vulnerable evidencia una falta de prioridad estratégica para su protección. Las metas e indicadores

relacionados con la protección de los derechos humanos o la cooperación internacional no incluyen medidas que reflejen las necesidades específicas de los defensores ambientales ni de sus comunidades.

Programa Presupuestal 0062

El Programa Presupuestal 0062 (PP 0062), denominado "Optimización de la Política de Protección y Atención a las Comunidades Peruanas en el Exterior", es una herramienta clave para mejorar los servicios consulares y fortalecer la atención a los derechos de los peruanos residentes en el extranjero. Este programa busca garantizar el acceso a servicios consulares eficientes, promover la inserción de los connacionales en sus países de residencia y facilitar el ejercicio de su ciudadanía.

El PP 0062 organiza sus intervenciones a través de dos productos principales:

- Producto 3000144: Personas reciben servicios consulares en el exterior, enfocado en la prestación de trámites consulares esenciales como emisión de pasaportes, registro de nacimientos, renovación de DNI y difusión de derechos y deberes de los migrantes.
- Producto 3000260: Migrantes protegidos y asistidos, que incluye servicios de asistencia legal y humanitaria, acuerdos migratorios bilaterales y multilaterales, y repatriación de restos de connacionales en situación de indigencia.

Ambos productos cuentan con actividades específicas, como la atención de trámites consulares, dotación de equipos y ambientes adecuados para oficinas consulares, negociación de acuerdos migratorios y provisión de asistencia legal y humanitaria. Por otro lado, el producto "Migrantes protegidos y asistidos" incluye actividades de asistencia legal y humanitaria que podrían ser relevantes para la atención de las medidas de protección.

Así, el PP 0062 ofrece un marco operativo centrado en la mejora de los servicios consulares y la protección de migrantes peruanos en el exterior.

A partir de la información obtenida de la Consulta Amigable del MEF, se observa que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del Programa Presupuestal 0062 se

concentra exclusivamente en el nivel de gobierno nacional durante los años analizados (2022, 2023 y 2024). El PIM muestra un incremento progresivo, pasando de S/ 240.4 millones en 2022 a S/ 268.9 millones en 2024, lo que refleja un aumento en los recursos asignados al programa.

En términos de ejecución presupuestaria, el gobierno nacional ha mostrado un desempeño elevado en 2022 (98.7%) y 2023 (97.5%), evidenciando una gestión eficiente de los recursos asignados. Sin embargo, en 2024 la ejecución se reduce significativamente al 80.1%, lo que podría indicar desafíos en la capacidad de gasto o en la implementación de las actividades previstas para ese año.

Tabla 15. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0062 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades)

Criterios	PIM (Millones de S./)			Ejecución presupuestaria (%)			
	Años	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gobierno Nacional		240.4	255.8	268.9	98.7	97.5	80.1

Elaboración propia. Fuente: Consulta amigable, MEF. Consulta realizada el 18 de noviembre del 2024.

Así, la articulación de los productos del Programa Presupuestal 0062 (PP 0062) con las medidas de protección a defensores ambientales es limitada y carece de un enfoque explícito hacia las necesidades de este grupo vulnerable. Aunque algunos productos, como la asistencia legal y humanitaria y los acuerdos migratorios, podrían adaptarse para incluir mecanismos de protección, persisten brechas significativas en su diseño e implementación. Por ejemplo, las actividades de asistencia legal y humanitaria están centradas en atender a los migrantes en el exterior, sin contemplar específicamente las amenazas transnacionales que enfrentan los defensores ambientales.

Esta desconexión podría reflejar una falta de alineación entre los productos del programa y las necesidades requeridas para atender las medidas de protección de personas defensoras de derechos humanos y defensores ambientales, como el desplazamiento forzado por conflictos socioambientales o las amenazas derivadas de economías ilícitas.

Programa Presupuestal 0133

El Programa Presupuestal 0133 (PP 0133), denominado "Fortalecimiento de la Política Exterior y de la Acción Diplomática", constituye una herramienta clave para consolidar la representación del Estado peruano en el ámbito internacional y fortalecer las capacidades diplomáticas del país. Este programa busca promover la defensa de los intereses nacionales, la integración regional y la cooperación internacional, contribuyendo al desarrollo de la política exterior del Perú.

El PP 0133 organiza sus intervenciones a través de dos productos principales:

- Producto 3000710: Estado representado e intereses nacionales protegidos, enfocado en la representación diplomática, la negociación en organismos internacionales y la organización de eventos internacionales de alto nivel. Este producto incluye actividades específicas como la defensa de intereses nacionales en el exterior, la representación en foros multilaterales y la promoción de acuerdos internacionales.
- Producto 3000711: Actores nacionales acceden a acciones de facilitación y promoción económica, cultural y científica, destinado a promover el comercio, las inversiones, el turismo y la protección cultural. También incluye la captación de ciencia, tecnología e innovación para fomentar el desarrollo nacional.

Ambos productos cuentan con actividades que se implementan exclusivamente a nivel nacional, destacándose la organización de eventos internacionales, la promoción cultural en el exterior y la representación en organismos multilaterales. Estas actividades buscan ampliar la participación del Perú en escenarios globales estratégicos y mejorar la imagen del país en el ámbito internacional.

El PP 0133 ofrece un marco operativo centrado en el fortalecimiento de la acción diplomática y la representación internacional del Perú. Considerando que sus productos y actividades están orientados a la política exterior en sentido amplio, su enfoque podría ampliarse para incluir medidas específicas dirigidas a atender problemáticas globales como la protección de defensores ambientales en foros internacionales o la negociación de acuerdos que contemplen medidas de seguridad en contextos ambientales. Esto

representa una oportunidad para alinear las capacidades diplomáticas del programa con las necesidades emergentes de protección de derechos humanos y sostenibilidad en el ámbito global. Aun así, este programa presupuestal no considera un marco para la atención de las medidas de protección.

5. 3.4. Sector forestal y de fauna silvestre

Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), creado bajo la Ley N.º 29763, es un sistema funcional del Estado peruano diseñado para articular políticas, normas e instrumentos relacionados con la gestión forestal y de fauna silvestre. Este sistema incluye instituciones de los tres niveles de gobierno, comités de gestión forestal reconocidos, el sector privado y la sociedad civil, promoviendo la coordinación territorial y funcional para el manejo sostenible de estos recursos. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) funge como ente rector del SINAFOR, siendo responsable de dictar normas, establecer procedimientos y coordinar su operación técnica a nivel nacional.

El SERFOR, desde su rol técnico-normativo, ejerce funciones de fiscalización, supervisión y sanción frente a infracciones en el ámbito forestal y de fauna silvestre. Estas competencias incluyen emitir lineamientos de aplicación nacional, supervisar la implementación de políticas públicas y sancionar infracciones, respetando las competencias de otras entidades como el OSINFOR y el OEFA. Además, el SERFOR tiene el mandato de evaluar el estado del patrimonio forestal como base para sus acciones de supervisión y sanción, consolidando así su rol vigilante y sancionador en la protección de los recursos naturales. Sin embargo, esta labor puede colocar al personal del SERFOR en una posición vulnerable, ya que en muchas ocasiones son percibidos como defensores ambientales y, como servidores públicos, pueden ser blanco de amenazas debido a la naturaleza de su trabajo.

A pesar de su relevancia, el SINAFOR y el SERFOR presentan limitaciones en cuanto a la protección de las personas vinculadas a la defensa de los recursos naturales, incluyendo su propio personal. Aunque el sistema está diseñado para garantizar la conservación y el manejo sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre, carece de un marco

conceptual que aborde explícitamente la protección integral de individuos en riesgo debido a conflictos ambientales o actividades ilícitas. Este vacío normativo se traduce en una falta de mecanismos claros para proteger a los trabajadores del SERFOR, quienes en su rol de supervisores y sancionadores pueden enfrentar amenazas derivadas de estas actividades.

Asimismo, existen brechas en la articulación entre las funciones de supervisión y sanción del SERFOR y los mecanismos de protección existentes a nivel nacional. La ausencia de lineamientos específicos que integren estas funciones con las políticas de seguridad y protección ciudadana limita su capacidad de actuar de manera más integral en contextos de alto riesgo. Estas deficiencias subrayan la necesidad de fortalecer el marco normativo y operativo del SINAFOR para abordar tanto la protección de los recursos naturales como la seguridad de las personas que trabajan en su defensa, incluyendo al personal del SERFOR.

Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre

El Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS) es una estructura integral diseñada para garantizar la sostenibilidad y legalidad en el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú. Este sistema articula a diversas entidades del gobierno nacional, regional y local, así como a organismos especializados como el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y otras instancias clave como la Policía Nacional, los gobiernos regionales y locales, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Su objetivo principal es reducir las actividades ilícitas y promover un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a través de acciones de control, supervisión, monitoreo y vigilancia, tanto presencial como remota.

Este sistema cuenta con herramientas como el monitoreo satelital, patrullajes en zonas críticas, verificación en puestos de control y supervisión directa en el bosque. Estas actividades buscan garantizar que los recursos forestales se manejen conforme a los marcos normativos, reduciendo riesgos asociados a actividades ilegales como tala indiscriminada, tráfico de especies o invasión de áreas protegidas. Además, su enfoque

en la trazabilidad y en la promoción de prácticas sostenibles contribuye a fortalecer la gobernanza y el cumplimiento de la ley en las cadenas productivas forestales.

En el marco de la protección de defensores ambientales, el SNCVFFS tiene un potencial significativo para convertirse en un aliado estratégico. Al abordar problemas como la tala ilegal y el tráfico de fauna, este sistema ayuda a mitigar las amenazas que enfrentan los defensores, quienes suelen ser blanco de violencia y hostigamiento por parte de actores ilegales. La integración de protocolos específicos dentro del SNCVFFS para identificar riesgos, activar alertas tempranas y coordinar con los mecanismos de protección ya existentes podría fortalecer la seguridad de estos defensores. Asimismo, su capacidad para recopilar y analizar información en tiempo real podría ser clave para anticipar conflictos y proporcionar evidencia sólida en la defensa de los derechos ambientales y territoriales.

El SNCVFFS, si se articula de manera efectiva con los mecanismos de protección de defensores ambientales, no solo podría garantizar entornos más seguros para estos actores clave, sino también contribuir a consolidar un manejo sostenible y justo de los recursos naturales en el país. Este enfoque integrado sería esencial para abordar los desafíos complejos de la gestión forestal y la defensa de los derechos humanos en contextos de alta vulnerabilidad.

Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre se presenta como un instrumento estratégico de largo plazo para guiar la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú. Su orientación general busca armonizar el aprovechamiento sostenible de estos recursos con la conservación y la equidad social, promoviendo la gobernanza y la inclusión. Sin embargo, en una revisión enfocada en la protección de los defensores ambientales, se observa que no se mencionan explícitamente medidas específicas para garantizar su seguridad frente a amenazas. Aunque reconoce la importancia de la participación ciudadana, las comunidades indígenas y las mujeres en la gestión de recursos, esta participación no se relaciona directamente con la protección de quienes defienden estos derechos.

El problema público identificado en el marco de esta política se centra en la pérdida y degradación de los recursos forestales y de fauna silvestre, abordado a través de principios

como sostenibilidad, enfoque ecosistémico y gobernanza. Estos conceptos, si bien son fundamentales, no desarrollan acciones concretas o servicios orientados a proteger a los defensores ambientales, a pesar de su papel clave en la preservación de los ecosistemas. La política prioriza la conservación de los recursos y la promoción del desarrollo sostenible, pero no se articula explícitamente con la protección frente a amenazas que enfrentan quienes trabajan por estos fines.

El modelo del problema público abordado por la política incluye elementos como la gobernanza forestal, la sostenibilidad y la competitividad, pero estos no parecen alinearse de manera directa con las necesidades específicas de los defensores ambientales. Si bien el enfoque de gobernanza participativa podría considerarse como un espacio de apoyo, no se abordan mecanismos concretos que atiendan las agresiones o riesgos asociados con la defensa de los recursos naturales.

Entre los enfoques transversales que podrían contribuir indirectamente a brindar atención a los defensores, destacan la inclusión social, la interculturalidad y el enfoque de género. Estos principios promueven la equidad y la integración de actores vulnerables en la gestión de los recursos, pero no se traducen en herramientas específicas para proteger a quienes enfrentan riesgos al defender estos derechos. El enfoque de género, por ejemplo, busca reducir brechas, pero no analiza cómo estas afectan de manera diferenciada a defensoras ambientales.

En cuanto a la inclusión de datos o cifras sobre la situación de los defensores ambientales, el documento no proporciona información específica. No se mencionan estadísticas relacionadas con violencia, amenazas o criminalización que enfrentan las personas defensoras en el contexto de la gestión forestal y de fauna silvestre, lo cual limita la capacidad de la política para diseñar servicios o estrategias que respondan a esta problemática.

En los objetivos específicos de la política, como el fortalecimiento del manejo forestal comunitario y la promoción de la sostenibilidad, podrían encontrarse oportunidades para incluir medidas que beneficien a los defensores ambientales, aunque de manera indirecta. Por ejemplo, la mejora en la gobernanza y la transparencia podría contribuir a crear un entorno más seguro para las personas que actúan como custodios de los recursos.

En términos generales, la política aborda temas relevantes para la sostenibilidad y la gobernanza de los recursos naturales, pero no considera explícitamente las amenazas que enfrentan los defensores ambientales ni prioriza servicios destinados a protegerlos. Esto deja un vacío importante en la política, considerando el papel esencial de estos actores en la preservación de los ecosistemas y en el fortalecimiento de la sostenibilidad ambiental en el Perú.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del Sector Agrario y de Riego

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del Sector Agrario y de Riego establece una hoja de ruta estratégica para orientar las acciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y de Riego (MIDAGRI) y sus entidades adscritas hacia el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la mitigación del cambio climático y el desarrollo productivo. A pesar de su enfoque integral y alineación con los Objetivos Nacionales y Prioritarios del país, no se identifican menciones explícitas a defensores de derechos humanos o ambientales, lo que representa una omisión significativa dada la vulnerabilidad de este grupo en contextos de conflicto y actividades ilícitas.

Entre las variables estratégicas y los objetivos incluidos en el PESEM, existen algunas áreas que podrían vincularse indirectamente a la protección de defensores ambientales. Por ejemplo, el OES1 busca mejorar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el sector agrario, con acciones estratégicas como la mejora en la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre (AES1.3) y la restauración de ecosistemas forestales (AES1.4). Estas acciones reconocen la importancia de los ecosistemas para los actores locales y su vinculación con actividades sostenibles, lo que puede beneficiar indirectamente a los defensores ambientales que protegen estos recursos. No obstante, el plan no detalla mecanismos específicos para abordar las amenazas que enfrentan estos defensores, como la presión de economías ilícitas.

El OES2, enfocado en incrementar la resiliencia y la mitigación al cambio climático en el sector agrario, también podría incluir oportunidades para fortalecer la protección de defensores ambientales, especialmente en zonas vulnerables al cambio climático. Sin embargo, nuevamente no se mencionan acciones explícitas dirigidas a garantizar la

seguridad de estos actores, a pesar de su papel crucial en la implementación de estrategias de resiliencia y adaptación.

Una acción estratégica destacada en el OES4 es la titulación de predios (AES4.1), una medida fundamental para fortalecer la seguridad jurídica de comunidades cuyos territorios no titulados son susceptibles a explotación no sostenible. Este tipo de acción podría contribuir indirectamente a la protección de defensores ambientales, al reducir el riesgo de conflictos por la tenencia de tierras y fortalecer los derechos de uso y manejo comunitario.

En términos generales, aunque el PESEM aborda temas clave para la sostenibilidad y el desarrollo agrario, su falta de enfoque explícito en la protección de defensores ambientales representa una brecha significativa. Lograr los objetivos sectoriales requerirá garantizar la seguridad de los actores involucrados en la gestión sostenible de recursos, incluidos los defensores y el personal del SERFOR en áreas donde persisten motores de deforestación y actividades ilícitas. Este vacío en el diagnóstico y los objetivos limita la efectividad del PESEM para abordar integralmente las amenazas a los defensores ambientales.

Programa Presupuestal 0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre

El Programa Presupuestal 0130: Competitividad y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre tiene como objetivo principal asegurar que el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre sea competitivo, sostenible y genere beneficios económicos, sociales y ambientales, especialmente para las poblaciones que dependen de los bosques. Este programa está orientado a articular esfuerzos entre los tres niveles de gobierno para implementar actividades y servicios dirigidos a resolver problemas relacionados con la sostenibilidad y competitividad en el manejo de estos recursos.

En cuanto a los productos asociados, el programa incluye acciones de control y vigilancia que buscan reducir las actividades ilegales y fomentar el manejo sostenible de los recursos forestales. Un producto clave es "Bosques con control y vigilancia efectivos", que se enfoca en inspecciones, supervisión, monitoreo satelital y patrullajes en áreas críticas,

asegurando el cumplimiento de normas y promoviendo la sostenibilidad. También contempla actividades como decomisos, denuncias y fiscalización posterior para garantizar la legalidad de las actividades en las cadenas productivas forestales.

El nivel de articulación del programa se refleja en su diseño para involucrar tanto al gobierno nacional como a los gobiernos regionales y locales. Las actividades están distribuidas en diferentes niveles de intervención, desde la implementación de sistemas nacionales de información forestal hasta la promoción de viveros y recuperación de áreas degradadas. Sin embargo, aunque se menciona la coordinación interinstitucional, no hay evidencia clara de mecanismos concretos que aseguren una integración eficiente entre las entidades responsables, lo que podría limitar el impacto en ciertos aspectos críticos, como la protección de los defensores ambientales.

El Programa Presupuestal 0130 muestra una distribución del presupuesto diferenciada entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Durante los años 2022, 2023 y 2024, el Gobierno Nacional concentra la mayor parte del Presupuesto Institucional Modificado (PIM), con cifras significativamente más altas en comparación con los niveles regional y local. Para 2023, por ejemplo, el PIM del Gobierno Nacional fue de 76.9 millones de soles, mientras que los gobiernos regionales y locales contaron con 42.9 y 2.1 millones respectivamente.

En cuanto al desempeño en la ejecución presupuestaria, los datos reflejan altos porcentajes de ejecución para el Gobierno Nacional en 2022 y 2023, con un 98.1% y un 99.7% respectivamente, mientras que en 2024 el porcentaje se reduce notablemente a 81%. Por su parte, los gobiernos regionales muestran una ejecución sólida en 2022 (92.2%) y 2023 (94.6%), pero también presentan una caída significativa en 2024 (70.4%). En el caso de los gobiernos locales, la ejecución mantiene niveles altos en 2022 y 2023 (98.6% y 95.4%, respectivamente), aunque desciende a 83.8% en 2024.

Tabla 16. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0130 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades)

Criterios	PIM (Millones de S/.)			Ejecución presupuestaria (%)		
	Años	2022	2023	2024	2022	2023

Gobierno Nacional	54.9	76.9	73.7	98.1	99.7	81.0
Gobiernos Regionales	33.7	42.9	54.5	92.2	94.6	70.4
Gobiernos Locales	2.3	2.1	2.2	98.6	95.4	83.8

Elaboración propia. Fuente: Consulta amigable, MEF. Consulta realizada el 17 de noviembre del 2024.

Estos datos evidencian una centralización del presupuesto en el nivel nacional, acompañada de una reducción progresiva en la capacidad de ejecución proyectada para 2024 en todos los niveles de gobierno. Este comportamiento plantea desafíos para la sostenibilidad del programa, especialmente en contextos regionales y locales, donde las acciones de control y vigilancia son críticas para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Una mejor articulación entre niveles de gobierno podría contribuir a mejorar la distribución del presupuesto y garantizar una ejecución más equitativa y eficiente, fortaleciendo el impacto del programa en las áreas más vulnerables y de alta prioridad.

La articulación de los productos del Programa Presupuestal 0130 con los servicios de protección a defensores ambientales presenta limitaciones significativas. Si bien los productos como "Bosques con control y vigilancia efectivos" abordan acciones esenciales de control, supervisión y monitoreo para combatir actividades ilegales y fomentar la sostenibilidad de los recursos forestales, no se evidencia una conexión explícita con servicios diseñados específicamente para proteger a los defensores ambientales.

Estos actores, fundamentales en la conservación y defensa de los recursos naturales, no son considerados de manera directa en el diseño ni en la implementación de los productos del programa, lo que refleja una brecha crítica en la integración de estrategias de seguridad y protección en contextos de alto riesgo. Fortalecer esta articulación sería clave para garantizar entornos seguros y sostenibles que potencien el impacto del programa en la conservación de los ecosistemas y la defensa de los derechos ambientales.

Protocolo de Actuación para Gestionar y Proteger los ecosistemas incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles

El Protocolo de Actuación Interinstitucional para Gestionar y Proteger los Ecosistemas Incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles se presenta como un marco normativo clave para garantizar la protección y gestión de estos ecosistemas, que son áreas de alto valor de conservación debido a su biodiversidad y servicios ambientales. Este protocolo busca ordenar y articular las competencias de diversas instituciones públicas para prevenir y mitigar impactos generados por actividades ilegales o informales, como invasiones y tráfico de terrenos, promoviendo también el saneamiento físico-legal y la seguridad jurídica. En ese sentido, se alinea con los roles del mecanismo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) en la protección de derechos humanos, pero lo hace desde la perspectiva ambiental, priorizando la conservación y manejo sostenible de ecosistemas frágiles como un elemento fundamental para la seguridad territorial.

Los servicios que orienta este protocolo incluyen la identificación y saneamiento físico-legal de los ecosistemas frágiles, la implementación de sistemas de vigilancia y alerta, y la coordinación interinstitucional para el control, supervisión y recuperación extrajudicial de áreas invadidas. Además, establece medidas de gestión participativa con gobiernos locales y regionales, e involucra a la población local para fortalecer la protección y restauración de estos ecosistemas. Destaca también la creación de sistemas de alerta temprana y puntos focales de denuncia, que permiten gestionar de manera eficaz las amenazas sobre los ecosistemas y sus recursos asociados.

En cuanto a la responsabilidad del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) en el marco del Mecanismo Intersectorial, este protocolo refuerza su rol como ente rector en la gestión y conservación de los ecosistemas frágiles. SERFOR no solo lidera la elaboración de la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles, sino que también establece las condiciones para el uso sostenible de sus recursos, coordina acciones con las autoridades regionales y locales, y promueve el fortalecimiento de capacidades para enfrentar actividades ilegales. Estas acciones no solo contribuyen a proteger los ecosistemas, sino que también abordan indirectamente la protección de defensores ambientales, al mitigar los riesgos asociados con la defensa de estos territorios frente a intereses ilícitos.

Este protocolo constituye un instrumento valioso para articular esfuerzos de protección y gestión de ecosistemas frágiles, y al integrarse con los mecanismos existentes de protección de derechos humanos, puede ser una herramienta eficaz para salvaguardar tanto el medio ambiente como a quienes lo defienden, fortaleciendo así la gobernanza ambiental y territorial.

Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario

Los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario son instancias organizadas en comunidades locales, nativas y campesinas, creadas para supervisar, controlar y promover el manejo sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre en sus territorios. Reconocidos formalmente por las autoridades forestales, como el SERFOR o los gobiernos regionales, estos comités desempeñan un rol fundamental en la conservación de los ecosistemas. Además, fortalecen la gobernanza local al fomentar la participación activa de las comunidades en la gestión de sus recursos y la resolución de conflictos relacionados con el uso del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

En el contexto peruano, la articulación entre estos comités y los mecanismos de seguridad ciudadana presenta desafíos significativos. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), liderado por el Ministerio del Interior (MININTER), carece de mecanismos de participación adaptados a los entornos rurales y a las necesidades específicas de comunidades indígenas y campesinas. Esta brecha limita la capacidad del Estado para abordar de manera efectiva la prevención y atención de amenazas contra defensores ambientales en estas áreas. En este escenario, los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario podrían desempeñar un papel clave al servir como una extensión del SINASEC en contextos rurales, facilitando la detección temprana de riesgos y articulando respuestas locales.

El SERFOR, como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), tiene competencias relevantes que pueden integrarse a servicios de protección. Entre estas, destaca su capacidad de supervisión, fiscalización y sanción en materia de gestión forestal, lo que le permite trabajar estrechamente con los comités para identificar y reportar situaciones de riesgo que afecten tanto a los recursos naturales como a las personas que los protegen. Esta integración sería estratégica para fortalecer el

Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, liderado por el MINJUSDH, asegurando un enfoque territorial y comunitario.

6. 3.4. Sector ambiente

Sistemas funcionales del sector ambiente

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), creado bajo la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, constituye el marco funcional para articular y coordinar las políticas, normas e instrumentos destinados a la protección del ambiente y el desarrollo sostenible en el Perú. Este sistema se basa en principios de descentralización, participación ciudadana y sostenibilidad, y opera a través de diversos subsistemas especializados, como el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

El SNGA, a través de sus subsistemas, cumple roles esenciales en la supervisión, fiscalización y conservación de ecosistemas, pero no incorpora un enfoque integral que vincule sus funciones con la protección de las personas que enfrentan amenazas en el cumplimiento de estas responsabilidades.

Para abordar estas brechas, resulta imperativo fortalecer el marco normativo y operativo del SNGA, estableciendo criterios claros que integren la gestión ambiental con mecanismos de protección para defensores ambientales, funcionarios públicos y comunidades. Esto permitiría no solo garantizar la seguridad de las personas, sino también consolidar la sostenibilidad de los recursos naturales y la gobernanza ambiental en el país.

Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

El SINEFA, regulado por la Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, es responsable de supervisar, fiscalizar y garantizar el cumplimiento de las normas ambientales a nivel nacional, regional y local. Este sistema es liderado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), cuya función rectora incluye la emisión de lineamientos, la supervisión de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) a nivel subnacional y la imposición de sanciones frente a

infracciones. Al respecto, se identifica que en la Guía de Supervisiones Ambientales, no se menciona ningún tipo de información sobre defensores ambientales.

El SINEFA promueve la participación ciudadana mediante mecanismos como la denuncia ambiental y los procesos de consulta pública en la evaluación de impacto ambiental. Las EFAs, que operan en los niveles regional y local, son actores clave para garantizar la implementación efectiva del sistema y fortalecer la gobernanza ambiental en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, los funcionarios de estas entidades, incluido el personal del OEFA, pueden enfrentar amenazas similares a las de los defensores ambientales, dado que sus funciones los colocan en conflicto con economías ilícitas y actores ilegales.

Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)

El SINANPE, creado bajo el marco de la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, es un subsistema clave del SNGA que se centra en la gestión y conservación de las áreas naturales protegidas (ANP) del país. Este sistema está liderado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), que actúa como ente rector para coordinar la gestión de las ANP y garantizar su conservación sostenible.

El SERNANP, además de coordinar la administración de las ANP, fomenta la participación ciudadana a través de comités de gestión, los cuales reúnen a actores locales, comunidades y autoridades para promover la cogestión de las áreas protegidas. Estos espacios fortalecen la gobernanza participativa y permiten la integración de las comunidades en la protección de los ecosistemas. Sin embargo, tanto el personal del SERNANP como los actores locales que participan en la defensa de las ANP suelen enfrentarse a riesgos significativos, especialmente en contextos de conflictos socioambientales relacionados con actividades ilícitas como la minería ilegal o el tráfico de fauna.

Política Nacional del Ambiente

La Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 012-2009-MINAM, establece un marco orientador para la gestión ambiental en el Perú, fundamentado en principios de sostenibilidad, inclusión y responsabilidad interinstitucional. Este instrumento integra lineamientos y objetivos para articular

esfuerzos en la conservación de recursos naturales, la calidad ambiental y la gobernanza, considerando la participación ciudadana como eje transversal. Sin embargo, al examinar si dicha política contempla específicamente la protección de defensores ambientales, se identifican áreas de oportunidad y vacíos evidentes en su enfoque.

En cuanto a la enunciación del problema público, la política reconoce problemas como la degradación ambiental, la deforestación, y las actividades extractivas ilegales, que coinciden con los escenarios de riesgo que enfrentan los defensores ambientales. No obstante, no se hace una referencia directa a su rol como agentes clave en la protección del medio ambiente ni a los riesgos específicos que enfrentan, tales como amenazas, violencia o criminalización de sus actividades. Esto sugiere que, aunque algunos conceptos como la gobernanza ambiental y la participación ciudadana podrían abarcar indirectamente la situación de los defensores, no existen elementos explícitos para orientar servicios hacia su protección.

El modelo del problema público planteado por la política incluye aspectos de articulación interinstitucional y participación activa de diversos actores, pero no contempla de manera directa las necesidades particulares de los defensores ambientales. Aspectos como la ausencia de medidas específicas para su seguridad o de servicios orientados a su protección revelan limitaciones significativas en el alcance de la política frente a estas demandas.

Respecto a los enfoques transversales, la política adopta principios como la sostenibilidad, la justicia ambiental y la inclusión social. Estos podrían contribuir, desde una perspectiva teórica, a fortalecer la atención hacia los defensores ambientales. Sin embargo, al no especificar mecanismos o acciones concretas vinculadas a estos enfoques, su impacto en la realidad de los defensores es limitado. En particular, el principio de justicia ambiental podría ser un pilar para garantizar su protección, pero carece de operatividad directa en los lineamientos.

En términos de datos o cifras, la política no incluye información sobre la situación de los defensores ambientales, tales como incidentes de violencia, niveles de criminalización o contextos de riesgo. La ausencia de estos datos dificulta la formulación de estrategias específicas que respondan a las amenazas que enfrentan.

En cuanto a los objetivos de la política, se identifican elementos que podrían beneficiar indirectamente a los defensores ambientales, como el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, estos objetivos no se traducen en acciones explícitas para garantizar la seguridad, el acceso a recursos

legales o la capacitación de los defensores, limitando así su capacidad de respuesta ante amenazas.

En general, aunque la política presenta un marco amplio para abordar los desafíos ambientales en el Perú, su alcance en términos de protección a defensores ambientales es insuficiente. La falta de referencias explícitas, datos concretos y servicios priorizados específicos para estos actores demuestra que las amenazas que enfrentan no están plenamente atendidas desde los servicios priorizados de esta política. Esto subraya la necesidad de incorporar un enfoque explícito en futuras actualizaciones de políticas ambientales para reconocer y proteger el rol vital de los defensores en la sostenibilidad del medio ambiente.

Plan Director SERNANP

El Plan Director, cuya última versión aprobada corresponde al año 2009, constituye la estrategia nacional para la gestión de las áreas naturales protegidas en el Perú. Actualmente, el documento en consulta pública como parte de su proceso de actualización refleja avances significativos en el conocimiento y aborda los desafíos contemporáneos en conservación. Este análisis se centrará en evaluar cómo ambas versiones (2009 y la propuesta 2024) consideran la protección de los defensores ambientales, en particular si integran mecanismos y enfoques pertinentes para responder a las amenazas que enfrentan.

El Plan Director 2009, aunque establece lineamientos generales para la gestión de las áreas naturales protegidas, no hace mención explícita a los defensores ambientales. Sus ejes prioritarios se centran en la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad, considerando actores locales como parte del sistema. Sin embargo, no aborda los riesgos específicos asociados con la defensa del medio ambiente, como la criminalización, la violencia o el desplazamiento forzado, elementos críticos en la actualidad.

La versión en consulta pública (2024) introduce una actualización relevante, incorporando temas transversales como el enfoque de derechos humanos, la justicia ambiental y la gobernanza inclusiva. Aunque se menciona a los "defensores del territorio y el ambiente" en el marco de estrategias para enfrentar amenazas a la integridad de las áreas naturales protegidas, los mecanismos específicos para su protección aún son limitados. Los conceptos clave, como la cogestión y la participación ciudadana, podrían

facilitar el desarrollo de servicios orientados a la defensa de estos actores, pero carecen de directrices operativas concretas.

En cuanto al modelo del problema público, el Plan Director 2024 reconoce las amenazas vinculadas a actividades ilícitas y conflictos socioambientales, elementos que afectan directamente a los defensores ambientales. Sin embargo, su marco no prioriza explícitamente la necesidad de protección específica para estos actores, limitándose a tratar estas problemáticas como parte de un contexto mayor de gobernanza.

Los enfoques transversales presentados, como la interculturalidad, el enfoque de género y la gestión de riesgos, tienen el potencial de contribuir indirectamente a la protección de los defensores. No obstante, su aplicación práctica requeriría ser reforzada mediante acciones específicas y medibles, particularmente en zonas de alta conflictividad.

Ambas versiones del Plan carecen de datos cuantitativos sobre la situación de los defensores ambientales, como el número de incidentes registrados o la identificación de áreas críticas de riesgo. Este vacío evidencia una debilidad en la capacidad de respuesta del documento frente a amenazas específicas, subrayando la necesidad de desarrollar indicadores que reflejen esta problemática.

Respecto a los objetivos estratégicos, el Plan 2024 incorpora metas relacionadas con la gobernanza y la participación inclusiva, las cuales podrían beneficiar indirectamente a los defensores al generar condiciones más seguras para su labor. Sin embargo, la ausencia de objetivos específicos dirigidos a su protección directa limita el impacto potencial de estas metas.

En síntesis, aunque el Plan Director constituye un avance significativo en la articulación de estrategias para la gestión de las áreas naturales protegidas, su alcance en términos de protección de defensores ambientales es aún insuficiente. La integración explícita de mecanismos de protección y datos específicos en futuras versiones es fundamental para fortalecer la capacidad del sistema de áreas protegidas en la defensa efectiva de estos actores clave.

PESEM Sector Ambiente

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Ambiente 2024-2030, aprobado por el Ministerio del Ambiente, establece un marco de acción estratégica orientado a contribuir al cumplimiento de los Objetivos Nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. El documento se desarrolla bajo un enfoque prospectivo y participativo, alineado con compromisos internacionales y nacionales en cambio climático, biodiversidad y sostenibilidad ambiental. Si bien el PESEM incluye objetivos relevantes para la gestión ambiental, no menciona explícitamente a los defensores de derechos humanos en el ámbito ambiental, ni detalla acciones específicas vinculadas a su protección.

En relación con las variables estratégicas, estas no hacen referencia directa a los defensores ambientales, pero sí incluyen elementos que pueden vincularse indirectamente a sus necesidades. Por ejemplo, la mejora de la gobernanza ambiental y el fortalecimiento de capacidades en los sistemas de gestión ambiental pueden proporcionar un marco favorable para atender problemas relacionados con conflictos socioambientales y riesgos en las áreas de trabajo de estos actores.

Entre los objetivos estratégicos sectoriales (OES) del PESEM, se identifican los siguientes como relevantes para la protección de defensores ambientales:

1. OES 1: Reducir la degradación y pérdida de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. Este objetivo incluye acciones estratégicas (AE) como la AE 1.2, que resalta la incorporación de conocimientos tradicionales de comunidades locales en la gestión de biodiversidad. Estas comunidades suelen ser las principales afectadas por las economías ilícitas responsables de la degradación ambiental. Por lo tanto, la implementación de estas acciones debe necesariamente involucrar a las comunidades locales, alineándose con los intereses de los defensores ambientales que trabajan para proteger sus territorios.
2. OES 5: Mejorar la Gestión Descentralizada del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. La AE 5.4 se enfoca en fortalecer la prevención de conflictos socioambientales, con un indicador específico que mide el número de Redes de Alerta Temprana para la prevención de estos conflictos. Este enfoque podría alinearse con los objetivos del Ministerio del Interior (MININTER) en la

prevención de riesgos que afectan a los defensores ambientales. Sin embargo, el PESEM no detalla cómo se articularán estos esfuerzos para maximizar su impacto en la protección de estas personas.

A pesar de la inclusión de enfoques transversales, como la gobernanza ambiental y la inclusión social, el PESEM no presenta datos o cifras específicas sobre la situación de los defensores ambientales ni incluye objetivos explícitos para abordar las amenazas que enfrentan. Esto limita su capacidad para articular servicios prioritarios de protección bajo el Mecanismo Intersectorial existente.

Así, aunque el PESEM incluye objetivos y acciones que podrían indirectamente beneficiar a los defensores ambientales, no se identifican esfuerzos directos ni integrales que atiendan sus riesgos específicos. Lograr los objetivos sectoriales propuestos exige garantizar la seguridad de los equipos y actores involucrados en los territorios afectados por motores de deforestación y economías ilícitas. Esta dimensión no está adecuadamente reflejada en el diagnóstico ni en los objetivos estratégicos del PESEM, dejando un vacío significativo en su capacidad para abordar de manera efectiva la

Programa Presupuestal 0057

El Programa Presupuestal 0057 (PP 0057), titulado "Conservación de la Diversidad Biológica y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Áreas Naturales Protegidas (ANP)", constituye un instrumento clave para implementar acciones que promuevan la sostenibilidad ambiental y la gestión efectiva de las ANP. Este programa presupuestal tiene como objetivo principal mejorar la conservación de la diversidad biológica y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las ANP, enfrentando desafíos derivados de actividades ilícitas y degradación ambiental. Es liderado por el SERNANP, bajo el marco del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

Entre los productos asociados al programa, destacan aquellos que abordan actividades de control y vigilancia, fundamentales para garantizar la integridad de las ANP. El producto "Áreas Naturales Protegidas con Control y Vigilancia Permanente" se orienta a la implementación de patrullajes rutinarios y operativos especiales, realizados tanto por guardaparques como por actores locales, incluyendo la Policía Nacional y otras

instituciones públicas. Estas acciones buscan prevenir o mitigar actividades no autorizadas, como la tala ilegal y otras prácticas depredadoras, protegiendo así los ecosistemas en riesgo.

Otros productos relevantes incluyen la "Vigilancia Participativa", que involucra directamente a las comunidades locales en las labores de monitoreo, fortaleciendo el compromiso ciudadano con la protección de las ANP. Asimismo, se destaca el "Saneamiento Físico y Legal de las Áreas Naturales Protegidas", cuyo objetivo es consolidar jurídicamente los límites de las ANP, reduciendo potenciales conflictos de uso y tenencia de tierras dentro de estas áreas.

En cuanto al nivel de articulación, el PP 0057 opera bajo un esquema de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y actores locales, como las comunidades y organizaciones que interactúan con las ANP. Sin embargo, se observa que las actividades de control y vigilancia dependen en gran medida de la estabilidad social y climática, lo que puede limitar la efectividad del programa en contextos de conflictividad. La articulación con otras entidades gubernamentales, como el Ministerio del Interior, podría reforzarse para abordar de manera integral las amenazas en territorios con economías ilícitas.

El Programa Presupuestal 0057 presenta una distribución presupuestaria diferenciada entre los niveles de gobierno nacional y regional, reflejando un enfoque centralizado en la gestión y operación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). En el nivel del Gobierno Nacional, el PIM ha experimentado un incremento constante: de 71.8 millones de soles en 2022 a 113.7 millones en 2024. Este crecimiento refleja un compromiso sostenido con la conservación de las ANP. En términos de ejecución, los porcentajes se han mantenido altos en los años 2022 (92.2%) y 2023 (94.4%), aunque disminuyen considerablemente en 2024, alcanzando el 73.5%. Esto podría señalar desafíos en la implementación o en la planificación de las actividades asignadas para el último año.

En el caso de los Gobiernos Regionales, los montos asignados son significativamente menores, con un PIM que incrementa gradualmente de 3.0 millones en 2022 a 5.8 millones en 2024. La ejecución presupuestaria en este nivel también es alta durante los años 2022 (91.2%) y 2023 (92.8%), pero, al igual que en el nivel nacional, desciende en

2024 a un 62.5%. Este comportamiento sugiere posibles limitaciones en capacidades locales, coordinación interinstitucional o en la asignación de recursos para actividades específicas.

Tabla 17. PIM y ejecución presupuestaria de los 2 niveles de gobierno para el PP 0057 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades)

Criterios	PIM (Millones de S/.)			Ejecución presupuestaria (%)			
	Años	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gobierno Nacional		71.8	96.5	113.7	92.2	94.4	73.5
Gobiernos Regionales		3.0	4.2	5.8	91.2	92.8	62.5

Elaboración propia. Fuente: Consulta amigable, MEF. Consulta realizada el 17 de noviembre del 2024.

La diferencia en los montos asignados entre los dos niveles de gobierno refleja una concentración del esfuerzo presupuestal en el nivel nacional, responsable de liderar la gestión estratégica del programa. Sin embargo, los altos niveles de ejecución en ambos niveles en años previos subrayan una capacidad operativa destacada. La disminución en la ejecución para 2024, en ambos casos, resalta la necesidad de evaluar y fortalecer los mecanismos de planificación y ejecución para garantizar que los recursos asignados tengan el impacto esperado en la protección y manejo sostenible de las ANP

La articulación de los productos del Programa Presupuestal 0057 con los servicios de protección a defensores ambientales es limitada y no explícita, aunque existen elementos que podrían contribuir indirectamente a su seguridad. Productos como el control y vigilancia permanente, la vigilancia participativa y el saneamiento físico y legal de las Áreas Naturales Protegidas generan condiciones que favorecen la integridad territorial y el orden normativo en estos espacios, lo cual es crucial para mitigar riesgos asociados a economías ilícitas y conflictos socioambientales. Sin embargo, la ausencia de un enfoque específico que vincule estas acciones con la protección directa de los defensores ambientales deja un vacío significativo en la capacidad del programa para atender las amenazas que enfrentan. La incorporación de mecanismos explícitos de articulación

intersectorial, que incluyan acciones coordinadas con entidades como el Ministerio del Interior, es indispensable para garantizar una respuesta integral y efectiva a los riesgos que estos actores enfrentan en el ejercicio de su labor.

Programa Presupuestal 0144

El Programa Presupuestal 0144, titulado "Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos," se enfoca en preservar la funcionalidad de los ecosistemas y garantizar la provisión sostenible de servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano y el desarrollo sostenible. Este programa es liderado por el Ministerio del Ambiente y busca abordar problemas relacionados con la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas mediante acciones estratégicas de conservación y uso sostenible.

Entre los productos destacados del programa, se encuentra la conservación de hectáreas de ecosistemas, un indicador crucial para garantizar la provisión de servicios ecosistémicos como la regulación hídrica, el mantenimiento de la biodiversidad y la captura de carbono. Los defensores ambientales desempeñan un rol fundamental en estas acciones, especialmente en territorios afectados por economías ilícitas y conflictos ambientales. Otro producto clave es la supervisión y fiscalización de entidades en el cumplimiento de compromisos y la legislación ambiental, donde el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) actúa como una institución esencial para la regulación y monitoreo, contribuyendo indirectamente a los mecanismos de protección de defensores ambientales.

En cuanto al nivel de articulación, aunque el programa establece bases sólidas para la conservación y supervisión ambiental, la vinculación explícita con la protección de defensores ambientales es limitada. Si bien las acciones de conservación y fiscalización pueden beneficiar indirectamente a estos actores, es necesario fortalecer los mecanismos interinstitucionales, incorporando enfoques más integrados que reconozcan su rol crítico y les proporcionen una protección adecuada frente a las amenazas que enfrentan. Este fortalecimiento permitiría mejorar la efectividad del programa y asegurar una implementación más inclusiva y sostenible de sus objetivos.

El Programa Presupuestal 0144 presenta una distribución presupuestaria que refleja un mayor enfoque en el nivel del Gobierno Nacional, seguido de asignaciones menores a los Gobiernos Regionales y Locales. El Gobierno Nacional concentra la mayor parte del presupuesto, con un PIM que ha incrementado de 206.7 millones de soles en 2022 a 239.1 millones en 2024. La ejecución presupuestaria ha sido alta en los años 2022 (98.2%) y 2023 (97.5%), pero muestra una caída significativa en 2024, con un 77.7%. Esta disminución podría estar asociada a retos en la planificación o implementación de actividades.

En el caso de los Gobiernos Regionales, el PIM es sustancialmente menor, manteniéndose estable en 3.5 millones de soles durante 2022 y 2023, y aumentando a 4.5 millones en 2024. La ejecución presupuestaria en este nivel ha sido menor que en el Gobierno Nacional, con un 84.4% en 2022, mejorando en 2023 (91.7%), pero disminuyendo a 69.4% en 2024.

Los Gobiernos Locales reciben la menor asignación, con un PIM que crece de 2.9 millones de soles en 2022 a 4.1 millones en 2024. La ejecución presupuestaria también refleja un patrón descendente, con un 88.1% en 2022, 83.4% en 2023, y 65.7% en 2024.

Tabla 18. PIM y ejecución presupuestaria de los 3 niveles de gobierno para el PP 0144 en los años 2022, 2023 y 2024 (solo actividades)

Criterios	PIM (Millones de S/.)			Ejecución presupuestaria (%)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gobierno Nacional	206.7	229.9	239.1	98.2	97.5	77.7
Gobiernos Regionales	3.5	3.5	4.5	84.4	91.7	69.4
Gobiernos Locales	2.9	3.3	4.1	88.1	83.4	65.7

Elaboración propia. Fuente: Consulta amigable, MEF. Consulta realizada el 17 de noviembre del 2024.

Este patrón de distribución evidencia una centralización significativa en el nivel nacional, que lidera las estrategias y actividades principales del programa. Aunque los Gobiernos Regionales y Locales participan en la implementación de actividades, sus limitados presupuestos y menor capacidad de ejecución podrían dificultar su contribución efectiva al cumplimiento de los objetivos del programa. La disminución generalizada en los porcentajes de ejecución para 2024 en todos los niveles de gobierno sugiere la necesidad de evaluar los mecanismos de planificación y articulación para garantizar un uso eficiente y efectivo de los recursos asignados.

La articulación de los productos del Programa Presupuestal 0144 con los servicios de protección a defensores ambientales es limitada, aunque ciertos componentes, como la conservación de hectáreas de ecosistemas y la supervisión y fiscalización a través del OEFA, ofrecen una base indirecta para fortalecer la protección de estos actores clave. Si bien estas acciones contribuyen a generar condiciones más seguras para la gestión de los ecosistemas y el cumplimiento de la normativa ambiental, no existe un enfoque explícito que vincule directamente los productos del programa con mecanismos específicos de protección para defensores ambientales. Esta ausencia subraya la necesidad de integrar de manera más clara e intencionada estas acciones con estrategias de protección, fortaleciendo la articulación interinstitucional y asegurando que los esfuerzos de conservación también garanticen la seguridad y el reconocimiento de quienes trabajan en primera línea para defender los ecosistemas frente a amenazas como las economías ilícitas y los conflictos socioambientales.

Estrategia de Lucha contra la Minería Ilegal en áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional 2022-2027

La estrategia planteada en la Resolución Presidencial N.º 128-2022-SERNANP aborda la lucha contra la minería ilegal en áreas naturales protegidas (ANP) y zonas de amortiguamiento, enmarcándose como una herramienta operativa alineada con mecanismos de protección para defensores ambientales. Este enfoque no solo atiende las amenazas generadas por actividades ilícitas, sino que también establece medidas específicas para prevenir, mitigar y gestionar riesgos asociados a la minería ilegal.

El documento establece como objetivo estratégico prevenir, identificar y mitigar la presión de la minería ilegal en las ANP, asegurando la provisión de servicios

ecosistémicos. Entre las acciones estratégicas se incluyen la vigilancia y monitoreo constante, tanto presencial como remota, en colaboración con autoridades como la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) y la Policía Nacional del Perú (PNP). También se contempla el desarrollo de actividades económicas sostenibles en estas áreas, lo cual resulta crucial para reducir la vulnerabilidad de las comunidades locales y fortalecer su rol como aliadas en la conservación ambiental. Estas medidas están acompañadas de componentes como la restauración de áreas degradadas y la capacitación técnica del personal encargado, elementos que fortalecen la capacidad de respuesta institucional.

Además, la estrategia reconoce el papel de los defensores ambientales y los incorpora como actores clave para la implementación de sus acciones. Esto se traduce en medidas preventivas, como el uso de tecnologías para alertas tempranas y la promoción de acciones colectivas, que son esenciales para proteger la integridad de estas personas frente a los riesgos asociados a su labor en defensa del ambiente. Con ello, la resolución demuestra su contribución directa al fortalecimiento del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, actuando como un protocolo sectorial que articula funciones de SERNANP con el objetivo de salvaguardar no solo los recursos naturales, sino también la seguridad de quienes los protegen.

Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA)

La Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA), creada mediante la Resolución de Secretaría General N.º 028-2021-MINAM, se constituye como un componente clave del Ministerio del Ambiente (MINAM) para fortalecer la articulación interinstitucional en la prevención, reducción y seguimiento de delitos ambientales. Con énfasis en delitos como la tala ilegal, el tráfico ilícito de fauna silvestre y la minería ilegal, esta unidad tiene como objetivo central promover la coordinación entre el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) y el Sistema de Justicia, impulsando acciones estratégicas y normativas para una respuesta eficiente ante las infracciones ambientales.

Entre sus principales funciones, la UNIDA se enfoca en generar e intercambiar información técnica relevante, elaborar análisis estratégicos, proponer mejoras normativas e institucionales, y desarrollar lineamientos para la formulación y evaluación de políticas públicas relacionadas con delitos ambientales. Además, colabora en la

implementación de medidas específicas para el reconocimiento y protección de los defensores ambientales, destacándose como un mecanismo operativo que refuerza el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Al actuar como un puente entre el MINAM, el sistema judicial y otros actores relevantes, la UNIDA garantiza un enfoque integral y preventivo frente a los riesgos y amenazas que enfrentan quienes defienden el medio ambiente, consolidándose como un protocolo sectorial que optimiza la toma de decisiones estratégicas en la gestión ambiental.

Protocolo Sectorial para la protección de las personas Defensoras Ambientales

El Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales, aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 134-2021-MINAM, establece los lineamientos generales para coordinar, implementar y evaluar las medidas de prevención, reconocimiento y protección destinadas a garantizar los derechos de las personas defensoras ambientales. Este protocolo se enmarca en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y en el Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos. Tiene como finalidad crear condiciones seguras para que estas personas puedan desempeñar sus labores de promoción de un ambiente sano y sostenible, aplicándose a los órganos de línea, programas, proyectos especiales y organismos adscritos al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Se define como persona defensora ambiental a aquella que, individualmente o como parte de un colectivo, promueve o defiende el derecho a un ambiente sano de manera pacífica, en el marco del Derecho nacional e internacional. En este contexto, la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA) desempeña un rol clave mediante la coordinación de asistencia técnica para fortalecer las capacidades de los defensores, la supervisión de riesgos, la propuesta de medidas de protección y la elaboración de informes periódicos sobre su situación. Asimismo, fomenta el reconocimiento público de los defensores destacados por su contribución a la conservación del ambiente.

El protocolo establece medidas de prevención, como el diagnóstico de riesgos a través de informes bianuales, el fortalecimiento de capacidades de funcionarios y defensores, y el otorgamiento de reconocimientos honoríficos a quienes se destaquen en la defensa ambiental. También incluye medidas de protección y urgentes, como la coordinación

intersectorial para garantizar la seguridad de los defensores en riesgo, la supervisión ambiental y las acciones legales en casos de delitos que los afecten, además del apoyo logístico para la evacuación en zonas de riesgo, particularmente en áreas naturales protegidas.

Finalmente, se implementa un sistema de monitoreo y evaluación para seguir la ejecución de estas medidas, proponiendo mejoras que optimicen la protección y la prevención. Este protocolo adopta principios y enfoques de derechos humanos, equidad de género, interculturalidad y pertinencia cultural, garantizando una protección integral y un entorno seguro para las personas defensoras ambientales y sus familias.

Participación ciudadana en control, monitoreo y vigilancia

La participación ciudadana en control, monitoreo y vigilancia es un pilar fundamental para la gestión ambiental y la protección de los recursos naturales. Este enfoque promueve la integración activa de las comunidades locales en las acciones de seguimiento y supervisión de actividades que impactan al ambiente. Estas prácticas no solo fortalecen la gobernanza ambiental, sino que también empoderan a los actores locales, quienes adquieren capacidades para identificar amenazas, proponer soluciones y proteger sus territorios. Dentro del marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), esta estrategia articula esfuerzos entre la sociedad civil y las instituciones estatales, garantizando que las acciones de control se realicen con transparencia y legitimidad.

En este contexto, tanto OEFA como SERNANP juegan roles clave. OEFA promueve mecanismos como el monitoreo participativo, que involucra a las comunidades en la evaluación del cumplimiento de las normas ambientales, mientras que SERNANP lidera programas de vigilancia y control en Áreas Naturales Protegidas (ANP), integrando a las comunidades como vigilantes comunales. Este modelo de cogestión permite que las comunidades actúen como aliadas en la protección de los ecosistemas, fortaleciendo la prevención y mitigación de conflictos socioambientales y contribuyendo a la protección de los defensores ambientales frente a amenazas derivadas de actividades ilícitas.

Comisiones Ambientales Regionales y Comisiones Ambientales Municipales

Las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) y Comisiones Ambientales Municipales (CAM) son instancias clave de articulación en la gestión ambiental descentralizada. Estas comisiones reúnen a actores públicos, privados y sociales en torno a la planificación,

monitoreo y evaluación de políticas y proyectos ambientales a nivel regional y local. Su rol es estratégico, ya que facilitan la identificación de problemas prioritarios y la construcción de consensos, permitiendo coordinar esfuerzos para abordar las principales amenazas al ambiente, como la deforestación y la contaminación, que afectan directamente a los defensores ambientales.

La articulación con OEFA y SERNANP se refleja en el fortalecimiento de estas comisiones como plataformas de diálogo y concertación. OEFA colabora supervisando y fiscalizando el cumplimiento de las normativas ambientales en las jurisdicciones de las CAR y CAM, mientras que SERNANP utiliza estas comisiones para articular la gestión de ANP con los gobiernos regionales y locales. De esta manera, se consolidan alianzas que refuerzan la protección ambiental y la seguridad de los defensores, vinculando sus aportes con los mecanismos de monitoreo y vigilancia.

Monitoreo Ambiental Participativo (OEFA)

El monitoreo ambiental participativo es una herramienta implementada por OEFA para promover la inclusión de las comunidades locales en la supervisión de actividades que generan impactos ambientales. Este mecanismo se enfoca en capacitar a los actores locales para identificar, documentar y reportar posibles daños ambientales, permitiendo que las comunidades ejerzan un rol activo en la defensa de sus territorios. A través de estas acciones, se fomenta la corresponsabilidad en la gestión ambiental y se asegura un flujo de información confiable para la toma de decisiones.

La vinculación de este mecanismo con los defensores ambientales es directa, ya que su implementación fortalece su capacidad de respuesta ante amenazas ambientales. Al participar en procesos de monitoreo, los defensores acceden a herramientas técnicas y legales que les permiten actuar con mayor eficacia y seguridad. OEFA, en su rol de supervisión y fiscalización, garantiza que las denuncias derivadas del monitoreo participativo sean procesadas de manera transparente y oportuna, fortaleciendo los sistemas de protección.

Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (OEFA)

El Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (SINADA) es un mecanismo desarrollado por OEFA que permite a ciudadanos y comunidades reportar

infracciones ambientales de manera formal y segura. Este servicio no solo centraliza las denuncias para su seguimiento, sino que también facilita el acceso a información sobre el estado del ambiente, empoderando a la ciudadanía con datos relevantes para su participación activa en la gestión ambiental.

Para los defensores ambientales, el SINADA representa una herramienta crítica de protección. A través de este servicio, pueden reportar amenazas o actos ilegales que afectan sus territorios sin exponerse directamente, ya que el sistema incluye medidas para garantizar la confidencialidad del denunciante. Además, OEFA actúa como intermediario al trasladar estas denuncias a las instancias competentes, articulando acciones que aseguren una respuesta efectiva y contribuyan a prevenir represalias contra los defensores.

Vigilancia y control participativo en ANP (SERNANP)

La vigilancia y control participativo en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), liderada por SERNANP, es un modelo que integra a las comunidades locales en las acciones de protección de los ecosistemas. Este mecanismo permite que los vigilantes comunales, en colaboración con los guardaparques, realicen patrullajes y monitoreos para prevenir actividades ilícitas, como la tala ilegal y la minería no autorizada. Estas acciones no solo fortalecen la conservación, sino que también brindan una mayor legitimidad social a la gestión de las ANP.

La articulación de este mecanismo con la protección de los defensores ambientales es evidente, ya que su participación activa en la vigilancia reduce su vulnerabilidad frente a las amenazas de actores ilegales. Al incorporar a las comunidades en las estrategias de conservación, SERNANP crea un entorno más seguro y colaborativo, donde los defensores encuentran respaldo institucional para sus acciones. Además, el reconocimiento oficial como vigilantes refuerza su rol y visibilidad como agentes de cambio.

Comités de Gestión (SERNANP)

Los Comités de Gestión de las ANP son espacios participativos impulsados por SERNANP que permiten la integración de actores locales, públicos y privados en la planificación y ejecución de acciones de conservación. Estos comités funcionan como

plataformas de diálogo y concertación, donde se definen estrategias para la gestión sostenible de los recursos naturales y la mitigación de conflictos socioambientales. Su diseño inclusivo promueve la participación activa de los defensores ambientales, fortaleciendo sus capacidades y legitimidad.

En términos de articulación, los Comités de Gestión son clave para conectar los esfuerzos de SERNANP con las necesidades de las comunidades locales. Al brindar un espacio estructurado para el diálogo y la planificación, estos comités refuerzan la gobernanza participativa, permitiendo que los defensores ambientales influyan en las decisiones que afectan sus territorios. Esta integración no solo garantiza una mayor eficacia en las estrategias de conservación, sino que también contribuye a crear un entorno más seguro y propicio para su labor

7. Sector cultura

Sistemas funcionales del sector cultura

El Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, cumple un rol clave en la implementación de medidas de protección para las poblaciones indígenas y originarias en el marco del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Sin embargo, es importante señalar que no existe un sistema funcional que articule de manera estratégica y transversal su participación en estas medidas de protección.

Los sistemas funcionales, tal como los define la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), son herramientas que permiten coordinar políticas públicas transversales entre múltiples entidades del Estado, bajo la rectoría de una entidad técnica-normativa. La ausencia de un sistema funcional en el ámbito de la protección de los derechos de las poblaciones indígenas y originarias limita la capacidad del Viceministerio de Interculturalidad para coordinar eficazmente con otras entidades estatales y para garantizar un enfoque integral en la implementación de las medidas de protección.

Política Nacional de Cultura al 20230

La Política Nacional de Cultura (PNC) se orienta hacia la promoción de derechos culturales y la gestión integral de los campos culturales desde una perspectiva de

desarrollo sostenible. Sin embargo, en su diseño no se identifican objetivos ni servicios que correspondan directamente con medidas específicas de protección para las personas defensoras de derechos humanos, especialmente en contextos de alto riesgo ambiental o cultural.

El principal problema público identificado en la PNC es el limitado ejercicio de los derechos culturales, enfocado en el acceso, la participación y la contribución a la vida cultural de la ciudadanía. Aunque esta política incluye enfoques transversales como la interculturalidad y la diversidad cultural, no abarca medidas explícitas para proteger a defensores culturales o ambientales, ni aborda los riesgos específicos que enfrentan estas personas, particularmente en contextos donde operan economías ilícitas o donde existen conflictos socioambientales.

La PNC tampoco define servicios específicos ni estándares relacionados con la protección de defensores culturales o ambientales. Si bien reconoce la importancia de la interculturalidad y el impacto de las políticas culturales en la inclusión social y el desarrollo sostenible, no se establece un marco que articule estas prioridades con la implementación de medidas de protección o con la creación de protocolos de respuesta ante amenazas.

Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040

La Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040 (PNLOTI) tiene como objetivo central la promoción de los derechos lingüísticos y la preservación de las lenguas indígenas u originarias en el Perú, enmarcándose dentro de un enfoque intercultural y de desarrollo sostenible. Sin embargo, no se identifican objetivos, servicios ni lineamientos que puedan sustentar las medidas de urgente protección asignadas al MINCUL en el marco del Mecanismo Intersectorial.

El problema público principal identificado por la PNLOTI está relacionado con la exclusión y discriminación histórica hacia los hablantes de lenguas indígenas, lo que ha contribuido a la desvalorización de estas lenguas y a la interrupción de su transmisión intergeneracional. Aunque la política incluye herramientas para garantizar el ejercicio de los derechos lingüísticos en sus dimensiones individual y colectiva, no contempla un

marco estratégico que articule estas acciones con la protección de defensores culturales o ambientales.

Los servicios descritos en la PNLOTI, como el "Servicio de Interpretación y Traducción en Lenguas Indígenas u Originarias para situaciones de emergencia", tienen un alcance limitado y no abordan explícitamente las necesidades de protección de los defensores. Asimismo, la política no establece protocolos intersectoriales ni estrategias articuladas con otras entidades estatales para enfrentar las amenazas que estos grupos enfrentan.

Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural

La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (PNTEI) establece un marco estratégico sólido que permite al Ministerio de Cultura (MINCUL), a través del Viceministerio de Interculturalidad, brindar asistencia técnica en la protección de los pueblos originarios e indígenas en el contexto del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Esta política, diseñada para transversalizar el enfoque intercultural en todas las acciones del Estado, prioriza la atención a los pueblos indígenas y afroperuanos, promoviendo un Estado que opere con pertinencia cultural y elimine las brechas de discriminación. A continuación, se analizan los principales ejes de la política y cómo estos lineamientos pueden contribuir al marco estratégico para implementar medidas de protección específicas:

- Eje I: Fortalecer la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano
 - Lineamiento 1: Desarrollar una institucionalidad para transversalizar el enfoque intercultural en políticas públicas, planes y proyectos.
Esto ofrece un marco normativo e institucional para incorporar la interculturalidad como un eje central en la planificación estatal, facilitando la creación de protocolos específicos para proteger a defensores de derechos humanos en contextos culturales diversos. Además, fomenta la consolidación de una institucionalidad operativa que permita coordinar con otros niveles de gobierno y actores relevantes.
 - Lineamiento 3: Instaurar el diálogo intercultural como mecanismo de participación ciudadana y política de relacionamiento del Estado con grupos étnicos.

Este lineamiento es crucial para establecer canales de comunicación efectivos con los pueblos indígenas, garantizando que sus necesidades y cosmovisiones sean consideradas en las medidas de protección.

- Eje II: Reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística
 - Lineamiento 2: Garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos culturalmente pertinentes.
Este enfoque asegura que los servicios de protección sean diseñados teniendo en cuenta las particularidades culturales y lingüísticas de los pueblos originarios. Esto incluye el uso de lenguas indígenas y la incorporación de prácticas y valores locales en la gestión de medidas de protección.
 - Lineamiento 9: Promover el uso de las lenguas indígenas en la prestación de servicios públicos.
La disponibilidad de servicios en lenguas indígenas fortalece la accesibilidad de las medidas de protección, garantizando que los defensores puedan participar plenamente en los procesos diseñados para su seguridad.

- Eje III: Eliminación de la discriminación étnico-racial
 - Lineamiento 1: Garantizar el derecho a la igualdad y prevenir la discriminación étnico-racial.
La creación de protocolos antidiscriminación en las medidas de protección puede garantizar que los defensores indígenas sean tratados con igualdad y respeto, minimizando el impacto de prácticas discriminatorias en su acceso a la justicia y otros servicios.
 - Lineamiento 4: Generar mecanismos para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación en instituciones públicas y privadas.
Este lineamiento puede traducirse en la incorporación de medidas que aseguren un trato igualitario a los defensores indígenas dentro de las instancias estatales responsables de su protección.

- Eje IV: Inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana
 - Lineamiento 2: Garantizar el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento de la institucionalidad en materia de interculturalidad.
Este lineamiento refuerza la importancia de implementar consultas previas y mecanismos de participación que respeten las formas de vida, cosmovisiones y territorios de los pueblos indígenas. Esto asegura que las medidas de protección sean culturalmente adecuadas y sostenibles.
 - Lineamiento 8: Promover el trabajo articulado de los gobiernos regionales, locales y sectores para garantizar el acceso y uso responsable de la tierra y los recursos naturales.
Este enfoque puede incluir la protección de defensores de derechos humanos que trabajan en conflictos territoriales, asegurando su seguridad mientras defienden los derechos colectivos de sus comunidades.

En ese sentido, la PNTEI proporciona un marco estratégico para que el MINCUL asuma un rol activo en la protección de los defensores indígenas y originarios, articulando medidas técnicas y culturalmente pertinentes. La implementación eficaz de esta política requiere fortalecer las capacidades institucionales y garantizar la coordinación intersectorial, priorizando un enfoque intercultural que elimine barreras de acceso y discriminación. De este modo, la política se consolida como una herramienta clave para garantizar la seguridad y los derechos de los pueblos indígenas en el Perú.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Cultura 2024-2030

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2024-2030 del Sector Cultura establece un marco estratégico robusto para fortalecer el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, identificado en el Objetivo Estratégico Sectorial (OES) 3. Este objetivo se vincula directamente con la posibilidad de proporcionar un marco estructural para que el Ministerio de Cultura (MINCUL) cumpla un rol activo en la implementación de medidas de protección en el

contexto del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos.

El OES3 del PESEM busca asegurar el ejercicio pleno de los derechos colectivos y puede servir de base para diseñar e implementar estrategias específicas orientadas a la protección de los defensores de derechos humanos. A continuación, se detallan las acciones estratégicas sectoriales (AES) del OES3 y cómo cada una puede contribuir al marco estratégico:

- AES3.1: Fortalecer el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios para lograr su bienestar, mejora de calidad de vida e inclusión en el desarrollo nacional.

Este lineamiento permite articular medidas de protección culturalmente pertinentes para los defensores de derechos humanos pertenecientes a pueblos indígenas. Incluye acciones como la promoción del diálogo intercultural y la implementación de políticas de desarrollo que garanticen su participación activa en decisiones que impacten sus territorios y recursos.

- AES3.2: Fortalecer el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo afroperuano.

Aunque enfocado en el pueblo afroperuano, este lineamiento abre una oportunidad para integrar medidas de protección específicas que respondan a las amenazas diferenciadas que enfrenta este grupo en el contexto de los conflictos socioambientales.

El PESEM también destaca la importancia de la gobernanza cultural y la articulación territorial como componentes clave para implementar medidas estratégicas en contextos de riesgo. La transversalización del enfoque intercultural y la pertinencia cultural en la prestación de servicios son pilares fundamentales que pueden aplicarse en el diseño de protocolos de protección y asistencia técnica para los defensores de derechos humanos.

Aunque el PESEM provee un marco estratégico alineado con la protección de derechos colectivos, es necesario desarrollar indicadores específicos y metas que reflejen las

necesidades de los defensores ambientales y culturales. La articulación intersectorial con otras entidades gubernamentales será crucial para maximizar el impacto de estas medidas y garantizar una respuesta eficaz y coordinada.

Programa Presupuestal

No se identificaron programas presupuestales que den marco a las medidas de protección.

Directiva para la adopción de medidas de prevención de situaciones que pongan en riesgo a las personas indígenas u originarias y del pueblo afroperuano defensoras de sus derechos colectivos en el marco del Decreto Supremo N° 004-2021-JUS y las competencias del Ministerio de Cultura

La Directiva N° 001-2022-VMI/MC, aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 134-2022-DM/MC, establece un marco operativo detallado para la prevención y protección de personas indígenas, originarias y afroperuanas defensoras de derechos colectivos en el Perú. Este instrumento, alineado con el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos (creado mediante el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS), tiene como propósito principal garantizar que estas personas puedan ejercer su labor en un entorno seguro y protegido frente a riesgos y amenazas que atentan contra su vida, integridad y derechos colectivos. La directiva articula medidas específicas que abordan tanto la prevención como la atención a las situaciones de riesgo, integrando principios como la pertinencia cultural, el enfoque preventivo, y la acción coordinada entre diferentes actores.

Entre sus principales componentes, la directiva detalla un procedimiento operativo para la recepción y gestión de alertas sobre riesgos potenciales. Las Direcciones Desconcentradas de Cultura cumplen un rol esencial en este proceso, actuando como puntos de contacto para recibir información sobre amenazas y derivarla a las áreas responsables dentro del Ministerio de Cultura y otras instituciones competentes. Estas alertas son evaluadas con base en una metodología que clasifica los niveles de riesgo (bajo, medio, alto y muy alto), lo que permite priorizar las acciones según la gravedad del caso. Este sistema de evaluación no solo orienta la toma de decisiones, sino que también asegura que las medidas implementadas sean proporcionales al riesgo identificado.

El enfoque preventivo de la directiva incluye, además, el fortalecimiento de capacidades de los defensores mediante talleres y capacitaciones sobre derechos colectivos, territorios y mecanismos de protección. Estas actividades buscan empoderar a los defensores y dotarlos de herramientas para identificar y gestionar riesgos de manera efectiva. Paralelamente, se desarrollan campañas de sensibilización dirigidas tanto a las comunidades como a la sociedad en general, con el objetivo de evitar la estigmatización de los defensores y promover un reconocimiento positivo de su labor. En este sentido, la directiva también contempla medidas de reconocimiento público, como visitas de respaldo y pronunciamientos oficiales por parte del Ministerio de Cultura, para legitimar social y políticamente la labor de estas personas.

Otro aspecto clave es la articulación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para activar procedimientos de alerta temprana en casos de riesgo grave o inminente. Este componente resalta la importancia de la coordinación interinstitucional como pilar fundamental para garantizar una respuesta integral y efectiva. Asimismo, la directiva enfatiza la pertinencia cultural y lingüística en todas las medidas adoptadas, asegurando que estas sean adaptadas a las realidades específicas de las comunidades indígenas, originarias y afroperuanas.

A pesar de su solidez técnica, la implementación de la directiva enfrenta limitaciones estructurales significativas. En primer lugar, la ausencia de un sistema funcional que articule y coordine de manera transversal las acciones relacionadas con la protección de defensores genera fragmentación institucional y dificulta la sostenibilidad de las medidas. Este vacío se traduce en una falta de claridad sobre las responsabilidades de cada actor y en la ausencia de mecanismos que garanticen una ejecución coherente y efectiva de las acciones previstas. En segundo lugar, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Cultura no incluye objetivos ni acciones específicas vinculadas a la protección de defensores de derechos humanos. Esto refleja una desconexión entre las prioridades estratégicas del sector y las necesidades operativas en este ámbito, limitando el respaldo institucional a la directiva. Finalmente, la falta de un programa presupuestal dedicado representa un obstáculo crítico para la sostenibilidad de las medidas de protección, dejando a la directiva dependiente de recursos que no están asegurados a largo plazo.

En este contexto, aunque la Directiva N° 001-2022-VMI/MC constituye un avance importante para la protección de defensores indígenas, originarios y afroperuanos, su impacto se ve limitado por la falta de institucionalización y respaldo estratégico. Es imperativo que se fortalezcan las capacidades del Ministerio de Cultura mediante la creación de un sistema funcional específico, la inclusión de objetivos de protección en el PESEM, y la asignación de recursos presupuestales que permitan implementar estas medidas de manera efectiva y sostenible. Solo mediante estos ajustes será posible garantizar una protección integral y adecuada para quienes dedican su labor a la defensa de derechos colectivos en contextos de riesgo.

8. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) es el organismo rector en la lucha contra las drogas en el Perú. Su misión principal es diseñar, coordinar y ejecutar políticas y estrategias orientadas a reducir la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, promoviendo el desarrollo sostenible en las zonas afectadas por estas actividades. DEVIDA trabaja en estrecha colaboración con diversas entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y comunidades locales para implementar programas integrales que aborden las causas subyacentes del narcotráfico y fortalezcan las capacidades locales para una vida sin drogas.

En el marco de sus funciones, DEVIDA ha sido incorporada al "Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos", liderado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). Esta incorporación, formalizada mediante el Decreto Supremo N° 002-2022-JUS, busca fortalecer la respuesta y acción intersectorial del Estado, especialmente en la protección de defensores indígenas cuyas comunidades están afectadas por la presencia del narcotráfico.

Una de las responsabilidades clave de DEVIDA en este contexto es brindar asistencia a las zonas afectadas por las acciones de erradicación de cultivos ilegales de coca. Según el Reglamento de Organización y Funciones de DEVIDA, aprobado por el Decreto Supremo N° 047-2014-PCM, la institución tiene la función de "brindar asistencia a las zonas afectadas por las acciones de erradicación de cultivos ilegales de coca, mediante la

distribución de insumos y bienes que se requieran para el desarrollo de actividades de apoyo inmediato".

Esta asistencia es fundamental para garantizar que las comunidades y, en particular, las personas defensoras de derechos humanos que operan en estas áreas, cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo sus actividades de promoción, protección y defensa de los derechos humanos. La distribución de insumos y bienes por parte de DEVIDA busca mitigar los impactos negativos de las acciones de erradicación y promover alternativas sostenibles que contribuyan al desarrollo integral de las comunidades.

En cuanto a la capacidad operativa de DEVIDA para asumir estas responsabilidades, la institución cuenta con una estructura organizativa que le permite coordinar y ejecutar acciones en diversas regiones del país. Sin embargo, es importante destacar que la efectividad de estas medidas depende de la disponibilidad de recursos financieros y logísticos, así como de la colaboración interinstitucional y el compromiso de las comunidades locales. La incorporación de DEVIDA al Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos representa un paso significativo hacia la consolidación de esfuerzos conjuntos para garantizar la seguridad y el bienestar de quienes defienden los derechos humanos en contextos de alta vulnerabilidad.

9. Ministerio Público – Fiscalía de la Nación

El Ministerio Público, conocido como la Fiscalía de la Nación, es una institución autónoma del Estado peruano cuya misión principal es defender la legalidad, los derechos ciudadanos, y el interés público, además de garantizar la correcta administración de justicia. En el contexto del Mecanismo Intersectorial de Defensores de Derechos Humanos, la Fiscalía desempeña un rol clave como garante de los derechos fundamentales frente a amenazas, hostigamientos y agresiones sufridas por estas personas en el ejercicio de su labor.

Los defensores de derechos humanos son actores esenciales para la promoción y protección de derechos fundamentales y la sostenibilidad ambiental en el país. Sin embargo, su trabajo los expone a riesgos significativos, incluyendo amenazas contra su

integridad física y emocional, muchas veces vinculadas a actividades ilícitas como la minería ilegal, el narcotráfico y el tráfico de tierras. Ante esta situación, el Ministerio Público actúa como una pieza fundamental para garantizar su protección a través de investigaciones penales efectivas y la prevención de actos de violencia.

Las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA)

Dentro de la estructura del Ministerio Público, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA) tienen un papel relevante en la protección de defensores, particularmente aquellos que enfrentan riesgos debido a su labor en la defensa del medio ambiente y los recursos naturales. Las FEMA están encargadas de investigar delitos ambientales, como la tala ilegal, la minería ilegal y la contaminación de ecosistemas. Estos delitos, con frecuencia, están relacionados con las amenazas y ataques a defensores. Por lo tanto, las FEMA no solo investigan los crímenes ambientales, sino que también trabajan en coordinación con otras entidades para proteger a quienes denuncian estas actividades.

El Protocolo de Actuación Fiscal para la Protección de Defensores de Derechos Humanos

La Resolución N.º 439-2022-MP-FN, que aprueba el "Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en agravio de Personas Defensoras de Derechos Humanos," es una herramienta clave para fortalecer el trabajo de la Fiscalía en este ámbito. Este protocolo establece lineamientos claros para la actuación fiscal, desde la recepción de denuncias hasta la conducción de investigaciones, con enfoque en prevenir y sancionar los delitos que afectan a los defensores.

El protocolo también promueve la articulación con el Mecanismo Intersectorial de Defensores de Derechos Humanos y otras instituciones estatales, asegurando que se brinden medidas de protección efectivas y oportunas. Al estandarizar los procedimientos, facilita la identificación y mitigación de riesgos, asegurando que las FEMA y otras fiscalías actúen de manera proactiva y coordinada para garantizar la protección de estos actores fundamentales para la sociedad.

10. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es una institución autónoma que tiene como función principal promover y defender los derechos fundamentales de las personas. En el caso de los defensores de derechos humanos, la Defensoría actúa bajo el marco del documento Lineamientos de Intervención Defensorial Frente a Casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, aprobado en 2020, Resolución Administrativa N°029-2020/DP-PAD que establece criterios uniformes para atender, identificar y brindar seguimiento a situaciones de riesgo, vulneración o ataques dirigidos a personas defensoras.

Rol de la Defensoría del Pueblo en el Mecanismo Intersectorial

La Defensoría desempeña un papel clave en la protección de defensores de derechos humanos, quienes realizan actividades de promoción y defensa de derechos fundamentales, muchas veces enfrentando riesgos por su labor. Según los Lineamientos, su labor incluye:

1. Atención y seguimiento de casos: Las oficinas y módulos defensoriales reciben quejas y consultas, identifican casos relacionados con defensores y realizan evaluaciones preliminares para determinar si las amenazas o agresiones están vinculadas a su labor.
2. Supervisión de políticas públicas: La Defensoría supervisa la implementación de normas y estrategias nacionales, como el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 y el Protocolo para garantizar la protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, contribuyendo a un entorno más seguro para los defensores.
3. Acciones de sensibilización: Promueve el reconocimiento del rol fundamental que desempeñan los defensores en la protección de los derechos humanos, combatiendo estigmatizaciones y campañas de desprestigio.

Actuación local de la Defensoría

A nivel local, las oficinas y módulos defensoriales son los puntos iniciales de atención para las personas defensoras que se acercan con casos de vulneración o riesgo. Estos espacios operan bajo los Lineamientos para garantizar una respuesta adecuada. Las principales acciones locales incluyen:

- Registro y evaluación: Identificar si el caso cumple con los criterios para ser considerado una amenaza contra un defensor y, en caso afirmativo, activar medidas de protección.

- Coordinación con autoridades: Gestionar intervenciones con subprefecturas, fiscalías y otras entidades estatales para proteger a los defensores y asegurar el cumplimiento de sus derechos.
- Seguimiento de casos: Acompañar y monitorear los procesos hasta garantizar la implementación de las medidas necesarias.

El Protocolo para Garantizar la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos

El Protocolo, implementado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), es un instrumento esencial supervisado por la Defensoría. Establece medidas concretas para proteger a los defensores y evitar represalias por su labor. Entre sus principales disposiciones destacan:

- Criterios de identificación: Reconocer a los defensores según su actividad de promoción y defensa de derechos humanos, siempre que esta sea realizada de forma pacífica y con impacto colectivo.
- Medidas de protección: Implementar acciones como el otorgamiento de garantías personales, intervención ante fiscalías de prevención del delito, y la gestión de recursos legales para los afectados.
- Enfoques diferenciales: Incorporar perspectivas de género, interculturalidad y condiciones socioeconómicas en la valoración del riesgo y la implementación de medidas.

Los Lineamientos identifican los ataques más comunes contra defensores, como amenazas, hostigamiento, criminalización, agresiones físicas, estigmatización y restricciones al ejercicio de derechos fundamentales. En estos casos, la Defensoría aplica acciones específicas:

- Solicitud de garantías personales ante subprefecturas.
- Coordinación con fiscalías para iniciar procesos preventivos o penales.
- Supervisión del trato adecuado a los defensores en las instancias judiciales y administrativas.

Una vez identificado un caso como relacionado con un defensor de derechos humanos, se registra en el Sistema de Información Defensorial (SID), categorizándolo como grupo

vulnerable. Este registro permite un seguimiento continuo y facilita la elaboración de informes para mejorar las estrategias de protección.

Anexo 5. Recomendaciones administrativas para la mejora del Mecanismo Intersectorial

Recomendaciones administrativas para reducir las barreras de acceso al Mecanismo Intersectorial

- **Falta de descentralización efectiva del mecanismo**
 - Recomendación: Establecer unidades descentralizadas de protección en regiones con alta incidencia de amenazas a defensores ambientales. Estas unidades podrían articularse con los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana (CORESEC), aprovechando la infraestructura existente y los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) para reducir costos y tiempos de implementación.
 - Ejemplo: Implementar oficinas itinerantes en zonas rurales como Madre de Dios y Loreto, donde defensores han señalado dificultades para acceder al mecanismo debido a la distancia y al costo del transporte. Estas oficinas podrían operar en coordinación con la Defensoría del Pueblo para garantizar un enfoque de derechos humanos y territorialidad.

- **Inexistencia de un canal único y accesible para solicitudes de protección**
 - Recomendación: Implementar un canal centralizado y digital para la recepción de solicitudes, complementado por líneas telefónicas gratuitas y soporte presencial en las oficinas descentralizadas. Este sistema debe incluir la posibilidad de solicitudes inmediatas en casos urgentes y el seguimiento en tiempo real.
 - Ejemplo: Desarrollar una plataforma inspirada en el Sistema de Denuncias Ambientales del OEFA, adaptada para defensores ambientales, con funcionalidades para enviar documentación, registrar amenazas y realizar seguimientos. Complementarla con líneas gratuitas en lenguas originarias o el soporte de inteligencia artificial.

- **Capacitación insuficiente del personal encargado**
 - Recomendación: Implementar un programa continuo de capacitación en derechos humanos, protocolos de atención a defensores ambientales y gestión

de conflictos para los funcionarios responsables de recibir y gestionar solicitudes de protección.

- Ejemplo: Diseñar un módulo obligatorio en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) para prefectos, subprefectos y comisarios que operan en regiones con alta incidencia de amenazas a defensores. Este módulo podría incluir casos prácticos basados en experiencias como las reportadas por defensores ambientales judicializados.

- **Ausencia de priorización de casos urgentes en la gestión administrativa**
 - Recomendación: Establecer un protocolo de emergencia que permita identificar y priorizar automáticamente los casos de amenazas inminentes. Este protocolo debe activar una respuesta inmediata en coordinación con la policía y otras entidades competentes.
 - Ejemplo: Diseñar un sistema similar al 116 para emergencias, donde defensores puedan activar alertas mediante aplicaciones móviles o líneas directas. Este sistema podría integrarse con la plataforma de denuncias sugerida y con el SIRIDEH.

- **Limitada difusión del mecanismo en comunidades objetivo**
 - Recomendación: Diseñar campañas de difusión específicas adaptadas a los contextos culturales e idiomáticos, utilizando medios locales como radios comunitarias, redes sociales y materiales audiovisuales.
 - Ejemplo: En comunidades amazónicas, coordinar con radios locales como Radio Ucamara para difundir mensajes en lenguas originarias sobre los pasos para acceder al mecanismo.

- **Falta de recursos asignados para trámites iniciales**
 - Recomendación: Crear un fondo de emergencia administrado por las prefecturas o comisarías en zonas prioritarias para cubrir costos asociados al acceso al mecanismo, como transporte, documentación y asesoría legal. Es importante mencionar que los costos no son asociados al procedimiento, sino a las acciones que tiene que hacer el defensor para lograr iniciar un trámite.
 - Ejemplo: En regiones como Junín y Ucayali, donde defensores enfrentan barreras económicas significativas, otorgar "bonos de emergencia" que puedan

ser solicitados junto con la denuncia inicial o la activación del Mecanismo Intersectorial.

Recomendaciones administrativas para reducir las barreras de permanencia en el Mecanismo Intersectorial

- **Falta de seguimiento continuo**
 - Recomendación: Implementar un sistema de monitoreo integral que permita realizar evaluaciones periódicas de las medidas de protección otorgadas, garantizando su efectividad y adaptabilidad. Este sistema debe ser gestionado por un equipo especializado dentro del mecanismo, en coordinación con la Defensoría del Pueblo y las fiscalías ambientales.
 - Ejemplo: Desarrollar una plataforma digital que registre las medidas implementadas para cada defensor, permitiendo a los funcionarios hacer seguimiento en tiempo real. Esta plataforma podría incorporar alertas automáticas para reevaluar casos cada tres meses y verificar la efectividad de las medidas.

- **Desarticulación institucional**
 - Recomendación: Establecer protocolos claros de coordinación interinstitucional que definan roles, responsabilidades y tiempos de respuesta para cada entidad involucrada en el Mecanismo Intersectorial, incluyendo la policía, las fiscalías ambientales y las prefecturas. Estos protocolos debieran ser definidos a nivel regional o provincial, según los espacios más pertinentes, para no seguir generando instrumentos que centralicen el mecanismo.
 - Ejemplo: Crear comités interinstitucionales regionales que realicen reuniones mensuales para evaluar casos activos y coordinar acciones específicas. Estos comités podrían utilizar herramientas como mapas de riesgo compartidos y sistemas de alerta temprana, nutriendo el SIRIDEH.

- **Experiencias de revictimización**
 - Recomendación: Diseñar un protocolo de atención sensible para evitar la revictimización de los defensores, priorizando la simplificación de procesos y el uso de entrevistas únicas que eliminen la necesidad de repetir testimonios.

- Ejemplo: Implementar salas de atención especializadas en oficinas descentralizadas donde los defensores puedan registrar su caso una sola vez, con grabaciones que se compartan entre las entidades responsables para evitar duplicación de esfuerzos. Las grabaciones pueden ser procesadas con inteligencia artificial y sumar a un banco en línea de testimonios que permita monitorear las necesidades de las personas que ya han accedido al Mecanismo Intersectorial.

- **Impacto económico y laboral**
 - Recomendación: Crear un fondo de compensación económica para defensores, destinado a cubrir costos indirectos como pérdida de ingresos laborales o gastos derivados de su participación en el Mecanismo Intersectorial.
 - Ejemplo: Establecer un programa de "apoyo económico transitorio" gestionado por las prefecturas, que proporcione pagos mensuales a los defensores mientras están bajo medidas restrictivas que limiten sus actividades laborales. En su defecto, este fondo puede ser parte de las agendas regionales de actores públicos y privados.

- **Percepción de ineficacia de las medidas**
 - Recomendación: Fortalecer las capacidades operativas del mecanismo para garantizar que las medidas implementadas sean efectivas y visibles, y desarrollar una estrategia de comunicación directa con los beneficiarios para informar sobre avances y ajustes en sus casos.
 - Ejemplo: Asignar personal especializado para responder a consultas de los defensores a través de un canal directo de comunicación, como una línea telefónica gratuita o una aplicación móvil que brinde actualizaciones sobre las medidas de protección activas. Se puede entrenar una inteligencia artificial que pueda servir de acompañante 24/07 de los defensores que acceden al mecanismo.

- **Falta de protocolos adaptados**

- Recomendación: Desarrollar protocolos diferenciados que respondan a las necesidades específicas de género, etnicidad y contexto geográfico de los defensores ambientales, garantizando un enfoque inclusivo y efectivo.
- Ejemplo: Diseñar medidas específicas para mujeres defensoras en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como la provisión de albergues temporales seguros. En el caso de comunidades indígenas, integrar medidas con traductores y personal especializado en enfoques interculturales.