

El riesgo en comunidades expuestas a proyectos de desarrollo de gran escala: Propuesta de un modelo para entenderlo, mapearlo y transformarlo¹

The Risk in Communities Exposed to Large-Scale Development Projects: Proposal of a Model to Understand, Map and Transform it

Recepción: 03/11/2022 • Revisión: 05/11/2022 • Aceptación: 12/11/2022

<https://doi.org/10.32719/29536782.2022.2.2>



Diana Milena Murcia

Universidad El Bosque de Colombia
Bogotá, Colombia
dmmurciar@unal.edu.co

Resumen

Las personas defensoras de los derechos humanos suelen ser percibidas en su individualidad, no así en el contexto organizativo y comunitario al que pertenecen y en el que libran sus luchas colectivas por los derechos. Esto incide en que no se aborde suficientemente la situación de riesgo de padecer violaciones de derechos humanos en las comunidades. Con el fin de incidir en el análisis del contexto de riesgo y en la capacidad de reacción para la transformación de las vulnerabilidades en comunidades y organizaciones de la sociedad civil, se diseñó un modelo de evaluación del riesgo, con elementos para el mapeo basados en el derecho internacional de los derechos humanos como eje de interlocución entre las comunidades y los Estados. En este escrito se describe la elaboración de ese modelo y sus componentes, y se hace explícito el objetivo de avanzar y cualificar el deber de realizar un control de convencionalidad en los actos de la función pública.

Abstract

Human rights defenders are usually perceived in their individuality, but not in the organizational and community context to which they belong and in which they wage their collective struggles. This contributes to the fact that the risk of human rights violations in the communities is not sufficiently addressed. To influence the analysis of the risk context and the reaction capacity for the transformation of vulnerabilities in communities and civil society organizations, a risk assessment model was designed, with elements for mapping based on International Human Rights Law, as the axis of dialogue between communities and States. This document describes the elaboration of this model and its components. It makes explicit the objective of advancing and qualifying the duty to control conventionality in the acts of the public function.

Palabras clave

personas defensoras
de derechos humanos
comunidades
riesgo de violaciones
de derechos humanos
estándares internacionales
de derechos humanos

Keywords

human rights defenders
communities
risk of human rights
violations
international human
rights standards

¹ La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la autora y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Introducción

La defensa de los derechos humanos se ha configurado social y políticamente como si se tratara de una tarea individual. La figura del líder o lideresa ha sido útil para identificar con un rostro a las resistencias. ONG nacionales e internacionales, agencias y organismos intergubernamentales han encontrado en ellos referentes delineables y adaptables a las dinámicas de exigibilidad política y jurídica de los derechos humanos, a escala local y global.

Pero los rostros son muchos, y ese énfasis individual ha incidido en que sea en ellos y ellas en los que se concentren los ataques de agentes públicos y privados-económicos, así como de criminales funcionales a ambos.² Adicionalmente, la atención desproporcionada que suscitan termina invisibilizando los procesos comunitarios de los que emergen, lo cual, lejos de fortalecer las luchas, por muchas razones, las debilita. González y Tacha, por ejemplo, encuentran que

la categoría de defensor ambiental nos enfrenta a una doble paradoja. La primera es propiciada por el abordaje individualista que realza el ser y opaca lo común; la segunda es la que enaltece

al ambiente, entendido escuetamente como lo verde, la natura, la fauna y la flora, sin atar el concepto a su dimensión política, la cual alude a las consecuencias de la crisis del modelo económico extractivo y a la necesidad de perseguir cambios sociales estructurales. El conteo uno tras otro de asesinatos o amenazas a defensores y defensoras ambientales, y su reproducción continua en titulares, cifras y reportes que alertan sobre la repetición de los ataques, no necesariamente permite la profundización en la comprensión del engranaje colectivo o comunitario del que hacen parte estos líderes y lideresas.³

Si bien en el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) se reconoce el derecho “individual o colectivamente” a procurar la realización de los derechos humanos,⁴ y se alude a los defensores de los derechos humanos ambientales como “las personas y los grupos” que promueven de forma pacífica los derechos humanos relacionados con el medio ambiente y la naturaleza,⁵ cuando las comunidades padecen ataques, particularmente en contextos de movilización, se sitúa este hecho como la consecuencia de un disturbio, como el resultado de un conflicto entre particulares.⁶

- 2 En su primer informe sobre personas defensoras de derechos humanos, de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concluyó que son “víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida” (CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 7 de marzo de 2006, párr. 148, OEA/Ser.L/V/II.124). En el segundo, de 2011, alertó sobre un aumento de los ataques en su contra, particularmente en contextos de conflictividad social con “sectores de gran poder económico, como lo son las empresas que lideran proyectos de las industrias extractivas” (CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 29, OEA/Ser.L/V/II). En 2016, el relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos publicó un informe en el que alertaba sobre el “sobrecogedor número de asesinatos, así como de amenazas y casos de acoso e intimidación, de defensores de los derechos humanos ambientales”, y advertía que esta forma de represión era “solo la punta del iceberg” (ONU Asamblea General, *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 3 de agosto de 2016, párr. 2, A/71/281), para significar que detrás de los ataques a la vida había múltiples y recurrentes violaciones de derechos previamente experimentadas y en la impunidad. La organización Global Witness, especializada en la cuestión, señaló en su último informe que desde 2012 habían registrado el asesinato de 1733 personas en defensa de sus tierras y recursos en todo el mundo. “Esto significa un promedio de una persona defensora asesinada aproximadamente cada dos días durante diez años”; el 68 % de ellas, en América Latina (Ali Hines, “Una década de resistencia”, *Global Witness*, 7 de octubre de 2022, párr. 55, <https://bit.ly/3TQXVWV>).
- 3 Ximena González y Viviana Tacha, “Resituando al defensor ambiental: Del referente individual al proceso político”, *Tejiendo Saberes-PDTG*, 7 de marzo de 2018, párrs. 6-7, <https://bit.ly/3tIWj69>.
- 4 ONU Asamblea General, *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*, 9 de diciembre de 1998, art. 1, Resolución 53/144.
- 5 ONU Asamblea General, *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*.
- 6 En las medidas cautelares otorgadas por la CIDH a comunidades, generalmente hay una narrativa que asimila la violencia en contra de ellas, ya sea por parte de la Policía o de particulares que se han apropiado de sus territorios. Por ejemplo, en las otorgadas a los miembros de la comunidad Guapoy’s respecto de Brasil, con ocasión de la violencia policial ejercida en su contra debido a su movilización para la recuperación de tierras ancestrales ocupadas por terratenientes, la reivindicación de reintegración de su posesión ancestral y la demarcación o “retomada”, esta es interpretada como una acción de “delincuentes invasores de granjas” (CIDH, *Medidas cautelares n.º 517-22: Miembros de la comunidad Guapoy’s del pueblo indígena Guaraní Kaiowá respecto de Brasil*, 2 de octubre de 2022, párr. 7, Resolución 50/2022), lo que justifica la violencia policial ejercida contra ellos —que incluyó disparos desde helicópteros— e inhibe a las autoridades para actuar de forma contundente en contra de los particulares que los asesinaron en emboscadas (ibíd., párrs. 12 y ss.). En las otorgadas a familias indígenas tsotsiles de doce comunidades de Aldama (Chiapas) en México, debido a una confrontación entre dos ejidos colindantes —originada por un error administrativo en el reparto de las tierras realizado hace aproximadamente sesenta años, y que posteriormente fue empeorado debido a la sumatoria de más errores en la división territorial, la permisividad de venta de tierras comunales a individuos y el uso de fuentes de agua en la zona—, el Estado ha negado la existencia de violencia paramilitar, pese a los

En cambio, un ataque en contra de una defensora o un defensor individualmente considerado tiende socialmente a reconocerse *prima facie*, esto es, como un evento que procede de una injusticia o arbitrariedad. No obstante, esto no resulta una ventaja, pues “la sociedad se termina preocupando por la responsabilidad de quien dispara u ordena el crimen, pero no por el modelo que habilita esta violencia ni por los actores que la promueven”.⁷ No se profundiza en el terrible impacto que estos ataques ocasionan en los entornos comunitarios, que incluyen el escarmiento y el disciplinamiento comunitario, los cuales benefician directamente al agente económico que presenta intereses directos en un territorio determinado.

La subsunción de las causas sociales en lo individual también incide en las soluciones que se proponen, que terminan inevitablemente en el clamor por la conformación de programas de protección⁸ basados en la idea de brindar elementos materiales que permitan prevenir un ataque físico y, si es necesario, sacar a la persona defensora del entorno de riesgo, aunque fuera transitoriamente.

Pero sucede que las comunidades expuestas a proyectos de desarrollo y a las violencias y violaciones de derechos humanos aparejadas a ellos se quedan ahí. Su lucha es, precisamente, permanecer en los territorios, no ser expulsadas y alcanzar la justicia ambiental que les es negada, incluyendo la restauración de los ecosistemas, para seguir habitándolos. Viven a campo abierto; por lo tanto, una puerta blindada o una cerradura

de seguridad pueden resultar inútiles, y los escoltas y los vehículos blindados irrumpen en la cotidianidad, a veces de forma más violenta que las amenazas.

Al examinar la cuestión en la región, la CIDH ha tenido conocimiento de casos en que las propuestas regulatorias de los programas de protección excluyen a las comunidades al centrarse en *personas amenazadas* y no en personas defensoras *en situación de riesgo o vulnerabilidad*⁹ o que carecen de “un enfoque multicultural y colectivo”.¹⁰ En suma, las medidas de protección existentes no han sido construidas sobre la realidad de las comunidades o, mejor, sobre el sentido de *lo comunitario*.

Ante tal estado de cosas, y ante la constatación de que comunidades ecuatorianas enfrentan escenarios cada vez más precarios en el goce de sus derechos humanos como consecuencia de actividades extractivas y otras intervenciones en sus territorios, la organización Acción Ecológica, la Clínica Ambiental y la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, junto al apoyo de la Unión Europea, se propusieron implementar un proyecto multiactor denominado “Protección y promoción de los derechos humanos y de la naturaleza de comunidades en riesgo en Ecuador”. A través de él se desarrolló, entre otras cuestiones, un modelo teórico basado en el DIDH que permitiera dimensionar el riesgo de padecer violaciones de derechos humanos en comunidades impactadas por la imposición de proyectos, obras y actividades (OPA).

asesinatos, incendios y desplazamientos que estos han provocado (CIDH, *Medida cautelar n.º 284-18: Familias indígenas tsotsiles de doce comunidades identificadas de Aldama, Chiapas respecto de México*, 23 de abril de 2021, Resolución 35/2021). En otros casos, la violencia contra las comunidades no es tomada como un asunto de urgente resolución; por ejemplo, en el caso de los integrantes de la Comunidad Nativa de Santa Clara de Uchunya, en Perú —cuyo territorio fue parcelado por autoridades locales en cientos de predios individuales, comprados por parceleros que posteriormente los vendieron a una empresa palmicultora que deforestó miles de hectáreas, y cuyos trabajadores han hostigado de forma violenta a la comunidad—, “se advierte que la empresa continuaría operando pese a decisiones administrativas y judiciales en contra, que los foráneos armados permanecen todavía ahí y que las autoridades competentes, según lo reportado, aún enfrentan dificultades para realizar sus actividades de investigación o fiscalización y ejecutar sus decisiones. Como muestra de lo anterior, en el transcurso del año 2020 se continuarían presentando amenazas en contra de los propuestos beneficiarios” (CIDH, *Medida cautelar n.º 776-20: Integrantes de la Comunidad Nativa de Santa Clara de Uchunya y otro respecto de Perú*, 28 de octubre de 2020, párr. 33, Resolución 81/2019).

7 González y Tacha, “Resituando al defensor ambiental”, párr. 11.

8 La CIDH describe estos programas estatales como aquellos “que tienen por objetivo garantizar la protección y seguridad de defensoras y defensores de derechos humanos y sus familias cuando se encuentran en una situación de riesgo a sus derechos [...]. Pueden incluir medidas de protección física como escoltas, vehículos blindados, supervisión policial, instalación de luces, cámaras de seguridad, puertas y cerraduras, entre muchas otras. Las medidas pueden incluir asimismo relocalización temporal, costos de transporte cuando la defensora o defensor necesita buscar refugio, el teléfono directo de un oficial de alto rango, teléfonos celulares y botones de pánico, acompañamiento, manuales, entrenamiento sobre medidas de auto-protección, y otras medidas de seguridad o servicios de apoyo”. CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, 29 de diciembre de 2017, párr. 29, OEA/Ser.L/V/II, <https://bit.ly/3AxRe4B>.

9 *Ibid.*, párr. 206.

10 *Ibid.*, párr. 197.

La construcción del modelo para entender, mapear y transformar el riesgo de violaciones de derechos humanos en comunidades expuestas a megaproyectos

El punto de partida es la noción de riesgo, que se tomó de la experiencia de la organización Protection International tras muchos años de trabajo con organizaciones latinoamericanas defensoras de derechos humanos, y que fue plasmada en un manual fundamental para que las personas defensoras desarrollen estrategias que refuercen su seguridad. En dicho texto se define el riesgo como esos “acontecimientos posibles, sean lo inciertos que sean, que causan daño”,¹¹ y que surgen generalmente de una “respuesta premeditada y cuidadosamente calculada” contra las personas defensoras, en razón de su quehacer.¹²

Tres elementos se conjugan en la consideración del nivel de riesgo que experimentan: 1. la amenaza, esto es, “la posibilidad de que alguien dañe la integridad física o moral de otra persona, o su propiedad, mediante una acción intencionada y a menudo violenta”;¹³ 2. la vulnerabilidad o el “grado en que la gente es sensible a la pérdida, el daño, el sufrimiento y la muerte al ser objeto de un ataque”;¹⁴ y 3. la capacidad de respuesta o “recursos que tiene un grupo o una persona para conseguir un grado razonable de seguridad”.¹⁵

Los factores en juego se grafican en la siguiente ecuación, que coincide, además, con la utilizada por organismos humanitarios en el contexto de atención de desastres:¹⁶

$$\text{riesgo} = \frac{\text{amenazas} \times \text{vulnerabilidades}}{\text{capacidades}}$$

Se trata de una perspectiva que permite examinar la peligrosidad del contexto en un momento

dado (las amenazas), las condiciones particulares de las comunidades situadas en él (vulnerabilidades, que son el eje de las perspectivas denominadas “enfoques de derechos”) y las herramientas reales con que cuentan para enfrentar la situación (capacidades de reacción y contención). Así, mientras mayores sean las vulnerabilidades de una población y menores sus capacidades para contener esas amenazas, el nivel de riesgo de que sus derechos sean violados gravemente será mayor. Como consecuencia, una estrategia de protección de la comunidad tendrá que identificar sus vulnerabilidades y concentrarse en crear o mejorar las capacidades necesarias para afrontar el peligro.

El siguiente paso fue identificar elementos que permitieran mapear lo más exhaustivamente posible el contexto de agresiones o amenazas en relación a actuaciones empresariales, y que encontraran correspondencia con estándares desarrollados en el DIDH. Así se llegaron a reconocer actos de discriminación ambiental o racismo ambiental verificable en el tipo de lugares y de comunidades escogidos para imponer OPA; el deber de aplicar los principios de precaución y prevención a través de estudios de impacto ambiental (EIA) adecuados; la exposición de las comunidades a diversas formas de violencia, incluyendo la criminalización y sus impactos psicosociales; la vulneración de derechos humanos ambientales sustanciales y procedimentales; la vulneración de formas diversas de propiedad y tenencia comunitaria, y el estado de impunidad de las agresiones. La acumulación de estos factores va delineando el carácter de la amenaza.

La siguiente figura, que se lee de abajo hacia arriba por el efecto de dimensionar el proceso acumulativo de agresiones, aclara el contenido de esos elementos y los derechos con los que se relacionan de forma directa.

11 Protection International, *Nuevo manual de protección para los defensores de derechos humanos* (Bruselas: Protection International, 2009), 29.

12 *Ibid.*, 11.

13 *Ibid.*, 30.

14 *Ibid.*, 31.

15 *Ibid.*

16 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “¿Qué es un desastre?”, *IFRC*, accedido 21 de noviembre de 2022, <https://bit.ly/3VgjlwQ>.

Figura 1

Proceso acumulativo de agresiones en comunidades expuestas a megaproyectos



Elaboración propia.

De cada uno de esos elementos se hizo una breve caracterización conforme a los estándares pertinentes del DIDH. Por ejemplo, en cuanto a la vulneración de diversas formas de propiedad y de tenencia, se especificó el contenido de ambos derechos, teniendo cuidado de aclarar cláusulas específicas relativas a la propiedad colectiva y de establecer atributos como la seguridad en la tenencia, la disponibilidad de servicios, la habitabilidad y otros relativos a este último. Así también, se especificaron las obligaciones de los Estados ante situaciones como la expropiación o los desalojos forzosos.

Una vez contando con estas definiciones, se formularon preguntas clave para orientar a quien aplique el modelo en el mapeo del nivel de cumpli-

miento de los estándares. Así, tomando el mismo ejemplo, se sugirió establecer si en el caso estudiado se constataba el uso de figuras jurídicas —como la expropiación, la servidumbre o los desalojos forzosos— para restringir esos derechos; si las comunidades se vieron obligadas a desplazarse forzosamente de sus territorios en masa o de a pocos, de forma abrupta o lentamente; si se había llevado a cabo una política de reasentamientos, y si esta era adecuada, entre otras.

A renglón seguido, se construyó una escala que permitiera ubicar el caso estudiado en alguna de estas cuatro categorías: un escenario propicio para las comunidades, uno sustentable, uno de riesgo o uno de desastre.

Figura 2

Escala del riesgo experimentado por comunidades

Escenario propicio	Escenario sustentable	Escenario de riesgo	Escenario de desastre
--------------------	-----------------------	---------------------	-----------------------

Fuente: Murcia (2021).¹⁷

El acento en un escenario propicio es que el Estado demuestre que es capaz de revertir su decisión de intervenir un territorio y afectar a las comunidades que en él habitan, ya sea aplicando el principio de precaución o reconociendo que no cuenta con licencia social —con las implicaciones que esto tiene—. Se trata de la idea de que, al menos en teoría, es posible adoptar un enfoque de la programación del desarrollo basado en los derechos, que

pretende corregir las prácticas discriminatorias y la distribución injusta del poder, que entorpecen el desarrollo humano sostenible. Si se aplica de forma correcta, el enfoque de la programación del desarrollo basado en los derechos humanos establece los mecanismos y condiciones para que los titulares de derechos que se vean afectados por los proyectos de desarrollo puedan reivindicar sus derechos de forma eficaz y en condiciones de seguridad. Además, asegura que los garantes de los derechos, en particular el Estado, cumplan sus obligaciones internacionales y rindan cuentas.¹⁸

Puede decirse que un escenario sustentable se da cuando el Estado aplica de buena fe los estándares del DIDH y, en caso de proceder a la restricción de derechos colectivos y de la naturaleza, adopta salvaguardas oportunas, participativas, restaurativas y justas. En cambio, el escenario empieza a perfilar un riesgo cuando las comunidades padecen violaciones de derechos humanos y el medio ambiente se ve afectado. Aquí el acento se pone en el hecho de que el Estado falla por el retardo en la adopción de medidas de protección, porque exhibe discriminación en sus acciones u omisiones y apela a diversas formas de violencia e impunidad.

La última categoría, el escenario de desastre, involucra un estado de cosas en el que las comunidades pierden la capacidad de exigir sus derechos, por ejemplo, en casos de profundas rupturas del tejido social o ante traumas colectivos que emergen de la violencia ejercida contra ellas. También ocurre con una naturaleza devastada ante posibilidades limitadas de recomponerse; es decir, apela a la noción de *resiliencia*: “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad que están expuestos a riesgos para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de los efectos de un peligro de una manera oportuna y eficiente”¹⁹ o, mejor, a la privación de ella.

En la siguiente tabla²⁰ se observa lo que se espera encontrar, aproximadamente, en cada categoría:

Tabla 1

Descripción de los elementos conforme a la escala de riesgo en comunidades

	Escenario propicio	Escenario sostenible	Escenario de riesgo ²¹	Escenario de desastre	
Decisión administrativa y sus efectos discriminatorios	La iniciativa de una OPA potencialmente riesgosa para una comunidad no fue desarrollada por decisión propia de la Administración.	Se anuncia la iniciativa de una OPA potencialmente riesgosa para una comunidad.	Se impone una OPA en un territorio racializado.	Se impone una OPA en un territorio racializado mediando diversas formas de represión.	Existe una zona o territorio de sacrificio.
Deber de precaución y de prevención	Las autoridades, quienes desistieron de adelantar la OPA, adoptan precauciones.	Las autoridades reconocen los impactos previsibles y realizan un EIA conforme al DIDH.	Los EIA se realizan al margen de la participación de las comunidades, pero identifican los riesgos y la mitigación de los mismos.	Los EIA carecen de independencia y no incluyen variables sociales, culturales o espirituales, o contienen defectos técnicos relevantes para medir el riesgo o proponer formas de mitigación apropiadas.	No se realizan EIA previo a la aprobación de una OPA.

17 Diana Murcia, “Situación de comunidades y defensores en riesgo bajo contextos de criminalización, violencia e imposición de proyectos en Ecuador: Diagnóstico inicial”, *Verdad para la Vida*, septiembre de 2021, 4, <https://bit.ly/3Xu8yBo>.

18 ONU Asamblea General, *Situación de los defensores de derechos humanos*, 5 de agosto de 2013, párrs. 33-4, A/68/262, <https://bit.ly/3BvYwGu>.

19 ONU Asamblea General, *Protección y asistencia a los desplazados internos*, 9 de agosto de 2011, párr. 27, A/66/285, <https://bit.ly/3tLcXSu>.

20 Cada elemento se analiza de forma independiente. En ese sentido, deberían ser varias tablas, pero para efectos de resumir la cuestión se presentan en una sola matriz.

21 Que se dividió en un riesgo medio y alto, con el fin de ampliar el margen de análisis.

	Escenario propicio	Escenario sostenible	Escenario de riesgo	Escenario de desastre	
Derechos humanos ambientales procedimentales	La OPA goza de publicidad suficiente desde su misma concepción y la participación de la comunidad influye notablemente en la decisión final.	Los responsables de la OPA entregan sin mediación judicial la información solicitada y abren espacios de participación para que las comunidades expresen sus observaciones y preocupaciones.	En la imposición de la OPA se observan déficits en el principio de transparencia activa y carencias en los espacios de participación, generalmente intermediados por decisión administrativa o judicial.	Se impone una OPA sin acceso a información oportuna y de calidad y sin canales de participación aceptables conforme al DIDH. Se apela al uso de la fuerza para contener manifestaciones y no se tutelan judicialmente los derechos de forma oportuna.	Se impone una OPA ocultando información, negando espacios formales de participación y reprimiendo formas de participación a través de la fuerza y/o el derecho penal. Es evidente el desequilibrio de la administración de justicia para responder a las demandas comunitarias.
Exposición a diversas formas de violencia	La OPA se desarrolla en un ambiente de seguridad adecuado para las comunidades, las personas defensoras y quienes ejercen liderazgos comunitarios.	La OPA se desarrolla tomando en consideración la seguridad ciudadana con un respeto significativo por el DIDH. Las diferentes expresiones emergentes de violencia son atendidas diligentemente por las autoridades.	La instauración de la OPA se produce en un contexto de enrarecimiento del ambiente social, económico y político generalizado.	La instauración de la OPA se acompaña de expresiones de violencia institucional y de violencia ejercida por particulares en contra de miembros de las comunidades, sin que haya una respuesta institucional diligente ni adecuada.	La OPA ha estado precedida o acompañada de actos extremos de violencia, como asesinatos, desapariciones, amenazas y desplazamientos que experimentan total impunidad.
Formas de propiedad y tenencia	Las OPA no implican la desposesión ni pérdida del control de la propiedad comunitaria u otras formas de tenencia, ni generan condiciones de inseguridad ambiental.	Las restricciones sobre la propiedad, posesión o tenencia son compatibles con la vida comunitaria y su gobernabilidad, y son compensadas conforme al DIDH.	Proliferan figuras de restricción de la propiedad: expropiaciones, concesiones, servidumbres y/o la desmejora en las condiciones ambientales de la vivienda.	Se procede a desalojos forzados de los territorios, o se priva a las comunidades de las condiciones para gozar del uso y disfrute de su propiedad o hábitat.	Las personas son desalojadas violentamente o deben desplazarse forzosamente del territorio habitado en el que se instala la OPA, con lo que pierden su relación biocultural con el territorio.
Derechos humanos ambientales sustantivos	La OPA no genera desechos o vertimientos tóxicos, y si lo hace utiliza tecnologías eficaces de tratamiento y rehabilitación.	Los impactos ambientales y psicosociales de la OPA son atendidos eficazmente por las autoridades y compensados y restaurados de forma diligente.	La desmejora ambiental ocasionada por la OPA impacta en el bienestar psicosocial de la población.	Se constata degradación ambiental significativa y/o la población denuncia impactos severos en su salud física y mental, alimentación y otros derechos sustantivos.	La contaminación ha destruido ecosistemas y ha afectado el agua, la alimentación y/o la salud de las personas, con lo que hace inviable una vida digna y saludable.
Criminalización e impactos psicosociales	En la historia de proyección, construcción y operatividad de las OPA no se constata la instrumentalización del derecho penal en contra de miembros de las comunidades o aliados.	Desde las etapas iniciales de investigación se determina cesar los procedimientos por considerarlos una represalia contra actividades legítimas.	Existen investigaciones penales vigentes en contra de las personas defensoras y líderes comunitarios por detenciones arbitrarias o como represalia a sus resistencias, y se imponen medidas administrativas en contra de las organizaciones.	Las personas han sido procesadas judicialmente, los funcionarios judiciales no investigan el móvil de la represalia, y pueden registrarse violaciones al debido proceso, incluyendo la privación transitoria de la libertad.	Las personas han sido condenadas a penas privativas de la libertad y con ello se ha causado zozobra o desmovilizado a la comunidad u organización.
Impunidad de las agresiones	Las agresiones contra las comunidades y personas defensoras son investigadas, sancionadas, juzgadas y reparadas conforme al DIDH, y los impactos ambientales son mitigados.	En las fiscalías y tribunales se estudian las denuncias presentadas por las comunidades en un plazo razonable y con garantías del debido proceso.	Las autoridades anuncian investigaciones o planes de restauración ambiental que no se desarrollan eficientemente.	Las investigaciones iniciadas por contaminación, accidentes industriales o desastres de origen antrópico no concluyen de forma efectiva o se estancan.	No se investigan el incumplimiento de normas ambientales, la falta de planes de mitigación, los accidentes industriales o los desastres de origen antrópico. No se repara a las comunidades ni se restaura la naturaleza.

Fuente: Murcia (2021).²²

22 Diana Murcia, "Situación de comunidades y defensores en riesgo", 4-6.

La iniciativa también incluyó el desarrollo de un marco específico para organizaciones sociales. En primer lugar, porque también promueven derechos humanos ambientales y de la naturaleza, y porque acompañan procesos comunitarios locales y los ataques que sufren también impactan en ellas, en su capacidad de defensa.

En este caso se eligieron otras categorías existentes en el DIDH, unas generales para todas las organizaciones nacionales: la naturaleza del marco jurídico institucional y administrativo existente, la calidad de las actuaciones de la institución nacional de derechos humanos, la existencia de políticas y mecanismos eficaces de protección, y una comunidad de defensores sólida, dinámica y diversa. Así, también se definieron categorías que varían según la particularidad de las organizaciones y la relación existente con las autoridades: la atención especial a riesgos y desafíos que enfrentan las defensoras, el estado de la lucha contra la impunidad y acceso a la justicia, el respeto y apoyo de los actores no estatales por su labor, y el acceso sin trabas a organismos intergubernamentales de derechos humanos.

Igual que en el caso de las comunidades, cada elemento fue especificado conforme al DIDH. Por ejemplo, en relación a la existencia del marco jurídico institucional y administrativo propicio, se incluyeron estándares relativos a la existencia de un régimen de supervisión adecuado que repela controles arbitrarios, a la regulación de las empresas para el cumplimiento de su deber de debida diligencia y a la capacitación de funcionarios públicos sobre la legitimidad del rol de las personas defensoras y su actuación en consecuencia.

Para guiar a quien aplique el modelo, se formularon preguntas orientadoras que, en el tema aludido, incluyen indagar si el uso del derecho de

las sociedades opera en la práctica como un medio para obstaculizar o neutralizar la labor de las organizaciones en términos de su registro, renovación de registro o capacidad de acceder a financiación; si se constata la falta de transparencia en las políticas de desarrollo o situaciones de corrupción que exponen a quienes los denuncian a ataques; y si los funcionarios públicos respetan la labor de las organizaciones o si, por el contrario, llegan a realizar manifestaciones odiosas o incluso a hostigarlas.

Para medir el nivel de cumplimiento de los estándares, se construyó una escala con las categorías *escenario propicio*, en caso de que las organizaciones gocen de legitimidad social y política y de garantías para desarrollar su trabajo; *escenario aceptable*, si algunos de los elementos mencionados no estén lo suficientemente desarrollados o requieran de mejoramiento; *escenario riesgoso*, si se constatan tensiones manifiestas con las autoridades y otros actores, así como obstáculos serios para el desarrollo de su labor; y, finalmente, un *escenario no propicio*, caso en el cual se han recibido ataques abiertamente arbitrarios, discursos deslegitimadores, privación de personalidad jurídica o amenaza de esta medida, ataques físicos en contra de sus miembros y/o represalias por su quehacer, entre otros.

Figura 3

Escala del riesgo experimentado por organizaciones

Escenario propicio	Escenario aceptable	Escenario riesgoso	Escenario no propicio
--------------------	---------------------	--------------------	-----------------------

Fuente: Murcia (2021).²³

En la siguiente tabla se observa lo que se espera encontrar, aproximadamente, en cada categoría:

Tabla 2

Descripción de los elementos conforme a la escala de riesgo en organizaciones

	Escenario propicio	Escenario aceptable	Escenario riesgoso	Escenario no propicio
Marco jurídico institucional y administrativo	El marco normativo e institucional es propicio para que las personas defensoras de derechos humanos ambientales y de la naturaleza realicen su quehacer.	El marco normativo e institucional evidencia que el enfoque de la programación del desarrollo está basado en los derechos humanos.	El marco normativo e institucional se orienta a la programación de un desarrollo que omite proteger significativamente a las personas defensoras y sus organizaciones. Se observan prácticas que obstaculizan su labor.	Se evidencia el uso del derecho y de políticas y prácticas administrativas como un medio para neutralizar el quehacer de las organizaciones, así como diversas formas de hostigamiento e impunidad.

²³ Ibid., 8.

	Escenario propicio	Escenario aceptable	Escenario riesgoso	Escenario no propicio
Institución nacional de derechos humanos	La organización nacional de derechos humanos satisface plenamente los Principios de París.	Aunque se requiera ajustar algunos elementos, en general la organización nacional de derechos humanos se orienta por los Principios de París y es continuo y constatable su apoyo a las organizaciones.	La organización nacional de derechos humanos omite cumplir con sus obligaciones conforme a los Principios de París y repele la participación de las organizaciones defensoras de derechos humanos ambientales.	La organización nacional de derechos humanos carece de independencia o de eficacia en su quehacer de promoción de derechos de las personas defensoras de derechos humanos.
Políticas y mecanismos de protección	Existen políticas adecuadas de protección de las personas defensoras de derechos humanos ambientales y la naturaleza.	Ante la falta de políticas adecuadas de protección, existen mecanismos de protección propicios para los defensores que toman en cuenta enfoques diferenciales.	No existen políticas ni mecanismos de protección para las personas defensoras de derechos humanos ambientales y de la naturaleza, y se percibe un ambiente de estigmatización.	No solo no existen políticas o mecanismos específicos para la protección de las personas defensoras, sino que activamente autoridades públicas participan de la creación de un entorno inseguro para ellas.
Comunidad de defensores	Las organizaciones de personas defensoras de derechos humanos ambientales y de la naturaleza mantienen un diálogo fluido y coordinado con autoridades nacionales, organismos intergubernamentales y entre sí.	Las organizaciones mantienen diálogos fluidos entre sí, con organismos intergubernamentales y con la organización nacional de derechos humanos, pero no con otras autoridades.	Las organizaciones tienen dificultades significativas para mantener diálogos fluidos entre sí, con organismos intergubernamentales, con la organización nacional y con otras autoridades nacionales o locales.	La comunidad de defensores de derechos humanos ambientales tiene dificultades para coordinar su actuación y mantener un diálogo con organismos intergubernamentales, autoridades nacionales o locales, incluyendo la organización nacional de derechos humanos.
Lucha contra la impunidad	Los ataques son investigados oportunamente, los autores materiales e intelectuales son juzgados y sancionados, y las personas defensoras son reparadas integralmente en sus derechos.	Las investigaciones de los ataques se realizan con la debida diligencia.	Las autoridades no asumen la labor de investigación como una tarea propia, no actúan en plazos razonables y se niegan a vincular los ataques con el quehacer de las personas defensoras.	Existe impunidad de los ataques que sufren las personas defensoras debido a la inacción de la administración de justicia. Esto lleva a que los ataques se repitan y consolida un escenario de riesgo para la defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza.
Atención especial a las mujeres defensoras	Las defensoras gozan de un espacio propicio para realizar sus labores, no son víctimas de agresiones basadas en el género y su voz es escuchada por las autoridades, que adoptan medidas de prevención.	Los ataques experimentados por las defensoras son investigados, juzgados y sancionados, lo que evita nuevos ataques en su contra.	Las defensoras experimentan agresiones diferenciadas por su quehacer, y las investigaciones son del todo ineficaces o violan el plazo razonable para su resolución.	Las defensoras son agredidas en virtud del género como una forma de escarmiento por su participación en cuestiones de interés comunitario, local o nacional, y las autoridades evitan tomar medidas efectivas para evitar esta agresión, sancionarla o proteger a las víctimas.
Actores no estatales	Los agentes no estatales reconocen la legitimidad de las organizaciones y se abstienen de obstaculizar su labor.	Se ha reconocido la importancia de poner en marcha el marco de empresas y derechos humanos.	Los actores no estatales exhiben animadversión contra las personas defensoras, desconocen la legitimidad de su trabajo y ejercen la fuerza física o jurídica en su contra.	Las autoridades (incluyendo operadores judiciales) omiten fiscalizar, controlar o sancionar las actividades de actores no estatales susceptibles de afectar a las personas defensoras y sus organizaciones. La impunidad permite que se repitan las agresiones.

	Escenario propicio	Escenario aceptable	Escenario riesgoso	Escenario no propicio
Acceso a organismos intergubernamentales	Las organizaciones acceden a organismos internacionales fluidamente y no son objeto de represalias por ello.	Autoridades o agentes no estatales, conforme a sus obligaciones internacionales, rinden cuentas en relación con las denuncias realizadas en su contra por las organizaciones.	Autoridades y actores no estatales rechazan las denuncias realizadas por las organizaciones ante organismos intergubernamentales, y se niegan a acatar observaciones y recomendaciones.	Autoridades y actores no estatales ejercen represalias contra las personas defensoras y sus organizaciones por las denuncias internacionales realizadas.

Fuente: Murcia (2021).²⁴

gía ágil y sistemática de reconocimiento [de] su estado de cosas.²⁵

Conclusiones

Con este modelo se pretende, en primer lugar, que las comunidades y organizaciones incorporen en sus análisis, de la forma más exhaustiva posible, elementos que deberían ser considerados en el proceso de documentación de las situaciones que afrontan, para dimensionar y prever impactos y adelantar procesos de exigibilidad de sus derechos más efectivos, valiéndose del lenguaje en el que las autoridades nacionales deben rendir cuentas y que es el que determina la capacidad de influencia de los organismos internacionales de derechos humanos que los supervisan; esto es, el lenguaje del DIDH. En suma, se trata de incidir en su *capacidad* de análisis y de reacción para la transformación de sus condiciones, pues, insertas en conflictos y graves violaciones de derechos humanos, algunas comunidades y organizaciones pierden la perspectiva y entran en dinámicas de carácter más reactivo que estratégico, y muchas veces son otros actores externos a ellas los que proveen el análisis.

Cabe mencionar que la medición del riesgo de violaciones de derechos, bajo este modelo, es como una fotografía que refleja las condiciones del momento, y que por lo tanto es efímera, variable. Los elementos en la ecuación interactúan permanentemente y en tanto uno cambie, así también lo hará el resultado. Pero ese resultado no tiene la pretensión de ser exacto. No se trata simplemente de contar y sumar violaciones de derechos humanos, sino de ponderar las condiciones que juegan en favor y en contra:

[L]o que se plasma es una mirada a grandes rasgos que no tiene la pretensión de ser un ejercicio exacto ni una experiencia técnica de medición cuantitativa, pues esto ofrecería muchas dificultades a las propias comunidades y organizaciones para usar el modelo como una metodolo-

Por otra parte, este ejercicio coadyuva en la consolidación de una pedagogía de derechos y obligaciones concomitantes de los Estados, dirigida a funcionarios públicos de todo orden que aún no han constitucionalizado su quehacer materialmente. Así, se intenta agilizar la adopción de la práctica del control de convencionalidad en sus actuaciones, sobre todo tratándose de operadores judiciales. Y, fundamentalmente, se busca que las comunidades y organizaciones que no acostumbran a verse con este filtro, que no identifican claramente sus derechos y las obligaciones correspondientes de las autoridades, o que repelen el lenguaje de los derechos debido a la historia de impunidad jurídica e injusticia social experimentada, mejoren las estrategias para actuar sobre las vulnerabilidades en que están insertas y se creen o fortalezcan las capacidades para la contención y transformación de la violencia que opera sobre ellas.

Referencias

- CIDH. *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*. 29 de diciembre de 2017. OEA/Ser.L/V/II. <https://bit.ly/3AxRe4B>.
- . *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. 7 de marzo de 2006. OEA/Ser.L/V/II.124. <https://bit.ly/30mZ46s>.
- . *Medida cautelar n.º 284-18: Familias indígenas tsotsiles de doce comunidades identificadas de Aldama, Chiapas respecto de México*. 23 de abril de 2021. Resolución 35/2021. <https://bit.ly/3Atnd5Y>.
- . *Medida cautelar n.º 776-20: Integrantes de la Comunidad Nativa de Santa Clara de Uchunya y otro respecto de Perú*. 28 de octubre de 2020. Resolución 81/2019. <https://bit.ly/3tKZx9m>.
- . *Medidas cautelares n.º 517-22: Miembros de la comunidad Guapoy's del pueblo indígena Guarani Kaiowá respecto de Brasil*. 2 de octubre de 2022. Resolución 50/2022. <https://bit.ly/3OjutXu>.

²⁴ *Ibid.*, 8-10.

²⁵ *Ibid.*, 7.

- . *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. 31 de diciembre de 2011. OEA/Ser.L/V/II. <https://bit.ly/3tKRhGo>.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. “¿Qué es un desastre?”. *IFRC*. Accedido 21 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3VgjlwQ>.
- González, Ximena, y Viviana Tacha. “Resituando al defensor ambiental: Del referente individual al proceso político”. *Tejiendo Saberes-PDTG*. 7 de marzo de 2018. <https://bit.ly/3tiWj69>.
- Hines, Ali. “Una década de resistencia”. *Global Witness*. 7 de octubre de 2022. <https://bit.ly/3TQXVWW>.
- Murcia, Diana. “Situación de comunidades y defensores en riesgo bajo contextos de criminalización, violencia e imposición de proyectos en Ecuador: Diagnóstico inicial”. *Verdad para la Vida*. Septiembre de 2021. <https://bit.ly/3Xu8yBo>.
- ONU Asamblea General. *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*. 9 de diciembre de 1998. Resolución 53/144. <https://bit.ly/3USnaL>.
- . *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. 3 de agosto de 2016. A/71/281. <https://bit.ly/3EGBDB1>.
- . *Situación de los defensores de derechos humanos*. 5 de agosto de 2013. A/68/262. <https://bit.ly/3BvYwGu>.
- Protection International. *Nuevo manual de protección para los defensores de derechos humanos*. Bruselas: Protection International, 2009.