



Asamblea General

Distr. general
9 de mayo de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

38º período de sesiones

18 de junio a 6 de julio de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de la misión que realizó al Perú del 10 al 19 de julio de 2017.



Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Contexto general	3
III. Marco legislativo y de políticas.....	4
IV. Concienciación de las empresas sobre los derechos humanos	5
V. Cuestiones relativas a los proyectos de desarrollo a gran escala	6
A. Observaciones generales.....	6
B. Casos relativos a sectores específicos	8
VI. Cuestiones específicas.....	12
A. Derechos laborales.....	12
B. Pueblos indígenas	14
C. Defensores de los derechos humanos y espacio cívico	16
VII. Acceso a vías de recurso	18
A. Mecanismos judiciales estatales	18
B. Mecanismos de reclamación extrajudiciales.....	18
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	19

* Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

I. Introducción

1. De conformidad con las resoluciones 17/4, 26/22 y 35/7 del Consejo de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, representado por dos de sus miembros, Michael Addo y Dante Pesce, visitó el Perú del 10 al 19 de julio de 2017, por invitación del Gobierno. El propósito de la visita era evaluar los esfuerzos que se han realizado y se siguen realizando para prevenir y subsanar las consecuencias negativas de las actividades empresariales en los derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”.

2. En el curso de su visita, los expertos se reunieron con diversas comunidades y representantes de los pueblos indígenas en Lima y las regiones de Cajamarca, Loreto, Apurímac y Cuzco. Se reunieron con funcionarios gubernamentales de la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros (incluidas la Oficina del Viceministro de Gobernanza Territorial, la Oficina de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, la Oficina de la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad, y la Oficina de la Subsecretaría de Prevención); los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, Justicia y Derechos Humanos, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Desarrollo e Inclusión Social, Cultura (incluyendo sus Direcciones Generales de Ciudadanía Intercultural y de Derechos de los Pueblos Indígenas), Medio Ambiente, Energía y Minas, Trabajo y Promoción del Empleo, y Economía y Finanzas. Se reunieron además con representantes de los gobiernos regionales de Loreto, Cajamarca, Cuzco y Apurímac, miembros del Congreso (de las Comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-Peruanos, de Ambiente y Ecología y de Energía y Minas) y con representantes de la Corte Suprema y la Defensoría del Pueblo.

3. Asimismo, los expertos se reunieron con representantes de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, instituciones académicas, el sistema de las Naciones Unidas, el cuerpo diplomático, el Grupo de Trabajo sobre los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, asociaciones empresariales, como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, que coordina la Red Peruana del Pacto Mundial de las Naciones Unidas del Perú, y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. El Grupo de Trabajo se reunió también con representantes de la Bolsa de Valores del Perú y de empresas, tanto estatales como privadas, entre ellas el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, Perupetro S.A., Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) y las empresas que explotan las minas de Yanacocha y Las Bambas.

4. El Grupo de Trabajo agradece al Gobierno que haya apoyado y facilitado la visita, y que se haya mostrado dispuesto a participar en un debate sobre las iniciativas en curso y los retos que plantea la armonización de las políticas y las prácticas existentes con los Principios Rectores. Asimismo, da las gracias a las organizaciones, comunidades y representantes de las empresas con los que se reunió por su apoyo, así como por su receptividad y buena disposición para el diálogo con el Grupo de Trabajo.

II. Contexto general

5. El Perú ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina durante los últimos diez años. El crecimiento económico ha propiciado un incremento del empleo y los ingresos y también —a pesar de las importantes disparidades existentes entre las regiones y entre las zonas rurales y urbanas— una reducción del índice de pobreza económica, que pasó del 42,4% en 2006 al 20,7% en 2016. Según las estadísticas oficiales correspondientes a 2016, la incidencia de la pobreza en las zonas rurales (43,8%) era tres veces superior a la de las zonas urbanas (13,9%), mientras que la incidencia de la pobreza extrema, que se considera prácticamente erradicada en las regiones y departamentos más ricos, como Arequipa, Ica y Lima, se estimaba entre el 16,6% y el 23,3% en Cajamarca¹.

¹ Véase https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/pobreza2016.pdf.

Por lo tanto, es evidente que aún queda mucho por hacer para alcanzar los objetivos de un desarrollo inclusivo y sostenible.

6. En el último decenio, los sucesivos gobiernos han promovido la inversión extranjera directa como uno de sus principales objetivos de política, y el número de concesiones otorgadas para operaciones de minería y perforación se ha disparado. El sector de la minería acapara la mayor parte de la inversión extranjera directa, cifrada en torno a un 24%².

7. En el curso de su visita, el Grupo de Trabajo fue informado por los agentes de la sociedad civil y las comunidades locales de los presuntos efectos negativos de las actividades empresariales en los derechos humanos, entre otros los relacionados con el impacto ambiental y social de los proyectos a gran escala, las violaciones de los derechos laborales exacerbadas por la enorme expansión del trabajo informal y el gran número de conflictos sociales provocados por las actividades empresariales.

8. El Grupo de Trabajo tomó nota de que los funcionarios gubernamentales y los directivos de empresas eran cada vez más conscientes de que la promoción de las inversiones debía enmarcarse en un entorno de respeto de los derechos humanos y de fomento del desarrollo sostenible. También tomó nota de las medidas adoptadas para mitigar los efectos negativos de las actividades empresariales y mejorar los procesos de consulta y de diálogo emprendidos por el Gobierno, las empresas y las comunidades locales con la intención de abordar el problema de los conflictos sociales.

9. Si el Perú quiere hacer realidad su aspiración de convertirse en miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) deberá impulsar la adopción de nuevas políticas y marcos regulatorios, especialmente en esferas como la inversión, el medio ambiente, las relaciones laborales y la contratación pública, y cumplir lo establecido en las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, en particular el capítulo sobre los derechos humanos, que está en consonancia con los Principios Rectores. Así pues, también es importante hacer efectiva la aplicación de los Principios Rectores para que la aspiración del país de adherirse a la OCDE se haga realidad.

III. Marco legislativo y de políticas

10. El Perú es una república democrática y representativa dividida en 25 regiones. El poder ejecutivo está encabezado por el Presidente, que preside el Consejo de Ministros. El poder legislativo reside en el Congreso de la República, que es unicameral y consta de 130 miembros.

11. La Constitución del Perú consagra una lista exhaustiva de derechos humanos que deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Perú.

12. El Perú es parte en los nueve tratados internacionales fundamentales de derechos humanos y ha ratificado o se ha adherido a siete de los nueve protocolos facultativos³. En 2007 firmó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El país presenta informes periódicos a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y, en 2002, cursó una invitación permanente a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

13. El Perú ha ratificado los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se refieren a la libertad de asociación, el trabajo forzoso, la discriminación y el trabajo infantil. No ha ratificado ninguno de los cuatro

² Según las cifras oficiales, el 86% de la inversión extranjera directa se concentra en los sectores de la minería (24%), las finanzas (18%), las comunicaciones (18%), la industria (12%) y la energía (14%). Véase <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=1&prf=0&jer=6037&sec=17>.

³ El Perú no ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

convenios de gobernanza de la OIT, que versan sobre la política de empleo, la consulta tripartita y la inspección del trabajo. Ha ratificado el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT.

14. El Perú es parte en los principales instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano y reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

15. El Grupo de Trabajo expresa su reconocimiento por los esfuerzos que ha realizado el Estado en los últimos años para fortalecer su marco jurídico con el fin de promover y proteger los derechos humanos, en particular los derechos de las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las mujeres, combatir el trabajo infantil y tipificar como delito la práctica del trabajo forzoso.

IV. Concienciación de las empresas sobre los derechos humanos

16. El Grupo de Trabajo celebra la voluntad política del Gobierno de aplicar los Principios Rectores así como la inclusión de una sección relativa a las empresas y los derechos humanos en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, en el marco del cual el Perú se compromete a llevar a cabo un proceso participativo e incluyente para la elaboración, en 2019, de un plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos⁴. El Grupo de Trabajo ha alentado a todos los Estados a elaborar planes de acción de ese tipo, y espera que el presente informe sirva de base para el importante proceso que emprenderá el Perú a ese respecto⁵.

17. El Grupo de Trabajo observó que, en general, los vínculos entre las diferentes esferas normativas y la cuestión de las empresas y los derechos humanos no se entendían ni se examinaban suficientemente, lo que subrayaba la necesidad de que las políticas de los ministerios y departamentos gubernamentales fueran más coherentes, en particular las políticas de aquellos que se ocupan de temas relacionados con los derechos humanos y las de los que configuran las prácticas empresariales. El proceso de elaboración de un plan de acción nacional debería contribuir a aumentar la coherencia de las políticas y, en particular, asegurar la vinculación entre las iniciativas en el ámbito de las empresas y los derechos humanos, la competitividad y la inversión sostenible.

18. Los representantes de las empresas y las asociaciones empresariales señalaron al Grupo de Trabajo que la debida diligencia de las empresas en materia de derechos humanos se consideraba parte de las buenas prácticas empresariales habituales. Sin embargo, apenas se refirieron a la forma en que se habían identificado los riesgos reales para los derechos humanos y a los casos de violaciones de esos derechos, especialmente en el contexto del alto número de conflictos sociales relacionados con operaciones empresariales a gran escala. Las asociaciones empresariales indicaron que, a pesar de los esfuerzos realizados por sus miembros, las actividades empresariales en el amplio sector de la economía informal, que se asociaban con consecuencias negativas en los derechos humanos, planteaban problemas importantes.

19. Aun cuando parecía haber una creciente toma de conciencia acerca de la responsabilidad que incumbía a las empresas de respetar los derechos humanos, el Grupo de Trabajo consideró también que era preciso hacer mucho más para alentar e incentivar a las empresas a actuar con la diligencia debida en materia de derechos humanos. Conforme se dispone en los Principios Rectores, la debida diligencia en materia de derechos humanos debería ser un proceso continuo, ejercerse antes de la adopción de decisiones importantes o de la aplicación de cambios operacionales e incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas. Debería explicarse la forma en que se determina y se tiene en cuenta el impacto de las actividades empresariales en los derechos humanos; de lo contrario, los compromisos políticos no se traducirán en medidas eficaces.

⁴ Decreto Supremo núm. 002-2018-JUS (1 de febrero de 2018).

⁵ Véase http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf.

Las asociaciones empresariales pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción, entre sus miembros, de la debida diligencia en materia de derechos humanos.

20. El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), entidad encargada de regular y coordinar las actividades empresariales del Estado, informó al Grupo de Trabajo de que tenía la firme voluntad de aplicar los Principios Rectores. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción este compromiso que, sin embargo, aún debe traducirse en orientaciones e incentivos concretos para que las empresas estatales ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos. El Gobierno deberá velar por que las empresas estatales u otras empresas controladas por el Estado den ejemplo en la aplicación de los Principios Rectores, en consonancia con las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo⁶.

V. Cuestiones relativas a los proyectos de desarrollo a gran escala

A. Observaciones generales

21. Los informes sobre presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas incidían en una serie de temas recurrentes, entre ellos los abusos en el contexto de situaciones de conflicto social relacionados con proyectos a gran escala, las evaluaciones inadecuadas del impacto ambiental, social y en materia de derechos humanos y la vulneración de los derechos laborales asociada a la existencia de un amplio sector informal en el país.

Conflictos sociales

22. Según los datos recopilados por la Defensoría del Pueblo, entre 2014 y 2017 se registraron un promedio de 200 conflictos sociales al año, la mayoría de los cuales estaban relacionados con operaciones empresariales en el sector de la minería (el 45%), los hidrocarburos (10%), la energía (5%) y la agroindustria (2%). Durante dicho período, los conflictos sociales se saldaron con la muerte de 49 personas (43 civiles y 6 miembros de las fuerzas de seguridad) y unos 1.410 heridos (775 civiles y 635 miembros de las fuerzas de seguridad)⁷. Aunque las cifras de víctimas han disminuido desde 2016, el Grupo de Trabajo deplora el gran número de personas que han muerto o resultado heridas a consecuencia de conflictos sociales. En el período 2016-2017, 12 personas murieron y 287 resultaron heridas, y en 2014-2015, resultaron muertas 37 personas y heridas 1.123.

23. Según la información recibida por el Grupo de Trabajo, las principales causas subyacentes de los conflictos sociales vinculados a las operaciones empresariales a gran escala eran la preocupación por los efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente, la falta de transparencia y de acceso a la información y la limitada participación de las partes interesadas en los procesos de adopción de decisiones. Además, las empresas pusieron de relieve el problema de las operaciones que se realizaban en regiones en las que el Estado tenía poca presencia y en las que prevalecían la desigualdad y la pobreza, factor este que aumentaba las expectativas de la comunidad con respecto a los beneficios que podría reportarles un proyecto determinado. A veces, las comunidades locales y las empresas se veían obligadas a ocuparse de las reclamaciones de la población local por propia cuenta, sin el apoyo del Gobierno, y con frecuencia se celebraban negociaciones en sitios alejados de los lugares donde se habían producido realmente los conflictos.

24. El Grupo de Trabajo desea subrayar que, en todo proceso de adopción de decisiones, debe alentarse la participación sustantiva de todas las personas que puedan verse afectadas por el resultado del proceso. Para ello, las personas deben tener un acceso fácil y transparente a toda la información concerniente a las actividades de las empresas, el

⁶ Documento A/HRC/32/45.

⁷ Perú, Defensoría del Pueblo, informes defensoriales núms. 119 a 166 (enero de 2014 a diciembre de 2017) (informes mensuales sobre conflictos sociales).

impacto de esas actividades y el reparto de los beneficios. La realización de consultas, que es obligatoria para los proyectos que afectan a los pueblos indígenas, también sería muy pertinente en los casos que afecten a los pueblos y comunidades no indígenas, sobre todo con miras a determinar y mitigar las consecuencias negativas de los proyectos empresariales en los derechos humanos, de conformidad con los Principios Rectores y las Guía de la OCDE de Diligencia Debida para la Participación Significativa de las Partes Interesadas en el Sector Extractivo.

25. El Grupo de Trabajo tomó nota de que, por lo general, no se cumplían los acuerdos alcanzados por las comunidades afectadas con empresas y con el Estado⁸. Celebró que la Oficina del Viceministro de Gobernanza Territorial hubiera establecido una base de datos de los 2.638 compromisos contraídos por el Estado y otras partes desde 2010 en el marco de los foros de diálogo. Aún no se han adoptado medidas para dar cumplimiento a 1.565 de esos compromisos. Asimismo, el Grupo de Trabajo tomó nota de que la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta había iniciado oficialmente la tarea de seguimiento de la aplicación de los acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas concertados a través de procesos de consulta previa realizados de conformidad con la Ley núm. 29785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

26. Se informó al Grupo de Trabajo acerca de los conflictos sociales generados por las controversias sobre tierras y las denuncias de que las empresas habían adquirido tierras sin tener debidamente en cuenta los derechos territoriales de las comunidades indígenas y no indígenas.

27. El Grupo de Trabajo celebró que se estuviera adoptando un nuevo enfoque basado en el debate social y las consultas a fin de ofrecer más espacio para el diálogo, promover la participación de las partes interesadas y registrar los títulos de propiedad de la tierra. El establecimiento de la nueva Oficina del Viceministro de Gobernanza Territorial, en marzo de 2017, y del Fondo de Progreso Social destinado a proporcionar servicios relacionados con la educación, las infraestructuras y la atención de la salud en las zonas en las que opera la industria extractiva parecen ser pasos en la dirección correcta⁹.

Evaluaciones del impacto ambiental, social y en materia de derechos humanos

28. El Grupo de Trabajo tomó nota de las reiteradas emergencias de salud pública declaradas en relación con la contaminación industrial. A este respecto, reconoce las medidas adoptadas por el Gobierno para fortalecer las instituciones encargadas de la protección del medio ambiente. Sin embargo, es necesario hacer más para poder analizar las repercusiones ambientales, sociales y en materia de derechos humanos durante los procesos destinados a aprobar, evaluar y supervisar los proyectos empresariales. También deberían desplegarse más esfuerzos para garantizar la participación efectiva de las comunidades afectadas en esos procesos.

29. Se informó al Grupo de Trabajo de que los estudios ambientales en relación con los proyectos a gran escala se llevan a cabo en dos etapas diferentes: antes del otorgamiento de las concesiones de exploración y explotación y, posteriormente, una vez que se ha puesto en marcha el proyecto, para verificar que las operaciones se ajustan a las normas ambientales. En primer lugar, un contratista independiente realiza una evaluación del impacto ambiental que, a continuación, es examinada por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, dependiente del Ministerio del Ambiente. La evaluación, que tiene en cuenta los efectos ambientales y sociales, no examina la manera en que el proyecto propuesto afectará a los derechos humanos¹⁰. Sobre la base de la evaluación del impacto, el Ministerio de Energía y Minas decide si se concede una licencia de exploración o explotación¹¹. El mandato del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que también forma parte del Ministerio del Ambiente, consiste en evaluar los daños causados al medio ambiente o los riesgos de daño y vigilar el

⁸ Banco Mundial, “La consulta previa en el Perú. Desafíos y aprendizajes” (2016).

⁹ Véase <https://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2017/wha/270090.htm>.

¹⁰ Véase <http://www.senace.gob.pe/certificacion/ventanilla-unica/>.

¹¹ Ley núm. 30705, de 20 de diciembre de 2017.

cumplimiento de las obligaciones establecidas en las evaluaciones del impacto. El Organismo puede ordenar a una empresa que adopte medidas correctivas o tomar medidas punitivas contra la empresa en cuestión.

30. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción el compromiso del Servicio de Certificación de hacer más hincapié en los aspectos sociales de las evaluaciones del impacto. Sin embargo, debería darse carácter oficial a la incorporación de criterios sociales y de derechos humanos.

31. En el curso de su visita al departamento de Apurímac, se informó al Grupo de Trabajo de que las comunidades afectadas por el proyecto minero de Las Bambas no fueron consultadas en relación con la modificación que se introdujo en la evaluación del impacto del proyecto. La modificación se refería a un cambio en el modo de transporte del concentrado de cobre, que sería trasladado por vía terrestre y no a través de un mineroducto. Como consecuencia de esa modificación, 300 camiones diarios cargados con concentrado de cobre y productos químicos debían recorrer una distancia de cerca de 500 km por carreteras sin pavimentar atravesando comunidades rurales remotas, provocando temblores del terreno y los edificios, levantando polvo y poniendo en peligro al ganado. El hecho de que no se hubiera consultado a las comunidades afectadas por el aumento del tráfico contribuyó, en 2015, a la intensificación de los disturbios sociales, durante los cuales se produjeron cuatro muertos y varios heridos¹². El Grupo de Trabajo mantuvo un diálogo constructivo con los gerentes de la mina quienes le informaron de que la empresa había asumido el compromiso de entablar un diálogo con las comunidades para abordar sus reclamaciones de manera segura y pacífica.

32. El Grupo de Trabajo también tuvo conocimiento de la adopción de varios decretos legislativos entre 2013 y 2015 que tenían por objetivo impulsar la inversión, pero que habían socavado la aplicación de la reglamentación ambiental y las facultades de supervisión¹³. A raíz de la promulgación de la Ley núm. 30230 de 2014 se impidió que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental pudiera imponer multas directas a las empresas contaminantes durante un período de tres años, salvo en los casos más graves. Además, el plazo para concluir las evaluaciones del impacto se redujo, lo que repercutió negativamente en la viabilidad de evaluaciones ambientales más inclusivas y participativas. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la decisión que tomó el Congreso en abril de 2017 de restablecer las facultades sancionadoras del Organismo.

33. El Grupo de Trabajo también tuvo conocimiento de otros reglamentos que podrían reducir el nivel de protección ambiental, entre ellos un proyecto de decreto que, de aprobarse, permitiría aplicar las normas de calidad del aire con mayor laxitud y multiplicar por 12 el límite de exposición al dióxido de azufre¹⁴.

B. Casos relativos a sectores específicos

34. El Grupo de Trabajo no pudo analizar todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos relacionadas con las empresas que había recibido, pero examinó algunas que son representativas de las preocupaciones más frecuentes en sectores empresariales concretos.

Sector de la minería

35. El sector de la minería ha experimentado un considerable crecimiento; actualmente, el Perú es el tercer productor mundial de cobre y plata y el sexto productor de oro¹⁵. Se informó al Grupo de Trabajo de numerosos casos en los que se denunciaba que las

¹² Perú, "Fiscalización Ambiental: construyendo confianza y facilitando la inversión" (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental), págs. 43 y 44. Consultado en: <http://www.oefa.gob.pe/publicaciones/fiscalizacion-ambiental-construyendo-confianza-y-facilitando-la-inversion>.

¹³ Decreto Supremo núm. 054-2013-PCM, Decreto Supremo núm. 060-2013-PCM, Ley núm. 30025, Ley núm. 30230, Decreto Supremo núm. 001-2015-EN y Ley núm. 30327.

¹⁴ Resolución Ministerial núm. 099-2016-MINAM.

¹⁵ Véase <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/03/peru-mining-country-guide.pdf>.

operaciones mineras habían tenido consecuencias negativas en los derechos humanos y habían provocado daños al medio ambiente que afectaban a la salud humana. Las operaciones mineras también han sido asociadas con conflictos sobre la tierra y con la adquisición de tierras mediante coerción o engaño.

36. Un caso que ha atraído la atención internacional es la lucha que han protagonizado una agricultora, Máxima Acuña de Chaupe, y su familia en Celendín, Cajamarca, por permanecer en las tierras que la empresa minera Yanacocha reclamaba para nuevas operaciones de extracción. La Sra. Acuña de Chaupe y su familia informaron al Grupo de Trabajo de que habían sido objeto de reiterados actos de intimidación, amenaza y hostigamiento. Como consecuencia de esos actos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había solicitado la adopción de medidas cautelares para brindar protección a la Sra. Acuña de Chaupe, su familia y otros 46 dirigentes comunitarios locales que participaron en las protestas contra el proyecto minero¹⁶.

37. La Minera Yanacocha, empresa conjunta integrada por Newmont Mining (51,35%), Minas Buenaventura (43,65%) e International Finance Corporation (5%), presentó varias denuncias, tanto por la vía civil como penal, contra la Sra. Acuña de Chaupe y su familia. El 3 de mayo de 2017, tras un juicio que se prolongó a lo largo de cinco años, la Corte Suprema resolvió la demanda penal y dictaminó que la familia Acuña de Chaupe no había ocupado ilegalmente la tierra comprada en 1994, que no se había cometido delito alguno, como había alegado la empresa, y que la cuestión de la titularidad de la propiedad debería resolverse mediante un procedimiento civil.

38. El Grupo de Trabajo se congratuló de la decisión adoptada por la empresa Newmont Mining Corporation, como accionista mayoritario de la Minera Yanacocha, de solicitar que una misión de investigación independiente examinara esa controversia. La misión, que basó su análisis en los Principios Rectores, manifestó, entre otras cosas, lo siguiente: “La Misión concluye que la no realización de una adecuada diligencia en materia de derechos humanos por parte de Minera Yanacocha es un factor que ha contribuido a la situación en la que los derechos humanos de la familia han estado en riesgo desde el principio de la disputa de tierra y han seguido poniéndose en riesgo a medida que se desarrollaba el conflicto [...] El avance hacia la resolución de la disputa se ha retrasado por una estrategia que prioriza el litigio sobre el diálogo”¹⁷. El Grupo de Trabajo consideró positivas las medidas adoptadas para encargar ese estudio y darlo a conocer públicamente y alentó a la empresa a armonizar sus políticas y prácticas con las recomendaciones formuladas por la misión.

39. Se informó al Grupo de Trabajo de que, desde 2012, se habían declarado varias emergencias ambientales y de salud pública debido a las consecuencias negativas para la salud y el medio ambiente generadas por las operaciones mineras. Por ejemplo, en junio de 2017, el Ministerio de Salud declaró el estado de emergencia de salud pública durante 90 días en los distritos de Chaupimarca y Simón Bolívar, del departamento de Pasco, a causa de la presencia de contaminantes (plomo y otros metales pesados) provocados por las operaciones mineras¹⁸. Es motivo de gran preocupación el hecho de que los niños pequeños sean particularmente vulnerables a los efectos tóxicos de plomo, que puede causar un deterioro cognitivo irreparable.

40. En 2015, la Defensoría del Pueblo de Cuzco informó de que se habían excedido los límites de presencia de metales pesados en el organismo de ciudadanos de la provincia de Cuzco¹⁹. Se señaló al Grupo de Trabajo la inquietud que suscitaba la falta de adopción de medidas para abordar esa situación. Por ejemplo, no se había puesto en marcha el plan regional de salud de Cuzco destinado a abordar el problema de los metales pesados en la provincia de Espinar. Por otro lado, desde 2015 se venía realizando un estudio para evaluar la relación existente entre la contaminación del agua y las operaciones mineras.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 9/2014, medida cautelar núm. 452-11 (5 de mayo de 2014).

¹⁷ Véase <http://www.resolv.org/site-yiffm/files/2015/08/YIFFM-Reporte-ESP-Final-09-28-16.pdf>.

¹⁸ Decreto Supremo núm. 20-2017-SA.

¹⁹ Oficio núm. 0330-2015-DP/OD-CUSCO/AP.

41. El Grupo de Trabajo fue informado de que, en La Oroya, región de Junín, se habían encontrado metales pesados en el organismo de personas que vivían cerca del complejo metalúrgico de la empresa minera Doe Run. En 2007 y 2016, esa situación llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a dictar medidas cautelares en favor de 79 residentes y a pedir al Gobierno que proporcionara diagnósticos y tratamientos médicos especializados a las personas que corrían el riesgo de sufrir daños irreparables para su integridad personal o su vida (no se cumplió plenamente lo que se había pedido)²⁰. La empresa minera Doe Run ha sido sancionada en 20 ocasiones por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con el pago de multas, cuya cuantía asciende a 8 millones de dólares de los Estados Unidos.

42. El Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de que el nivel de daño ambiental provocado por las actividades mineras es también muy elevado en el caso de las operaciones ilegales a pequeña escala, ya que no se supervisa el cumplimiento de las leyes de protección ambiental, laboral y de la salud. Al parecer, los trabajadores soportan condiciones extremas de salubridad y están muy extendidos el trabajo forzoso, el trabajo infantil y otras formas de explotación, como el tráfico sexual y laboral²¹.

Sector del petróleo y el gas

43. El Grupo de Trabajo recibió varios informes acerca de las consecuencias negativas para el medio ambiente y la salud ocasionadas por las operaciones empresariales en el sector del petróleo y el gas, incluidos los derrames de petróleo. Las alegaciones que figuran en esos informes están en consonancia con los motivos de las sanciones impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental a empresas de petróleo y gas y con las reiteradas declaraciones de emergencias ambientales. El Grupo de Trabajo se reunió con las comunidades afectadas, cuyos miembros expresaron su preocupación por las consecuencias negativas sobre su salud y su capacidad para seguir dependiendo de la pesca y la agricultura como medios de subsistencia.

44. Se informó al Grupo de Trabajo de que en los últimos 40 años se habían registrado alrededor de 60 derrames de petróleo, 13 de ellos solo en 2016, del oleoducto Norperuano, gestionado por la empresa estatal Petroperú. Según Petroperú, muchos de los derrames habían sido provocados de manera intencionada, aparentemente con el objetivo de obtener algún trabajo en las tareas de limpieza posteriores. Sin embargo, otros observadores, entre ellos funcionarios del gobierno regional, consideraban que la mayoría de los derrames fueron debidos a labores de mantenimiento inadecuadas. Petroperú había sido sancionada en 57 ocasiones por los daños que sus operaciones, en particular los derrames de petróleo, habían causado al medio ambiente y a la salud de la población²².

45. El Grupo de Trabajo también fue informado del impacto negativo de las actividades de la empresa Pluspetrol en la selva amazónica, en particular las relacionadas con sus actividades en el lote 192 (denominado anteriormente 1 AB) y el lote 8 en la provincia de Iquitos. Al obtener las licencias para operar en esos lotes, la empresa Pluspetrol había asumido la responsabilidad legal por posibles daños al medio ambiente²³. Sin embargo, según los informes, en agosto de 2015 la empresa abandonó sus actividades en el lote 192 sin haber limpiado los terrenos afectados ni haber remediado los daños causados por los derrames atribuidos a sus operaciones. Debido a la contaminación provocada, el Perú declaró el estado de emergencia ambiental en varias ocasiones, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental emitió 15 resoluciones de sanción por el incumplimiento de la reglamentación ambiental.

46. El Grupo de Trabajo subraya la obligación del Estado de exigir responsabilidades a las empresas por las consecuencias negativas de sus actividades en los derechos humanos y de garantizar el derecho de las comunidades indígenas a dar su consentimiento libre, previo

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 29/2016, medida cautelar núm. 271-5.

²¹ Teodoro Sanz, "Caracterización de las condiciones de trabajo forzoso en la minería de oro en Madre de Dios y una aproximación a los factores de riesgo" (OIT, 2015).

²² Resolución Directoral núm. 878-2016-OEFA.

²³ Véase Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, informe núm. 411-214-OEFA/DH-HID y Petroperú, informe legal LEGL-0747-2014.

e informado al otorgamiento de las concesiones de petróleo y gas que les afecten. A este respecto, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos han instado al Perú a suspender las negociaciones para renovar las licencias del lote 192 “hasta que se garantice el derecho al consentimiento libre, previo e informado y se hayan subsanado todos los daños ambientales”²⁴.

47. El Grupo de Trabajo observó un alto nivel de conflicto social como consecuencia de las operaciones realizadas en las tierras de los pueblos indígenas. No hay cifras oficiales precisas sobre el porcentaje de concesiones de lotes de tierras pertenecientes a los indígenas, bien mediante título de propiedad o bien porque las han ocupado tradicionalmente. No obstante, según el Gobierno, alrededor del 50% de las zonas de la región amazónica del Perú que cuentan con la autorización pertinente para la realización de labores de exploración o explotación son tierras que pertenecen a las comunidades indígenas, incluidas las reservas establecidas para los pueblos que viven en situación de aislamiento o en una fase inicial de contacto²⁵.

Agricultura a gran escala

48. Según un estudio realizado en 2017 por la Defensoría del Pueblo, entre 2010 y 2014 se talaron más de 30.000 hectáreas de bosques de la cuenca amazónica para dejar lugar a plantaciones de palma aceitera y de cacao en zonas que estaban habitadas mayoritariamente por pueblos indígenas²⁶. Según las informaciones, algunas plantaciones se habrían establecido sin contar con las licencias pertinentes. La preocupación por la deforestación ilegal llevó a la organización Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible a declarar públicamente que las actividades de la empresa Plantaciones de Pucallpa, del grupo Melka, que deforestó más de 5.000 hectáreas de tierra, incluido bosque virgen, vulneraban las normas de la organización. Como consecuencia de ello, el Grupo Melka dejó de cotizar en la Bolsa de Londres²⁷.

49. Se informó al Grupo de Trabajo de que el Gobierno no disponía de datos exactos sobre el tamaño de esas plantaciones y de que era necesario realizar más estudios sobre las condiciones y la capacidad de los terrenos a nivel nacional y local. El Grupo de Trabajo también tuvo conocimiento de que se había propuesto un plan nacional de desarrollo sostenible de la palma aceitera, y acogió con satisfacción los esfuerzos del Ministerio de Agricultura para celebrar consultas previas con las comunidades indígenas que podrían verse afectadas. El Grupo de Trabajo alienta al Ministerio a abrir esas consultas a todas las comunidades que podrían verse afectadas, identificadas de forma participativa, y a examinar el plan propuesto con todas ellas²⁸.

50. Se informó al Grupo de Trabajo de las medidas adoptadas por el Estado para proteger los bosques y limitar la recalificación de tierras²⁹. Asimismo, los interlocutores del Grupo de Trabajo expresaron su preocupación por la insuficiente aplicación de los reglamentos existentes. Por ejemplo, a pesar de que los reglamentos disponen que las actividades agrícolas no son ambientalmente viables en las zonas protegidas, se sigue aprobando la concesión de licencias para grandes plantaciones en esas zonas de la cuenca amazónica. El Grupo de Trabajo fue informado de que las evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos agroindustriales se aprobaban sin realizar estudios previos del suelo en las zonas en cuestión.

²⁴ Comunicados de prensa de 15 de diciembre de 2014 y 13 de julio de 2017. Véase, por ejemplo, <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21871&LangID=S>.

²⁵ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/CamiseaProjet.pdf.

²⁶ Perú, Defensoría del Pueblo, “Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado”, informe núm. 001-2017-DP/AMASPPI.MA (junio de 2017).

²⁷ Véase www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/88.

²⁸ Resolución Ministerial núm. 281-2016-MINAGRI (3 de mayo de 2016).

²⁹ Ley Forestal y de la Fauna Silvestres núm. 29763, Reglamento para la gestión forestal y Decreto Supremo núm. 018-2015-MINAGRI.

51. Según algunos testimonios, existían situaciones de acaparamiento de tierras en el contexto de la adquisición de terrenos para plantaciones. De conformidad con la información recibida por el Grupo de Trabajo, adoptaban las siguientes modalidades: a) adquisición de tierras de dominio público para la realización de proyectos de palma aceitera o cacao; b) concesión de certificados de tenencia que, con arreglo a la legislación anterior, permiten adquirir el título de propiedad de la tierra después de un determinado tiempo de uso y posesión, y posterior transferencia del título a las empresas promotoras de esos proyectos; y c) adquisición de tierras privadas pertenecientes a la población local a través de intermediarios y mediante el uso de la coacción y el engaño³⁰.

VI. Cuestiones específicas

A. Derechos laborales

52. El Grupo de Trabajo consideró alentadoras las informaciones relativas a las nuevas leyes y reglamentos destinados a promover el acceso al mercado laboral de las personas con discapacidad, combatir el trabajo forzoso y el trabajo infantil y fomentar la igualdad de género en el lugar de trabajo³¹. Según la información recibida por el Grupo de Trabajo, hasta la fecha los resultados se han visto limitados por la falta de aplicación efectiva de los marcos jurídicos y normativos existentes y la prevalencia de la informalidad en el mercado de trabajo.

Libertad de asociación y negociación colectiva

53. Se informó al Grupo de Trabajo de que solo el 6% de los trabajadores formales en el sector privado y el 13% del sector público estaban sindicados. Varios representantes de la sociedad civil y los sindicatos atribuyeron esta situación a la práctica de despidos, ataques y denuncias judiciales contra los trabajadores afiliados a sindicatos³². La negociación colectiva y la libertad de asociación se veían socavadas por el uso generalizado de los contratos de corta duración, como se señala en varias quejas presentadas a la OIT por trabajadores peruanos o sus representantes³³.

Informalidad laboral

54. Los funcionarios gubernamentales informaron al Grupo de Trabajo de que la informalidad laboral afectaba al 72% de los trabajadores del Perú, en particular en las pequeñas empresas y las microempresas³⁴. Preocupa al Grupo de Trabajo que el predominio del empleo informal socave la protección efectiva de los derechos laborales, en particular por lo que respecta a la protección social, el salario mínimo, las condiciones de trabajo, la seguridad y la salud. Se informó también al Grupo de Trabajo de la existencia de casos de trata de personas y de formas contemporáneas de esclavitud en el sector informal, así como de casos de violaciones de las normas ambientales y sociales, particularmente en los sectores de la minería y la tala ilegales.

³⁰ Juan Luis Dammert Bello, “Acaparamiento de tierras en la Amazonía peruana. El caso de Tamshiyacu” (Wildlife Conservation Society, 2017).

³¹ Entre las novedades legislativas cabe señalar la aprobación de una ley sobre las personas con discapacidad y una ley sobre la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, la tipificación como delito del trabajo forzoso, la aplicación de un plan para luchar contra el trabajo forzoso, la emisión de un decreto por el que se establece una comisión nacional de lucha contra el trabajo forzoso y la elaboración de una estrategia nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil. Se creó la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en virtud del Decreto Supremo núm. 001-2016-IN (9 de febrero de 2016).

³² Véase www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3523561.

³³ Véase, por ejemplo, el caso núm. 3069 (Perú).

³⁴ Véanse http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/genericdocument/wcms_550373.pdf y www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n205-2016-inei.pdf.

55. El Grupo de Trabajo celebró que el Gobierno hubiera adoptado medidas para reducir la informalidad, en particular mediante el establecimiento de la Comisión de Protección Social³⁵.

Trabajo infantil

56. Según la última encuesta sobre el trabajo infantil, el 26,1% de los niños peruanos de entre 5 y 17 años trabajan y el 16,8% (1, 25 millones) realizan trabajos peligrosos, según la definición de la OIT, en particular en los sectores de la agricultura, la pesca y la minería (en conjunto, estos sectores representaron el 60% de todo el trabajo infantil y el 58,4% del trabajo infantil peligroso)³⁶. El Grupo de Trabajo celebró que se hubieran adoptado políticas y leyes para combatir el trabajo infantil, el trabajo peligroso y las prácticas de trabajo abusivas. No obstante, alienta al Gobierno a aplicar las medidas adoptadas, en particular velando por que se disponga del presupuesto y la capacidad institucional necesarios y supervisando las prácticas de los empleadores, especialmente en el sector de la minería ilegal³⁷. El Grupo de Trabajo respalda también que se haya elevado la edad mínima de admisión al empleo a los 15 años, que es la edad de conclusión de la escolaridad obligatoria, como recomendó el Comité de los Derechos del Niño³⁸.

Personas con discapacidad

57. El Grupo de Trabajo se sintió alentado al constatar que se habían adoptado varias medidas innovadoras con objeto de mejorar la situación laboral de las personas con discapacidad y abordar la discriminación que estas personas sufren en el lugar de trabajo³⁹. Sin embargo, persiste la discriminación en el acceso al empleo. Solamente el 15% de las personas con discapacidad tiene un puesto de trabajo, y la razón principal de ese bajo porcentaje es que la mayoría de ellas carecen de la formación académica requerida por los empleadores⁴⁰.

Discriminación por motivo de género

58. El Grupo de Trabajo tomó nota con preocupación de que, a pesar de algunos avances, las mujeres sufrían discriminación en materia de acceso al mercado de trabajo, salarios y condiciones de empleo, y además eran víctimas de acoso⁴¹. A ese respecto, el Grupo de Trabajo acoge con satisfacción las recientes iniciativas para hacer frente a esos problemas, entre otras la difusión de una guía práctica sobre la prevención y la sanción del acoso sexual en el lugar de trabajo⁴².

59. Las organizaciones de la sociedad civil informaron al Grupo de Trabajo de que el Gobierno no tenía políticas ni leyes para hacer frente a la discriminación en el empleo y en el lugar de trabajo de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. La información sobre la situación de estas personas era escasa, y se señaló que rara vez se

³⁵ Resolución Ministerial núm. 017-2017-EF/10.

³⁶ Véase www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=28857.

³⁷ Documento E/C.12/PER/CO/2-4, párr. 7.

³⁸ Documento CRC/C/PER/CO/4-5, párr. 66.

³⁹ En virtud de la Ley General de la Persona con Discapacidad, núm. 27050, se establecen cuotas para la contratación de personas con discapacidad. Las empresas del sector privado con más de 50 empleados deben contratar un 3% de personas con discapacidad y las instituciones del sector público un 5%. La Ley también prevé desgravaciones de impuestos a los empleadores que contraten al menos a un 30% de personas con discapacidad. Véase http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3241899.

⁴⁰ Véanse <https://disiswork.com/blog/situacion-laboral-de-personas-con-discapacidad-en-peru/> y http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3241899.

⁴¹ Según las estadísticas nacionales, en 2015 las mujeres peruanas ganaban en promedio un 28,6% menos que los hombres; véase www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1388/Libro.pdf.

⁴² Resolución Viceministerial núm. 005-2017-MTPE/2. Véase http://legis.pe/wp-content/uploads/2017/12/Publican-Guia-practica-para-la-prevencion-y-sancion-del-hostigamiento-sexual-en-el-trabajo-Legis.pe_.pdf.

denunciaban las prácticas discriminatorias debido a la arraigada intolerancia hacia ese grupo de personas.

Trabajo forzoso

60. Se informó al Grupo de Trabajo acerca de casos de trabajo forzoso y de trata de personas, especialmente en relación con actividades ilegales de tala y minería. Los pueblos indígenas y los niños eran los grupos más gravemente afectados. Entre las medidas adoptadas por las autoridades para hacer frente a estos problemas figuraban la adopción del Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017, el Decreto Legislativo núm. 1323, que establece la penalización del trabajo forzoso, y el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021⁴³.

Inspección del trabajo

61. Se informó al Grupo de Trabajo de la creación de la Superintendencia Nacional de Inspección del Trabajo y sus nueve oficinas regionales, lo que constituye una medida positiva en pro del respeto de las normas laborales y los derechos humanos en el lugar de trabajo⁴⁴. Las autoridades destacaron la necesidad de contar con más recursos, incluida una representación amplia sobre el terreno, para poder cumplir plenamente el mandato encomendado.

B. Pueblos indígenas

62. La población indígena del Perú, que, según las cifras oficiales, asciende a unos 7 millones de personas (aproximadamente el 40% de la población del país), es una de las más numerosas de la región⁴⁵. El Grupo de Trabajo tomó nota de que los pueblos indígenas del Perú se ven afectados de manera desproporcionada por las consecuencias negativas de las actividades empresariales debido a los vínculos especiales que tienen con sus tierras ancestrales y sus recursos naturales y al hecho de que los proyectos extractivos a menudo se ubican en las zonas utilizadas o rodeadas por los indígenas. El Grupo de Trabajo observa que esa vulnerabilidad se ve agravada por la larga historia de prácticas de discriminación contra los pueblos indígenas.

Derecho a la consulta y al consentimiento previo libre e informado

63. Las normas internacionales establecen que la consulta previa e informada con las comunidades afectadas por las operaciones empresariales es fundamental para obtener el consentimiento de estas, prevenir y mitigar las consecuencias negativas y atender las reclamaciones. Por consiguiente, el Grupo de Trabajo acogió con agrado la promulgación de la Ley núm. 29785, la Ley de Consulta Previa, basada en el Convenio núm. 169 de la OIT y su reglamentación posterior⁴⁶.

64. El Grupo de Trabajo celebró que, en marzo de 2017, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima hubiera ordenado la anulación de un contrato de exploración y

⁴³ Decreto Supremo núm. 017-2017-IN.

⁴⁴ Tres entidades gubernamentales tienen funciones de inspección laboral en el Perú: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Ley núm. 28806), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, creada en 2013 para centralizar el proceso de inspección de trabajo y aumentar la capacidad de inspección y aplicación de la ley del Ministerio (Ley núm. 29981), y las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo en cada una de las 26 regiones del Perú (Ley núm. 27867). Posición del Gobierno del Perú con respecto a las preguntas formuladas por el Gobierno de los Estados Unidos de América acerca del documento presentado por ILRF, Perú Equidad y siete organizaciones de trabajadores peruanos en relación con el capítulo sobre el trabajo del Acuerdo de Promoción del Comercio entre los Estados Unidos y el Perú (4 de diciembre de 2015).

⁴⁵ Esa información se ha extraído del censo de 2012 y se basa únicamente en criterios lingüísticos. No existe información centralizada sobre el número de comunidades campesinas e indígenas. El censo de 2017 incluye una categoría específica para los pueblos indígenas, pero los resultados no se han publicado aún.

⁴⁶ Decreto Supremo núm. 001-2012-MC.

explotación petrolera en el lote 116, ubicado en El Cenepa, porque se había violado el derecho a la consulta previa de las comunidades nativas⁴⁷. En la sentencia se señala que la consulta previa es obligatoria desde la fecha de entrada en vigor del Convenio núm. 169 de la OIT (1995), y no desde la fecha de entrada en vigor de la Ley de consulta previa (2011). De ratificarse la sentencia, sentaría un precedente, y, sobre esa base, habría que organizar consultas en relación con la firma de otros 13 contratos de exploración y explotación de hidrocarburos. Perupetro y el Ministerio de Energía y Minas han interpuesto un recurso de apelación contra la orden judicial, que está pendiente de resolución ante la Corte Superior de Lima.

65. También se informó al Grupo de Trabajo de que se habían llevado a cabo 46 procesos de consulta previa y otros 6 más estaban en curso. Los procesos cuentan con el apoyo del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura y de las autoridades competentes. Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que era una buena práctica indicar exactamente en qué momento debían celebrarse consultas previas y alentaron a que también se procediera así en las consultas sobre cuestiones relacionadas con la minería⁴⁸.

66. El Grupo de Trabajo entendió que, para la adjudicación de concesiones a proyectos relacionados con el petróleo, el gas o la minería, no era estrictamente necesario realizar consultas previas con las comunidades potencialmente afectadas, ya que esas concesiones no constituían una “autorización para que el titular lleve a cabo actividades de exploración, explotación o extracción de minerales”⁴⁹. A este respecto, el Grupo de Trabajo observó que debían celebrarse consultas antes de adoptar cualquier decisión que pudiera afectar a los derechos de los pueblos indígenas y que la adjudicación de concesiones para posibles actividades mineras en las tierras indígenas era sin duda una cuestión que debía consultarse. También debía consultarse a los pueblos indígenas antes de la adopción de decisiones relativas a la prospección y la puesta en marcha o el cierre de proyectos, así como en relación con procesos de planificación estratégica, tales como la definición de iniciativas para atraer inversiones y la prioridad que debe darse a las operaciones de extracción en las labores destinadas a promover el desarrollo económico. En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo celebró que la Corte Suprema hubiera declarado que también debían celebrarse consultas en relación con las evaluaciones del impacto ambiental⁵⁰.

67. El Grupo de Trabajo destaca la importancia de asignar recursos suficientes para garantizar la participación informada de los pueblos indígenas en esos procesos, en particular mediante la prestación de asistencia jurídica y técnica, y de que se otorgue especial atención a la inclusión de las mujeres, que de lo contrario podrían quedar excluidas de los procesos de consulta.

68. Algunas empresas y asociaciones empresariales informaron al Grupo de Trabajo de que, en la práctica, los procesos de consulta eran un instrumento que permitía realizar inversiones más sostenibles y mejorar las relaciones con las comunidades locales. A este respecto, el Grupo de Trabajo puso de relieve que las consultas sustantivas deberían ser un aspecto central de la diligencia debida en materia de derechos humanos para que las empresas identifiquen ya en una etapa temprana los posibles motivos de preocupación y de queja y velen por que, en todos los aspectos, sus operaciones respeten los derechos de los pueblos indígenas, de conformidad con las normas internacionales.⁵¹ Sin embargo, el Grupo de Trabajo tomó nota con preocupación de que los representantes de algunas empresas negaron la presencia de pueblos indígenas en las zonas en las que operaban sus empresas.

Base de datos de pueblos indígenas

69. Se informó al Grupo de Trabajo de que algunos pueblos indígenas autoidentificados como tales no gozaban de ese reconocimiento a los efectos del derecho a la consulta en relación con algunos proyectos a gran escala en la base de datos que administraba la oficina del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, que sostenía que no eran

⁴⁷ Expediente núm. 32365-2014 (Lima, 7 de marzo de 2017).

⁴⁸ Resolución Ministerial núm. 209-2015-MEM/DM.

⁴⁹ Resolución Ministerial núm. 003-2013-MEM/DD, anexo 1.

⁵⁰ Expediente núm. 32365-2014 del Cuarto Juzgado Constitucional (Lima, 7 de marzo de 2017).

⁵¹ Documentos A/HRC/27/52/Add.3, párrs. 31 a 55, y CCPR/C/PER/CO/5, párr. 24.

indígenas porque no estaban registrados en su base de datos. Sin embargo, el Ministerio de Cultura informó al Grupo de Trabajo de que la base de datos era simplemente una herramienta de referencia, que se actualizaba constantemente y que, incluso si una comunidad indígena no figuraba en ella, los derechos colectivos de esa comunidad no se veían afectados, con arreglo al Convenio núm. 169 de la OIT. El Grupo de Trabajo considera que proporcionar a los pueblos indígenas más información acerca de la base de datos y hacerlos colaborar en su mejora, en particular por lo que respecta a la inclusión de los pueblos indígenas andinos, podría poner fin a esas percepciones divergentes.

C. Defensores de los derechos humanos y espacio cívico

Defensores de los derechos humanos

70. El Grupo de Trabajo se mostró alarmado por el gran número de defensores de los derechos humanos y dirigentes locales que, según los informes, habían sido asesinados, agredidos o amenazados por defender el medio ambiente y los derechos sobre la tierra⁵². Además, numerosas personas que participaron en protestas sociales para denunciar las consecuencias de las actividades empresariales en los derechos humanos informaron al Grupo de Trabajo de que habían sido objeto de acusaciones penales y víctimas de diversas formas de intimidación y estigmatización.

71. Según las informaciones, se habían adoptado algunos textos legislativos que habían agravado la situación de los defensores de los derechos humanos en el país, entre ellos, una ley sobre la lucha contra las organizaciones delictivas, que ampliaba el plazo de detención preventiva y endurecía las penas que podían imponerse a los miembros de organizaciones delictivas⁵³. Los líderes comunitarios dijeron que se les habían imputado cargos penales por extorsión, al haber supuestamente perturbado la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras legalmente autorizadas mientras participaban en protestas para exigir el respeto de los derechos humanos.

72. El Grupo de Trabajo reitera las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, que instó al Gobierno a que considerase la posibilidad de aprobar la ley de despenalización de la difamación, ya que su tipificación como delito representaba una amenaza para el ejercicio de la libertad de opinión y de expresión, y a que investigase efectivamente las denuncias de ataques contra los defensores de los derechos humanos⁵⁴.

73. El Grupo de Trabajo celebró que el Ministerio de Justicia hubiera elaborado un protocolo para tramitar las denuncias relativas a ataques contra los defensores de los derechos humanos. Además, el nuevo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos propone la creación, de aquí a 2021, de un mecanismo para la protección de los defensores de los derechos humanos y de una base de datos, de aquí a 2019, para realizar un seguimiento de las amenazas contra su seguridad. En los Principios Rectores se pone de relieve el papel fundamental que los defensores de los derechos humanos pueden desempeñar para exigir la debida diligencia en materia de derechos humanos y hacer comprender a las empresas las preocupaciones de las partes afectadas. En particular, los Principios Rectores subrayan la necesidad de que las empresas consulten a los defensores de los derechos humanos en su calidad de expertos conocedores de los temas y destacan su papel de guardianes, protectores y facilitadores. De conformidad con lo dispuesto en los Principios Rectores, los Estados deben velar por que no se pongan obstáculos a las actividades legítimas de los defensores de los derechos humanos.

74. El Grupo de Trabajo señaló que la definición de una línea clara de trabajo de la Defensoría del Pueblo con respecto a los defensores de los derechos humanos permitiría

⁵² Según las informaciones, un total de 87 defensores de los derechos humanos fueron asesinados entre 2011 y 2016. Informe anual 2015-2016 de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, abril de 2017, pág. 64. Véase <http://derechoshumanos.pe/informe2015-16/Criminalizacion-de-la-protesta.pdf>.

⁵³ Decreto Legislativo núm. 30558, de 9 de mayo de 2017, de reforma del literal f del inciso 24 del artículo 2º de la Constitución política del Perú; Decreto Legislativo núm. 1244 (29 de octubre de 2016); y Decreto Legislativo núm. 1298 (23 de diciembre de 2016).

⁵⁴ Véase el documento CCPR/C/PER/CO/5, párr. 22.

realizar un seguimiento sistemático de la situación de esas personas e impulsar la adopción de nuevas medidas para encontrar soluciones.

Uso de las fuerzas de seguridad del Estado en el contexto de las protestas sociales

75. Se señaló que las nuevas leyes y políticas habían reducido aún más el espacio cívico, en particular por la cuestión del uso de la fuerza por parte de la policía y el despliegue de las fuerzas armadas en las operaciones de seguridad pública. Por ejemplo, en virtud del Decreto Legislativo núm. 1095 se autoriza el despliegue de las fuerzas armadas en las operaciones de seguridad pública, incluidas las protestas, y en reiteradas ocasiones se han declarado estados de excepción en el contexto de protestas sociales; solo en 2015 se declararon 25 estados de excepción. Con arreglo al mencionado Decreto, la policía puede usar fuerza letal para hacer frente a “grupos hostiles”. Como destacó el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, la definición de “grupos hostiles” en la ley es tan amplia que puede abarcar a los miembros de los movimientos de protesta social que no portan armas⁵⁵. Además, el Decreto establece que los tribunales militares tendrán jurisdicción en los procedimientos que se inicien en relación con conductas ilícitas de los soldados durante las protestas.

76. El Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de numerosos casos de protestas sociales que dieron lugar a enfrentamientos violentos con la policía y las fuerzas armadas y que se saldaron con varias personas muertas, principalmente civiles, pero también agentes de policía. El elevado número de civiles muertos parecería indicar un uso desproporcionado de la fuerza. Según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, desde 2002, solo en un caso de muerte de un civil en el transcurso de una protesta se ha pronunciado una sentencia condenatoria.

77. Los expertos visitaron Cotabambas, donde, en el contexto de los disturbios sociales que se desencadenaron en protesta contra un proyecto minero, 3 personas resultaron muertas y 15 fueron detenidas arbitrariamente⁵⁶. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que “el control de las perturbaciones que se produzcan en el ámbito interno por las manifestaciones de protesta social corresponden a la policía, cuya función es orientada a la seguridad pública y no a la seguridad del Estado”⁵⁷.

78. El Grupo de Trabajo acogió con beneplácito el Decreto Legislativo núm. 1186 en virtud del cual se derogaron las disposiciones que otorgaban inmunidad a los agentes de policía por las lesiones y muertes causadas en el desempeño de sus funciones oficiales, así como el hecho de que el Gobierno hubiera armonizado la normativa sobre el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú con las normas de derechos humanos aplicables⁵⁸.

Prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas

79. En repetidas ocasiones se expresó preocupación en relación con el marco jurídico que permite a las empresas contratar agentes de policía para prestar servicios policiales extraordinarios⁵⁹. En la práctica, esto se materializa en la presencia de agentes de policía que realizan trabajos fuera de sus horas de servicio oficial, vistiendo el uniforme policial y portando las armas de reglamento, para empresas privadas que les pagan para que les

⁵⁵ Véase el documento A/HRC/16/51/Add.3.

⁵⁶ “Las Bambas: violaciones de derechos humanos y protesta social”, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos e Instituto de Defensa Legal, 2015.

⁵⁷ Véase <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>.

⁵⁸ El Reglamento del Decreto Legislativo núm. 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, se aprobó en virtud del Decreto Supremo núm. 012-2016-IN, de julio de 2016. Basándose en ese reglamento, el 22 de marzo de 2016, la Dirección General de la Policía Nacional publicó un Manual de procedimientos para las operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público. Además, en la Resolución Ministerial núm. 487-2018-IN se dispuso la prepublicación del proyecto del Manual de derechos humanos aplicados a la función policial.

⁵⁹ Decretos Legislativos núms. 1267 y 1268.

presten servicios de seguridad. El Grupo de Trabajo considera que esta práctica genera confusión acerca de la función constitucional de la Policía Nacional, que es proteger a la población, y produce la sensación de que sirven a intereses privados.

80. Se informó al Grupo de Trabajo de que se habían adoptado medidas para limitar las actividades de los agentes de policía fuera de servicio que prestaban servicios de seguridad a empresas privadas en el marco de los acuerdos celebrados por empresas y la Policía Nacional del Perú⁶⁰. Sin embargo, el Grupo de Trabajo considera que debería ponerse fin a ese tipo de acuerdos.

VII. Acceso a vías de recurso

A. Mecanismos judiciales estatales

Mecanismo judicial

81. El Grupo de Trabajo tomó nota de las preocupaciones expresadas por los grupos de la sociedad civil y las comunidades locales en el sentido de que, en general, el sistema judicial oficial parecía estar del lado de los más poderosos. Otra cuestión que provocaba inquietud era la transferencia de los procesos judiciales a jurisdicciones alejadas de los lugares en los que se habían producido los hechos que dieron lugar a esos procesos. Al parecer, la situación se había visto agravada por la decisión de las autoridades judiciales de asignar la jurisdicción respecto de los casos relacionados con los disturbios sociales durante los estados de excepción a la Sala Penal Nacional⁶¹.

82. El Grupo de Trabajo consideró alentador que los tribunales nacionales incorporaran cada vez más las normas internacionales en los casos que concernían a empresas. El Tribunal Constitucional reconoció el derecho a la consulta de los pueblos indígenas de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes. En marzo de 2017, un tribunal superior ordenó la anulación de un contrato de exploración y explotación petrolera en el lote 116, ubicado en El Cenepa, por considerar que se había vulnerado el derecho a la consulta previa de las comunidades nativas y afirmó que también deberían haberse realizado consultas en relación con las evaluaciones del impacto ambiental⁶².

83. El Grupo de Trabajo alienta al Estado a incluir un nuevo artículo en el Código Penal para garantizar que las personas jurídicas, incluidas las empresas, pueden ser consideradas responsables de los delitos que pudieran cometer, de conformidad con la recomendación que formuló el Comité de los Derechos del Niño al respecto⁶³.

B. Mecanismos de reclamación extrajudiciales

Defensoría del Pueblo

84. La Defensoría del Pueblo fue establecida como institución nacional independiente de derechos humanos en virtud de la Constitución de 1993. Cuenta con 38 oficinas en todo el país y puede recibir denuncias de casos de violaciones de derechos humanos. Elabora informes y formula recomendaciones, pero no tiene facultad para imponer sanciones. Varias de las esferas de actividad de la Defensoría, como la lucha contra la corrupción, la vigilancia de los conflictos sociales y la presentación de informes sobre la deforestación, guardan relación directa con las empresas y los derechos humanos. El hecho de que la Defensoría pueda recibir quejas relativas a las operaciones empresariales es un avance positivo. Sin embargo, el Grupo de Trabajo considera que deberían reforzarse los conocimientos sobre las empresas y los derechos humanos que tiene el personal de las oficinas nacionales para que la Defensoría pueda contribuir en mayor medida a promover el

⁶⁰ Decreto Legislativo núm. 1267 y el Decreto Supremo núm. 003-2017-IN, de 21 de febrero de 2017, en virtud del cual se aprueban las directrices para la prestación de servicios policiales.

⁶¹ Resolución Administrativa núm. 136-2012-CE-PJ.

⁶² Expediente núm. 32365-2014 del Cuarto Juzgado Constitucional (Lima, 7 de marzo de 2017).

⁶³ Documento CRC/C/OPSC/PER/CO/1, párr. 28.

acceso de las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con las empresas a recursos efectivos y participar en la elaboración y el seguimiento del Plan de Acción Nacional.

Punto Nacional de Contacto

85. Como signataria de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, el Perú ha establecido un Punto Nacional de Contacto, cuyo trabajo se ha centrado principalmente en informar sobre dichas Líneas Directrices, que contienen un capítulo dedicado a los derechos humanos que está en consonancia con los Principios Rectores. El Punto Nacional de Contacto está ubicado en ProInversión, organismo gubernamental dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado principalmente de promover la inversión privada. El Grupo de Trabajo observó con preocupación que las personas más expuestas al riesgo de sufrir violaciones de los derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales desconocían los mecanismos del Punto Nacional de Contacto. Este debería gozar de mayor independencia y estar facultado para tramitar y resolver las quejas de una manera verdaderamente imparcial. Además, debería incluir un componente de participación de todas las partes interesadas para incrementar su visibilidad y legitimidad.

Mecanismos de reclamación a nivel operacional

86. En el curso de las visitas que realizó a las explotaciones mineras de Yanacocha en Cajamarca y Las Bambas en Apurímac, el Grupo de Trabajo fue informado de los esfuerzos desplegados por las empresas para establecer mecanismos de reclamación a nivel operacional. Las empresas explicaron que el diseño de esos mecanismos se había basado en los criterios de eficacia establecidos en los Principios Rectores (principio 31).

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Observaciones generales

87. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el Gobierno del Perú para aplicar los Principios Rectores, entre ellas el compromiso de elaborar un Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos humanos y las medidas institucionales y de política adoptadas para hacer frente a los conflictos sociales, la mayoría de los cuales se han producido en el contexto de las actividades empresariales. El Grupo de Trabajo está dispuesto a continuar el diálogo sobre la forma de elaborar y aplicar esas medidas, a fin de que estén en consonancia con las buenas prácticas internacionales.

88. Una de las principales conclusiones de la visita fue la necesidad de seguir reforzando los mecanismos para la participación de múltiples partes interesadas en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con las actividades empresariales. La participación sustantiva de todos los grupos interesados implica que se proporcione acceso a información clara sobre las consecuencias negativas para los derechos humanos ocasionadas por las actividades empresariales y sobre otras medidas adoptadas en aras del crecimiento económico que podrían afectarles, como acuerdos especiales entre las empresas y el Gobierno.

89. El Grupo de Trabajo formula las siguientes recomendaciones al Gobierno, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

90. El Grupo de Trabajo recomienda al Gobierno que:

a) Sensibilice a los funcionarios públicos, las autoridades judiciales y los legisladores, y fomente su capacidad con respecto a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos;

b) Modifique la legislación y los reglamentos para subsanar las lagunas existentes en la protección de los derechos humanos, en particular por lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y los recursos naturales, el derecho a

un medio ambiente saludable y a la salud y el derecho a la libertad de expresión y de reunión, y refuerce los mecanismos para vigilar el cumplimiento de la legislación vigente y los instrumentos de derechos humanos pertinentes, incluidos los Convenios de la OIT⁶⁴;

c) **Adopte un enfoque inclusivo, que cuente con la participación de todos los ministerios pertinentes, y ponga en marcha un proceso en el que intervengan las múltiples partes interesadas, como los defensores de los derechos humanos, los pueblos indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las empresas, las asociaciones y colegios de abogados y la Defensoría del Pueblo, con el fin de elaborar un plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos. Debe prestarse atención a la protección frente a los abusos de los derechos humanos relacionados con la discriminación, como la discriminación contra las mujeres, las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y las personas con discapacidad, y a la mejora del acceso de las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales a vías de recurso, tanto judiciales como extrajudiciales;**

d) **Adopte medidas para velar por que se celebren consultas previas e informadas con los pueblos indígenas y otras comunidades afectadas por proyectos de desarrollo y operaciones empresariales y por que estas se lleven a cabo en todas las fases de la adopción de decisiones que puedan afectarles, de conformidad con las normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas, en particular por lo que respecta a su consentimiento libre, previo e informado. Esas medidas deberían incluir una mayor orientación y apoyo para los procesos de consulta, la fijación de plazos para la celebración de las consultas y las diferentes fases de estas, la adopción de medidas adicionales para asegurar la participación informada, como la prestación de asistencia jurídica y técnica, y el pleno acceso a la información, así como la imposición de sanciones efectivas en caso de incumplimiento;**

e) **Cree un órgano o institución específica que se encargue de llevar a cabo las consultas con los pueblos indígenas, que sea independiente del ministerio responsable de otorgar las concesiones o de controlar las empresas estatales implicadas;**

f) **Adopte medidas para asegurar la participación inclusiva y equilibrada de todas las partes interesadas, haciendo especial hincapié en apoyar la inclusión de los grupos vulnerables que de lo contrario podrían quedar al margen, y en garantizar que se informe de manera adecuada a las comunidades sobre los impactos positivos y negativos previstos de los proyectos de desarrollo;**

g) **Amplíe la labor del Viceministerio de Gobernanza Territorial a fin de facilitar el diálogo y reforzar los mecanismos de participación, aprovechando la experiencia adquirida por los dos órganos similares que lo precedieron⁶⁵, y amplíe asimismo la labor del Ministerio de Agricultura y las autoridades regionales para continuar el proceso de formalización de los derechos individuales y colectivos sobre la tierra;**

h) **Exija a las empresas estatales que incorporen el respeto de los derechos humanos en sus políticas y procedimientos y que ejerzan la debida diligencia en materia de derechos humanos, en consonancia con los Principios Rectores;**

i) **Asesore a las empresas estatales y privadas sobre la debida diligencia en materia de derechos humanos, incluida la forma en que deben hacer públicos sus esfuerzos por identificar los riesgos para los derechos humanos y las medidas que deben adoptar para prevenir esos riesgos y hacerles frente. Por lo que respecta a los sectores en los que los riesgos para los derechos humanos son especialmente**

⁶⁴ Véanse también los documentos CERD/C/PER/CO/18-21, párr. 17, CEDAW/C/PER/CO/7-8, párr. 32, CMW/C/PER/CO/1, párrs. 16 y 17, y A/HRC/29/40/Add.2, párr. 86 g).

⁶⁵ La Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales del Ministerio del Ambiente, establecida en 2011, y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, establecida en 2012.

considerables (minería, petróleo y gas, agroindustria), el Gobierno debería considerar la posibilidad de introducir la obligación de presentar informes y el ejercicio de la diligencia debida en materia de derechos humanos;

j) Refuerce las medidas destinadas a evaluar la sostenibilidad social y ambiental de los proyectos agroindustriales, entre otras cosas mediante la realización de estudios a nivel nacional sobre el suelo y la capacidad de este en las distintas regiones y de una evaluación sobre la forma en que se han llevado a cabo las plantaciones a gran escala en los últimos años. Esos estudios y evaluaciones servirían de base para el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera, que debería elaborarse con la participación de las múltiples partes interesadas;

k) Integre los aspectos de derechos humanos en los sistemas y procedimientos de las evaluaciones del impacto ambiental;

l) Redoble los esfuerzos para reducir la informalidad laboral;

m) Adopte medidas para eliminar los obstáculos al derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva, de conformidad con las recomendaciones de la OIT, que abarquen, entre otras cosas, la investigación de los ataques y los asesinatos de sindicalistas y el castigo de los autores; el diálogo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores pertinentes sobre la protección de los trabajadores contra la discriminación antisindical, y la revisión de la normativa laboral que permite la concatenación de contratos a corto plazo;

n) Redoblar los esfuerzos para combatir el trabajo infantil y el trabajo forzoso, por ejemplo, mejorando la recopilación de datos y la utilización de los instrumentos y las políticas existentes, tales como el Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso;

o) Refuerce la capacidad institucional de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo en las tareas de supervisión de las prácticas empresariales, entre otras cosas, velando por que cuente con el personal y los recursos necesarios para llevar a cabo la inspección del trabajo en todas las regiones, y tenga un mandato para realizar inspecciones sin previo aviso, así como facultades para imponer sanciones efectivas;

p) Eleve la edad mínima de admisión al empleo para que sea la misma que la edad de conclusión de la escolaridad obligatoria (15 años);

q) Promueva las oportunidades de educación y aprendizaje para las personas con discapacidad y adopte medidas para facilitar su acceso al mercado de trabajo;

r) Apruebe un nuevo plan nacional de igualdad de género sobre la base de una evaluación de las carencias y los retos actuales y de la situación del Plan nacional 2012-2017, como recomendó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁶⁶;

s) Evalúe y combata la discriminación de que son objeto las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales para acceder al mercado de trabajo y en el lugar de trabajo;

t) Actualice periódicamente la base de datos de los pueblos indígenas haciendo participar a los interesados en el proceso, teniendo en cuenta el criterio de la autoidentificación;

u) Adopte medidas para reforzar la protección de los defensores de los derechos humanos, entre ellas la promulgación de leyes para poner fin a los pleitos estratégicos contra la participación pública a fin de garantizar que las leyes relativas a la difamación no impidan a los defensores de los derechos humanos expresar sus preocupaciones por las consecuencias negativas de las actividades empresariales en los derechos humanos, así como el establecimiento de mecanismos para hacer frente a los

⁶⁶ Documento CEDAW/C/PER/CO/7-8.

ataques contra los defensores de los derechos humanos y protegerlos físicamente de actos de agresión e intimidación. Se alienta también al Gobierno a que participe, junto con otros Estados, en los esfuerzos que está realizando el Grupo de Trabajo para elaborar directrices sobre el papel de las empresas con respecto a los defensores de los derechos humanos⁶⁷;

v) Adopte medidas para hacer frente a los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de policía y los miembros de las fuerzas de seguridad, en particular limitando estrictamente el uso de militares para tareas civiles de mantenimiento del orden público, e investigando con prontitud, imparcialidad y eficacia las denuncias de uso excesivo de la fuerza, conforme a lo recomendado por el Comité de Derechos Humanos⁶⁸;

w) Dé a conocer públicamente los acuerdos de prestación de servicios de seguridad concertados entre las empresas privadas y el Gobierno y adopte medidas para que se ponga fin a esa práctica;

x) Elimine los obstáculos existentes para acceder a recursos judiciales efectivos, de conformidad con las recomendaciones de política formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo⁶⁹, y preste asistencia a los grupos vulnerables a fin de que puedan acceder a los mecanismos judiciales de forma asequible, adecuada, oportuna y no discriminatoria;

y) Aumente la eficacia de los mecanismos estatales de reclamación de carácter extrajudicial, así como la capacidad de la Defensoría del Pueblo para tramitar las denuncias de violaciones de derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales, dé a conocer mejor el mecanismo del Punto Nacional de Contacto y refuerce su independencia y capacidad.

91. El Grupo de Trabajo recomienda a todas las empresas, tanto las privadas como las que son propiedad del Estado, que:

a) Tomen medidas para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, entre otras cosas adoptando una política de derechos humanos; actuando con la diligencia debida en materia de derechos humanos para detectar, prevenir y mitigar los riesgos y las consecuencias de sus actividades en los derechos humanos y para informar sobre la manera en que abordan esos riesgos y consecuencias negativas; y remediando o contribuyendo a acceder a vías de reparación en caso de haber causado violaciones de los derechos humanos o contribuido a ello;

b) Al evaluar los impactos negativos, reales o potenciales, de sus actividades en los derechos humanos, garanticen la celebración de consultas sustantivas con las personas y las comunidades que pueden resultar afectadas, prestando especial atención a los grupos potencialmente vulnerables o marginados y garantizando que dispongan de información oportuna y completa sobre los proyectos propuestos o los cambios que podrían afectarles a ellos y a su capacidad de expresar sus opiniones;

c) Velen por que las comunidades afectadas tengan acceso libre y transparente a la información, en particular en lo que respecta a las consecuencias negativas de los proyectos, el reparto de los beneficios y la disponibilidad de mecanismos de reclamación;

d) Establezcan y/o refuercen los mecanismos de reclamación a nivel operacional, de conformidad con el Principio Rector 31;

e) Presten especial atención a la forma en que los efectos de las actividades empresariales en los derechos humanos de algunos grupos, como los pueblos indígenas, que suelen tener una relación especial con sus tierras ancestrales y sus

⁶⁷ Véase <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Pages/HRDefendersCivicSpace.aspx>.

⁶⁸ Documento CCPR/C/PER/CO/5.

⁶⁹ Documentos A/HRC/32/19 y A/72/162.

recursos naturales, y las mujeres, pueden diferir de los efectos causados en los de otros grupos;

f) Se abstengan de adoptar medidas contra las personas que ejercen su derecho legítimo a denunciar las consecuencias negativas, potenciales o reales, de las operaciones empresariales y, en cambio, reconozcan la importancia de colaborar de manera constructiva con los defensores de los derechos humanos y los grupos interesados a los que representan.

92. El Grupo de Trabajo recomienda a las organizaciones de la sociedad civil que:

a) Sigam dando a conocer las obligaciones y responsabilidades respectivas del Gobierno y de las empresas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos;

b) Sigam defendiendo los derechos de las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos;

c) Participen en el proceso de elaboración de un plan de acción nacional sobre las empresas y los derechos humanos a través de un diálogo de múltiples partes interesadas en el que participen las comunidades afectadas;

d) Den seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo y compartan con él información sobre las novedades pertinentes.
