



ARTÍCULO 9

ENTORNOS SEGUROS Y LIBRES DE
VIOLENCIA PARA LA DEFENSA DE
DERECHOS AMBIENTALES

ARTÍCULO 9
ENTORNOS SEGUROS Y LIBRES DE
VIOLENCIA PARA LA DEFENSA DE
DERECHOS AMBIENTALES

Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente solamente copias inalteradas. Esta obra no puede ser utilizada con finalidades comerciales, a menos que se obtenga permiso. A cambio, hay que reconocer y citar la fuente de la siguiente manera:

Hurtado, F. (2020). *Artículo 9: Entornos seguros y libres de violencia para la defensa de derechos ambientales*. Quito: Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) / Universidad de Los Hemisferios.

Documento elaborado por: Francisco Xavier Hurtado Caicedo
Revisado por: Daniel Barragán
Fotografías: Alianza Ceibo, Viernes por el Futuro Ecuador y Fundación Pachamama
Diagramación: José Malo

Este documento ha sido desarrollado y publicado en el marco del proyecto regional *Promover la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe para su pronta entrada en vigencia e implementación por los países, en especial para la protección de los defensores ambientales y las personas o grupos en situación de vulnerabilidad*, ejecutado en Ecuador por el Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) de la Universidad de Los Hemisferios, bajo el apoyo financiero de Open Society Foundations a través de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Las opiniones expresadas en este documento son criterios del autor y no necesariamente reflejan las posiciones institucionales de Open Society Foundations, DAR ni del CIIAT-Universidad de Los Hemisferios.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LA REPRIMARIZACIÓN ECONÓMICA Y EL CONFLICTO QUE PROVOCA	2
II. ¿QUIÉNES SON LOS DEFENSORES AMBIENTALES?	4
III. LOS ATAQUES CONTRA LOS DEFENSORES AMBIENTALES	8
IV. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO ECUATORIANO CON LOS DEFENSORES AMBIENTALES	11
V. DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ	14
VI. UNA REFLEXIÓN FINAL	19
BIBLIOGRAFÍA	21

¡Las tierras ancestrales se recuperará, dice, y garantizará, dice, a las nacionalidades indígenas Shuar! ¿Y a dónde nos ha recuperado? Usted, haber don Carlitos, ¿sabe a dónde nos ha recuperado nuestros territorios? ¡Nunca! [...] A ninguno de ustedes ni de nosotros no nos ha recuperado nada. Solamente nos están queriendo mandar sacando, nada más.

José Isidro Tendetza Antún [f], dirigente Shuar¹.

INTRODUCCIÓN

Globalmente, en los últimos años, nuevos ciclos de organización social y protesta se han intensificado y, con ello, también los episodios de violaciones a derechos humanos.² Latinoamérica, la región más desigual del mundo (CEPAL, 2020a), ha adquirido una característica particular a la vez que perversa y que, con el paso de los años, corre el riesgo de normalizarse: junto con la profundización de la desigualdad social y económica, también es la región más violenta y peligrosa para la defensa de los derechos humanos, incluidos aquellos en asuntos ambientales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado “un incremento en la violencia, amenazas e intimidación contra personas defensoras de derechos humanos, el deterioro de la situación general de seguridad en la que operan y la ineffectividad de las medidas de protección” (CIDH, 2017, p. 37). En ese contexto, la Comisión reconoce la reiterada existencia de patrones de amenazas, hostigamientos, ataques, asesinatos y el excesivo uso de la fuerza, con una alarmante intensificación en contra de las personas, las familias y las comunidades defensoras de derechos ambientales, junto con sus organizaciones y redes de apoyo –en adelante **los defensores ambientales** (CIDH, 2017).

En este contexto, la adopción en marzo de 2018 del *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* –en adelante **el Acuerdo de Escazú**–, implica tres hitos, entre varios, que son relevantes de destacar: 1) el proceso prolongado y sostenido de participación e incidencia de la sociedad civil organizada a nivel regional en las negociaciones; 2) la adopción de un tratado internacional vinculante sobre derechos humanos y ambiente, próximo a entrar en vigor; y 3) la inclusión de normas expresas sobre los defensores ambientales.

¹ El cuerpo de José Isidro Tendetza Antún fue hallado muerto flotando en el Río Zamora, el 2 de diciembre de 2014, después de haber sido reportado como desaparecido, cuatro días antes, el 28 de noviembre. Dirigente Shuar de la comuna Yanua Kim, en la Provincia de Zamora Chinchipe, opuesto al proyecto minero Mirador, a cargo de la empresa Ecuacorriente, subsidiaria del consorcio chino CRCC Tongguan. El discurso citado disponible en CEDHU, 2017. ¿Quién mató a José Tendetza?. En: <https://www.youtube.com/watch?v=nQY84v0IrfA>.

² Mientras se escribe este artículo, en Colombia más de 6 personas fallecidas en protestas callejeras se suman a los hechos ocurridos en Bolivia, Chile y Ecuador o las masivas protestas en Estados Unidos contra el abuso policial en álgidos conflictos, en medio de la pandemia de Covid-19.

El presente documento reflexiona sobre las implicaciones que tiene la ratificación del Acuerdo de Escazú para el Estado ecuatoriano en relación con los defensores ambientales. En ese sentido, se precisa que no se analizan los tres derechos de acceso que conforman el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro y que han sido desarrollados en el Acuerdo de Escazú–acceso a información, participación y justicia en asuntos ambientales– y, dicho sea de paso, reconocidos en Ecuador desde la Constitución de 1998.

Además, la presente reflexión tiene en cuenta una mirada crítica que se centra en el histórico conflicto provocado por la explotación intensiva de recursos naturales frente a los diversos procesos sociales de organización para la defensa de la vida digna, los territorios, sus culturas y el derecho a vivir en un ambiente sano, que se re-actualiza constantemente en un contexto de creciente desigualdad, mayor reprimarización y de intensificación de la dependencia económica de la región.

LA REPRIMARIZACIÓN ECONÓMICA Y EL CONFLICTO QUE PROVOCA

El referido ciclo de conflictividad en América Latina tiene, entre una de sus situaciones más complejas, la ampliación de la frontera extractiva y la profundización de la dependencia económica y política a través de la explotación de recursos naturales en gran volumen o intensidad –materias primas o commodities–, con poco procesamiento y orientados para la exportación, a lo que Eduardo Gudynas (2015) ha denominado extractivismo. Al respecto, Horacio Machado Aráoz señala que “la lógica imperial colonial del extractivismo se ha instalado fuertemente sobre América Latina [y el Caribe], haciendo de la vasta riqueza y diversidad ecológica de nuestra región uno de los más preciados –y necesarios– botines de guerra” (Machado Aráoz, 2012, 53).

La metáfora de Machado Aráoz sobre una guerra no es exagerada. Diversas personas y grupos, a lo largo de Latinoamérica y el Caribe, se enfrentan en los territorios y ecosistemas que habitan a un sinnúmero de proyectos y mega-proyectos –mineros, monocultivos, forestales, petroleros, de pesca industrial, hidroeléctricos, carreteras, líneas férreas, puertos y aeropuertos, entre otras infraestructuras– que se ejecutan bajo la lógica de dominación que ejerce el capital transnacional que, sin reparos, se alía con gobiernos de distintas ideologías –tanto los de origen como los de destino de sus inversiones– para que les garanticen condiciones suficientes para obtener materias primas “baratas” (Patel & Moore, 2018) que circulen rápidamente hasta los centros de procesamiento y consumo (Harvey 2004; Machado Aráoz 2012; Acosta & Machado 2012;).

Las empresas transnacionales y grupos económicos locales –abogados, empresas subsidiarias y sus gremios– buscan persistentemente que los Estados les aseguren, a través de normas y de instituciones, que las reglas de juego funcionen a su favor y, en no pocas ocasiones, consienten que se garantice el uso de la fuerza pública y otros instrumentos de violencia para controlar los conflictos sobrevinientes (Harvey, 2004). En Ecuador dos hechos ilustran este punto: la insistente exigencia de “seguridad jurídica” por parte de los gremios y empresas al Estado ecuatoriano, frente al manto de impunidad que cubre a varios ataques cometidos contra los defensores ambientales (Acosta y Cajas 2019; Acosta, Cajas, Hurtado & Sacher 2020).

A esta situación, se suma también una serie de actividades de explotación de recursos naturales que se realizan sin la autorización del Estado –usualmente referidas como ilegales–, las cuales, ante la ausencia de control estatal o como resultado de su ineficacia, permiten la existencia de enclaves de explotación de recursos que pueden, a la vez, generar economías locales y fuentes de empleo pero también procesos de violencia que amenacen a la vida digna y a la integridad, en medio de los graves impactos que provocan. La CIDH (2015) ha referido que estas actividades irregularizadas suceden “más frecuentemente con relación a la tala, minería o pesca en determinadas zonas, impactando de diversas maneras el medioambiente y los derechos de las comunidades locales” (p. 67-68).

Por otra parte, como uno de los efectos de la reprimarización de la economía, junto con la permanente migración –voluntaria o forzada– de la población, tanto desde las zonas rurales a los asentamientos urbanos como aquellas que cruzan las fronteras de los Estados, los conflictos ecológicos o ambientales en las urbes también se han intensificado. La Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017) adoptada en Quito en 2016, reconoce que con el proceso de urbanización actual, la contaminación y la degradación ambiental contribuyen a la desigualdad creciente, afectando principalmente a las personas empobrecidas y ha establecido, entre sus compromisos, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, reafirmando en todos los principios de la Declaración de Río de Janeiro de 1992. Para la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la urbanización es uno de los desafíos globales más importantes de este siglo (ACNUDH, s.f.).

Desde la perspectiva de los movimientos por la justicia ambiental (Martínez Alier, 2011), los conflictos ambientales no se acotan a esta dicotomía entre lo urbano y lo rural; por el contrario, tal como reflexiona Maristella Svampa (2011), al estar exacerbados por el crecimiento económico y la intensificación de impactos a nivel global, este movimiento por la defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales “no se halla restringido al ámbito rural, exclusivamente referido a las resistencias campesinas e indígenas; también se expande al ámbito urbano ampliando el registro de clases y, por ende, el tipo de actores involucrados” (p. 190).

Históricamente, en países del norte y del sur global se pueden encontrar distintos y emblemáticos procesos de defensa del ambiente, muchos de ellos interconectados globalmente. Por ejemplificar, el juicio interpuesto por las comunidades amazónicas del norte de Ecuador contra la empresa Chevron –antes Texaco– (UDAPT, 2020), la demanda de un grupo de personas del delta del Río Níger contra esa misma empresa en Estados Unidos (Business & Human Rights, 2014), o las demandas por la ilegal contaminación de aire provocadas, entre otras, por el consorcio Chevron-Phillips en la conurbación de Houston, Estados Unidos (Seba 2009; Hagerty, 2019).

Además, en el contexto del brote de la pandemia del Covid-19 en Latinoamérica y los impactos que su gestión está provocando, la CEPAL (2020b) prevé que, con la pérdida de capacidades industriales y el desplome del comercio intrarregional, se podría profundizar “la reprimarización exportadora con menos empleos, mayor deterioro ambiental y aumento de la desigualdad” (p. 28), situación que contribuiría a la exacerbación de los conflictos vinculados al control y el acceso de recursos naturales en la región (Escobar, 2011; CEPAL 2018) y, en consecuencia, en renovados ataques a los defensores ambientales.

Ecuador no es la excepción, al enfrentar una difícil situación social y económica a partir de 2014, provocada por la caída de los precios del petróleo y exacerbada durante el actual gobierno, por las medidas de ajuste impuestas como condición por el Fondo Monetario Internacional para acceder a créditos internacionales, las condiciones de vida de la población se están deteriorando aceleradamente (Hurtado, Velasco & Tapia 2020a; 2020b; Instituto de Investigaciones Económicas, 2020).

II ¿QUIÉNES SON LOS DEFENSORES AMBIENTALES?

En la actualidad, variados instrumentos internacionales de derechos humanos y, paulatinamente, algunas legislaciones nacionales han reconocido, en primer lugar, el derecho a defender derechos y, en segundo lugar, han adoptado una serie de recomendaciones, mecanismos y normas sobre defensores de derechos humanos, entre ellos y de manera específica, sobre quienes lo hacen en asuntos ambientales, tal es el caso del Acuerdo de Escazú.

Sin embargo, se debe tener presente que este reconocimiento en el ámbito normativo es resultado del cada vez más álgido enfrentamiento entre diversos actores y las posiciones que asumen (Gallardo, 2010) en el marco del conflicto estructural ya referido. En términos más concretos, se derivan de los conflictos existentes entre la alianzas conformadas por los Estados³, sus instituciones y funcionarios, junto con las empresas transnacionales y locales, sus gremios y representantes⁴ cuyas acciones provocan impactos sociales y ambientales, frente a las acciones y diversos repertorios que ejecutan las personas, familias y comunidades en defensa de sus medios de vida, de sus viviendas, tierras y los ecosistemas de los que dependen y que cuentan con el apoyo de heterogéneas organizaciones y redes⁵.

Parfraseando a Nancy Fraser (2006), en un contexto en el que las empresas compiten para invertir en países que ofrezcan los marcos normativos e institucionales más laxos y lucrativos para sus proyectos, diversas organizaciones y movimientos sociales, entre ellos, las mujeres, los sindicatos, las poblaciones campesinas e indígenas, se ven impulsadas a conectar "sus luchas contra el despotismo de las autoridades locales y nacionales a una crítica de la depredación corporativa transnacional y del neoliberalismo global" (p. 33-34), una forma de actuar conjuntamente y más allá de las fronteras de los Estados, usuales destinatarios de sus reivindicaciones.

3 Aquí deben incluirse a los Estados de origen de las empresas, de destino de las operaciones de esas empresas y también a Estados que operan como paraísos fiscales y legales. Así mismo a las instituciones multilaterales públicas que promueven el comercio global, incluidas las instituciones financieras.

4 En el sector corporativo no se puede perder de vista la existencia de empresas transnacionales públicas y mixtas que actúan junto con las privadas. Así mismo instituciones financieras privadas, proveedores y el apoyo de otros sectores como algunos medios de comunicación o un sector de la academia.

5 Así mismo, los defensores ambientales constituyen redes de apoyo con una diversidad de actores desde organizaciones sociales locales, regionales e internacionales hasta el apoyo de profesionales en diversas ramas y medios de comunicación que amplían el impacto de sus acciones.

A partir de esta reflexión y aunque parezca evidente, se debe tener en cuenta que es en la iniciativa, la organización y el conjunto de acciones que los defensores ambientales despliegan y, de manera paradójica, debido a los ataques cada vez más violentos y numerosos que enfrentan, que los sistemas de protección de derechos humanos –sean de carácter internacional, regional o nacional– empiezan a recibir alertas y a adoptar medidas y normas al respecto.

En ese sentido, ni los derechos humanos ni las instituciones que se crean, incluidas sus garantías, existen naturalmente o por mérito propio de la ley, sino que son el fruto de un proceso histórico de relaciones sociales y luchas reivindicativas que movilizan a distintos grupos discriminados por las sociedades modernas (Gallardo 2010). Sus logros –múltiples y en distintas escalas–, tienen que ver precisamente con el grado de organización, movilización y participación institucional y extra institucional que puedan alcanzar y, con ello, disputar por la auto tutela de los derechos y la incidencia en la configuración de las garantías institucionales (Pisarello, 2009).

En efecto, en el ámbito internacional y como respuesta a esa capacidad de movilización y participación, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprobó en 1998 la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, instrumento internacional que reconoce a la defensa de derechos como un derecho en sí mismo. Más tarde, en los años 2000 y 2011, tanto la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas –sustituida por el Consejo de Derechos Humanos– como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conformaron Relatorías para hacer seguimiento sobre su situación, generando estándares internacionales para promover y proteger su trabajo; tal como refieren de manera detallada Mario Melo y Daniel Espinosa (2020).

En ese sentido, incluso el reconocimiento que el Acuerdo de Escazú hace sobre la situación de los defensores ambientales y la incorporación de los artículos 4 numeral 6 y 9, que constituyen las primeras normas internacionales en la región con carácter vinculante para los países que lo ratifiquen, es otro de los resultados relevantes del trabajo de las redes locales y regionales de organizaciones de la sociedad civil que, en las últimas décadas, han venido participando y realizando incidencia en dos foros internacionales distintos de debate público: el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Así, cuando el Acuerdo de Escazú habla del Mecanismo Público Regional que acompañó a su elaboración, se refiere a un conjunto de personas y organizaciones –heterogéneo y diverso– que incidieron y participaron activamente en las etapas iniciales, en las nueve rondas oficiales de negociación y en otros mecanismos establecidos para la elaboración del tratado (Barchiche & Napoli 2019; FARN 2020), quienes actualmente continúan trabajando por su entrada en vigor.

Desde esta perspectiva, se torna relevante citar la definición de “defensores de derechos humanos ambientales” desarrollada por el Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michel Forst, quien también participó activamente en las negociaciones del Acuerdo de Escazú, en apoyo a la posición conjunta del Público. De acuerdo con su informe, se constituyen en defensores ambientales:

... 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". (A/71/281 de 3 de agosto de 2016, párr. 7).



La revista TIME reconoció a Nemonte Nenquimo, mujer Waorani y defensora ambiental, como una de las 100 personas más influyentes en 2020, a nivel mundial.

Si bien el Acuerdo de Escazú no incorporó una definición, en el preámbulo reconoce su trabajo para el fortalecimiento de la democracia. El artículo 4 –de las disposiciones generales– establece que los Estados parte deben garantizar “un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del ambiente, proporcionándolos reconocimiento y protección”. De esta disposición se deriva el artículo 9, que estableció las obligaciones específicas que asumen los Estados, las cuales se citan a continuación y se analizarán más adelante en este documento.

Artículo 9

Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

- 1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.*
- 2. Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico*
- 3. Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.*

Lo que es relevante de destacar en este punto es que en ambos casos, en la definición del Relator y en el Acuerdo de Escazú, se reconoce a los defensores ambientales en su dimensión individual y colectiva, superando así una larga tradición de instrumentos internacionales en que ha predominado el individualismo impregnado por la teoría liberal de los derechos humanos. Y, además, incorpora los principios de igualdad material, de indivisibilidad y de interdependencia entre derechos humanos. No hay exclusión, cualquier persona o grupo de personas pueden defender derechos humanos en asuntos ambientales. Y en Ecuador, de manera pionera, también tienen la titularidad para promover y defender los derechos de la naturaleza reconocidos desde 2008.

Para cerrar esta sección es relevante referir que, si bien la Corte Constitucional en el dictamen emitido sobre el Acuerdo de Escazú (No. 10-19-TI/19, 2019), declaró su armonía normativa en tanto todas las personas están protegidas por el artículo 66 que reconoce las libertades individuales, entre ellas la inviolabilidad de la vida, la integridad en todas sus dimensiones y una vida libre de violencias, incluidas la tortura y la desaparición forzada, junto con las libertades de expresión, de reunión, de asociación, de tránsito y de residencia. Se vuelve necesario criticar su afirmación de que la Constitución “no cuenta con norma expresa para la protección específica de defensores de derechos humanos” (párr. 61).

Al contrario, las disposiciones sobre los defensores ambientales del Acuerdo de Escazú están relacionadas y vienen a complementar la comprensión sobre los titulares de derechos humanos y su ejercicio en Ecuador –artículos 10; 11 numerales 1 y 2; 14 y 66 numeral 27 de la Constitución–. A partir de la lectura integral de esos artículos, se puede afirmar en síntesis que el Ecuador reconoce *el derecho de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, quienes **pueden promoverlo, ejercerlo y exigirlo de forma individual o colectiva, sin ninguna discriminación.***

Sólo desde este punto de vista, adquiere mayor relevancia advertir que el Estado ecuatoriano está obligado a garantizar a todas las personas y grupos que promuevan, ejerzan y exijan derechos en asuntos ambientales todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución con el fin de promover y proteger sus acciones, y no sólo las libertades reconocidas en el artículo 66, tal como lo ha referido la Corte Constitucional.

En síntesis y desde la mirada planteada en este documento, las acciones que realicen los defensores ambientales –por mandato Constitucional y, desde el 21 de mayo, por obligación internacional expresa asumida al ratificar el Acuerdo de Escazú– deben desarrollarse en ambientes propicios y seguros, libres de discriminación y de todo tipo de violencias.



LOS ATAQUES CONTRA LOS DEFENSORES AMBIENTALES

En el referido informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (A/71/281, 2016), Micher Forst precisa que muchos de ellos pueden incluso no ser conscientes de estar actuando como tales. Esto resulta relevante porque, en ocasiones, se pierde de vista que múltiples acciones que se comenten en contra determinadas personas, familias y comunidades, suceden en el contexto de las acciones que han emprendido para defender derechos en asuntos ambientales.

Tal como refieren Mario Melo y Daniel Espinosa (2020), ni la intermitencia o el carácter esporádico de las acciones en la defensa, ni la ausencia de conciencia en las acciones de promoción o que procuren la realización de los derechos humanos en asuntos ambientales, podrían implicar que se deje de reconocerlos como defensores ambientales, en virtud de que esta calidad está determinada por las acciones que realizan y caracterizada por las condiciones y los contextos en que dichas acciones suceden.

Sobre este particular, las organizaciones Asociación Pro Derechos Humanos, Broederlijk Delen, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos y el Centro de Documentación e Información Bolivia⁶; a partir del análisis de varios conflictos ambientales en cuatro países de la región andina –Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú–, han identificado y denunciado un conjunto de patrones de abuso de poder que se cometen contra los defensores ambientales, los cuales han sido agrupados en tres categorías, en función de estar, predominantemente, basados en: 1) la fuerza física; 2) la

⁶ Las organizaciones participaron de las rondas de negociación 7 y 8, en esta última se convino el actual artículo 9 del Acuerdo de Escazú.

aplicación de las normas y competencias institucionales y; 3) los discursos que se emiten en diferentes foros (Hurtado & Hoetmer, 2018; Paredes, 2019).

Es relevante alertar que si bien un hecho concreto que constituye un ataque puede adquirir una o varias de estas formas de abuso de poder –por ejemplo un desalojo forzado de familias de una comunidad, basado en la declaratoria de utilidad pública legal a favor de una empresa minera y la rueda de prensa posterior donde se niega el ataque y se deslegitima a quienes lo denuncian por oponerse al desarrollo–, esas tres categorías de análisis pueden ser útiles para profundizar en la comprensión más amplia sobre el rol y las responsabilidades diferenciadas que tienen tanto los Estados, sus instituciones y servidores como otros actores privados que ejecutan actividades por los ataques contra las Defensores Ambientales. Y, en el caso particular de este documento, permite afinar la reflexión sobre los desafíos que el Acuerdo de Escazú plantea al Estado ecuatoriano, más aún frente a la crisis social y económica global que atravesamos.

El término “abuso de poder” incluye tanto a las acciones que se ejecutan como a las omisiones que permiten que ocurran y que, en ocasiones, cuentan con la tolerancia del Estado. Además, su ocurrencia en gobiernos de distinta ideología⁷ confirma, por una parte, el rol determinante del poder corporativo transnacional y local que se beneficia de ellos y, en segundo lugar, que las diferentes formas o la intensidad que adoptan los ataques en esos países tienen que ver más con las estructuras y relaciones sociales locales que caracterizan a los conflictos ambientales. Esto permite explicar, por ejemplo, que en Colombia se registre un altísimo nivel de asesinatos mientras que en Ecuador y Bolivia haya predominado la persecución y criminalización de los defensores o que en los cuatro países se registran discursos abusivos para deslegitimar sus acciones, pero emitidos por diferentes actores (Hurtado & Hoetmer, 2018; Acosta, Cajas, Hurtado & Sacher 2020).

Desde esta perspectiva, los ataques a los defensores ambientales se dirigen tanto a personas como grupos y, bajo las categorías de análisis previstas, **los abusos de poder basados en la fuerza física** van, desde amenazas a la integridad y la vida; la vigilancia, el seguimiento y los hostigamientos; detenciones arbitrarias, agresiones a la integridad física y sexual; la represión y la militarización de territorios; la destrucción de medios de vida; los desalojos forzados y desplazamientos arbitrarios; hasta las desapariciones forzadas, los homicidios y asesinatos (Hurtado & Hoetmer 2018; Paredes 2019). Actos que pueden ser cometidos por servidores públicos, pero también por actores privados vinculados a las actividades que provocan los conflictos.

En cuanto **al abuso de poder a través de las normas y las instituciones**, varias leyes, normas secundarias o competencias administrativas de determinadas instituciones, benefician de manera directa a los actores interesados en las actividades que provocan el conflicto y, a la vez, su ejecución puede derivar en ataques a los defensores ambientales. Estos van desde la flexibilización de trámites y de las actividades de control estatales que permiten a actores privados operar libremente en territorios; las declaratorias de utilidad pública de tierras y territorios a favor de actores privados como forma jurídica que justifica desplazamientos y

⁷ Al tiempo en que las cuatro organizaciones realizaron la investigación (2017-2019) para la publicación de los dos informes, estuvieron en el poder los Presidentes y Ex Presidentes: Evo Morales, Juan Manuel Santos e Iván Duque, Rafael Correa Delgado y Lenin Moreno Garcés, Pedro Pablo Kuczynski y Martin Alberto Vizcarra. En Bolivia, actualmente Jeanine Áñez Chávez, quien fungía como Vicepresidente del Senado, ocupa actualmente la presidencia.

desalojos; normas y disposiciones para la protección policial y militar de sus actividades e infraestructuras y el control armado del territorio; hasta las declaratorias de estados de excepción, zonas de seguridad o toques de queda (Hurtado & Hoetmer 2018; Paredes 2019).

Mientras que, otras normas o competencias administrativas, incluida la omisión de su aplicación, significan ataques directos en contra de los defensores ambientales, de los cuáles se benefician los interesados en las actividades que provocan el conflicto. Éstas incluyen las restricciones u obstáculos normativos a los derechos de participación y consulta; restricciones y obstáculos para asegurar la tenencia jurídica y propiedad de las tierras y territorios; el abuso de la figura de “amenaza a la seguridad o el orden interno” que acarrea la criminalización –primaria y secundaria– y el encarcelamiento de determinados dirigentes o representantes. A esto se suma la falta de tutela judicial efectiva y oportuna que genera la impunidad en la que, en muchas ocasiones, los ataques terminan (Hurtado & Hoetmer 2018; Paredes 2019).

Finalmente, estas acciones se recubren, redefinen y moldean en la opinión pública a través de **abusos de poder discursivos** que emiten los distintos actores –públicos y privados– con distintos fines: estigmatizarlos a través de distintos calificativos, desde crueles y discriminatorios –adulto centristas, racistas y machistas por ejemplo–, señalarlos como la oposición al desarrollo de las mayorías y, entre las más graves, categorizarlos como el “enemigo interno” al que se debe perseguir, encarcelar y hasta eliminar. Y otros que tienden a distraer la atención sobre el conflicto, los impactos y las vulneraciones a derechos humanos que generan, al exagerar la información y hasta mentir, especialmente con la negación sobre la ocurrencia de los impactos sociales y ambientales que generan las actividades e, incluso, la negación o el ocultamiento mediático de ataques cometidos (Hurtado & Hoetmer 2018; Paredes 2019).

Estos ataques o abusos de poder provocan impactos adversos en diferentes escalas, pero que, para efectos de esta reflexión, pueden agruparse en dos tipos, de acuerdo al lugar donde ocurren. El primero, de carácter local, tiene que ver con su capacidad para afectar y deteriorar el tejido social existente e impregnar a los conflictos con la polarización de posiciones a favor y en contra, las cuales pueden mutar con el tiempo y de acuerdo a la evolución del conflicto, pero que redundan en un beneficio para los actores interesados en ejecutar las actividades en los territorios.

En segundo lugar, uno de carácter más amplio, que perpetúa estereotipos que se sostienen en ideas que transmiten una relación de supuesta inferioridad de los defensores ambientales respecto del conjunto de la sociedad –civilizado / salvaje; urbano / rural; las mayorías / una minoría; ciudadano / campesino; adulto / infantil, entre otros– que profundizan la falta de solidaridad en el conjunto de la sociedad y que contribuyen a la normalización y hasta legitimidad de los ataques que se cometen, factor que contribuye a la impunidad.

Bajo estas consideraciones sobre los conflictos ecológicos o ambientales, los defensores ambientales y los ataques de los que son objeto; el hecho que Ecuador haya adoptado el 4 de marzo de 2018, suscrito el 27 de septiembre de ese mismo año, ratificado el 21 de mayo del presente el Acuerdo de Escazú, y que lo haya asumido como un compromiso del Plan de Acción de Gobierno Abierto (Barragán, s.f.) tiene varias implicaciones sobre las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado, pese a que aún se requiere que dos países lo ratifiquen para que entre en vigor.

En primer lugar, al constituir un tratado de derechos humanos en cuestiones ambientales –el primero en la región– y de acuerdo con la teoría monista de las normas (Pásara, 2008), el Acuerdo de Escazú hace parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, ubicado jerárquicamente después de la Constitución pero por encima del resto de normas del ordenamiento jurídico de origen nacional –leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones u otros–, tal como dispone el artículo 425 de esa norma. En consecuencia, se deben aplicar los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta. Además, en caso de contener normas más favorables respecto de la Constitución, esas prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, de acuerdo con los artículos 417, 424, 426 y 427.

En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, el Estado ecuatoriano ha asumido la obligación de no frustrar su objeto y fin, independientemente de que aún no entre en vigor, es decir, desde su adopción y más aún ahora que ha sido ratificado.

De ahí que es factible afirmar que, de acuerdo con el Artículo 9 del Acuerdo de Escazú, el Estado está obligado –local e internacionalmente– a garantizar a los defensores ambientales entornos seguros y propicios para que puedan actuar sin amenazas y restricciones (numeral 1); a adoptar las medidas más adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos sus derechos humanos (numeral 2) y para prevenir ataques (numeral 3), y; en el caso de que estos ocurran, investigar y sancionar a los responsables. No cumplir con esta obligación, generaría responsabilidad al Estado.

En este orden de ideas, a partir de la propuesta analítica de Tara Melish (2002, pp. 155-190) sobre la tipología de obligaciones estatales frente a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a continuación se profundiza en el análisis sobre el tipo y el alcance que tienen las referidas obligaciones asumidas por el Estado ecuatoriano frente a los defensores ambientales; precisamente en relación con lo previsto en el artículo 11 de la Constitución, numerales 8 y 9, que determinan que “el más alto deber del Estado consiste en **respetar y hacer respetar** los derechos garantizados en la Constitución”, cuyo “contenido **se desarrollará de manera progresiva** a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”, para lo cual el “Estado generará y garantizará las **condiciones necesarias** para su pleno reconocimiento y ejercicio”.

El deber de respetar

Resulta relevante señalar que la primera obligación estatal asumida con la ratificación del Acuerdo de Escazú relativa a la garantía de entornos seguros y propicios para la defensa de derechos humanos en asuntos ambientales está íntimamente relacionada con la tercera obligación de prevenir ataques en su contra. Además, estas dos obligaciones en conjunto significan un abanico amplio de obligaciones de respeto, es decir, un “no hacer” por parte del Estado.

Tal como refiere Melish (2002), este tipo de obligaciones constituyen un mandato absoluto de abstención de cometer abusos de poder. Por lo que el Estado ecuatoriano será siempre responsable por cualquier acto ejecutado por una institución, sus funcionarios o representantes y que implique la obstaculización, impedimento y restricción de acciones de defensa de derechos humanos en asuntos ambientales. También lo es cuando los autoriza o los tolera.

En términos concretos, en función de la tipología de ataques referida en líneas previas (Hurtado & Hoetmer 2018), esta obligación debe tener en cuenta la dimensión individual y la colectiva de los defensores ambientales. En ese sentido, en relación con la dimensión individual, el Estado será responsable de violar las libertades individuales reconocidas en el artículo 66 cada vez que ejecute acciones dirigidas contra personas que defienden derechos en asuntos ambientales, especialmente el derecho a la vida, el derecho a la integridad en todas sus dimensiones, y las libertades física, de expresión, de comunicación, de domicilio, tránsito y de residencia.

Y en cuanto a la dimensión colectiva, adicional a las anteriores, el Estado será responsable de violar derechos humanos al ejecutar acciones estatales como mecanismo para impedir que determinados grupos de personas se organicen para la defensa de sus derechos, de manera especial, las libertades de reunión y asociación; el derecho a participar en los asuntos de interés público; los derechos a la vivienda adecuada, a la tierra y el territorio, entre otros. Este segundo punto es relevante, porque la sociedad no siempre es consciente de que este tipo de actos también constituyen ataques a los defensores ambientales, en tanto tienen como uno de sus efectos el romper el tejido social, generar miedo, incertidumbre y acallar sus acciones.

El deber de garantizar

Ahora bien, como complemento a la obligación general de respeto a las acciones individuales y colectivas de los defensores ambientales, el deber de garantizar se refiere a las acciones judiciales, legislativas y administrativas que el Estado está obligado a adoptar. Un mandato “de hacer” (Melish, 2002) a partir de las disposiciones del artículo 9 del Acuerdo de Escazú.

En ese sentido, respecto de las medidas judiciales, cuando el Estado no logra garantizar entornos propicios y seguros, frente a la ocurrencia de ataques debe garantizar el acceso a recursos efectivos para la investigación y sanción de responsables, tal como lo dispone el numeral 3 del Artículo 9 del Acuerdo de Escazú. En Ecuador, esta obligación tiene relación con el derecho de acceso gratuito a la tutela judicial efectiva, imparcial y oportuna, reconocido en el artículo 75. Así, tal como refieren Melo y Espinosa (2020), el acceso a recursos efectivos debe garantizarse “independientemente de si los presuntos autores de la violación de derechos son o no agentes del estado” (p. 10).

El amplio análisis que Melo y Espinosa (2020) realizan es relevante porque, en general, esta obligación de garantizar un recurso efectivo tiene algunas dimensiones que deben ser señaladas. Una primera dimensión es que los recursos pueden adquirir un carácter no solo tutelar sino también cautelar. En términos más sencillos, el Estado debe garantizar a los defensores ambientales recursos efectivos para evitar o cesar la amenaza o violación de uno de sus derechos –medidas de protección– y, por otra parte, debe garantizar recursos efectivos para investigar y sancionar a los responsables de dichos hechos y, sobre todo, reparar integralmente a sus víctimas. En ambos casos, todos los actores involucrados en la Justicia Constitucional y la Justicia Ordinaria⁸ adquieren obligaciones específicas para garantizar el acceso a recursos efectivos.

Una segunda dimensión es que los Estados no pueden obstaculizar ni poner trabas a los defensores ambientales para acceder a recursos en el nivel internacional (Melo & Espinosa, 2020). Para el caso del Ecuador, se traduce en la garantía de poder acceder a todos los mecanismos previstos en los sistemas de protección de Naciones Unidas e Interamericano de Derechos Humanos, o a cualquier otro existente y que pueda resultar efectivo para la protección de los defensores ambientales, por ejemplo, los mecanismos que implementará la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú –conformada por los países que lo hayan ratificado– de acuerdo con lo previsto en el artículo 15⁹.

Por otra parte, y este es el mayor desafío que enfrenta el Estado ecuatoriano al haber ratificado el Acuerdo de Escazú. Tiene la obligación local e internacional expresa de adoptar medidas normativas y de política pública en dos sentidos: 1) para garantizar entornos propicios y seguros para que los defensores ambientales realicen sus actividades; y 2) para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores ambientales, incluidos los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales. Esta obligación está finalmente encaminados a la prevención de ataques en su contra. Sobre estos dos puntos, las obligaciones que debe desarrollar el Estado ecuatoriano están determinadas por las competencias de acuerdo a las distintas funciones del Estado, los niveles de gobierno y las competencias exclusivas o concurrentes que cada uno tiene.

De ese modo, es relevante señalar que, frente al Acuerdo de Escazú, tendrían competencias normativas la Asamblea Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales y cantonales. Mientras que, las competencias administrativas de diseño y ejecución de políticas públicas estarán a cargo de la Función Ejecutiva –gobierno central– y de los gobiernos autónomos descentralizados –regionales,¹⁰ provinciales, cantonales y parroquiales–, lo cual incluye a los Consejos Nacionales de Igualdad y los Consejos Cantones de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, las entidades que tienen competencias de control sobre el ejercicio de derechos humanos, es decir, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, las Juntas Cantonales de Protección de los Derechos Humanos, e incluso la Corte Constitucional en el ámbito que le corresponde sobre control constitucional y garantías jurisdiccionales para la protección de derechos humanos; también tienen que implementar acciones para generar entornos

8 En el caso de la justicia ordinaria: la Fiscalía General del Estado, la Defensoría Pública y el Consejo Nacional de la Judicatura. Mientras que en la justicia constitucional: la Corte Constitucional, el Consejo Nacional de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

9 Varios otros mecanismos internacionales existen para el monitoreo de derechos humanos, por citar un ejemplo el Consejo Consultivo Interno de Ecuador para el Acuerdo multipartes con la Unión Europea.

10 No se ha conformado ningún Gobierno Regional en Ecuador a la fecha.

propicios y seguros y para proteger todos los derechos humanos de los defensores ambientales, a partir de sus competencias asignadas.

El deber de logro progresivo

Para cerrar esta sección, es necesario recordar que el contenido de los derechos humanos tiene obligaciones que son directamente exigibles por sí mismos y otras que requieren de acciones continuadas para alcanzarlas (Melish, 2002). Así, la ejecución de acciones de logro progresivo para cumplir con las obligaciones de Escazú sobre los defensores ambientales tienen que ver, principalmente, con la planificación y las políticas públicas que las distintas instituciones tienen que elaborar para el mediano y largo plazo, sin que esto signifique posponer aquellos deberes de respeto y garantía que debe ejecutarlos inmediatamente.

Un ejemplo de esto puede ilustrar mejor la diferencia con los dos tipos de obligaciones previas. El Estado no debe hacer uso indebido del proceso penal en contra de los defensores ambientales y, por lo tanto, abstenerse de criminalizarlos –deber de respetar–. Así mismo, de manera inmediata podría iniciar un proceso de amnistía en la Asamblea Nacional para las personas criminalizadas por defender derechos humanos en asuntos ambientales –deber de garantizar–. Sin embargo, y más relevante para evitar que nuevos procesos se inicien, podría en el mediano plazo llevar a cabo un proceso de reforma al Código Integral Penal para eliminar aquellos delitos ambiguos y de tipificación abierta que han sido usados para criminalizar –deber de logro progresivo–.

Resta decir que, aparejado a las obligaciones de logro progresivo que tiene el Estado ecuatoriano frente a los defensores ambientales, se debe garantizar la prohibición de regresividad, principio constitucional de interpretación de los derechos humanos reconocido en el artículo 11 numeral 8 que expresamente declara que “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

V

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

En ese complejo contexto, y teniendo como guía principal el informe “Políticas integrales de protección de personas defensoras” elaborado por la CIDH (2017, pp. 81-183), se plantea el siguiente catálogo de desafíos a implementar organizado en función de la tipología de obligaciones estatales y su relación con la tipología de abusos de poder que se han referido previamente.

Con este fin, el Estado debe garantizar, en primer lugar, varios principios y derechos de carácter general, en especial para garantizar la legitimidad de las acciones que asuma frente a los defensores ambientales:

1. Algo fundamental que plantea la CIDH (2017) es que el Estado garantice una voluntad política seria tanto para adoptar leyes, regulaciones, políticas y programas como para definir qué autoridades son competentes y que competencias deben ejercer (párr. 120).

2. Dicha voluntad política, necesariamente debe garantizar el derecho a la participación efectiva y oportuna, no meramente formal, en la construcción de cualquier medida, plan y política de promoción y protección de los defensores ambientales –la diversidad de personas y grupos que defienden derechos en asuntos ambientales–, lo cual constituiría un paso fundamental para reconocer su trabajo (p. 118).

Los mecanismos de participación están previstos constitucionalmente, e incluyen tanto a la consulta ambiental como la consulta de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios. Sobre la consulta ambiental el propio Acuerdo de Escazú determina una serie de nuevos estándares que se deben incorporar.

3. Se debe asegurar un enfoque interseccional de derechos humanos, esto es, considerar las necesidades concretas de los defensores ambientales que enfrentan riesgos agravados, por lo que se deberá prestar atención a todas las categorías sospechosas de provocar mayor discriminación, entre ellas, el sexo, la edad, la pertenencia cultural, el grupo étnico al que pertenecen, el idioma, y cualquier otra condición particular o grupal específica relevante.

4. Deben sostenerse en la cooperación interinstitucional –no sólo de las entidades relacionadas con derechos humanos y ambiente, sino fundamentalmente las que promueven políticas, programas y acciones que pueden derivar en conflictos ambientales.

5. Para asegurar la integralidad, sostenibilidad y logro progresivo de la política, necesariamente se debe contar con recursos económicos suficientes. Así como garantizar la autonomía de las distintas Instituciones del Estado, en especial aquellas encargadas del monitoreo y control sobre derechos humanos, como las que tienen por mandato investigar y sancionar cuando ocurran ataques contra los defensores ambientales.



En ese marco, y sin pretender realizar un catálogo exhaustivo, el Estado ecuatoriano tiene el desafío de implementar, mínimamente las siguientes acciones o abstenerse de realizar otras, según sea el caso. Se insiste en la relevancia de tener en cuenta los distintos roles y facultades que tienen las Instituciones de acuerdo a la estructura que ha adoptado el Estado ecuatoriano en la Constitución de 2008.

Obligaciones de respeto

- El conjunto de instituciones estatales deben abstenerse de afectar o interferir arbitrariamente en los derechos humanos de los defensores ambientales, en los términos señalados en la sección anterior: todas las acciones contra personas o grupos que impliquen la obstaculización, impedimentos y restricciones en sus acciones.
 - En su dimensión individual, implica abstenerse de realizar hostigamientos; vigilancias y persecuciones; criminalización por las actividades que realizan; agresiones físicas o sexuales; homicidios y asesinatos, incluidas las amenazas e intentos de cometerlos.
 - En su dimensión colectiva, implica abstenerse de reprimir y criminalizar de forma masiva a los defensores ambientales durante sus acciones pacíficas, incluidas manifestaciones y protestas; de desalojarlos forzada e irregularmente de sus tierras y/o viviendas y de destruir sus medios de vida; de obstaculizar o impedir la conformación de organizaciones, la participación en asuntos que son de su interés, incluida la realización de consultas populares y ambientales.

El deber de abstenerse incluye la facultad que tienen los funcionarios del Estado de abstenerse de aplicar normas y facultades inconstitucionales. En el Ecuador, los servidores de la fuerza pública deben abstenerse de ejecutar órdenes cuando estas manifiestamente vulneran derechos humanos.

- Los jueces y, en general, operadores de justicia deben abstenerse de cualquier forma de criminalización indebida contra los defensores ambientales, especialmente las acusaciones penales sin fundamento o la realización de procedimientos apresurados y sin justificación como autorizar detenciones arbitrarias u ordenar allanamientos de casas y sedes de organizaciones, o interceptar sin motivo e irregularmente sus comunicaciones.
- Todas las instituciones estatales deben abstenerse de organizar o participar en “campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización” (CIDH, 2017, párr. 128) de los defensores ambientales o cualquier otro que incite a la discriminación, la hostilidad o violencia contra ellos.

El deber de abstención es, como se refirió, absoluto y debe cumplirse inmediatamente. Cada vez que funcionarios estatales ejecutan estas acciones, o cuando actores privados las ejecutan y el Estado las tolera o, más grave aún, si ocurren como parte de una política sistemática, es responsable por la violación de derechos humanos y también demuestra su falta de voluntad política para generar ambientes propicios y seguros.

Obligaciones de garantía

En las obligaciones de garantía se encuentran dos dimensiones a considerar como desafíos del Estado ecuatoriano. Por una parte, la adopción de todas las medidas para promocionar entornos seguros y prevenir ataques contra los defensores ambientales y, por otra parte, las garantías para un acceso efectivo que investigue y sancione a los responsables cuando dichos ataques ocurran.

A continuación se plantea una serie de obligaciones ordenadas según se trate de medidas normativas, administrativas y judiciales que se sugieren deberían adoptarse. No es un documento cerrado, queda abierto al debate colectivo.

- La Asamblea Nacional del Ecuador tiene un rol fundamental para generar espacios propicios y seguros y proteger a los defensores de derechos ambientales, en un marco más amplio de defensa de derechos humanos. Su facultad normativa debería extenderse a:
 - Reformar el Código Orgánico Integral Penal para establecer medidas de protección para los defensores ambientales y para reformar los delitos ambiguos y abiertos que permitan el uso indebido del derecho penal y su criminalización.
 - Reformar la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales para precisar medidas de protección para los defensores ambientales y asegurar que las garantías jurisdiccionales y mecanismos de control constitucional toman en cuenta su situación, en el marco más amplio de los defensores de derechos humanos.
 - Reformar las normas que regulan a los Consejos Nacionales de Igualdad y la Secretaría de Derechos Humanos para ajustar sus competencias en función de la promoción de espacios propicios y seguros para los defensores ambientales, las garantías de sus derechos humanos y la prevención de ataques.
- En relación con las medidas administrativas, el desafío es construir un plan de acción específico de promoción de entornos propicios y seguros y de protección de los defensores ambientales, como parte de una política integral más amplia para los defensores de derechos humanos.

Sin embargo, se tiene que recordar que las Instituciones, de acuerdo a la estructura del Estado, tienen roles distintos frente a las obligaciones de Escazú, por lo que dicho documento de política pública debe necesariamente garantizar que las Instituciones mantengan su autonomía otorgada por mandato constitucional, para el ejercicio de sus competencias.

- El gobierno nacional –Función Ejecutiva– tiene que delinear un plan de acción que reconozca el trabajo que los defensores ambientales realizan y, a partir de ahí, genere las acciones que la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha ido delineando (2017, pp. 91-97), en especial la “obligación de combatir los problemas estructurales”. Es evidente que dicho plan de acción debe ser parte de una política más amplia sobre defensores de derechos humanos.

Debe ser la Secretaría de Derechos Humanos quien lidere este proceso, junto con los Consejos Nacionales de Igualdad, los Consejos Cantonales de Protección de Derechos Humanos, al ser su responsabilidad asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos humanos.

Sin embargo, se alerta que el Estado ecuatoriano debe asegurar que entidades encargadas de ejecutar planes, programas y proyectos que provocan impactos ambientales o que autorizan que privados lo realicen; así como las entidades encargadas de realizar control administrativo de esas actividades, deben participar de esta política y asumir obligaciones de respeto y garantía de los derechos de los defensores ambientales, pues sus acciones y omisiones podrían estar involucradas en la generación de los problemas estructurales que la CIDH sugiere combatir para protegerlos. Su falta de participación provocaría ineffectividad de la política pública y finalmente evidenciaría la ausencia de voluntad política real para construirla.

- o Se debe tener claridad que la Defensoría del Pueblo del Ecuador cumple un rol fundamentalmente distinto, al ser una institución autónoma que hace parte de la Función de Control y Transparencia Social, responsable de proteger y tutelar los derechos humanos en Ecuador.

Desde la experiencia, esta Institución debe seguir ampliando su mandato a partir del progresivo reconocimiento de obligaciones generales sobre defensores que ha desplegado en los dos últimos años: el Reglamento del Consejo de Defensores de Derechos Humanos de junio de 2018; la reciente Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de mayo de 2019 y la Resolución No. 77 que estableció las normas para la promoción y protección de defensores de derechos humanos, en septiembre de 2019¹¹. En ese sentido, su participación y competencias en una política integral estatal no puede estar sometidas a la decisión de otras funciones del Estado, sino en estricto cumplimiento con su mandato nacional e internacional.

Es fundamental, así mismo, que sus acciones se coordinen con las que realizan las Juntas Cantonales de Protección de Derechos Humanos que pueden contar con mecanismos administrativos que aporten una mayor protección de los defensores ambientales.

- Bajo el mismo principio sobre el respeto de la autonomía entre funciones del Estado, la obligación de garantizar el acceso a un recurso judicial efectivo y oportuno es obligación de, según la forma que adoptado el Estado ecuatoriano, los actores que conforman los dos sistemas jurisdiccionales que rigen en Ecuador:
 - o En el ámbito de la justicia ordinaria, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública deben establecer un plan de acción específico para la protección de los defensores ambientales, como parte de una política más amplia para defensores de derechos humanos.

¹¹ Esta resolución, derogó una previa (No. 43-DPE-DD-2019) que había fijado estas normas previo a la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Esta política debería incluir, al menos, los siguientes tópicos: medidas de protección individuales y colectivas construidas con la participación de los defensores ambientales para que se adecuen a sus particularidades y entornos; especialización de operadores de justicia para procesar los ataques a los defensores ambientales; cooperación interinstitucional para hacer efectiva la protección y la tutela judicial.

- o En el ámbito de la justicia constitucional, el Consejo de la Judicatura, la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo –con competencia para presentar garantías jurisdiccionales de protección de derechos humanos–, deben diseñar un plan de acción específico para la protección de los defensores ambientales, como parte de una política más amplia para defensores de derechos humanos.

Esta política debería incluir, al menos, los siguientes tópicos: medidas cautelares individuales y colectivas construidas con la participación de los defensores ambientales para que se adecuen a sus particularidades y entornos; especialización de operadores de la justicia constitucional para este tipo de casos; reparación integral a las víctimas de estos ataques.

De la breve síntesis que se ha hecho, se deben determinar cuáles son las acciones inmediatas que el Estado ecuatoriano debe implementar, lo que permite establecer una ruta para lograr de manera progresiva el resto de las acciones propuestas.

VI

UNA REFLEXIÓN FINAL

La definición de desafíos específicos para la implementación del Acuerdo de Escazú en Ecuador no puede perder de vista algo fundamental: los conflictos ecológicos o ambientales que derivan tanto en acciones de defensa de derechos humanos en asuntos ambientales como en la posible ocurrencia de ataques contra los defensores ambientales, suceden precisamente porque la economía se sostiene en dos tipos de ingresos vinculados de manera paradójica por la producción de desigualdad.

En primer lugar, los ingresos por la exportación de materias primas, principalmente petróleo crudo, banano y plátano, café, camarón, cacao, abacá, madera, atún, pescado y flores naturales (Banco Central del Ecuador, 2020a). En el 2019, esos 10 productos representaron el 77% de los ingresos totales por exportaciones, que al estar sometidos a precios fijados internacionalmente, parafraseando a Jonathan Báez (2017), hilan la desigualdad en Ecuador (p. 20).

En el caso del petróleo –35% del total de las exportaciones en 2019–, el principal producto del que depende la economía en las últimas décadas y su incapacidad para generar crecimiento económico interno. Y en el caso del sector agropecuario –42% del total de las exportaciones en 2019– han reportado ingresos extraordinarios sostenidos pero basados en los bajos salarios que se pagan. A lo que se suma el uso de paraísos fiscales como mecanismo de elusión y evasión de impuestos (Báez 2017a, 2017b; Iturralde, 2013; Acosta, 2006; Larrea, 2006).

En este contexto económico primario exportador, la creciente desigualdad es causa también de las migraciones campo-ciudad e internacional de la población ecuatoriana hacia distintos países, principalmente Estados Unidos, España e Italia, quienes con su trabajo y el envío de remesas constituyen el segundo ingreso del que depende la economía ecuatoriana y la dolarización (Álvarez, 2019). En el 2019 ingresaron 3,234.65 millones de dólares, convirtiéndolo en el segundo ingreso económico después de las exportaciones de petróleo crudo y por encima de las de banano y el resto de los productos referidos (Banco Central del Ecuador, 2020b).

Estas actividades y la concentración de la población en asentamientos urbanos, también es causante de graves impactos ambientales –deforestación, contaminación del agua, del aire y la tierra, afectaciones a la salud, conflictos por la vivienda, la tierra y territorios– y, en no pocas ocasiones, ataques contra los defensores ambientales.

El último derrame de petróleo en el Río Coca, la explotación del bloque ITT dentro del Parque Nacional Yasuní y que amenaza a pueblos indígenas en aislamiento voluntario, la tala ilegal de madera en la Amazonía y el norte de Esmeraldas, las fumigaciones en las plantaciones bananeras, la deforestación del manglar en beneficio de las camaroneras, el inicio de la explotación de concentrado de cobre en el Proyecto Mirador, la minería ilegal en la cuenca de los ríos Santiago y Cayapas, o en Urcuquí, son sólo algunos ejemplos que dan cuenta de la compleja situación que enfrenta la sociedad para prevenir la ocurrencia estos conflictos y los ataques que ocurren.

En ese contexto, la voluntad del Estado ecuatoriano para avanzar en una política efectiva que garantice los derechos de los defensores ambientales, no se restringe a la elaboración de un documento público de compromisos, al contrario se inscribe en un debate social más amplio sobre el modelo de desarrollo, más aún cuando un grave impacto ambiental, el más reciente cruce de un virus de la barrera entre especies –el Covid-19– y el brote global que continuará afectando a la especie humana en los siguientes meses, plantea desafíos vinculados con varias de las reivindicaciones del movimiento global por la justicia ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2006). Efectos de la maldición de la abundancia de recursos naturales. En Guillaume Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. 3. Las Ganancias y pérdidas*. Quito: FLACSO, FES-Ildis y Petrobras. 87-110.

Acosta, A., Cajas-Guijarro, J., Hurtado Caicedo, F., & Sacher, W. (2020). *El festín minero del siglo XXI ¿Del ocaso petrolero a una pandemia megaminera?*. En prensa.

Acosta, A. & Hurtado, F. (2016). *De la violación del Mandato Minero al festín minero del siglo XXI*. En Comité para la abolición de las deudas ilegítimas. Recuperado de: <https://www.cadtm.org/De-la-violacion-del-Mandato-Minero>.

Acosta, A., Machado, D. (2012). Movimientos comprometidos con la vida. Ambientalismo y conflictos actuales en América Latina. *OSAL Observatorio Social de América Latina*, XII(32), 67-94.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (s.f.). Urbanización y derechos humanos. *La urbanización solo puede ser una fuerza transformadora positiva si se respeta y promueve los derechos humanos*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Urbanization/Pages/UrbanizationHRIndex.aspx>.

Álvarez, S. (2019). Ecuador-México-EEUU: la producción de una zona de tránsito entre políticas de control y la autonomía de la migración. En B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (Coords.), *América Latina en Movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*. Ciudad de México, Madrid y Buenos Aires: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Traficantes de Sueños y Tinta Limón. 63-97. Recuperado de: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/TS-ALMOVIMIENTO_web.pdf.

Baez, J. (2017a). Hilando la desigualdad: grupos económicos y paraísos fiscales en Ecuador. *ECONOMÍA revista del Instituto Superior de Investigación y Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas (UCE)*, 69(110). 13-24.

Baez, J. (2017b). *Acumulación en la Revolución Ciudadana: concentración de mercado y grupos económicos en el sector agropecuario*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.

Barchice, D., Hege, E & Napoli, A. (2019). The Escazú Agreement: an ambitious example of a multilateral treaty in support of environmental law? en *Issue Brief IDDRI, marzo*. Recuperado de: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/issue-brief/escazu-agreement-ambitious-example-multilateral-treaty-support>.

Banco Central del Ecuador. (2020a). Información estadística mensual No. 2022 – Agosto 2020. Website del Banco Central del Ecuador. Recuperado de: <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>.

Banco Central del Ecuador. (2020b). Base de datos de remesas. Website del Banco Central del Ecuador. Recuperado de: <https://contenido.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000985>.

Barragán, D. (s.f). *Ecuador avanza en el fortalecimiento de su gobernanza ambiental* [PDF]. Quito: Gobierno Abierto. Recuperado de: https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2020/05/Articulo-Ecuador-avanza-en-el-fortalecimiento-de-su-gobernanza-ambiental_Daniel-Barrag%C3%A1n-c.pdf.

Business & Human Rights Resource Center. (2014). *Chevron lawsuit (re Nigeria)*. Website Business & Human Rights Resource Center. Recuperado de: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/chevron-lawsuit-re-nigeria-2/>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020a). *Alicia Bárcena llama a poner en el centro del debate la erradicación de la pobreza y a reconstruir mejor con igualdad y sostenibilidad*. Comunicados CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcena-llama-poner-centro-debate-la-erradicacion-la-pobreza-reconstruir-mejor>.

CEPAL. (2020b). Los efectos del Covid-19 sobre el comercio internacional y la logística [PDF]. *Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y Social*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final-final_-ppt_sexto_informe_covid_6_comercio_060820.pdf.

CEPAL. (2018). *Access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean. Towards achievement of the 2030 Agenda of Sustainable Development* [PDF]. Santiago: CEPAL.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). *Políticas integrales de protección de personas defensoras* [PDF]. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. Washington D.C.: CIDH. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>.

CIDH. (2015). *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos* [PDF]. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15. Washington D.C.: CIDH. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>.

Escobar, A. (2011). Ecología política de la globalidad y la diferencia en H. Alimonda (Coord.), *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO y Ediciones CICCUS. 61-92.

Fraser, N. (2006). Reinventar la justicia en un mundo globalizado. *New Left Review*, 36(2), 31-50.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). (2020). 5.1. Acuerdo de Escazú: la importancia de un nuevo acuerdo de derechos para la Argentina [PDF] En FARN (Coord.) *Informe Ambiental FARN (IAF) 2020. Lo ambiental debe ser política de Estado*. Buenos Aires: FARN. 255-265.

- Gallardo, H. (2010). Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura latinoamericana. *REDHES Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, 2(4), 57-89.
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza* (1ª. Ed). Cochabamba: CEDIB y CLAES.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- Hurtado, F. & Hoetmer, R. (Coord.). (2018). *Abusos de poder contra defensores y defensoras de los derechos humanos, del territorio y del ambiente. Informe sobre extractivismo y derechos en la región andina* [PDF]. Quito, Bogotá, Lima, La Paz y Bruselas: APRODEH, Broederlijk Delen, CAJAR, CEDHU, CEDIB. Recuperado de: <https://cedib.org/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-ANDINO-%C3%9ALTIMA-VERSI%C3%93N.pdf>.
- Hurtado, F., Velasco, M. & Tapia, J. (2020a). Autoritarismo y los fines ulteriores de la emergencia sanitaria por el Covid-19. Observatorio de Covid-19 en Ecuador. Recuperado de: <https://www.covid19ecuador.org/analisis>.
- Hurtado, F., Velasco, M. & Tapia, J. (2020b). Precarización del trabajo durante la pandemia ¿Quiénes arrimamos el hombro? *Observatorio de Covid-19 en Ecuador*. Recuperado de: <https://www.covid19ecuador.org/analisis>.
- Hagerty, M. (2019). Illegal air pollution in Texas doubled un 2018. *Houston Public Media, a service of the University of Houston*. Recuperado de: <https://www.houstonpublicmedia.org/articles/shows/houston-matters/2019/12/19/354804/illegal-air-pollution-in-texas-doubled-in-2018/>.
- Instituto de Investigaciones Económicas (IIE). (2020). El (otro) nuevo acuerdo con el FMI: Ecuador frente a un nuevo ahogo [PDF]. *IIE de la Universidad Central del Ecuador*, Recuperado de: <https://coyunturaueiie.files.wordpress.com/2020/08/iie-el-otro-nuevo-acuerdo-con-el-fmi-ecuador-frente-a-un-nuevo-ahogo-1.pdf>.
- Iturralde, P. (2013). Los ejes de acumulación en el Ecuador de la revolución ciudadana. En S. Herrera (Comp.), *¿A quién le importa los Guayacanes?*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) y Centro de Derechos Económicos y Sociales. 83-107. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57696.pdf>.
- Larrea, Carlos. (2006). *Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005*. En Guillaume Fontaine (Ed.), *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. 3. Las Ganancias y pérdidas*. Quito: FLACSO, FES-Ildis y Petrobras. 57-68.
- Machado Aráoz, H. (2012). Los dolores de nuestra América y la condición colonial. *OSAL Observatorio Social de América Latina*, XII(32), 51-66.

Martínez Alier, J. (2011). *O ecologismo dos pobres* (1ª Ed.). São Pablo: Editora Contexto.

Melish, T. (2002). *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A manual on presenting claims*. New Heaven, Quito: Orville H. Schell Jr. Center and Centro de Derechos Económicos y Sociales.

Melo Cevallos, M. & Espinosa Mogrovejo, D. (2020). Marco de protección nacional e internacional sobre los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza en el ámbito internacional y en el sistema jurídico de Ecuador y Perú [PDF]. Quito: Hivos.

Organización de Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana* [PDF]. A/RES/71/256. Quito: Naciones Unidas. Recuperado de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

Paredes, N. (Coord.). (2019). Abusos de poder, extractivismos y derechos en la región andina. Informe de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (...) [PDF]. Quito, Bogotá, Lima, La Paz y Bruselas: APRODEH, Broederlijk Delen, CAJAR, CEDHU, CEDIB. Recuperado de: <https://www.cedhu.org/images/cedhu/publicaciones/investigaciones/pdfs/InformeAndino-LibroBOL-MUESTRA.pdf>.

Pásara, L. (2008). 1. Las normas de Derechos Humanos de origen internacional y el derecho interno. En L. Pásara, *El uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos en la administración de justicia*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y ACNUDH.

Patel, R. & Moore, J.W. Moore. (2018). *A history of the world in seven cheap things. A guide to capitalism, nature and the future of the planet*. London: Verso Books.

Pisarello, G. (2009). Los derechos sociales y sus garantías: notas para una mirada "desde abajo". En Ch. Curtis & R. Ávila Santamaría (Eds.). *La protección judicial de los derechos sociales* (1ª ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Seba, E. (2009, 08, 19). Green groups sue Chevron Phillips over pollution. *Reuters environment*. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-chemical-lawsuit-chevron-conoco/green-groups-sue-chevron-phillips-over-pollution-idUSTRE57150220090819>.

Svampa, M. (2011). Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. En H. Alimonda (Coord.). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO y Ediciones CICCUS. 181-215.

Unión de Afectado y Afectadas por las Operaciones Petroleras de Texaco (UDAPT). Quiénes somos. Sitio web UDAPT. Recuperado de: <http://www.udapt.org/>.

NORMAS

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).
Constitución de la República del Ecuador.

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. A/CONF.39/27. 1969.

Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 1992.

Dictamen de constitucionalidad del "Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe". Caso No. 10-19-TI. Dictamen No. 10-19-TI/19. 30 de abril de 2019.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. A/71/271, de 3 de agosto de 2016. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/71/281>.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. R.O. Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Ecuador. R.O. Suplemento 481 de 6 de mayo de 2019.

Normativa para la promoción y protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y de la naturaleza. Resolución No. 077-DPE-CGAJ-2019. R.O. 38 de 12 de septiembre de 2019.

Reglamento para la creación y funcionamiento de los Consejos de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, de la Defensoría del Pueblo. Resolución No. 057-DPE-CGAJ-2018. R.O. 293 de 27 de julio de 2018.



CENTRO INTERNACIONAL
DE INVESTIGACIONES SOBRE
AMBIENTE Y TERRITORIO
UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

El Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIAT) de la Universidad de Los Hemisferios nace en el año 2015 como un órgano de vinculación con la comunidad adscrito a su Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, para promover procesos de investigación científica y formación.

En este marco el Centro busca contribuir a la generación de evidencia, reflexión y debate informado, así como a la formación continua como un medio para fortalecer las capacidades de actores públicos y privados vinculados a la gestión ambiental, el cambio climático, la conservación y la gestión del territorio, y también sustentar los procesos de generación de políticas públicas desde el ámbito académico.



@CIAT.Hemisferios



PBX: + 593 2 4014100



ciiat@universidad.uhemisferios.edu.ec



Paseo de la Universidad N° 300 y Juan Díaz, Iñaquito Alto. Quito, Ecuador.