



**Empresas y
Derechos Humanos
Perú**

Plan Nacional de Acción al Bicentenario

PLATAFORMA DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

CooperAcción, Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Perú Equidad, Derecho Ambiente y Recursos Naturales, Diakonia, Codehica, Instituto del Bien Común, Red Muqui, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Aprovech, Red de Globalización con Equidad, Earth rights International

**OBSERVACIONES AL DOCUMENTO PRESENTADO POR
EL MINISTERIO DE JUSTICIA SOBRE LA METODOLOGÍA
DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN
NACIONAL DE ACCIÓN SOBRE EMPRESAS Y
DERECHOS HUMANOS**

**(Implementación del Lineamiento N° 5 del Plan Nacional
de Derechos Humanos 2018-2021)**

OBSERVACIONES AL DOCUMENTO PRESENTADO POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA SOBRE METODOLOGÍA DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS (Implementación del Lineamiento N° 5 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021)

1. ANTECEDENTES

El proceso de formulación del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos (PNDEDH) debe tomar en cuenta los procesos de elaboración de los PNAs a nivel internacional, y si bien estos planes no son ninguna novedad para América Latina¹ los procesos políticos alrededor de su aprobación hasta ahora no son para nada aleccionadores, más bien nos dan varias pistas del camino complejo que significa la aprobación de un PNA, más aún en países de alta conflictividad como es el caso peruano.²

El Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos (PNA) no debe incurrir en los mismos errores cometidos en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2018-2021: ausencia de diagnóstico y línea base adecuados, restricción al ámbito del Poder Ejecutivo, limitada participación ciudadana, exclusión de sectores vulnerables y tópicos críticos, ausencia de medidas dirigidas al cierre de brechas en el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, invisibilización de compromisos formales de actores involucrados y de los recursos disponibles comprometidos para asegurar la implementación de las medidas acordadas.

La metodología a emplearse para la formulación del PNA debe ser participativa, consensuada y descentralizada, lo que implica una participación amplia de los sectores estatales, empresariales y de la sociedad civil en las fases de inicio, evaluación y consulta, redacción, implementación y actualización del PNA.³

La pauta normativa del PNA debe considerar los estándares internacionales de los sistemas universal de derechos humanos, tales como los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, el Convenio N° 169 de la OIT y las recomendaciones formuladas al Perú por los órganos de vigilancia de los tratados, así como los estándares regionales como la jurisprudencia emitida por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la materia. Tener en cuenta esta pauta normativa ayudará a priorizar acciones que aseguren la protección de los derechos humanos de las personas afectadas por las actividades empresariales de los diversos actores económicos, tomando en cuenta los impactos diferenciales de los grupos de especial protección.

Sobre los cinco lineamientos estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Derechos Humanos a finales del 2018, si bien estamos de acuerdo creemos que el aprobarlos sin haber sido puestos a discusión con todos los actores deja un mal precedente para todo el proceso del PNA

¹ <https://www.uarm.edu.pe/FondoEditorial/etica-desarrollo/empresas-derechos-humanos-america-latina#.XKeFk5hKjIU>

² El último pico de conflictividad alrededor del proyecto minero Las Bambas inició en febrero de este año

³ Para esto se debe tomar en cuenta el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos "Proyecto de directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva de derechos a participar en la vida pública"

Metas 2019

Una de las principales preocupaciones que tenemos son las metas del proceso 2019. La idea de llegar a contar con un plan para fines de diciembre, refleja las presiones de otras instancias gubernamentales para que dé una vez tengamos esta política pública como otro requisito más para adherirnos a la OCDE. Necesitamos que los actores que participan del proceso estén sensibilizados y capacitados en la relación entre las violaciones de derechos humanos y las actividades empresariales, así como en la importancia de tener un Plan y la pertinencia para la defensa de los derechos de las comunidades de la aplicabilidad de los principios rectores esto es la única garantía de legitimidad del PNA

2. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN

➤ Documento sobre metodología

Si este documento describe la metodología de todo el proceso, por qué sólo hablamos de dos metas cuando en realidad la tercera meta sería el propio proceso de formulación del plan nacional de acción. Es fundamental que estas metas estén descritas con mayor precisión para no generar confusión y pueda ayudar a la participación de los actores en todas las fases del proceso.

Recomendamos que el PNA debe partir con la suscripción de un compromiso formal de todas las partes intervinientes; la definición de los espacios de articulación intersectorial y de los espacios de intercambio con actores no estatales que se piensa emplear; lo mismo que la difusión pública del plan de trabajo concertado para diseñar, aprobar y poner en vigor el PNA.

➤ Conformación del Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA

Para que el PNA constituya una herramienta estratégica, multisectorial e integral, destinada a asegurar la gestión de políticas públicas en materia de empresas y derechos humanos en el país, se requiere que éste comprometa a las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y demás organismos constitucionalmente autónomos, de modo que garantice que el Plan comprometa al Estado peruano en su conjunto y no solo a una parte de él. Corresponderá al Poder Ejecutivo prever oportunamente y garantizar la provisión de recursos que se requieren para sostener todo el proceso.⁴

➤ Estrategia de Mesa Multiactor

Para que la Mesa Multiactor pueda instituirse como un espacio legítimo para un debate participativo, incluyente, descentralizado y de consenso es necesario que haya mayor claridad en cómo va a funcionar.

Para que el espacio multiactor se establezca de manera descentralizada es importante la participación de organizaciones y poblaciones afectadas por actividades empresariales desde las diversas regiones del país, el criterio de participación de estas organizaciones puede darse a través de la priorización de casos emblemáticos. Esta participación no solo debe darse a través de talleres informativos o de sensibilización, sino que las mesas

⁴ Se deben incluir a los siguientes actores en las mesas multiactor: **Congreso, Poder Judicial, Ministerio Público, CEPLAN, Gobiernos Regionales, Defensoría del Pueblo, Plataforma de Sociedad Civil y Plataforma de Organizaciones Indígenas**

multiactor deben ser espacios descentralizados de discusión donde el objetivo central sea que estas organizaciones presenten activamente sus propuestas para la elaboración del PNA, por ello es importante que se diferencie el objetivo informativo y de sensibilización del objetivo de participación.

En esa búsqueda de “consensos” dentro de los espacios multiactor no puede pretenderse igualar la capacidad de decisión y vocería ocultando las asimetrías de poder realmente existentes entre las empresas, el estado y la sociedad civil. Más aún en ese afán de impulsar el diálogo no se puede ocultar debates centrales como el tema de reparaciones para los afectados por las empresas.

El documento debe proponer fechas de las sesiones de la mesa multiactor, así como la agenda y los documentos que se van a discutir en cada sesión, se deben establecer también formalidades necesarias para que las observaciones de las partes queden documentadas a través de actas.

➤ **Mesa Indígena**

Es necesaria la articulación entre el MINCU y el MINJUS para la implementación de la Mesa Indígena creada en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos para que sea un espacio utilizado por las organizaciones para debatir y aportar al proceso del PNA.

➤ **Plataforma virtual en el Portal del Observatorio de Derechos Humanos**

La participación de la ciudadanía a través de la plataforma virtual en el portal del Observatorio de Derechos Humanos no puede suplir las formalidades necesarias para la institucionalización de la mesa multiactor, la transparencia no solo puede ser reducida al ámbito virtual sino que en cada sesión presencial de la mesa multiactor se debe contar de manera oportuna con los documentos que se van a discutir y los plazos en los que estos van a ser aprobados deben ser informados de manera previa y deben ser plazos razonables.

➤ **Etapas del proceso**

Primera etapa: elaboración del diagnóstico y la línea de base (febrero – julio 2019)

Es importante dejar claro lo que se entiende como “Diagnóstico” y “Línea de Base” y si estos dos procesos van separados o se desarrollaran de manera paralela y articulada⁵. Sabemos también que en varios procesos desarrollados en otros países sobre el PNA se habla de las Evaluaciones Nacionales de Línea de Base (ENLB) entonces para que no exista confusión de lo que se va a realizar en esta etapa es mejor tenerlo bien definidos antes de empezar su ejecución.

⁵ Un diagnóstico es una sistematización de los patrones de vulneración de derechos humanos en el marco del desarrollo de actividades empresariales. Por otro lado, una línea de base es la evaluación sobre las brechas institucionales existentes en la implementación de los Principios Rectores, como los marcos normativos y políticas públicas existentes. De la redacción del documento no queda claro la diferencia entre ambos instrumentos, y con ello se corre el riesgo de no tener rigurosidad técnica en los resultados. Mientras que “Una ENLB sobre empresas y derechos humanos tiene el objetivo principal de evaluar el nivel actual de implementación de los Principios Rectores en un estado determinado. Reúne un análisis de las lagunas legales y políticas en la implementación del Principios Rectores con una visión general de los impactos adversos de las empresas sobre los derechos humanos, para identificar los asuntos más relevantes de derechos humanos en un contexto dado. De esta manera, sirve para informar la formulación y la priorización de acciones en un PAN”

En el caso del Diagnóstico Inicial se debe identificar las brechas estatales y empresariales de cumplimiento de sus obligaciones: en particular: a) las brechas relacionadas con la obligación estatal de proteger respecto de reales o potenciales situaciones de violación; b) las brechas relacionadas con la obligación estatal de proveer recursos y remedios a las víctimas; y c) las brechas relacionadas con el deber de las empresas de respetar los derechos humanos en sus operaciones a través de una evaluación de sus prácticas empresariales y los procesos de debida diligencia y otros mecanismos internos que permitan el acceso a la remediación. Todo lo anterior demanda que se cuente con un diagnóstico general; y con diagnósticos específicos sobre cada una de las poblaciones vulnerables priorizadas en el Plan.

También previamente a la delimitación de la Línea Base se debe identificar cuáles son las áreas prioritarias de intervención en las que el PNA se propone incidir para modificar positivamente la situación, así como las metas que se espera alcanzar con las intervenciones que se proyecten en el Plan.

Participación de universidades. - Por lo descrito en esta etapa se puede entender que la elaboración del diagnóstico y de la línea de base no se va a utilizar la metodología de los espacios multiactor para ir construyendo de manera participativa y consensuada las brechas y los temas que vamos a priorizar en el PNA. Por lo planteado en esta etapa son las universidades van a construir el diagnóstico y la línea de base y no será en un proceso participativo de los diversos actores lo cual pretendemos que es un error en el propio proceso metodológico del PNA

Debería estar explícito en la metodología del proceso la forma en cómo se van a recepcionar e incluir los aportes de las organizaciones indígenas (y de sociedad civil) en la elaboración del diagnóstico y línea base del PNA. Incluyendo los aportes recogidos en los espacios regionales de reunión.

Temas a ser considerados en el diagnóstico y la línea de base:

El primer insumo no puede ser sólo los temas del Informe del Grupo de Trabajo de la ONU de Derechos Humanos y Empresas Transnacionales:

1. TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

ACCESO A VÍAS DE RECURSO

2. Mecanismos judiciales estatales
3. Mecanismos de reclamación extrajudiciales (fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo, Punto Nacional de Contacto, Mecanismos de reclamación a nivel operacional)

DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ESPACIO CÍVICO

4. Defensores de los derechos humanos
5. Uso de las fuerzas de seguridad del estado en el contexto de las protestas sociales
6. Prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas

PUEBLOS INDÍGENAS

7. Derecho a la consulta previa
8. Base de datos de pueblos indígenas

DERECHOS LABORALES

9. Libertad de asociación y negociación colectiva
10. Informalidad laboral
11. Trabajo infantil

12. Personas con discapacidad
13. Discriminación por motivo de género
14. Inmigrantes

PROYECTOS DE DESARROLLO A GRAN ESCALA

15. Conflictividad social
16. Evaluaciones de impacto ambiental, social y en materia de derechos humanos.
17. Sector de Minería
18. Sector de petróleo y gas
19. Agricultura a gran escala
20. Salud ambiental y humana en contexto extractivo.
21. Afectación de los derechos ambientales: ecosistemas y acuíferos.

Pero otros insumos fundamentales son las recomendaciones formuladas al Perú por los órganos de vigilancia de los tratados, así como las denuncias y casos que se encuentran en el sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Segunda etapa: formulación del Plan Nacional de Acción (julio-noviembre 2019)

Asumimos que teniendo un diagnóstico adecuado y una priorización participativa de las principales brechas que debemos ir superando, el contenido del PNA debería abordar una mirada de país que recoja los elementos centrales del diagnóstico así como un primer abordaje con objetivos e indicadores para poder cubrir los tres pilares de los principios rectores para el caso peruano: el Estado protege los derechos humanos, las empresas cumplen su responsabilidad de respetar los derechos humanos y existen remedios oportunos y efectivos para quienes sean afectados en sus derechos por las actividades empresariales.

Para supervisar el avance de cumplimiento de las medidas que contenga el PNA, deberá considerarse necesariamente el empleo de tres tipos indicadores: indicadores estructurales, de proceso y de resultado.

Los indicadores de resultado, en particular, deben formularse tomando como punto de partida la Línea Base elaborada, de modo que posibilite conocer – más allá del número de acciones realizadas o del número o porcentaje de personas y/o empresas alcanzadas - si el resultado previsto ha tenido un impacto significativo o no en el universo total de personas afectadas por la violación de sus derechos humanos por parte de las empresas.

En esta etapa está más claro el funcionamiento de las mesas multiactor las cuales discutirán los temas priorizados a partir del diagnóstico y la línea de base aprobados en la etapa anterior. Por la propia naturaleza del proceso no es posible determinar en este momento ni el número de mesas multiactor ni los temas que se discutirán en ellas, pues estos serán determinados a partir del diagnóstico y la línea de base.

3. CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN PERMANENTE Y DESCENTRALIZADA DURANTE TODO EL PROCESO

Se deben implementar dinámicas de sensibilización y de capacitación previas dirigidas a las autoridades, organizaciones de la sociedad civil y de base acerca de la relación entre las violaciones de derechos humanos y las prácticas empresariales, así como acerca de necesidad de contar con un Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos. Ello en razón de que el proceso de consulta no será legítimo si las comunidades no

cuentan con un conocimiento previo, oportuno y adecuado sobre lo que se les va a consultar, así como sobre cómo se expresan las dinámicas empresariales que pueden impactar en los derechos de las personas y las comunidades.

*** GÉNERO**

El PNA debe tener lineamientos claros en materia de género a fin de mejorar la situación de las mujeres tanto a nivel organizacional de las empresas, como en las áreas de influencias de estas. En ese sentido es imprescindible que, tanto en el diagnóstico y la línea de base, como la formulación del plan en sí, deben contemplar cuestiones de género, vulnerabilidad y/o marginación, violencia de género y se plantee un enfoque diferenciado de género e intercultural para garantizar la igualdad de género y lucha contra la discriminación.

*** PROCESO DE CONSULTA**

Teniendo en cuenta que el proceso participativo debe asegurarse durante todas las fases de elaboración del PNA, proponemos que la consulta ciudadana se lleve a cabo en dos fases:

1) Fase de elaboración del diagnóstico y la línea base (con su respectiva especificidad en la consulta a pueblos indígenas⁶)

2) Fase de validación final del PNA. La consulta ciudadana debe considerar una metodología transversal sensible al enfoque diferenciado de las afectaciones, lo mismo que a la generación de espacios de consulta que garanticen la participación las OSC y OSB durante todo el proceso del PNA⁷.

*** PRESUPUESTO**

En ninguna parte del documento se hace mención al presupuesto de este PAN. Es fundamental saber quiénes financian los diversos procesos dado que si todos somos parte se podría pensar no sólo en un proceso participativo sino con mucha transparencia de tal manera que no exista presiones a ninguno de los actores. Igualmente debe considerarse recursos adecuados para garantizar una efectiva participación de la sociedad civil.

4. ACTORES QUE PARTICIPAN EN LA MESA MULTIACTOR

4.1. Organizaciones de la sociedad civil

CooperAcción

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Perú Equidad

DAR

Diakonia

Codehica

Instituto del Bien Común

Red Muqui

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

⁶ Es necesario que el MINJUS identifique las medidas legislativas o administrativas relacionadas al PNA que serán objeto de la consulta previa, libre e informada de las comunidades indígenas

⁷ En el caso de los Pueblos Indígenas se tiene que tener en cuenta el proceso de consulta previa libre e informada de acuerdo al convenio 169

Aprodeh
Red de Globalización con Equidad
Earth rights International

5.PROPUESTA DE CRONOGRAMA

El tiempo es muy corto para todos los procesos que se plantean. Deberíamos dejar dicho que este es un cronograma tentativo pero que puede variar y extenderse con el objetivo de tener un plan con legitimidad y con los necesarios consensos que requiere esta política pública.

Asimismo, incluir la elaboración y la implementación de la metodología de participación indígena dentro del Cronograma de elaboración del PNA

