



Plan Nacional de Acción sobre
Empresas y Derechos Humanos

2021-2025

DERECHOS DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

INFORME DE DIAGNÓSTICO Y LÍNEA DE BASE



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



BICENTENARIO
PERÚ 2021

*Derechos de las personas defensoras de derechos humanos.
Informe de diagnóstico y línea de base del Plan Nacional de Acción
sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025*

© Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 15046
Teléfono (01) 204-8020

Primera edición: octubre 2021
Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

El presente documento constituye una evaluación crítico-reflexiva basada en evidencia, construida a partir del insumo inicial elaborado por el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Ha sido revisado por la Dirección General de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo para el PNA y la Mesa Multiactor para la elaboración del PNA. Incorpora, en lo que corresponde según lo indicado en la matriz adjunta, los aportes presentados por las instituciones del Poder Ejecutivo y la Mesa Multiactor. Un resumen ejecutivo de este documento forma parte del compendio de diagnóstico y línea de base del PNA.

Ministro de Justicia y Derechos Humanos: Aníbal Torres Vásquez
Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia: Guillermo Julio Vargas Jaramillo
Director General de Derechos Humanos: Edgardo Gonzalo Rodríguez Gómez

Coordinación general del proceso de elaboración del PNA 2021-2025: Federico Chunga Fiestas
Equipo del proceso de elaboración del PNA 2021-2025 conformado por: Mónica Peceros Suárez,
Carlos Chunga Yesquén, Ximena Solórzano Salleres, Francisco Mamani Ortega

Cuidado de edición: Andrea Luque Armestar, María García Calderón Valdivieso
Corrección de estilo: Dany Cruz Guerrero, Carlos Chunga Yesquén
Diseño de portada y diagramación: © Kipu Visual

El proceso de edición, corrección de estilo, diseño, diagramación y publicación digital del presente documento, así como la elaboración del resumen ejecutivo y el compendio de diagnóstico y línea de base del PNA, han sido posibles gracias al valioso aporte de la Fundación Friedrich Ebert. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos le expresa su especial agradecimiento por esta contribución para que el documento llegue a manos del público.



Impreso en Lima, Perú

ÍNDICE

Presentación.....	10
Introducción.....	13
I. La protección de las personas defensoras de derechos humanos	17
A. La regulación internacional de la protección de personas defensoras de derechos humanos	17
B. La protección de las personas defensoras de derechos humanos en el Perú.....	21
C. Los estándares sobre protección de personas defensoras de derechos humanos.....	27
1. En el derecho internacional	29
2. En el derecho nacional	33
D. Recomendaciones de instituciones expertas.....	36
E. Identificación de actores y posturas.....	42
1. Organizaciones de los pueblos indígenas	42
2. Organizaciones de la sociedad civil	44
3. Las empresas	45
4. El Estado.....	47
F. Buenas prácticas	49
II. La implementación de los Principios Rectores en la protección de personas defensoras de derechos humanos.....	51
A. Pilar I: Deber de proteger del Estado.....	51
1. Instrumentos jurídicos internacionales.....	51
1.1. ¿Ha firmado y ratificado el Estado tratados internacionales y regionales relativos a la protección de defensores/as de derechos humanos?.....	51
1.2. ¿Ha establecido el Estado leyes y reglamentos destinados a apoyar el respeto de las empresas por los derechos de los defensores de los derechos humanos y/o de los denunciantes? ...	53
1.3. ¿Han emitido recomendaciones al Estado los órganos de la ONU en relación con los estándares de protección de defensores y defensoras de derechos humanos? ¿Cómo ha realizado el Estado el seguimiento y aplicación de estas recomendaciones?	55
1.4. ¿Ha proporcionado el Estado a las fuerzas del orden y a las autoridades competentes información y capacitación sobre cuestiones relacionadas con las necesidades y los desafíos específicos a los que se enfrentan los defensores de los derechos humanos y los denunciantes?	56
1.5. ¿Tiene el Estado sistemas establecidos para monitorear el cumplimiento y la implementación de estas leyes y reglamentos? Por ejemplo, mediante el establecimiento de un punto focal gubernamental responsable de monitorear	

los impactos adversos sobre los defensores de derechos humanos y los denunciantes.....	56
1.6. ¿Existen casos denunciados públicamente de impactos adversos en los derechos humanos sobre los defensores de los derechos humanos y/o denunciantes de irregularidades por parte de las empresas cuando operan en el país o en el extranjero?	60
B. Pilar II: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.....	61
2.1. ¿Tienen las empresas compromisos específicos y públicamente disponibles en materia de DDHH, detallando sus responsabilidades, compromisos y expectativas con respecto a los DDHH?	61
C. Pilar III. Acceso a mecanismos de reparación	62
3.1. ¿El Estado ha hecho esfuerzos para promover la conciencia pública y la comprensión de la existencia de leyes, políticas y reglamentos que aseguren la reparación o las disculpas para defensores/as víctimas de la vulneración de sus derechos en contextos empresariales?	63
3.2. ¿El Estado ha adoptado medidas para garantizar que no existan barreras sociales o de otro tipo que impidan la presentación de casos legítimos de defensores/as de los derechos humanos ante los tribunales?.....	63
3.3. ¿El Estado proporciona mecanismos de resolución de conflictos como las oficinas estatales de reclamaciones (por ejemplo, las oficinas del Defensor del Pueblo)? ¿Pueden utilizarse estos mecanismos para remediar los abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas y defensores/as de derechos humanos?.....	65
3.4. ¿El Estado ha tomado medidas para garantizar que no existan barreras que impidan que los casos legítimos sean atendidos por mecanismos no judiciales?	65
III. CONCLUSIONES.....	67
A. Pilar I. Responsabilidad del Estado de proteger.	67
B. Pilar II. Responsabilidad de respetar de las empresas.....	68
C. Pilar III. Acceso a mecanismos de reparación	68
D. Recomendaciones	69
1. Acciones a tener en cuenta	69
2. Acciones específicas.....	70
Referencias	71

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1 Denuncias de Perú en la OEA sobre defensores de derechos humanos	20
Cuadro 2 Estándares internacionales	29
Cuadro 3 Recomendaciones EPU 2017	37
Cuadro 4 Principios rectores 1, 2 y 3	51
Cuadro 5 Ataques a defensores de derechos humanos.....	59
Cuadro 6 Principios rectores 11, 12, 13, 14, 15 y 16.....	61
Cuadro 7 Principio rector 25.....	63
Cuadro 8 Principio rector 26.....	63
Cuadro 9 Principios rectores 27, 28 y 31	64

SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos
AMDV	Asociación de Mujeres en Defensa de la Vida
AMUPPA	Asociación de Mujeres Protectoras de los Páramos Ñangaly-Huancabamba
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
AP-GTG	Grupo de Trabajo de Género de la Alianza del Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BVL	Bolsa de Valores de Lima
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CATP	Central Autónoma de Trabajadores del Perú
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CIPD	Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo
CNA	Confederación Nacional Agraria
CNDDHH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
DESCA	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
FENMUCARINAP	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
GRUFIDES	Grupo de Intervención y formación para el Desarrollo Sostenible
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de la Propiedad Individual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Personas Transgénero e Intersexuales
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MP	Ministerio Público
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
PEA	Población económicamente activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PR	Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SUCAMEC	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
SUNASS	Superintendencia Nacional de Seguros
SUSALUD	Superintendencia Nacional de Salud
ULAM	Red Unión Latinoamericana de Mujeres

I PRESENTACIÓN

La elaboración de los informes de diagnóstico y línea base sobre los 23 temas priorizados¹ por la Mesa Multiactor fue la etapa más extensa del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) 2021-2025.

Bajo la conducción de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del Minjusdh —en estrecha coordinación con las cuarenta instituciones que conformaron el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo (GTPE) y siguiendo la metodología aprobada por Resolución Viceministerial N° 01-2019-JUS— las 132 instituciones que integraron la Mesa Multiactor (Estado, sector empresarial, pueblos indígenas, sociedad civil, sindicatos y organismos internacionales y de la cooperación internacional) entablaron un diálogo permanente, desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021, respecto de las principales problemáticas identificadas alrededor de esos temas, así como sobre sus propuestas de solución, teniendo como marco de referencia los Principios Rectores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre empresas y derechos humanos, y otros estándares internacionales aplicables para lograr el fortalecimiento de la política pública sobre empresas y derechos humanos y de conducta empresarial responsable en Perú.

Dada su complejidad, tanto por el número de temas como de participantes, el proceso requirió de una estrategia especial. Esta partió por encargar a cuatro prestigiosas universidades la sistematización y el análisis de la información disponible sobre 16 temas, a través de la elaboración de documentos que sirvieron como insumo inicial para el diálogo multiactor. De ese modo, se contó con la asistencia técnica de la Universidad del Pacífico (a través del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, CEMS), la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (a través del Instituto de Ética y Desarrollo, IED), la Pontificia Universidad Católica del Perú (a través del Instituto de Democracia y Derechos Humanos, IDEHPUCP) y la Universidad de Monterrey, en México (a través del Instituto de Derechos Humanos y Empresas, IDHE, como parte

1 Los 23 temas son los siguientes: 1) Agricultura a gran escala; 2) Conflictividad social; 3) Estudios de Impacto Ambiental; 4) Hidrocarburos; 5) Informalidad en el sector económico; 6) Libertad de asociación y negociación colectiva; 7) Mecanismos de reparación judiciales; 8) Mecanismos de reparación extrajudiciales; 9) Minería; 10) Mujeres; 11) Personas adultas mayores; 12) Personas con discapacidad; 13) Personas defensoras de DDHH; 14) Personas LGBTI; 15) Personas migrantes extranjeras; 16) Pueblo afroperuano; 17) Pueblos indígenas y consulta previa; 18) Seguridad privada; 19) Trabajo infantil; 20) Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción; 21) Uso de la fuerza y convenios con la policía; 22) Necesidades de capacitación; y 23) Mecanismos operacionales de debida diligencia empresarial.



de una consultoría regional encargada por el Proyecto CERALC²). Para tal fin, se contó con el financiamiento de las embajadas de Reino Unido, Reino de los Países Bajos, Suiza y Suecia, del Proyecto CERALC, y de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Los documentos iniciales de diagnóstico y línea base de otros cinco temas fueron elaborados directamente por el equipo de la DGDH, con recursos propios del Minjusdh. Y los dos diagnósticos restantes fueron desarrollados a partir de encuestas formuladas y aplicadas por Acnudh y OCDE: necesidades de capacitación, e implementación de mecanismos de debida diligencia empresarial, respectivamente.

Para la elaboración de los informes, las universidades se pusieron de acuerdo en una metodología común que tuvo en consideración las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, y el Kit de herramientas sobre planes nacionales de acción del Instituto Danés de Derechos Humanos de 2017. Asimismo, se puso a disposición de los integrantes de la Mesa Multiactor un formulario para la presentación de información rigurosa y oportuna, con el fin de identificar brechas sobre alguno de los temas en particular, y se convocó a diversas actividades descentralizadas de información y diálogo. A partir de marzo de 2020, cuando casi todos los informes iniciales habían sido concluidos, en todos los temas se debió incorporar el impacto de la emergencia sanitaria causada por la Covid-19, en tanto esta plantea nuevos retos a la política pública.

Durante el proceso se recurrió a información de fuentes oficiales nacionales (documentos públicos de todas las entidades estatales, entre otras), fuentes oficiales internacionales (informes de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, de OCDE, entre otros) y fuentes no oficiales publicadas por el sector empresarial, la sociedad civil, pueblos indígenas u originarios, sindicatos, universidades, centros académicos, expertos, entre otros. Igualmente, se estimó prioritario incorporar la voz de los titulares de derechos y colectivos impactados o potencialmente afectados por las actividades empresariales y, en general, de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y sindicatos).

La revisión de cada informe inició con el análisis del GTPE al insumo aportado por las universidades, procurando contar con la opinión de todas las entidades con competencia en cada temática. Con las observaciones del GTPE

2 Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe, financiado por la Unión Europea (UE) y administrado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Regional para América del Sur de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh).

incorporadas, una nueva versión de los informes fue compartida con los participantes de la Mesa Multiactor, a fin de recibir sus comentarios y sugerencias, los que fueron sistematizados por el equipo de la DGDH en una matriz específica para cada informe, que fue compartida con toda la Mesa Multiactor, a fin de que se tuviese información detallada sobre las razones por las cuales se les incorporaba o no. Tales comentarios y sugerencias fueron recibidos durante toda la etapa de elaboración del diagnóstico y línea base, a través de correo electrónico (por escrito), en mesas de trabajo multiactor y en reuniones de trabajo (verbalmente). De este modo, cada nueva versión del informe era enviado a los participantes de la Mesa Multiactor con al menos dos semanas de anticipación a cada reunión en la que se abordaría un tema en específico.

Gracias a esta metodología de trabajo, los informes reflejan un valioso proceso de diálogo multiactor, por lo general con muy amplios consensos entre las partes, aunque también con algunos puntos de disenso que se encuentran debidamente reflejados y que constituyen —tal como se señala en el PNA y en el Decreto Supremo que lo aprobó, el DS N° 009-2021-JUS— insumos para la identificación de la problemática de cada uno de los temas priorizados y la construcción de acciones estratégicas, indicadores y metas ya plasmadas en el PNA, orientando la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

En el caso del presente informe sobre derechos de las personas defensoras de derechos humanos, cuya matriz de aportes se encuentra publicada en la plataforma web del citado observatorio, la elaboración del documento inicial estuvo a cargo del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. La Fundación Friedrich Ebert contribuyó en la corrección de estilo, edición y diagramación final. El Minjusdh expresa a la fundación su especial agradecimiento por contribuir de modo fundamental a que el presente documento llegue a manos del público, con el fin de fortalecer al máximo la labor ciudadana de vigilancia y seguimiento de la adecuada implementación del PNA 2021-2025.

Miraflores, octubre de 2021.

Dirección General de Derechos Humanos
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



I INTRODUCCIÓN

La protección de las personas defensoras de derechos humanos deriva del deber elemental de los estados de proteger con diligencia los derechos humanos de todos sus integrantes y en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de riesgo. Este es el caso de quienes, en el contexto de la defensa de los derechos humanos, son víctimas de amenazas, atentados o vulneraciones directas de sus derechos.

La defensa de los derechos humanos es fundamental para el desarrollo de las sociedades democráticas y plurales como la peruana, pues a través de su ejercicio se impulsa la vigencia de los principios y valores sobre los que se funda el contrato social y, por lo tanto, la convivencia ciudadana y la consolidación del Estado Constitucional de Derecho en el que se afirma nuestra sociedad.

En el mundo, la situación de las personas defensoras de derechos humanos es preocupante. Según datos verificados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), “al menos 1019 defensores de los derechos humanos, entre ellos 127 mujeres, fueron asesinados en 61 países de todo el mundo entre 2015 y 2017” (E/2018/64, párr. 131).

Si bien estas cifras minimizan la magnitud de la violencia que afrontan en todo el mundo, es inquietante comprobar que durante ese periodo una persona moría asesinada al día mientras defendía los derechos de otras personas. Desde la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), al menos 3,500 defensores de derechos humanos han sido asesinados por su participación en la lucha en favor de los derechos humanos. Muchos otros han sufrido todo tipo de vejaciones y maltratos. Incluso aquellos que huyen de las violaciones de los derechos humanos a menudo se enfrentan a la indiferencia, el aislamiento y la inacción de sus comunidades y sus gobiernos (ONU, A/73/215, § 6).

Esta situación se ve agravada por la impunidad que rodea a las violaciones de los derechos humanos que sufren las personas defensoras.

El caso peruano no es ajeno a esta situación. Entre 1983 y 1993, por ejemplo, durante el periodo de violencia provocada por el terrorismo, se estima que fueron asesinados al menos 27 dirigentes sindicales mineros (Canessa, 2011, p. 97). Si bien hoy no tenemos la situación crítica que se presenta en otros países y regiones del mundo, hay un contexto que merece una especial atención de las autoridades estatales, las empresas y la

sociedad civil en su conjunto para proteger a las personas defensoras de derechos humanos.

Esto motivó la reciente visita oficial, a invitación del Estado peruano, del ex Relator Especial sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos de la ONU, Michel Forst, quien emitió una Declaración de Fin de Misión (cf. Forst, 2020) reconociendo avances relevantes del Estado, pero formulando también diversas recomendaciones para mejorar la protección de las personas defensoras de derechos humanos, evitar su criminalización³ y combatir la impunidad cuando se violentan sus derechos.

Según la Defensoría del Pueblo (2019, § 2), en Perú la defensa del medio ambiente, muchas veces vinculada con la defensa de los pueblos indígenas, es uno de los espacios más críticos. De que ahí la institución recuerda que:

El Perú ha sido clasificado por Global Witness como uno de los países más peligrosos para emprender una defensa del medio ambiente en América Latina. Dicho organismo da cuenta que en nuestro país se produjo la muerte de 22 líderes ambientales entre los años 2015 y 2017.

Asimismo, según la organización Front Line Defenders (2019, § 1): “En los primeros meses de 2019, Perú ha visto un aumento en el número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos”.⁴ Situación similar ha ocurrido durante el 2020, con asesinatos de personas defensoras y amenazas de muerte en el contexto de la emergencia sanitaria por la Covid-19 (cf. Sierra, 2021).

Para la Federación Internacional por los Derechos Humanos (2018, § 1):

La situación de las personas defensoras de derechos humanos en el Perú es poco conocida para la comunidad internacional a pesar de las enormes dificultades que enfrentan quienes defienden derechos humanos en el país: según cifras de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, entre 2011 y la actualidad [2018], 119 personas defensoras han sido asesinadas, y en 2017 más de

³ Para fines del presente informe, entiéndase el término criminalización como la interpretación de una acción social o política en defensa de los derechos humanos desde un punto de vista estrictamente de legalidad, evadiendo el abordaje del origen y la naturaleza de un conflicto, y emprendiendo una persecución judicial y sanción penal a una situación que amerita la búsqueda de respuestas sociales y/o políticas (cf. CIDH, 2015).

⁴ En efecto, de acuerdo con Front Line Defenders (2019, § 1): “Los casos de Cristian Javá Ríos, Paul McAuley, Wilbelder Vegas Torres y Claudia Vera ilustran la falta de protección integral a personas defensoras de derechos humanos en riesgo por parte del estado, así como el aumento de la necesidad de una política de derechos humanos que aborde este problema”.



800 personas defensoras estaban siendo objeto de criminalización.

Entre 2018 y 2019, el Estado Peruano ha implementado avances importantes en la materia, entre ellos, tenemos: 1) la suscripción del acuerdo de Escazú⁵ en setiembre de 2018, 2) la aprobación y entrada en funcionamiento del “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos” del Minjusdh, y su registro en abril de 2019⁶ y 3) la elaboración de lineamientos en la Defensoría del Pueblo sobre el tema.⁷ Todos ellos dan cuenta de las primeras fases de un proceso de protección de las personas defensoras de derechos humanos que debe ser fortalecido.

Asimismo, en el informe Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos⁸, de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca, 2019) de la CIDH, se hace énfasis en la importancia de la labor que estas personas desempeñan, no solo para la efectiva realización de los derechos humanos, sino para la consolidación de la democracia, el desarrollo sostenible y el Estado de Derecho.

Para la elaboración de este documento se ha recogido información tanto de publicaciones disponibles en Internet, así como de entrevistas con algunos actores relevantes⁹, todo lo cual se recoge en el capítulo II, denominada “La protección de las personas defensoras de derechos humanos”. En ella señalamos la importancia que se debe dar a la Declaración de Fin de Misión del ex Relator Especial sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos de la ONU, Michel Forst, dado que, por su metodología y acceso a fuentes, la información y valoraciones que proporciona pueden ser más precisas.

En la capítulo III de esta investigación, denominado “La implementación de los Principios Rectores en la protección de las personas defensoras de derechos humanos”, se ha tenido en cuenta que la Plantilla para la Eva-

5 El Acuerdo de Escazú es un tratado de derechos humanos cuyo objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (cf. Cepal, 2018).

6 Aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de abril de 2019.

7 Aprobados mediante la Resolución Administrativa N° 029-2020/DP-PAD. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-aprueba-lineamientos-para-proteger-a-defensoras-y-defensores-de-derechos-humanos/>

8 Informe presentado en julio de 2020. Véase la presentación disponible en <https://drive.google.com/file/d/1GvQl34wuqVqGWcLzhrJpueOgmETUj0t6/view?usp=sharing>

9 En cada una se señala la fecha y las personas que fueron entrevistadas.

luación Nacional Línea de Base contiene una sección específica de preguntas sobre Defensores de DDHH y denunciadores (“whistleblowers”) dentro de las preguntas para los principios 1, 2 y 3, de manera que esta parte de la investigación se centra en responder a las referidas preguntas, recogiendo otras adicionales de carácter general como las que tienen relación con los tres primeros Principios Rectores y otras referidas al acceso a la justicia tomadas de los principios 25, 26 y 27 del Pilar III. Por otro lado, sobre el Pilar II se plantea solo una pregunta, relativa a los compromisos de las empresas con los DDHH.

En la parte final, se presenta las conclusiones generales en las que se identifica los principales avances y las ausencias respecto de cada uno de los pilares, y, por último, se sugiere algunas recomendaciones.



I. La protección de las personas defensoras de derechos humanos

A. La regulación internacional de la protección de personas defensoras de derechos humanos

En el Sistema Universal de derechos humanos, el instrumento más importante en esta materia es la “Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, que fue aprobada por Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de la ONU del 8 de marzo de 1999.

Ciertamente, a esta declaración subyacen instrumentos normativos como la Carta de Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

Se debe considerar además la Declaración sobre derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986 y la Resolución 31 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU de fecha 21 de marzo de 2016, sobre la protección de las personas defensoras de derechos humanos que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, cabe tener en cuenta la creación, en 2017, de un mecanismo de cooperación internacional: Mecanismo de Acciones Conjuntas para Contribuir a la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos en América establecido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Otro documento relevante en este sistema son las Directrices sobre la Función de los Fiscales, establecidas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.¹⁰

¹⁰ Véase: ONU, Doc. A/CONF.144/28/REV.1, p. 189.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, junto con el deber general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales que establece la Convención ADH (art. 1.1.), los principales dispositivos en los que se sustenta la protección de defensores y defensoras de derechos humanos son los artículos 13 y 15, que protegen la libertad de pensamiento y expresión el primero, y el derecho de reunión el segundo. Asimismo, dado el carácter amplio de la materia, debe considerarse el Protocolo Adicional de la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, ratificado por Perú el 6 de abril de 1995.

Sobre la protección de personas defensoras, entre 1999 y 2009 la Asamblea General de la OEA emitió 10 resoluciones bajo la misma denominación: “Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas”. En ellas se alentó la labor de las personas defensoras y se pidió a los estados tomar medidas para hacer efectiva su protección, reconociendo en 2009 la labor de estas personas y la necesidad de que reciban atención especial para su protección.¹¹

En ese contexto, creada originalmente en el año 2001 como una Unidad de Defensores de Derechos Humanos; posteriormente, en el año 2011, al finalizar el 141° período ordinario de sesiones de la CIDH, fue transformada en la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que “apoya en el análisis especializado de las denuncias presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de las defensoras y los defensores de derechos humanos y los y las operadores de justicia”.¹²

En términos más específicos dentro del sistema interamericano, hay que señalar el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), suscrito por el Perú el pasado el 27 de septiembre de 2018, pero no ratificado por el Congreso de la República.¹³ Este documento, que cuenta con 22 suscripciones y 7 ratificacio-

11 Véase: OEA. Resoluciones de la Asamblea General de la OEA, AG/RES: 1671(XXIX-O/99), 1711(XXX-O/00), 1818(XXXI-O/01), 1842(XXXII-O/02), 1920(XXXII-O/03), 2036(XXXIV-O/04), 2177(XXXVI-O/06), 2280(XXXVII-O/07), 2412(XXXVIII-O/08) y 2517(XXXIX-O/09). Se pueden consultar en el Portal de la OEA, Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/enlaces/default.asp>

12 Tomado del Portal de la OEA, Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. En: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/mandato/funciones.asp>

13 Véase referencias en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54639163> y <https://www.actualidadambiental.pe/cual-es-el-avance-del-proceso-de-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu-en-america-latina-y-el-caribe/>



nes¹⁴, entró en vigor en abril de 2021 a continuación de que fuera “[...] depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión” (art. 22.1.).

Según información expuesta en la página web de la Relatoría Especial sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la CIDH,¹⁵ Perú tuvo ante el Sistema Interamericano 10 casos con informes de fondo, 1 solución amistosa en el caso de mutilación que sufrió el abogado Augusto Alejandro Zúñiga Paz, y 2 sentencias en los casos de los asesinatos de Pedro Huilca Tecse, Secretario General de la CGTP y de Saúl Cantoral Huamaní, Secretario General de la Federación de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú,¹⁶ ambos durante el periodo de violencia provocada por el terrorismo.

Por otro lado, la página web de la OEA informa que, respecto al Estado peruano se han llevado a cabo 9 audiencias entre 1997 y la actualidad, cuya temática en general se centra en denuncias por la falta de protección institucional, la criminalización y la situación de personas defensoras vinculados con la protección de los pueblos indígenas y el medio ambiente.

Cuadro 1. Denuncias de Perú en la OEA sobre defensores de derechos humanos

14 Al respecto, véase: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu> revisado al 15 de marzo de 2020.

15 Véase: Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y Operadores de Justicia, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>

16 Véase: CIDH. a) Informes de fondo (10): Informe de Fondo No. 42/97, Caso 10.521-Ángel Escobar Jurado, 19 de febrero de 1998; Informe de Admisibilidad y Fondo No. 5/96, Caso 10.970-Raquel Martín de Mejía, 1 de marzo de 1996; Informe de Admisibilidad y Fondo No. 11/93, Caso 10.528- Falconieri Saravia Castillo, 12 de marzo de 1993; Informe de Admisibilidad y Fondo No. 37/93, Caso 10.563- Guadalupe Ccallocunto Olano, 7 de octubre de 1993; Informe de Admisibilidad y Fondo No. 35/90, Caso 10.278-Oscar Delgado Vera, publicado en el informe anual de la CIDH de 1990-1991; Informe de Admisibilidad y Fondo No. 36/90, Caso 10.304- Hugo Blanco Galdós y otros, publicado en el informe anual de la CIDH de 1990-1991; Informe de Admisibilidad y Fondo No. 81/90, Caso 10.463- Coqui Samuel Huamali Sánchez, publicado en el informe anual de la CIDH de 1990-1991; Informe de Admisibilidad y Fondo No. 82/90, Caso 10.464- Pedro Valenzuela Tamayo y Manuel Mejia Cotrina, publicado en el informe anual de la CIDH de 1990-1991; Informe de Admisibilidad y Fondo 83/90, Caso 10.466- Fernando Medina Egocheaga y Aladino Melgarejo Ponce, publicado en el informe anual de la CIDH de 1990-1991; Resolución No. 33/88, Caso 9786-Juan Geldres Orozco y Benigno Contreras, 14 de septiembre de 1988. b) Solución amistosa (1): Informe de Solución Amistosa 70/03, Petición 11.149- Augusto Alejandro Zúñiga Paz, 10 de octubre de 2003. c) Sentencias de la Corte IDH (2): Corte I.D.H., Caso Cantoral Huamaní y García Santa Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167; Corte I.D.H., Caso Pedro Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121.

N°	Sesión	Fecha	Materia
1	177	28/09/2020	Se desarrolló una audiencia temática solicitada por Comunidades Nativas.
2	173	24/09/2019	Protección de comunidades indígenas, Niños y Defensores de Derechos Humanos afectados por contaminación ambiental en Perú.
3	171	14/02/2019	Situación de personas defensoras de derechos humanos y política integral de protección en Perú.
4	157	8/04/2016	Sistemas nacionales de protección para defensores y operadores de justicia en América.
5	153	10/31/2014	Uso indebido del derecho penal para criminalizar a defensoras y defensores de derechos humanos.
6	150	24/03/2014	Situación de derechos humanos de defensoras y defensores en las Américas.
7	134	20/03/2014	Procesos criminales contra los defensores de los pueblos indígenas en países de la región.
8	130	10/12/2007	Denuncias sobre criminalización de la protesta social en Perú.
9	127	7/03/2007	Situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Perú.
10	95	04/03/1997	Caso 11.233 Martín Javier Roca Casas, Perú.

Fuente: OEA.

Para la CIDH (2017, párr. 21) la definición de defensor/a de derechos humanos es amplia y menos estricta que la que se puede desprender de la Declaración sobre defensores/as de la ONU, que parece referirse a una tarea determinada como “[contribuir] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (OHCHR, 2004, p. 7). La aproximación interamericana, orientada a los mismos fines, se refiere también a una actividad más abierta, regida por el verbo promover y los términos buscar la realización:

De hecho, cualquier persona, de manera individual o en asociación con otros, que de cualquier modo promueve o busca la realización de los derechos humanos y libertades fundamentales a nivel local, nacional y/o internacional, es considerada defensora o defensor de derechos humanos.¹⁷

Además, dada la progresiva evolución de la materia a nivel regional, la CIDH considera que los estados deben distinguir entre “Política integral de protección” y “Mecanismo nacional de protección”. La primera está basada

¹⁷ Este carácter abierto es señalado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2004, p. 7) con ejemplos de corte casuístico: “pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales. Los defensores pueden ser de cualquier género, tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de los derechos humanos no sólo desarrollan su actividad en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado.” En el mismo sentido, la CIDH (2017, p. 7): “Personas defensoras pueden ser de cualquier género, edad, o proveniencia. Pueden estar luchando para obtener justicia por una causa personal o por un objetivo profesional sin importar que lo sea de manera temporal o permanente. Sus actividades pueden incluir monitoreo, información, divulgación, educación, promoción o defensa de los derechos humanos ante el sistema de justicia”.



en las obligaciones generales de respetar y proteger los derechos humanos y debe incluir medidas tanto para prevenir las violaciones como para remover obstáculos que enfrentan las personas defensoras. En tanto, el segundo, el mecanismo es un componente de la política y está destinado a “[...] garantizar la protección y seguridad de defensoras y defensores de derechos humanos y sus familias cuando se encuentran en una situación de riesgo a sus derechos” (CIDH, 2017, p. 29).

En suma, el marco de protección internacional de las personas defensoras de derechos humanos ha evolucionado de modo importante a medida que los riesgos, violencia y asesinatos crecían en los países y era necesaria una legislación más específica para la actuación de los estados.

En esa línea, de acuerdo con el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021:

[...] las defensoras y defensores de derechos humanos son personas que en circunstancias generalmente críticas adoptan la decisión, individual o colectiva, de llevar a cabo una actividad legítima, remunerada o no, consistente en exigir y promover, dentro del marco de lo normativamente permitido, de manera pacífica y no violenta, la efectividad de derechos vulnerados.¹⁸

B. La protección de las personas defensoras de derechos humanos en Perú

Junto con los dispositivos constitucionales que garantizan la igualdad y no discriminación, la libertad de expresión y de reunión en los numerales 2, 3 y 12 del artículo 2 de la Constitución, en Perú no existe legislación tuitiva específica sobre la materia. Lo que tenemos, junto con la regulación general de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo —que garantiza la autonomía, inviolabilidad e inmunidad del Defensor (Art. 5)—, son normas de diverso rango, que se ocupan de diversos aspectos del deber general del Estado de proteger los derechos humanos.

Un reflejo de lo expuesto está en las normas que ha señalado el Minjusdh como base legal del “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos”, aprobado mediante la Resolución Ministerial 159-2019-JUS, publicada el 27 de abril de 2019:

- Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las

18 Véase: Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, p. 128. Disponible en <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/02/PNDH-2018-2021.pdf>

mujeres y los integrantes del grupo familiar

- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley N° 20809, Ley de Organización y Funciones del Minjusdh
- Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, Reglamento de Organización y Funciones del Minjusdh
- Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021
- Decreto Supremo N° 002-2019-EM, que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos
- Resolución Viceministerial N° 0007-2016-JUS, que encarga a la Dirección General de Derechos Humanos el diseño y gestión de un protocolo para garantizar la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos en el Perú
- Resolución Viceministerial N° 011-2018-JUS, que encarga a la Dirección General de Derechos Humanos la conformación de un grupo de trabajo multisectorial que incorpore a representantes de los sectores involucrados, la sociedad civil organizada la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de diseñar un protocolo para garantizar la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos en el Perú.

Como se aprecia, salvo en el caso de las mujeres, en el cual existe un aparato institucional de protección que puede acoger a defensoras —y que se puede complementar con la Resolución Ministerial N° 288-2017-MIMP, que crea la Mesa de Trabajo para promover los Derechos de las Mujeres Indígenas u Originarias del MIMP¹⁹—, solo el Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, que aprueba el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, complementa el aparato normativo de protección de personas defensoras de derechos humanos.

Son espacios sensibles en Perú el ámbito de acción de las personas defensoras del medio ambiente, de los derechos de los pueblos indígenas, y de quienes se abocan a la defensa de otros grupos de especial protección considerados en el lineamiento estratégico 3 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, como los que promueven los derechos de la población LGBTI o de las víctimas del periodo de violencia 1980-2000. Otros espacios significativos en los que se perciben amenazas y agresiones contra defensores/as son el ámbito periodístico y sindical, este último directamente vinculado con la actividad empresarial. En las líneas que siguen se presenta información específica sobre algunas categorías de de-

19 Debe tenerse en cuenta que las organizaciones de mujeres indígenas han señalado la necesidad “[de] adecuar el Plan Nacional de Lucha contra la violencia hacia la Mujer a hacia la realidad de los pueblos indígenas, incorporando un enfoque intercultural” (Onamiap, 2019, p. 17).



fensores/as.²⁰

Sobre esto último, es importante conocer que los movimientos sociales en el Perú de las dos últimas décadas están situados en el contexto socioeconómico heredado de los años noventa, marcado “[...] por las reformas estructurales, los cambios constitucionales y la persistencia de consensos ideológicos autoritarios [...]” (Durand, 2014, p. 60), donde “la distribución de los beneficios del desarrollo” sigue siendo el gran tema social (Matos, 2012, p. 533).

En este marco, se señala que existen dos tipos de movimientos sociales: por un lado, los de carácter sectorial-económico vinculados al reclamo de derechos concretos, como salud o educación, por ejemplo; y, por otro lado, los que llevan adelante poblaciones organizadas frente a la actividad extractiva (Durand, 2014, p. 66). Junto con ellos, fuera del ámbito propiamente socioeconómico, se puede situar el acoso político contra las mujeres, el hostigamiento a periodistas y la difícil situación de los defensores de la población LGBTI²¹, que son objeto de estigmatización o violencia.

Como señala Rouschop (2016, p. 140), hay espacios desde donde se desarrollan

[...] campañas de desprestigio que promueven medidas controlistas sobre las OSC, especialmente, las ONG, cada vez que estas tocan algunos de los temas sensibles del manejo económico, por ejemplo, los impactos ambientales y sociales de las actividades extractivas; de los derechos humanos y la memoria de la historia reciente; o se cuestionan relaciones patriarcales tradicionales.

Esto, para Bracamonte, representa “[el] fortalecimiento de discursos, prác-

20 Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la reciente visita al Perú de Michel Forst, Comisionado Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, llevada a cabo entre el 21 de enero y el 3 de febrero de 2020, supuso una evaluación de fuentes directas en un alcance geográfico significativo, de manera que su Declaración de Fin de Misión constituye un punto de referencia esencial para conocer con mayor profundidad la situación peruana actual. Señala la declaración: “Como no quería limitar mi visita a Lima, viajé a Piura, Madre de Dios, Cuzco y Ucayali. Como resultado, tuve la oportunidad de reunirme con más de 475 valientes defensores y defensoras de derechos humanos procedentes de diferentes regiones y quienes en ocasiones viajaron durante muchas horas para reunirse conmigo. Aproximadamente el 40 % de las personas defensoras eran mujeres. Esto refuerza mi impresión de que son una sociedad civil activa, vibrante y comprometida” (Forst, 2020, § 5).

21 Aun cuando otro grupo relevante de defensores de derechos en el Perú son quienes luchan por las reparaciones debidas a las víctimas del periodo de violencia 1980-2000, y que han sido objeto de estigmatización, el hecho de que su acción se desarrolle estrictamente frente al Estado y no tenga mayor incidencia en el mundo empresarial, hemos preferido no considerarlos en este trabajo.

ticas y grupos no democráticos que acentúan la anti-política y dan lugar a proyectos autoritarios” (Bracamonte, 2018, p. 125), generando corrientes de opinión hostiles para la defensa de los derechos humanos.

La defensa de los derechos de los pueblos indígenas y del medio ambiente es la que se desarrolla con mayores niveles de inseguridad en Perú. Algunos de los casos más conocidos en los últimos años son los asesinatos de Edwin Chota en Ucayali, por defender su territorio de la tala ilegal, y de Hitler Rojas, opositor a la construcción de represas en el río Marañón, el caso de Máxima Acuña y la defensa de sus tierras en medio de las actividades de explotación minera en Cajamarca, y el intento de asesinato del jefe comunal y otros ataques contra defensores del territorio indígena en la comunidad Nueva Austria del Sira, en Huánuco.

La página web de Front Line Defenders registra 19 casos de vulneraciones vigentes contra personas defensoras del medio ambiente en Perú.²² Amenazas contra la vida o la integridad por parte de traficantes de terrenos y hostigamiento judicial, son las principales, lo que no obsta para tener en cuenta los asesinatos de Olivia Arévalo en 2018 y los de Cristian Javá Ríos, Paul McAuley, Wilbelder Vegas Torres en los primeros meses de 2019. Todos ellos son casos que revisten la mayor gravedad y en los que lamentablemente se observa desidia en las investigaciones penales que puede llevar a la impunidad.²³

En el ámbito laboral, con el desarrollo económico de los últimos años los registros sindicales en Perú presentan una tendencia a la baja, con mayor incidencia en el sector público que en el privado.²⁴ En tanto, se ha registrado “[un] fortalecimiento de una percepción negativa del sector empresarial, respecto de la actividad sindical al interior de sus organizaciones” (Vílchez, 2017, p. 75). En este contexto, subsistirían algunas condiciones sociales que han permitido extender sobre los sindicalistas formas de agresión, comunes en las dos últimas décadas, contra las personas defensoras de derechos humanos.

Otro factor clave, que deviene en relevante para el contexto actual es “[...] la inoperancia del rol tuitivo del Estado dentro de las relaciones laborales, más propenso a los requerimientos de los empresarios que a cumplir su papel de árbitro entre empresarios y trabajadores” (Canessa, 2011, p. 105).

Si bien en Perú, de acuerdo con el Convenio N° 98 de la OIT, existe protec-

22 Véase: Portal de Front Line Defenders. Disponible en <https://www.frontlinedefenders.org/es/search?keywords=&location%5B0%5D=64&right%5B0%5D=44> [consultado el 10 de marzo de 2019].

23 Para un análisis de la legislación y la impunidad en el contexto de conflictos sociales, véase: Saldaña & Portocarrero (2017, pp. 311-352).

24 Véase: MTPE (2020, p. 163 y p. 168), los cuadros N° 118 y N° 123.



ción contra la discriminación y la injerencia antisindical en cualquier fase de la contratación, de manera que está proscrita “[...] toda medida que haga que el empleo del trabajador dependa de renunciar a su afiliación sindical o de no afiliarse a un sindicato [...]” (Juape, 2019), no son extraños los casos de ataques contra dirigentes sindicales vinculándolos a movimientos terroristas²⁵ ni las denuncias por barreras legales al establecimiento de sindicatos, como la exigencia de números mínimos de trabajadores;²⁶ junto a otras que recoge, por ejemplo, la Confederación Sindical Internacional respecto al Perú:²⁷ represión policial en huelgas autorizadas, ausencia de reconocimiento sindical de trabajadores informales o autoempleados, despido y hostigamiento de dirigentes sindicales, el abuso de los estados de emergencia para impedir el ejercicio del derecho a la protesta, campañas empresariales para promover la desafiliación y la creación de sindicatos afines a los intereses empresariales, el uso de armas de fuego para reprimir protestas, despido de trabajadores para impedir la sindicalización, etc.²⁸

Pasando a otro ámbito, aunque existe un aparato institucional relevante para la protección de los derechos de las mujeres, apto para acoger diversas formas de violencia, el caso del acoso político contra las mujeres en diversos espacios como obstáculo para el ejercicio de la defensa de derechos tiene aún espacios limitados de protección. Como recuerda Miloslavich (2018, p. 138): “[...] si bien aún no tenemos legislación, hay ordenanzas regionales y un reconocimiento del Estado peruano que la reconoce como un nuevo tipo de violencia y que busca que no naturalicemos la violencia en la vida política [...]”.

25 La CGTP denunció, mediante un pronunciamiento del 19 de setiembre de 2018, un caso de “[...] hostilización, acoso policial y judicial, como es la denuncia perversa contra el secretario general del Sindicato c. Luis Rolando Samán Cuenca”, interpuesta por un asesor legal de la empresa. Véase publicación en Facebook disponible en <https://www.facebook.com/sindicatobackus.pe/photos/a.568671016633977/1043827022451705/?type=1&theater>. Al respecto, Backus señaló que la denuncia se hizo a título personal y no por disposición de la empresa. Posteriormente, la Sunafil sancionó a Backus con una multa de S/ 283,500 por haber afectado a 446 trabajadores, al suspenderlos por participar en una huelga de dos días. cf. Wayka (2019).

26 La Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Ley N° 25592, señala: “Artículo 14.- Para constituirse y subsistir los sindicatos deberán afiliarse por lo menos a veinte (20) trabajadores tratándose de sindicatos de empresa; o a cincuenta (50) trabajadores tratándose de sindicatos de otra naturaleza”.

27 Se puede consultar su página web <https://survey.ituc-csi.org/Peru.html#tabs-3>

28 Un caso reciente a tener en cuenta es el de la situación de los trabajadores agrícolas en el valle de Ica, donde: “La creciente competencia por el agua además ha generado conflictos violentos y los defensores de derechos humanos han sufrido amenazas y otras formas de hostigamiento. Los pequeños agricultores son forzados a abandonar sus tierras debido al secamiento de los pozos y la falta de irrigación, mientras que, por otro lado, no existen mecanismos efectivos de gestión de reclamos y de diálogo inclusivo con los afectados. [...] A partir de las entrevistas efectuadas para la investigación, se ha detectado que las más comunes son los despidos arbitrarios, y los pocos sindicatos existentes informan de hostigamientos a sus miembros y a sus familias” (Diakonía, 2019).

En cuanto a las personas defensoras de derechos de la población LGBTI, en el contexto de la violencia estructural de la que son víctimas y que limita sus oportunidades para acceder y mantener un empleo digno, según datos de la Primera Encuesta Virtual del INEI dirigida a jóvenes entre 18 a 29 años identificados como LGBTI (INEI, 2017)²⁹ “[...] de todas las personas que respondieron, el 62 % manifestó haber sufrido discriminación y/o algún tipo de violencia; mientras el 11 % prefirió no responder [...]” y “[...] el 69,5 % de esta población actualmente labora como trabajador dependiente. Es decir, trabaja en una empresa. Mientras, el 17,5 % es independiente” (Gestión, 2018).

La encuesta no está exenta de críticas, pero apunta situaciones de discriminación que merece la pena considerar: “El caso más frecuente es no recibir el pago prometido (33,3 %), otros sufrieron explotación cuando los hicieron trabajar día y noche (30,8 %), y en tercer lugar se encontraron las agresiones o amenazas físicas, verbales o sexuales (24,9 %)” (Gestión, 2018).

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo ha señalado que esta población tiene

[...] problemas para el acceso a los servicios de salud y educación, a condiciones equitativas de trabajo, condiciones abusivas para el alquiler de viviendas, transitar con tranquilidad y seguridad en las calles o medios de transporte público, o acceder a determinados lugares públicos. Asimismo, las personas trans tienen serias dificultades para el reconocimiento de su identidad de género y la consiguiente obtención de su documento de identidad (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 185).

Todos y cada uno de estos aspectos están directamente relacionados con el deber de protección del Estado e inciden en las condiciones del ámbito laboral, formal o no, en Perú.

Lamentablemente, aun cuando en enero de 2017 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1323 que permitía sancionar por primera vez en Perú la discriminación por orientación sexual e identidad de género, en mayo del mismo año el Congreso derogó la norma. En contraste, desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables se ha acogido la violencia contra el colectivo LGBTI dentro del “Observatorio Nacional de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”³⁰, lo que representa un avan-

29 Véase: INEI. (2018). Primera Encuesta Virtual para Personas LGBTI. Lima: INEI. Disponible en <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/lgbti.pdf>

30 Tomado de: https://observatorioviolencia.pe/comprendiendo-la-violencia-por-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero/#_ftnref3



ce para fortalecer una cultura que incluya, sin obstáculos, a esta población vulnerable.

Finalmente, en el año 2018, el Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos³¹, entidad de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMTC) y la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH), generó información a partir de una misión internacional de investigación denominada Perú: la defensa de derechos humanos estigmatizada, criminalizada y reprimida, cuyas conclusiones preliminares abreviadas fueron las siguientes:³²

Destaca la fuerte estigmatización en contra de las personas y organizaciones defensoras de los derechos humanos por parte de medios de comunicación, pero también por parte de autoridades y funcionarios públicos.

Hace varios años en el Perú existe el impulso de una serie de modificaciones constitucionales y legales que han ido cerrando garantías para toda la ciudadanía y, en particular, han generado un marco legal punitivo para la defensa de los derechos humanos.

Preocupa, particularmente, la criminalización de la defensa de derechos humanos que en Perú afecta a muchas personas defensoras, incluyendo a periodistas, sindicalistas, defensores de víctimas del conflicto armado interno y comunidades en defensa de la tierra y el territorio.³³

El rol de la fuerza pública no cumple con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, particularmente en la zona del corredor minero del sur y en otras zonas de conflicto.

Preocupa la alarmante inacción por parte de las autoridades peruanas para establecer garantías para la defensa de derechos humanos y avanzar en la lucha contra la impunidad por los ataques en contra de las personas defensoras.

C. Los estándares sobre protección de personas defensoras de derechos humanos

31 Accesible en: <https://www.omct.org/es/human-rights-defenders/observatory/>

32 La nota de prensa con las conclusiones preliminares completas se encuentra disponible en <https://www.omct.org/es/human-rights-defenders/statements/peru/2018/06/d24944/>

33 El más reciente es el caso de Roberto Carlos Pacheco Villanueva, defensor de la Amazonía peruana.

Los estándares jurídicos que se presentan a continuación responden a los sistemas de protección internacional, interamericano y nacional³⁴. En la primera parte figuran los estándares internacionales, tomados de informes de la CIDH, resoluciones de la ONU y publicaciones en páginas oficiales de Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Acnudh).³⁵ Los estándares nacionales se han tomado de las decisiones del Tribunal Constitucional.

En esta primera sección la información se ha organizado bajo seis criterios propuestos: el primero, en el que se recogen los fundamentos del derecho; el segundo, de carácter general para delimitar el objeto del derecho, denominado: Definición, Actividades y Responsabilidades; mientras que el tercero se denomina: Debida diligencia y se refiere a las actividades que debe realizar el Estado para prevenir sancionar y reparar, la protección diferenciada que deben recibir las mujeres defensoras y la vulneración a la debida diligencia, entre otros.

El cuarto criterio es la Legislación penal. En él se recogen estándares sobre las obligaciones del Estado frente a la legislación penal, señalando las características de los tipos penales que se utilizan para criminalizar a los/as defensores/as, así como el deber del Estado de revisar este tipo de legislación. El quinto criterio, que comprende un mayor número de estándares, se denomina Labor de los órganos del Estado. Comprende las obligaciones que tienen los órganos del Estado, especialmente la judicatura, en la aplicación del derecho penal para evitar que se convierta en un ejercicio de arbitrariedad, incluye, entre otros los criterios de interpretación, la evaluación de las causas de justificación y las acciones frente a los órganos que actúan arbitrariamente.

El sexto y último criterio se denominan Deberes adicionales. En él se recoge tres estándares cuya importancia es significativa: la obligación del Estado de promover de una cultura que reconozca la labor de las personas defensoras; los deberes de la Defensoría del Pueblo (institución nacional de derechos humanos), en especial frente a la legislación; y, finalmente, la importancia de que todos los sectores de la sociedad reconozcan la labor de los/as defensores/as.

34 Es importante indicar que el Sistema Interamericano, en concordancia con el Sistema Universal, reconoce el derecho a defender los derechos humanos y lo protege a partir de los componentes de otros derechos como vehículos para su realización (CIDH, 2019).

35 La fuente se indica como Acnudh y ha sido tomada de la publicación que aparece en la página web de la entidad bajo el título “Estándares Internacionales en materia de protección a defensores y defensoras de derechos humanos”, del 01 de agosto de 2018. Disponible en <https://oacnudh.hn/estandares-internacionales-en-materia-de-proteccion-a-defensores-y-defensoras-de-derechos-humanos/>



En cuanto a los estándares nacionales, debemos señalar que no existe información específicamente desarrollada sobre este aspecto. Es decir, que más allá del desarrollo jurisprudencial sobre los deberes generales de protección de los derechos humanos que tiene el Estado, a través de los cuales se protegen casos concretos, no existe jurisprudencia directamente referida a la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos. En ese sentido, se ha recogido algunas decisiones del Tribunal Constitucional que afectan la protección de la defensa de los derechos humanos, pues avalan el uso desproporcionado de la fuerza o la impunidad frente a las agresiones que sufren las personas defensoras.

1. En el derecho internacional

Cuadro 2. Estándares internacionales

SUMILLA	FUNDAMENTO	FUENTE
Pieza irremplazable para la democracia	La labor de los defensores de derechos humanos, a través de la protección de individuos y grupos de personas que son víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad y del necesario control ciudadano que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, constituye una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera.	CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, párr. 23.
Libertad de asociación	La libertad de asociarse, en el caso concreto de las defensoras y defensores de derechos humanos, constituye una herramienta fundamental que permite ejercer de forma plena y cabal la labor de éstos, quienes de manera colectiva pueden lograr mayor impacto en sus tareas. En consecuencia, cuando un Estado obstaculiza este derecho, en cualquiera de sus esferas, no sólo restringe la libertad de asociación, sino que obstruye la labor de promoción y defensa de los derechos humanos.	Ibid. párr. 69.
SUMILLA	DEFINICIÓN, ACTIVIDADES Y RESPONSABILIDADES	FUENTE
Definición ¿Quiénes son?	Los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos.	Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores. Preámbulo.
	Toda persona que, individual o colectivamente, ejerza su derecho de promover o procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.	Art. 1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores.

	Toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional, debe ser considerada como defensora de derechos humanos.	CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011.
Criterio identificador	Se utiliza la actividad desarrollada por la persona y no otras calidades, por ejemplo, si ésta recibe un pago por sus labores o si pertenece a una organización civil.	Acnudh (2018).
Exclusión	Los individuos o grupos que cometan actos violentos o propaguen la violencia.	Acnudh (2018).
Lista abierta de actividades	Abarca las actividades profesionales o luchas personales que tienen una vinculación solamente ocasional con la defensa de los derechos humanos, así como a los operadores de justicia y periodistas, entre otros.	CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 19.
Responsabilidad de los defensores	No violencia, aceptación carácter universal derechos humanos, validez de los argumentos - por ejemplo, defensa de presos políticos, lo que importa aquí es el debido proceso y los derechos que tienen incluso las personas que han actuado en contra de la ley.	Acnudh (2018).
SUMILLA	DEBIDA DILIGENCIA	FUENTE
Deberes de prevención, sanción y reparación	Los Estados deben prevenir las violaciones de los derechos humanos de las defensoras y los defensores que se encuentren bajo su jurisdicción, tomando medidas legales, judiciales y administrativas, así como cualquier otra medida que asegure el pleno disfrute de sus derechos; investigando presuntas violaciones; procesando a los presuntos autores; y otorgando a las y los defensores las reparaciones y las indemnizaciones necesarias.	Acnudh (2018).
Formación de los cuerpos de seguridad	Los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado deberán recibir formación de manera regular suficiente como para asegurar el cumplimiento de principios de los derechos humanos durante las reuniones con presencia policial. Los Estados deberán involucrar a los defensores de los derechos humanos en la formulación e implementación de dicha formación.	Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos, párr. 59.
Contravención de debida diligencia	Contravienen la obligación de debida diligencia del Estado la falta de protección eficaz para defensoras/es en situación de riesgo que hayan documentado los ataques y amenazas por parte de actores no estatales o a los que los mecanismos nacionales y/o regionales de derechos humanos hayan otorgado medidas provisionales de protección.	Acnudh
Protección diferenciada para defensoras	[Respecto a las defensoras de DDHH los Estados deben adoptar] todas las medidas necesarias para asegurar su protección [e integrar] la perspectiva de género en sus iniciativas para crear un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos.	Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/68/181. Aprobada el 18 de diciembre de 2013, párr. 5.
Inaplicación y adecuación de normas penales como medida positiva	Las decisiones que determinan la inaplicación de normas penales contrarias al principio de legalidad con el fin de adecuarlos a los estándares internacionales constituyen medidas positivas para evitar el uso indebido del derecho penal, pues garantizan que las y los operadores no apliquen normas con el mero objeto de afectar a defensoras.	Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos. 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15 Ibid. párr. 275.



	<p>ras y defensores en el ejercicio de sus labores. [...] Los órganos del Estado [deben] llevar adelante acciones dirigidas a promover en sus decisiones un control de convencionalidad para poder proteger de manera efectiva el derecho a defender los derechos humanos.</p>	
SUMILLA	LEGISLACIÓN PENAL	FUENTE
Tipos penales que criminalizan	Los procesos de uso indebido del derecho penal en contra de defensoras y defensores son iniciados mediante la aplicación de tipos penales que criminalizan directamente actividades legítimas de defensa de los derechos humanos como es el caso de aquellas figuras penales que restringe el ejercicio de la protesta social o de los delitos de desacato que criminalizan actividades legítimas enmarcadas dentro del derecho a la libertad de expresión.	Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos. 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, párr. 239.
Aplicación indebida de tipos penales	Criminalización mediante la aplicación indebida de tipos penales ambiguos o vagos, con modalidades de participación en el delito poco claras, o bien, sin especificar el dolo o intencionalidad que son requeridos para que la conducta se convierta en ilícita, impidiendo conocer adecuadamente las conductas que son sancionadas.	Ibid. párr. 240.
Deber de revisar tipos penales	Es indispensable que los Estados adopten medidas de índole administrativa, legislativa y judicial para revisar que los tipos penales contenidos en su legislación satisfagan el principio de legalidad tanto en su contenido como en su aplicación. Ello implica que los legisladores observen los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer el principio de legalidad y en consecuencia procurar que los tipos penales se formulen de forma expresa, precisa, taxativa y previa, así brindando seguridad jurídica al ciudadano.	Ibid. párr. 247.
Reformar o suprimir normas que criminalizan	Los Estados deben suprimir o reformar aquellas normas que criminalizan directamente las actividades de promoción y protección de los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, asegurando que las actividades legítimas de defensa de los derechos humanos no se encuentren previstas como delitos.	Ibid. párr. 248.
SUMILLA	LABOR DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO	FUENTE
Cuidado en la determinación de la conducta atribuida	En los procesos iniciados contra de defensoras y defensores, las y los operadores de justicia deben prestar especial cuidado en su determinación si una conducta constituye una acción típica, antijurídica, culpable y punible. [...] los fiscales deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe, lealtad procesal, considerando tanto elementos que permitan acreditar el delito y la responsabilidad del imputado en dicho acto, como también los que puedan excluir o atenuar la responsabilidad penal del imputado.	Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 165.
Interpretación conforme a instrumentos internacionales. Convencionalidad	Las y los operadores de justicia deben tomar en cuenta los instrumentos internacionales que protegen a las y los defensores de derechos humanos, interpretando los tipos penales de manera consistente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos jurídicos. Es decir, los Estados deben efectuar un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana.	Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos. 2015. EA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. párr. 259.

<p>Inaplicación de tipos penales contrarios al derecho internacional</p>	<p>Las y los operadores de justicia deberían abstenerse de iniciar procesos penales en contra de defensores bajo tipos penales contrarios a los estándares de derecho internacional, tales como las leyes de desacato y aquellos que criminalizan la promoción de los derechos de la comunidad LGBTI, sin perjuicio de la obligación estatal de adoptar disposiciones de derecho interno para compatibilizar su legislación con los estándares del sistema interamericano.</p>	<p>Ibid. párr. 260.</p>
<p>Examen de causas de justificación</p>	<p>Al determinar si un defensor o defensora debe ser sometido a un proceso penal, las y los operadores de justicia deben examinar si existe una causa de justificación como el legítimo ejercicio de un derecho o un estado de necesidad justificante.</p>	<p>Ibid. párr. 261.</p>
<p>Correcta aplicación del criterio de oportunidad</p>	<p>La aplicación del criterio de oportunidad puede constituir una medida positiva en los casos en los que los órganos encargados de la persecución penal identifican que se trata de un abuso del derecho penal para criminalizar a defensoras y defensores. No obstante, tomando en cuenta que su efecto es la extinción de la acción penal, es indispensable que se aplique cumpliendo los requisitos establecidos en la ley respectiva, mediante decisión razonada que permita conocer cuáles fueron los hechos, motivos y requisitos para su aplicación. Finalmente, es indispensable que la víctima afectada por la comisión del delito tenga participación en la diligencia para determinar o no la aplicación de dicho criterio y que exista un recurso para revisar la decisión de otorgar el criterio de oportunidad.</p>	<p>Ibid. párr. 263.</p>
<p>Principio de oportunidad y derechos humanos</p>	<p>Para evitar que la aplicación del principio de oportunidad conduzca a la impunidad es fundamental que la renuncia a la persecución penal se ejerza teniendo en cuenta la normativa de derechos humanos. [...] la aplicación del principio de oportunidad o de otros beneficios penales no debe generar ningún tipo de obstáculo para el actuar con debida diligencia en las investigaciones de criminalidad asociada a la comisión de violaciones de derechos humanos.</p>	<p>Ibid. párr. 264.</p>
<p>Garantizar el acceso a la justicia evitando juicios arbitrarios</p>	<p>Las y los operadores de justicia deben garantizar tanto el acceso efectivo a la justicia para que esta sea impartida de manera independiente e imparcial, pero tomando todas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos.</p>	<p>Ibid. párr. 265.</p>
<p>Limitación de la discrecionalidad de los operadores</p>	<p>Las directrices y lineamientos constituyen medidas positivas ya que impiden que las y los operadores actúen con amplia discrecionalidad en la interpretación de los tipos penales y restringen la posibilidad de que la legislación penal sea utilizada en contra de defensoras y defensores como represalia a su labor. No obstante, [...] en virtud del artículo 2 de la Convención Americana el Estado está obligado a la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención; pero también a la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.</p>	<p>Ibid. párr. 270.</p>



Acciones frente al uso indebido del derecho penal	En los casos en los cuales existan indicios respecto al uso indebido del derecho penal por parte de funcionarios públicos, los Estados deben iniciar las investigaciones o procesos disciplinarios, administrativos o penales que sean necesarios respecto de las y los operadores que habrían violado la ley al investigar, decretar medidas cautelares, o condenar de forma infundada a defensoras y defensores de derechos humanos.	Ibid. párr. 273.
SUMILLA	DEBERES ADICIONALES	FUENTE
Promoción del reconocimiento del papel de defensoras/as	[Es] indispensable para la protección global a defensoras y defensores la promoción de una cultura que reconozca pública e inequívocamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y, que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima que propende al fortalecimiento del Estado de Derecho y la ampliación de los derechos y garantías de todas las personas.	Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos. 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. Ibid. párr. 277.
Deber de la institución nacional de derechos humanos de examinar la legislación	Las instituciones nacionales de derechos humanos en la prevención de la criminalización, [...] atendiendo a los Principios de París, tienen la responsabilidad de examinar la legislación en vigor, así como los proyectos de ley y emitir las recomendaciones apropiadas para garantizar que las leyes vigentes respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. En el caso necesario deben a su vez recomendar la aprobación de nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor, y la adopción de medidas administrativas o su modificación.	Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos. 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. Ibid. párr. 280.
Deber de todos los sectores de la sociedad de legitimar la labor de defensoras/es	[...] es de particular relevancia que no solamente funcionarios públicos y entidades públicas reconozcan la importancia de la labor de defensoras y defensores, sino que todos los sectores de la sociedad, incluidos dirigentes políticos, sociales, religiosos, empresariales y medios de comunicación, contribuyan a legitimar la labor de defensoras y defensores.	Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos. 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. Ibid. párr. 281.

Fuente: OEA.

2. En el derecho nacional

Más allá de pronunciamientos casuísticos a través de los cuales se cumple con el deber de protección general de los derechos humanos, en el Perú no existe jurisprudencia explícitamente referida a la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos. Así se desprende, por ejemplo, del catálogo de derechos que la página web del Tribunal Constitucional ofrece en la sección dedicada a jurisprudencia relevante.³⁶

Quizás la línea de pronunciamientos más afines sea la que ha desarrollado el alto tribunal en materia sindical, cuando ha señalado que

_____ [...] conforme al artículo 28° de la Constitución Política, [...] la
36 Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/principal-jurisprudencia/>

libertad sindical protege a los dirigentes sindicales para que puedan desempeñar sus funciones y cumplir con el mandato para el que fueron elegidos, puesto que sin esta protección no sería posible la actuación de diversos derechos sindicales.³⁷

En contraste, desde la sociedad civil se denuncia que el Tribunal Constitucional (TC) ha tenido pronunciamientos contrarios a la protección de los derechos de los defensores. Así, por ejemplo, en el expediente N° 00727-2013-AA en el que dio amparo al cambio de jurisdicción para el juzgamiento de defensores lejos de la jurisdicción natural, ante lo cual desde la sociedad civil se criticó que con esta decisión

[...] antes que respaldar y reconocer el trabajo de las y los defensores de derechos humanos y en general de personas líderes sociales y activistas que en este país defienden los derechos fundamentales de sus comunidades, se restrinja y obstaculice su labor, contribuyendo de esta manera a la situación de criminalización de la protesta por parte del Estado (Grufides, 2016).

Por otro lado, en el caso de defensores detenidos en la provincia de Espinar, en Cusco, en el año 2012, a pesar de que los tribunales ordinarios reconocieron la figura del habeas corpus innovativo dirigido a promover la toma de medidas para que se investiguen las causas de los hechos y que los mismos no se repitan, el TC falló desconociendo la posibilidad de establecer estas medidas por lo que se solicitó una aclaración (Exp. N° 03380-2012-PHC/TC), señalando que:

En el marco de las diversas normas, decretos legislativos, decretos supremos y resoluciones que amplían los marcos de accionar de la Policía Nacional, permiten a las Fuerzas Armadas suplir a la policía e incrementan la criminalización de la protesta social, el no reconocimiento del TC de un tipo específico de recurso constitucional es un grave atentado contra la seguridad de los defensores de derechos humanos y contra los diversos líderes de movimientos sociales legítimos.³⁸

Mediante resolución del 20 de diciembre de 2012, el Tribunal Constitucional mantuvo su posición.³⁹

37 Resolución N°05474-2006-PA/TC. Disponible en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/05474-2006-AA.pdf>

38 CNDDHH. (2012). La CNDDHH objeta la sentencia del Tribunal Constitucional que desprotege los derechos de los defensores de derechos humanos. Disponible en <http://derechoshumanos.pe/2012/12/la-cnddhh-objeta-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-que-desprotege-los-derechos-de-los-defensores-de-derechos-humanos/>

39 Disponible en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/03380-2012-HC%20Aclaracion.html>



Dada la relevancia de las acciones de protesta social como herramientas para la defensa de los derechos humanos, así como por ser este uno de los principales escenarios de riesgo para la vida de los defensores en Perú, es importante anotar que la gestión adecuada de las manifestaciones requiere que todas las partes interesadas protejan y hagan valer una amplia gama de derechos. Así:

[...] el pleno y libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica solo es posible cuando existe un entorno propicio y seguro para la población en general, lo que incluye a la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos, y cuando el acceso a los espacios de participación pública no se encuentra restringido de forma excesiva o abusiva.⁴⁰

Otra decisión del tribunal que ha sido objeto de crítica es la recaída en el Exp. 00022-2011-PI/TC. Entre otros cuestionamientos (Saldaña & Portocarrero, 2017), y en el contexto álgido de conflictividad social del año 2015, la decisión conlleva el riesgo de un uso desproporcionado de la fuerza, al permitir la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de orden interno sin declaratoria previa de estado de emergencia,⁴¹ lo cual puede interpretarse como una prioridad por encima del diálogo como instrumento de paz social, y no es conforme con la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.

Por otro lado, existe una corriente legislativa que favorece el uso de la fuerza y la impunidad por parte de las fuerzas del orden, por ejemplo, en la Ley N° 30151⁴² que suprimió el uso reglamentario de las armas por parte de las fuerzas del orden y la reciente Ley N° 31012, que si bien restituye el uso reglamentario, establece que queda “[...] prohibido dictar mandato de Detención Preliminar Judicial y Prisión Preventiva [...]” a los miembros de la Policía Nacional del Perú que en uso reglamentario de sus armas o medios de defensa cause lesión o muerte, lo que constituye un

40 ONU. A/HRC/31/66. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

41 Se trata del numeral 4.3 del Decreto Legislativo 1095, que establece: 4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera. Al respecto señala el Sistema Peruano de Información Jurídica que este numeral ha sido “reafirmado como constitucional” por el Numeral 1.3 del Numeral 1 del Expediente N° 00022-2011-PI-TC, publicado el 22 agosto 2015, debiendo interpretarse el enunciado normativo “[...] y en los demás casos constitucionalmente justificados” que se emplean, que están referidos a aquellos casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud y seguridad de las personas, de toda o una parte de la población”.

42 Denominada: Ley que modifica el inciso 11 del Artículo 20 del Código Penal, referido al uso de armas u otro medio de defensa por personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

exceso de poder legislativo que afecta la independencia judicial (Heredia, 2020) y puede abrir espacios de impunidad.

En conclusión, si bien la jurisprudencia peruana está orientada a la tutela de los derechos fundamentales y en esa medida protege diversos aspectos que favorecen el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, es propicio que esta incluya la labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos, evitando una legislación que tienda a favorecer la impunidad frente a los excesos que pueden cometer las fuerzas del orden.

La ausencia del reconocimiento de los/las defensores/as de derechos humanos como una categoría específica que amerita de una tutela en la legislación y en la jurisprudencia no solo es ajena a los estándares interamericanos y, como se ve, a las recomendaciones de órganos internacionales, sino que, teniendo en cuenta la experiencia peruana, puede ser un factor que contribuye a que esta labor sea percibida negativamente (Bracamonte, 2018, p. 128), pasible de hostigamiento o impunidad, incluso por los órganos llamados a protegerla.

D. Recomendaciones de instituciones expertas

Como resultado del Examen Periódico Universal (EPU) de 2017, el Informe del Grupo de Trabajo⁴³ presentó once recomendaciones para el Estado peruano que hemos ordenado en cinco ejes: (1) recomendaciones de carácter general; (2) recomendaciones de desarrollo institucional y normativo, que es la gran tarea pendiente en el Perú; (3) la atención de casos sensibles; (4) uso de la fuerza; y, (5) las recomendaciones relativas a la necesidad de incrementar recursos para la Defensoría del Pueblo y en especial para la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Ciertamente una evaluación de las recomendaciones del EPU indica que aun cuando literalmente puedan estar dirigidas a campos específicos, como por ejemplo, los derechos de la población LGBTI, más allá de la defensa de los derechos humanos, muchas recomendaciones son polivalentes y por eso no todas las que listamos a continuación se refieren directamente a nuestra materia, pero son claramente aplicables a ella.

Cuadro 3. Recomendaciones EPU 2017

43 Asamblea General de la ONU. A/HRC/37/8. Consejo de Derechos Humanos. 37° período de sesiones. 26 de febrero a 23 de marzo de 2018. Tema 6 de la agenda Examen periódico universal. Consultar en <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/PEIndex.aspx>



RECOMENDACIONES GENERALES	
1.	111.71. Aplicar las medidas necesarias para promover los derechos de los defensores de los derechos humanos, con el fin de protegerlos contra el acoso, la intimidación o la violencia física (Panamá)
2.	111.72. Intensificar los esfuerzos para prevenir las agresiones contra los defensores de los derechos humanos (Polonia)
3.	111.73. Considerar la posibilidad de adoptar medidas para proteger a los defensores de los derechos humanos contra las amenazas y la intimidación para garantizar que puedan desempeñar sus funciones adecuadamente (Australia)
4.	111.74. Proteger las actividades de los defensores de los derechos humanos (Italia)
5.	111.65. Garantizar el respeto de la libertad de expresión y de opinión (...) (Indonesia)
6.	111.38. Promulgar legislación para asegurar una protección eficaz contra todos los delitos cometidos contra personas o contra sus bienes a causa de su orientación sexual o identidad de género (Francia)
DESARROLLO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	
7.	111.66. Adoptar medidas legislativas eficaces para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos (Ucrania)
8.	111.67. Aprobar y aplicar el protocolo sobre la protección de los defensores de los derechos humanos que ha sido elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Costa de Marfil)
9.	111.68. Crear y poner en marcha un mecanismo específico que proporcione asistencia integral y protección a los defensores de los derechos humanos, e incluirlos en su elaboración, especialmente a los defensores de los derechos humanos que ayudan a las comunidades afectadas por proyectos mineros e hidroeléctricos (República Checa)
10.	111.70. Introducir una política pública amplia que reconozca la función de los defensores de los derechos humanos, establezca mecanismos para su protección efectiva, y realizar investigaciones exhaustivas e imparciales en todos los casos de agresiones, acoso e intimidación cometidos contra ellos (Irlanda)
ATENCIÓN DE CASOS SENSIBLES	
11.	111.69 Intensificar los esfuerzos para proteger a los defensores del medio ambiente, de los indígenas y de los derechos sobre la tierra, en consonancia con la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, especialmente en relación con el empleo de la fuerza y de armas de fuego en las reuniones y manifestaciones públicas (Noruega)
USO DE LA FUERZA	
12.	111.47 Asegurar un uso proporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad (Italia)
13.	111.49 Garantizar que el uso de la fuerza y de armas de fuego por las fuerzas de seguridad se regula de conformidad con los principios de necesidad, proporcionalidad y legalidad, y que todos los casos de muertes y uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad durante las manifestaciones civiles sean debidamente investigados. Revocar las disposiciones jurídicas que permiten a los agentes de policía prestar servicios de policía extraordinarios en el sector privado (República Checa)
14.	111.132. Adoptar medidas para reducir los casos de violencia contra la mujer, incluida la capacitación de las fuerzas de seguridad, los fiscales y los jueces para aumentar la concienciación y la sensibilidad de género (Israel)
INCREMENTO DE RECURSOS	
15.	111.53 Considerar la posibilidad de introducir enmiendas a la Ley del mecanismo nacional de prevención de la tortura en la Defensoría del Pueblo, lo que permitirá que el mecanismo disponga de fondos adicionales (Georgia)
16.	111.55 Proporcionar recursos adicionales y suficientes a la Defensoría del Pueblo, a fin de que la institución pueda cumplir eficazmente el mandato de mecanismo nacional de prevención (Ghana)

Fuente: Grupo de Trabajo sobre EPU, 37° Periodo de Sesiones.

El protocolo puesto en marcha por el Minjusdh desde el año 2019 y las acciones de la Defensoría para elaborar lineamientos sobre la materia, dan cuenta del desarrollo de la institucionalidad que demanda el EPU; sin embargo, el desarrollo de una “política pública amplia” es aún una tarea pendiente, al igual que la demanda de atención de los casos más sensibles

como los/las defensores/as de los derechos de los pueblos indígenas.⁴⁴

De conformidad con los estándares internacionales, debemos entender que la adopción de medidas legislativas no solo debe ser entendida en el sentido positivo de crear instituciones, sino de suprimir o prevenir aquellas que podrían favorecer la criminalización o el uso desproporcionado de la fuerza contra las personas defensoras de derechos humanos.

En cuanto a la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la CIDH, debemos señalar que no ha desarrollado un informe de país sobre el Perú (cf. CIDH, 2021, p. 3 & p. 19) y que en la página web de la entidad solo se registra un Comunicado de Prensa del año 2006⁴⁵ centrado en materias que, 14 años después, han perdido vigencia o su contexto ha variado significativamente,⁴⁶ salvo el pedido general basado en información recibida por la CIDH “[...] sobre amenazas y otros actos de hostigamiento contra defensores y defensoras de los derechos humanos en Perú”. Frente ello, “[...]

la Comisión hace un llamado al Estado peruano para que adopte las medidas que sean necesarias para evitar la repetición de hechos de esta naturaleza”.

Asimismo, sobre esta relatoría debemos señalar que el año 2015 se emitió el informe Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos (CIDH, 2015) en el que no se presentan recomendaciones

44 Al respecto, es importante tener en cuenta los artículos 3, 4 y 17 de la Declaración sobre Defensores A/RES/53/144 de las Naciones Unidas: Artículo 3. “El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades”. Artículo 4. “Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Pactos internacionales de derechos humanos o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera, o constituya excepción a ellas”. Artículo 17. “En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática”.

45 Véase: Comunicado 42/06 - CIDH llama a Perú a tomar medidas para proteger a defensores y defensoras de derechos humanos. Washington, D.C., 3 de noviembre de 2006. Disponible en <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2006/42.06esp.htm>

46 Proyectos de ley sobre la pena de muerte, el lanzamiento del Plan Nacional de Derechos Humanos; seguimiento a las recomendaciones de la CVR; la reglamentación de la Ley 28592 y la designación de miembros del Consejo de Reparaciones y la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.



específicas para el caso peruano.

Las Naciones Unidas, a través de su Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios,⁴⁷ han mostrado su preocupación por la imputación de ilícitos penales, como delincuencia y terrorismo, a acciones de legítima protesta social de comunidades por la defensa de sus tierras y derechos medioambientales. Por ello, en su informe se recomienda que organismos de inteligencia vigilen a los activistas durante la protesta.

Si bien la reciente Declaración de Fin de Misión de Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, se presenta con optimismo,⁴⁸ en ella se pueden leer las siguientes recomendaciones:

[El Poder Ejecutivo debe comprometerse] a adoptar un mecanismo multisectorial para la protección de personas defensoras, cuya adopción está, actualmente, prevista en el Plan Nacional de Derechos Humanos para 2021, y a garantizar la aplicación efectiva de este protocolo:

Asegurando los recursos humanos y financieros necesarios para su aplicación efectiva.

Garantizando una articulación y participación sólida de los ministerios e instituciones estatales y regionales pertinentes, para la ejecución de las respuestas de prevención y protección del protocolo, incluyendo el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

Elevando el rango normativo del instrumento que establece el Protocolo, asegurando su contenido y el respeto de los principios de derechos humanos que consagra.

Es de suma importancia que el sector empresarial formal apoye

47 Véase: ONU. A/HRC/7/7/Add.2. Disponible en <https://acnudh.org/load/2010/12/G0810422.pdf>

48 Forst (2020, § 9) felicita: “[...] al Gobierno del Perú y en particular a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos por la inclusión —por primera vez— de los defensores y defensoras de los derechos humanos como una categoría especial que necesita protección en el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos (2018-2021). La histórica y reciente aprobación de un Protocolo para garantizar la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos (abril de 2019) con la participación de la sociedad civil y sectores del Estado, y la tarea en curso para establecer un Registro de denuncias e incidencias de riesgo de personas defensoras de derechos humanos, con la participación de la sociedad civil y el sector empresarial. Desde la aprobación del Protocolo en abril de 2019, se han recibido nueve solicitudes de activación del Protocolo, que están en trámite”. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25507&LangID=S>. Al respecto, el sector empresarial cuestiona que esta visita no haya tenido alcance a ninguna operación empresarial, y que el Relator solo se haya reunido una vez con el sector privado formal y más de 15 veces con representantes de la sociedad civil.

la aplicación del protocolo, así como la elaboración de un Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos para el año 2020, de conformidad con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

[...]

Reducir el riesgo que enfrentan las personas defensoras de los derechos humanos en los conflictos sociales:

Garantizando el derecho al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas de acuerdo con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, y los procesos de consultas significativas para garantizar la protección y el respeto de los derechos de las comunidades indígenas, según las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.

Asegurando el reconocimiento legal de las tierras ancestrales de los pueblos indígenas mediante el otorgamiento y registro de los títulos de propiedad de la tierra.

Aumentando los esfuerzos para reparar las consecuencias de la contaminación (pasivos).

Poner fin a la criminalización imperante de las personas defensoras. También se debería implementar una campaña desde el Estado para promover un cambio en el discurso, que presente a los defensores y a las defensoras de derechos humanos como actores clave para el bienestar general y agentes de cambio.

Asegurar la participación pública activa de las personas defensoras, incluyendo a las mujeres indígenas y rurales, en el diseño, la aplicación y la evaluación de todas las políticas y protocolos que las afectan a ellas y a sus comunidades.

Fomentar instituciones públicas fuertes con medidas adecuadas que combatan la corrupción, los conflictos de intereses y uso de influencia indebida. En particular, el gobierno debería aumentar el presupuesto y los recursos humanos de la Defensoría del Pueblo para incrementar su presencia a nivel regional y local y así ejercer plenamente su nuevo mandato como Mecanismo Nacional de Prevención en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (OPCAT).

Modificar las leyes y prácticas pertinentes que permiten declarar estados de emergencia cuando existen conflictos sociales y la privatización de los servicios de seguridad policial que benefician a las empresas privadas, de conformidad con las normas de derechos humanos.

Combatir la impunidad garantizando investigaciones rápidas y eficaces para enjuiciar y castigar a los responsables de las violacio-



nes cometidas contra las defensoras y defensores de derechos humanos, incluyendo las fuerzas del orden.

Se precisó que el seguimiento de la fiscalía a las denuncias por amenazas contra las defensoras y defensores de derechos humanos, son lentos. Además, se habría registrado prácticas donde las personas defensoras tienen que acompañar a los fiscales y a la policía para identificar los sitios de minería ilegal, lo que los expone al peligro. Por todo ello, pues, se requiere que el trabajo que viene realizando el Ministerio Público, permita la protección efectiva de las personas defensoras, a través de la adopción de mecanismos de protección a testigos.

Por otro lado, en el informe Criminalización de defensores territoriales por protestar contra proyecto minero Las Bambas,⁴⁹ elaborado por el Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos de la Organización Mundial Contra la Tortura [2019], se plantearon las siguientes recomendaciones:

- Salvaguardar los derechos al debido proceso, reconocidos a nivel nacional e internacional, [de los 19 manifestantes defensores del territorio acusados en este proceso y garantizar la independencia del juicio que comienza].⁵⁰
- Reconocer la legitimidad de la labor de las personas defensoras de derechos humanos, conforme a la Declaración de 1998 de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, reconociendo así que “el derecho a defender los derechos es un derecho”.
- Garantizar que las empresas respeten plenamente los derechos de los defensores y las defensoras y que no instrumentalicen la justicia.
- En respeto al principio de legalidad, derogar, precisar la definición de conductas penales, de manera que no puedan ser aplicadas como una forma para estigmatizar, desacreditar y/o dificultar el trabajo y la libertad de expresión de los defensores y las defensoras de derechos humanos.
- Reconocer la importancia de la libertad de expresión y la legitimidad de las acciones de denuncia, oposición, monitoreo a proyectos extractivos o relacionados con el territorio o con la gestión pública.
- Impulsar una política pública integral de protección a las personas defensoras

49 Disponible en https://www.omct.org/files/2019/05/25353/obs_peroumai2019web.pdf

50 Procesados desde el año 2015 fueron absueltos en primera instancia en marzo de 2020. Al respecto: La República 02/03/2020; Las Bambas: Absuelven a 19 comuneros de Apurímac denunciados por minera. Disponible en <https://larepublica.pe/politica/2020/03/02/las-bambas-absuelven-a-19-comuneros-de-apurimac-denunciados-por-minera-mm-g-limited-l-rsd-protestas/>

ras de derechos humanos que incluya componentes de protección, prevención y lucha contra la impunidad y que aborde las causas estructurales de la vulnerabilidad de las personas defensoras, a través de un proceso amplio y participativo.

Las distintas recomendaciones planteadas al Estado peruano son consistentes y están enfocadas en la necesidad de evitar la violencia y prevenir la criminalización, así como reconocer institucionalmente la protección cabal de las personas defensoras de derechos humanos. Por eso la Defensoría del Pueblo, apoyada en la casuística ambiental, destaca

[...] la urgente necesidad que el Perú cuente con un marco jurídico e institucional que identifique y brinde una especial protección a la vida y a la integridad personal de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, amenazados permanentemente en el ejercicio de su labor.⁵¹

E. Identificación de actores y posturas

En esta sección presentamos las posturas recogidas de algunos de los actores principales en el ámbito de las empresas y los derechos humanos, pero ciertamente, aunque no se abarca a todos los grupos de defensores y defensoras de los derechos, ni a actores relevantes como los órganos judiciales, las posturas expuestas recogen el espíritu común nacional e internacional sobre las tareas pendientes en la materia y los avances iniciales del país.

1. Organizaciones de los pueblos indígenas

Los representantes de Aidesep⁵² y de Onamiap⁵³ consideran que existe un

51 Defensoría del Pueblo 05/04/2019. Pedimos al Estado a proteger a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/pedimos-al-estado-a-proteger-a-defensores-de-derechos-humanos-en-asuntos-ambientales/>. La Defensoría contribuye a la construcción de ese marco viene con la elaboración de los “Lineamientos de Actuación Defensorial frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos” que fue anunciado durante la visita del relator especial M. Forst. A la fecha de esta investigación los referidos lineamientos no han sido publicados (10/03/2020). Al respecto, véase: Defensoría del Pueblo 21/01/2020. Defensor del Pueblo y Relator Especial de la ONU analizaron situación de los defensores de derechos humanos en el Perú. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/defensor-del-pueblo-y-relator-especial-de-la-onu-se-reunieron-y-analizaron-situacion-de-los-defensores-de-derechos-humanos-en-el-peru/>

52 Lizardo Cauper (Aidesep, entrevista del 21 de enero de 2020), ver nota siguiente.

53 Melania Canales (Onamiap, entrevista del 24 de enero de 2020). Aidesep y Onamiap representan a dos de las organizaciones indígenas de alcance nacional más importantes del país dado que son interlocutores del Estado en espacios oficiales como el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, conformado la Resolución Ministerial N° 403-2014-MC., así como de la Comisión Multisectorial de Seguimiento para aplicación del derecho a Consulta Previa, creada mediante Decreto Supremo N° 021-2013-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2019-MC.



problema institucional en tanto las personas defensoras son objeto de deslegitimación, criminalización judicial e incluso homicidios, especialmente, por las denuncias que hacen sobre el mal uso de carreteras para la tala y la minería ilegales, el narcotráfico, la compra y venta de tierras comunales por foráneos, la falta de consulta previa, y la falta de acceso a los servicios básicos como salud y educación.

El presidente de Aidesep señaló que los líderes de las comunidades tienen problemas graves con los madereros ilegales que talan para luego establecerse y sembrar coca en las tierras comunales. En esta situación, señala, tienen responsabilidad las empresas y el Estado que hacen las carreteras y se desentienden de su impacto o de los riesgos que atraen al ser aprovechadas para actividades ilegales.

Por su parte, la presidenta de Onamiap señaló que las mujeres indígenas defensoras de derechos humanos tienen mayores dificultades para cumplir esta función no solo por las limitaciones estructurales que impone la sociedad peruana en general, sino por los patrones culturales de los propios PPII. Las mujeres lideresas son víctimas de acoso político y sexual dentro de sus propias comunidades, lo que desincentiva su aproximación a los papeles dirigenciales o de defensa de derechos, como en el caso Río Blanco, donde las agresiones sexuales cometidas por la policía en su contra no fueron valoradas por los hombres de la comunidad (cf. Oxfam & Fedepaz, 2015, p. 26).

Asimismo, la presidenta de Onamiap considera que se deben cambiar las leyes que regulan la vida de las comunidades con la expectativa de que el 30% de mujeres, por lo menos, participen en la dirección de las comunidades y que además se trate también con equidad a los hombres y mujeres que no tienen hijos. Esto permitiría a más mujeres y hombres ejercer la defensa de sus derechos.

Ambos líderes señalaron que el papel de las ONG como entidades defensoras de derechos humanos debe ser el de acompañar el proceso indígena fortaleciendo capacidades, mas no el de reemplazar la voz de los líderes y las lideresas.

1. Organizaciones de la sociedad civil

Para la Red Muqui⁵⁴ existen normas que favorecen la criminalización de la protesta en el Perú, y ese uno de los temas que afectan más a las personas defensoras de derechos humanos. En ese sentido, consideran que el Poder Judicial debe hacer un Acuerdo Plenario en materia de protestas sociales (entienden que estaría en proceso de elaboración).

Señalaron que se debe evaluar cómo están actuando el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Ministerio Público en la aplicación de la norma sobre “activos críticos nacionales”, pues con ella se estaría impulsando la presencia de la fuerza pública para militarizar zonas sensibles.

En cuanto al protocolo elaborado por el Minjusdh, consideran que es bueno, pero no tiene en cuenta que los ejemplos que han tomado de Colombia no han funcionado en ese país y señalan además que es grave que no se incluya la defensa de derechos colectivos.

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)⁵⁵ considera que las entidades empresariales no tienen la mejor disposición para institucionalizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos y manifiestan su preocupación por la precariedad de los consensos en la materia, señalando la necesidad de crear espacios de confianza.

Desde esta institución señalan que una de las amenazas más graves que enfrentan hoy las personas defensoras es la exposición a fuerzas violentas paraestatales (sicariato).⁵⁶ Aunque por lo general las empresas formales señalan que estas amenazas provienen de las empresas ilegales, es posible que haya casos de conexiones entre empresas formales y actividades ilícitas.

54 Entrevista del 29 de enero de 2020, con Javier Jahncke, Jaime Borda y Beatriz Cortez, representantes directivos de la Red Muqui, en la sede Juan XXIII de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. La red Muqui opera desde el año 2003, y según su página institucional: Es una “red de instituciones peruanas que, actuando local, regional, nacional e internacionalmente, defiende y promueve el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos de comunidades y poblaciones, así como el desarrollo sostenible en situaciones en las cuales se pretende realizar y/o se vienen realizando actividades mineras abordando sus implicancias sociales, ambientales y culturales”.

Al respecto: <https://muqui.org/red-muqui/>

55 Entrevista con Jorge Bracamonte Allain, Secretario Ejecutivo de la CNDDHH, en la sede de la institución, el día 4 de febrero de 2020. Fundada en 1985, la Coordinadora es una coalición de organismos de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú. Al respecto, véase: <http://derechoshumanos.pe/>

56 Al respecto, J. Bracamonte (2018, p. 128) ha señalado que “[...] la mega-corrupción y el sicariato organizado han penetrado al Estado, haciéndolo funcional a sus intereses corruptores y criminales”.



tas, en especial en el de desalojo de tierras.⁵⁷

Desde el Instituto de Defensa Legal⁵⁸ se considera que, aun cuando existen algunos fallos favorables, existe un ánimo de criminalizar la actividad de las personas defensoras del medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas, especialmente cuando las fuerzas del orden incurren en acciones que no se dirigen solo a cumplir sus funciones sino a intimidar y amedrentar a los/las defensores/as (IDL, 2019a), o cuando entidades de la administración desconocen información generada por ellas, facilitando imputaciones judiciales indebidas (IDL, 2019b) cuya finalidad es persecutoria e intimidatoria.

Para esta institución, también han sido relevantes las diversas amenazas recibidas por las investigaciones periodísticas de índole política (cf. CEJIL, 2019; Servindi, 2019b & Hidalgo, 2019).

2. Las empresas

La Confiep⁵⁹ —el gremio empresarial más grande del país— pone énfasis en la importancia de contribuir con la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, por lo que han constituido el Comité Nacional de Derechos Humanos de la Confiep, un grupo de trabajo que muestra el interés y compromiso de esta institución en materia de respeto y promoción de los derechos humanos en las actividades empresariales. Al mismo tiempo, piden tener en cuenta que, en promedio, el 70 % de la economía peruana es informal, por lo tanto, es allí donde se debe enfocar la atención del Estado para cumplir con su obligación de proteger y garantizar la plena realización de los derechos humanos en el ámbito empresarial, pues de la informalidad derivan las mayores vulneraciones de tales derechos.

57 Al respecto, La República (2016-2019) informa sobre investigaciones de que una banda de criminales estaría operando en la región ya que “[...] habría sido contratada por empresa ligada al Sodalicio para invadir terrenos en Piura”. Caso similar sería el de Santa Clara de Uchunya, cuyos miembros son amenazados y desplazados por personas de poblados cercanos que invaden sus tierras, apoyados en constancias de posesión indebidamente otorgadas por el Estado, para poder explotar los recursos en favor de determinadas empresas (cf. Sierra, 2018 & Servindi, 2019a & 2019b).

58 Entrevista telefónica de fecha 13 de enero de 2020, con Juan Carlos Ruiz Molleda, Litigante especializado en la defensa de derechos de los PPII y del medio ambiente. Es docente en materia de antropología jurídica en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y responsable del área de PPII del IDL. Según su página web, el IDL “[...] es una institución de la sociedad civil fundada en 1983, que tiene como fin la promoción y defensa de los derechos humanos, la democracia y la paz en el Perú y en América Latina”.

59 El 4 de marzo de 2020, en el local institucional de este gremio, desarrollamos una entrevista colectiva en la que participaron Patricia Teullet (Gerente General), Viveca Amorós (Gerente Legal) y Luis Marchese (Presidente del Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos).

Del mismo modo, la Confiep ha publicado una “Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos” (Confiep, 2019) con la finalidad de promover el conocimiento de los Principios Rectores entre el empresariado local y dar una orientación sobre la aplicación de la debida diligencia en la materia. El objetivo, señala, es impulsar “[una] agenda de desarrollo que ponga a las personas como centro de la actividad empresarial”. Asimismo, han venido trabajando en sistematizar las buenas prácticas implementadas por el sector empresarial en distintos rubros, con lo que contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

Al finalizar la visita del Relator Especial de la ONU sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, la Confiep remitió una opinión institucional señalando que:

En lo que atañe a la situación de los llamados defensores de los derechos humanos, nuestra intención como institución gremial no fue de ninguna manera desmerecer ni, mucho menos, generalizar negativamente la labor que es ejecutada por los ciudadanos que ejercen auténticamente el rol de activistas en defensa de los derechos humanos sino, únicamente, acompañar evidencia (obtenida de fuentes públicas verificables) nuestra legítima preocupación referente a algunos casos de personajes que ofrecen servicios de “defensa” de los derechos humanos de algunas comunidades, alentando directamente la comisión de actos de violencia ilegales, ataques a algunas empresas o trasgrediendo el marco legal y constitucional de nuestro país.⁶⁰

Por su parte, la SNMPE⁶¹ sostiene que el sector está comprometido con el respeto a los derechos humanos en las actividades extractivas y que existen canales de comunicación y diálogo permanentes para abordar los diferentes temas y problemas que se presentan. En torno a las personas defensoras de derechos humanos y a la protesta social, consideran que:

- Las manifestaciones públicas de protesta son fundamentales para el ejercicio de la democracia.
- La protesta se respeta pero no hay derecho a la violencia. Hay vías legales para resolver los conflictos.
- Los ciudadanos necesitan canales efectivos de expresión.

60 Confiep. Oficio Nro. PRE-032/20, del 19 de febrero de 2020, dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores, remitiendo la opinión institucional sobre la Declaración de Fin de Misión de Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

61 SNMPE. Reunión con Sr. Enrique Ferrand y funcionarios de la SNMPE, el 23 de enero de 2020.



- La defensa de derechos debe ser pacífica.
- No se denuncia al que protesta, sino al que comete delitos.
- Estado de derecho implica el respeto de la ley por parte de todos.
- La impunidad de delitos cometidos en una protesta no se condice con la democracia.
- No existe criminalización de la protesta, sino sanción de delitos.
- El problema no es la protesta, sino que algunos lo hacen de forma violenta.
- Finalmente, señalan que el Tribunal Constitucional recomienda regular la protesta social (sin violencia y sin afectar derechos de otros).

Por su parte, Petroperú,⁶² en el marco de la implementación de una política de debida diligencia, dio cuenta de haber establecido un mecanismo de quejas y reclamaciones acorde con los Principios Rectores, lo cual les permite incorporar estándares de derechos humanos en las matrices de gestión de riesgos como parte de la metodología corporativa, de manera que los impactos negativos en los derechos humanos son registrados como impactos en el riesgo del negocio.

En ese marco, aspiran a que el “Mecanismo de atención a quejas y reclamos sociales de Petroperú” se convierta en uno de los principales instrumentos de gestión social de la empresa. Asimismo, tienen previsto informar sobre las reglas de debida diligencia y respeto a los derechos humanos a los grupos de interés externo y difundirlo entre sus contratistas desde el próximo año.

3. El Estado

Desde el Viceministerio de Gobernanza Territorial⁶³ se señala que la falta de definición de quién es un/a defensor/a de derechos humanos genera inseguridad para todos los actores sociales y para el propio Estado. Por este motivo, antes que con líderes sociales, se prefiere interactuar con las autoridades formalmente establecidas.

El viceministro Raúl Molina consideró que el Estado debe estar presente en las situaciones de conflictividad para conducir adecuadamente la

62 Entrevista de fecha 3 de marzo de 2020, con Beatriz Alva Hart, gerente de Gestión Social, y Sonia Puntriano, responsable del Mecanismo de Atención a quejas y reclamos sociales de Petroperú.

63 Entrevista con el viceministro Raúl Molina Martínez y la asesora María del Pilar Ego-Aguirre, en la sede central de PCM, el día 13 de enero de 2020. Según el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, el viceministro de este sector es la autoridad inmediata al presidente del Consejo de Ministros en materia de desarrollo territorial, descentralización, diálogo y concertación social y demarcación territorial.

solución de los conflictos y poder proteger los derechos de quienes intervienen en ellos, pues la ausencia o la presencia tardía del Estado no han traído experiencias positivas.

En ese sentido, sostiene, que el gobierno, actualmente, desarrolla una estrategia que prioriza el diálogo antes que el uso de la fuerza, con lo cual la labor de quienes se consideran defensores/as de derechos humanos es más segura. En cuanto a la judicialización de las tareas de los/as defensores/as, es un asunto que en general depende del Ministerio Público y del Poder Judicial y de las empresas privadas que promueven las denuncias. El Poder Ejecutivo, señala, no suele impulsar denuncias, salvo que se trate de casos muy graves.

Respecto a las críticas sobre la falta de imparcialidad de la Policía Nacional del Perú en el contexto de los contratos que celebra con las empresas mineras, señala que los contratos se dan porque el Estado no tiene recursos para que la policía llegue a las zonas de conflicto, por eso las empresas cubren esos gastos, pero eso no significa que los agentes policiales actúen en favor de las empresas.

Finalmente, considera que la participación de la Defensoría del Pueblo debe ser más activa y menos neutral en situaciones de conflicto, para que se pueda proteger mejor los derechos de las partes.

En tanto, el Viceministerio de Interculturalidad⁶⁴ considera que las organizaciones indígenas y sus asesores tienden a judicializar o politizar los conflictos y eso no resulta conveniente porque retardan las soluciones. En todo caso, consideran que se deben fortalecer los mecanismos de participación indígena para el diseño de políticas públicas en su favor.

En conclusión, las visiones de los actores traslucen un ambiente de cierta desconfianza, pero también de voluntad común por avanzar en una perspectiva en la que las actividades del Estado y de las empresas sean conformes con la protección y el respeto de los derechos humanos. En esa dirección están las estrategias de diálogo del gobierno y los esfuerzos de Petroperú. Sin embargo, la lucha contra la informalidad parece seguir siendo la gran tarea pendiente del Estado pues la criminalidad que subyace a ella, y es una de las fuentes de más graves vulneraciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.

Por otro lado, la valoración de los límites de la violencia en el marco del

64 Entrevista con la viceministra Ángela Acevedo Huertas, en la sede institucional del Ministerio de Cultura el día 21 de enero de 2020. Participó también en la entrevista Gustavo Zambrano Chávez, director General de Derechos de los Pueblos Indígenas.



derecho a la protesta y la consiguiente judicialización siguen siendo puntos críticos, en tanto se contraponen, por una parte, la necesidad de sancionar adecuadamente las manifestaciones de violencia y los actos que vulneran la convivencia democrática, desbordando las acciones de protesta, y, por otra, la utilización del derecho penal como mecanismo indiscriminado contra defensores/as, situación que los órganos del sistema de justicia y las fuerzas del orden deben gestionar dentro de los parámetros del debido proceso y el uso adecuado de la fuerza.

F. Buenas prácticas

Igual que en otras partes de la región (Diakonía, 2018), no existe, o es muy difícil de identificar, un número significativo de buenas prácticas en el Perú en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos. A continuación, se señala las que se ha identificado en esta investigación.

La estrategia comunicada por el Viceministerio de Gobernanza Territorial, en el sentido que el gobierno excluye el uso de la fuerza como primera medida frente a las protestas sociales, quedando su empleo solo para situaciones graves. Esto se vería reflejado en el hecho de que en los últimos años no se han perdido vidas en situaciones de conflicto social a manos de las fuerzas del orden. Esto, sin embargo, no obsta para que se revise la legislación que sí favorece el uso desproporcionado de la fuerza y ni para que se fortalezcan las capacidades de los agentes del orden que actúan en situaciones de conflictividad o alarma social, en especial para respetar y proteger los derechos de las mujeres.

La implementación del Registro de denuncias e incidencias sobre situaciones de riesgo para personas defensoras de derechos humanos, a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del Minjush, en el marco del Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos, aprobado por Resolución Ministerial N° 159-2019-JUS.⁶⁵ Este instrumento debe permitir conocer mejor la dimensión del problema en Perú y con ello, además de servir como mecanismo de prevención, debe servir como herramienta de incidencia, tanto de cara al Estado, para desarrollar una institucionalidad de protección integral de mayor alcance, como de cara a la sociedad, para generar comprensión sobre la importancia de la labor de los defensores y las defensoras de de-

65 Al cierre de edición, solo existe un pedido de protección en situación de admitido por el Minjush de una defensora en la ciudad de Lima. Se ha emitido el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, que aprueba el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

rechos humanos.

El hecho de que el Minjusdh haya generado un proceso abierto a la participación y al diálogo en materia de empresas y derechos humanos, sirve para acercar posiciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las empresas que en esta materia tienen puntos de vista encontrados. Este es un proceso que requiere sostenibilidad y buena voluntad de las partes.

En línea con el punto anterior, la publicación de la “Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos” por parte de la Confiep favorece el diálogo al expresar públicamente un compromiso activo para la implementación de los Principios Rectores.

Asimismo, la SNMPE⁶⁶ elaboró en 2019 un Modelo de Política de Derechos Humanos para aquellos asociados que aún no la tuvieran, el cual tiene como marco de referencia los Principios Rectores, Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos y las guías de la OCDE. Este modelo fue elaborado por el Grupo de Derechos Humanos que está constituido por asociados con experiencia en derechos humanos y debida diligencia.

Adicionalmente, la SNMPE da cuenta de más de 20 jornadas de capacitación realizadas entre 2019 y 2020 y dirigidas a más de 350 asociados, sobre debida diligencia, Conducta Empresarial Responsable, personas defensoras de derechos humanos, protesta social, pueblos indígenas, entre otros tópicos.

66 La SNMPE asume el enfoque de Conducta Empresarial Responsable de la OCDE en dos objetivos en los que trabajan e impulsan las empresas minero energéticas peruanas formales desde hace varios años: 1) Respeto de derechos: Que las operaciones y las de su cadena de suministros eviten o mitiguen impactos adversos generados a las personas, al ambiente y/o a la sociedad en su conjunto; y de causar daño, lo remedien; y 2) Promoción de derechos: Que las empresas tengan una contribución positiva a la economía, al ambiente y al progreso social donde realizan sus actividades. Ver plataforma Comunidad en <https://www.com-unidad.pe/main/inicio>, que incluye los proyectos sociales con enfoque de ODS.



II. La implementación de los Principios Rectores en la protección de las personas defensoras de derechos humanos

A. Pilar I: Deber de proteger del Estado

Cuadro 4. Principios rectores 1, 2 y 3

1. Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. Para tal efecto, deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.
2. Los Estados deben enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades.

Funciones reglamentarias y normativas del estado de carácter general

3. En cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben:
 - a) Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias;
 - b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan, sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas;
 - c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades;
 - d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.

Fuente: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

1. Instrumentos jurídicos internacionales

1.1. *¿Ha firmado y ratificado el Estado tratados internacionales y regionales relativos a la protección de defensores/as de derechos humanos?*

En esta materia Perú ha suscrito el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), el pasado el 27 de septiembre de 2018. Este instrumento fue rechazado por el Congreso de la República.⁶⁷

El 25 de septiembre de 2020, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Mario López Chávarri, señaló que, al transferir el gobierno la carpeta del

⁶⁷ Al cierre de edición, se ha emitido el Decreto Supremo N° 004-2021-JUS.

acuerdo al Congreso, sugería que se inicie un debate amplio sobre el tema, y respecto al plazo sobre el Acuerdo de Escazú, indicó que no hay un plazo para la ratificación, sino para su suscripción.

Otros instrumentos jurídicos internacionales relativos a la protección de los derechos de los defensores y las defensoras de Derechos Humanos son: (a) los Objetivos de Desarrollo Sostenible y b) las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Estas Líneas Directrices cuentan con un capítulo sobre derechos humanos acorde a los Principios Rectores. Bajo ese marco, las empresas deben respetar los derechos humanos, lo que involucra labores de esfuerzo para prevenir y atenuar los impactos negativos sobre los derechos humanos directamente vinculados con sus actividades, bienes o servicios. En esa línea, tienen un deber de debida diligencia en materia de derechos humanos en función de su tamaño, de la naturaleza y el contexto de sus actividades y de la gravedad de los riesgos de impactos negativos sobre esos derechos. Implica evaluar los impactos reales o potenciales sobre los derechos humanos (cf. OCDE, 2013).

La OCDE (2020), en su más reciente informe sobre conducta empresarial responsable, señaló que Perú debería asegurar que los pueblos indígenas y defensores de derechos humanos estén efectivamente protegidos ante los impactos negativos derivados de las operaciones empresariales formales e informales. Esto se aplica particularmente a los impactos vinculados a los proyectos a gran escala, especialmente en sectores de alto riesgo como la minería, el petróleo y el gas, y la agroalimentación. En esa línea, recomendó que se priorice la ratificación del Acuerdo de Escazú como primer paso para asegurar salvaguardas a las vías de acceso a la información ambiental, los procesos de participación pública, y el acceso a la justicia ambiental a través del sistema judicial. Ciertamente, el propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020) ha incluido dentro de su proceso de revisión de salvaguardas sociales y ambientales para los próximos préstamos y convenios con estados, los prestatarios y actores privados la necesidad de que puedan respetar los estándares del Acuerdo de Escazú, integrando en su texto explícitamente lo indicado por el acuerdo respecto al respeto de los derechos ambientales.

En esa línea, corresponde tener en cuenta algunos alcances sobre el Acuerdo de Escazú, respecto de personas defensoras: la obligación estatal de garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad (art. 9, inc. 1); así como la adopción de medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación



pacíficas y derecho a circular libremente, entre otros (art. 9, inc. 2).⁶⁸

1.2. ¿Ha establecido el Estado leyes y reglamentos destinados a apoyar el respeto de las empresas por los derechos de los defensores de los derechos humanos y/o de los denunciantes?

El Estado peruano no ha establecido normas de rango legal ni reglamentario destinado a apoyar el respeto de las empresas por los derechos de los defensores/as de los derechos humanos.

Existe sí, a nivel programático de política pública, la inclusión de la temática de la protección de las personas defensoras de derechos humanos en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-JUS y como consecuencia de ello la Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS, mediante la cual se aprueba el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos” (Lineamiento III.10).

Debe tenerse en cuenta que la estabilidad y la fuerza normativa de una Resolución Ministerial no son significativas, en tanto dependen de decisiones libradas a la voluntad ministerial de turno. Por lo que se puede señalar que la institucionalidad en este punto es frágil.

La legislación para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley N° 30364), por su naturaleza amplia, puede ser entendida como un instrumento de apoyo a las empresas para gestionar la prevención, atención y protección de mujeres defensoras ante amenazas o vulneraciones a sus derechos e implementar mecanismos de reparación, aun cuando es necesario desarrollar esfuerzos para adaptarla a las necesidades de las mujeres indígenas.

De acuerdo con Milton López, en Perú, 15 mujeres han sido vulneradas por su actividad en defensa de los derechos humanos entre los años 2017 y 2018. En 2017 se reportó 4 incidentes a defensoras de un total de 23 (incluidos varones), mientras que en el 2018 estas vulneraciones se incrementaron a 11 de un total de 25. Los ataques señalados son de diferente naturaleza, desde acoso cibernético y difamación hasta estigmatización y violencia física. Estos ataques habrían sido registrados

68 Véase: Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

por el registro de incidentes de la CNDDHH (López, 2019).

En general, tanto la legislación como la jurisprudencia relativa al uso de la fuerza en el Perú antes que incentivar el respeto por la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos facilitan el uso excesivo de la fuerza y la impunidad. Así se desprende, por ejemplo, de la sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. 00022-2011-PI-TC) que declara la constitucionalidad del numeral 4.3 del Decreto Legislativo N° 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional (véase §§ 23 y 24 de la sentencia referida).

Un aspecto a resaltar es que, a fin de proteger los derechos de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial que habitan las reservas indígenas y territoriales; el Estado peruano a través del Mincul, ha implementado una red de puestos de control y vigilancia (PCV) [...] los agentes de protección, quienes provienen de comunidades colindantes o adyacentes a las reservas indígenas o territoriales y de las solicitudes de reserva indígena que han sido capacitados⁶⁹ y cuentan con equipamiento básico para el desarrollo de sus actividades. No obstante, de acuerdo con la información proporcionada por IDLADS hay 15 puestos de control y vigilancia, los cuales son custodiados por 47 personas, de los cuales 38 contarían con contrato CAS y los 9 restantes serían contratados a través de proyecto PNUD-DCI y otros por un proyecto con el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico.⁷⁰

Estas personas realizan actividades de vigilancia y protección del ambiente y de los pueblos indígenas en contacto inicial y aislamiento voluntario, en zonas de riesgo, donde podrían encontrarse expuestos a contacto con personas que realizan actividades ilegales, que atenten contra su vida. Se requiere que cuenten con especial protección y regímenes de trabajo que aseguren sus derechos laborales. Así, el Acuerdo de Escazú ha precisado que se debe reconocer, proteger y defender los derechos humanos en asuntos ambientales (art. 9.2), así como garantizar un entorno seguro en el que puedan actuar sin amenazas, restricción e inseguridad (art. 9.1).⁷¹

69 La capacitación recibida por los agentes de protección se ha centrado en materias como legislación nacional e internacional de protección de los PIACI, protocolo de actuación y respuestas ante contingencias, primeros auxilios, uso de radios y GPS, levantamiento de información sobre PIACI en fichas informativas, entre otros.

70 Esta información fue proporcionada por el Mincul a IDLADS a través de solicitud de información Expediente N° 2020-0093779

71 Véase: Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf



1.3. ¿Han emitido recomendaciones al Estado los órganos de la ONU en relación con los estándares de protección de defensores y defensoras de derechos humanos? ¿Cómo ha realizado el Estado el seguimiento y aplicación de estas recomendaciones?

En el último EPU se ha presentado al menos trece recomendaciones orientadas a la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos en el Perú. Salvo la que indica la aprobación y aplicación del protocolo elaborado por el Minjusdh, el resto de las recomendaciones están pendientes.

Entre ellas son especialmente relevantes las relativas a garantizar el uso proporcionado de la fuerza y de las armas de fuego por parte de las fuerzas del orden, así como la debida investigación de “[los] casos de muertes y uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad durante las manifestaciones civiles”. Asimismo, es necesario intensificar los esfuerzos por proteger a los defensores del medio ambiente, la introducción de una política integral y la creación de un mecanismo de asistencia y protección eficaz para defensores y defensoras.

Por otra parte, en su declaración de Fin de Misión, el ex relator especial de las Naciones Unidas, Michel Forst (2020), señala que, tras la visita a Perú, reconoce un entorno desfavorable, peligroso para las personas defensoras del país, siendo estigmatizadas y criminalizadas, obstaculizando su derecho a la protesta y libertad de expresión; e, incluso, poniendo en riesgo sus vidas.

De otro lado, la CIDH y su Redesca han reiterado su seria preocupación por la situación de las personas defensoras de derechos humanos, “[...] y en particular quienes defienden el ambiente, en el contexto de actividades empresariales, al ser blanco de ataques de diversa índole en todo el continente”⁷². Al respecto, recuerdan que el Estado es el principal responsable de garantizar que se prevenga, identifique y sancione las violaciones contra las personas defensoras de derechos humanos, a través de la implementación de acciones efectivas que detengan las formas de agresión, criminalización, vigilancia e impunidad contra estas personas en el marco de las actividades empresariales.

72 CIDH. OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

1.4. ¿Ha proporcionado el Estado a las fuerzas del orden y a las autoridades competentes información y capacitación sobre cuestiones relacionadas con las necesidades y los desafíos específicos a los que se enfrentan los defensores de los derechos humanos y los denunciantes?

Por los indicios de información existentes, el Estado no ha proporcionado a las fuerzas del orden y a las autoridades competentes, o al menos no en la entidad y eficacia suficientes, información respecto a las necesidades y los desafíos específicos a los que se enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, ni ha generado conciencia sobre su importancia.

Por el contrario, la legislación y los excesos cometidos por las fuerzas del orden mediante el uso innecesario de la fuerza, detenciones arbitrarias, violaciones, hostigamiento o las investigaciones desarrolladas por el Ministerio Público a pesar de no contar o no lograr evidencia razonable son abundantes y dan cuenta de que esta es una de las tareas pendientes más significativas para el Estado.

1.5. ¿Tiene el Estado sistemas establecidos para monitorear el cumplimiento y la implementación de estas leyes y reglamentos? Por ejemplo, mediante el establecimiento de un punto focal gubernamental responsable de monitorear los impactos adversos sobre los defensores de derechos humanos y los denunciantes

Si bien no existe un punto focal ni un mecanismo destinado a monitorear el cumplimiento y la implementación de normas de rango legal en esta materia, sí se debe destacar que el protocolo antes referido incluía un “Registro de denuncias e incidencias sobre situaciones de riesgo para personas defensoras de derechos humanos”, en el que participa la sociedad civil, el sector empresarial, la Defensoría del Pueblo, gobiernos regionales, organismos internacionales, entre otros.

Este registro, a cargo de la DGDH del Minjusdh, a partir de la elaboración de un reporte de situaciones de riesgo y de los indicadores correspondientes, busca evidenciar la situación y emitir recomendaciones que deben permitir integrar a las distintas entidades del Estado en la protección que requiere este derecho.

A poco más de un año y medio de la implementación del Protocolo, en



el marco del procedimiento de alerta temprana, la DGDH ha logrado fortalecer su trabajo mediante el desarrollo de criterios para el análisis de la admisión de solicitudes de activación del referido procedimiento; así como para la elaboración del Estudio de evaluación de riesgo y el estudio de acción de protección y/o urgente protección. En ese sentido, con la emisión de las alertas tempranas se viene consolidando la articulación inter e intrasectorial para asegurar una oportuna ejecución de las acciones de protección y/o urgente protección, cuando ello corresponda.

Al 14 de noviembre de 2020, se ha recibido veintiún solicitudes de activación del PAT, de los cuales:

- Nueve solicitudes de activación del PAT han sido admitidas a trámite; nueve de ellas se encuentran en proceso de mayor estudio por su complejidad; y, tres no cumplieron con todos los requisitos del numeral 7.2.3 del Protocolo, por lo que no fueron admitidas.
- Por el lugar de ocurrencia de las presuntas situaciones de riesgo indicadas en las solicitudes, se contabiliza uno en Junín, uno en San Martín; uno en Loreto; uno en Cajamarca; dos en Puno; uno (en Piura; uno en Lambayeque; dos en Huánuco, dos en Ucayali, dos en Cusco, cuatro en Lima y tres en Madre de Dios.
- Por los derechos cuya defensa se alega, se aprecia siete (7) respecto de derechos de pueblos indígenas, seis (6) respecto de derechos ambientales, uno respecto de derecho a la vivienda, uno respecto de derechos de propiedad comunal, uno respecto del derecho a la igualdad de género, uno respecto de derechos de personas LGBTI, uno respecto de la lucha contra la corrupción y; uno respecto de derechos humanos.
- De acuerdo con el género de las personas potencialmente beneficiarias, siete son mujeres.
- Finalmente, cabe indicar que, respecto a la variable étnica, se advierte que en ocho de las diecinueve solicitudes, lo/as potenciales beneficiarios/as refirieron ser parte de un pueblo indígena. De estas, en seis se refirió la pertenencia a pueblos indígenas amazónicos y en dos a un pueblo andino.

Asimismo, en cuanto a los avances en la articulación para la protección de personas defensoras de derechos humanos, de las nueve solicitudes admitidas para la activación del procedimiento de alerta temprana:

- Para cuatro de ellas se ha emitido la alerta temprana frente a ataques o amenazas contra personas defensoras de derechos humanos, para articular acciones de protección y/o acciones urgentes de protección vigentes previstas en los numerales 7.2.16 y 7.2.17 del Protocolo. Se viene realizando el monitoreo de la implementación de las mencionadas acciones.

- Cinco solicitudes se encuentran a la espera de la formulación del informe técnico que contiene el estudio de evaluación de riesgos y de la acción de protección y/o urgente protección.

De los cuatro casos en los que se ha emitido la alerta temprana:

- En cuanto al lugar donde se han registrado los ataques, amenazas y/o situaciones de riesgo: dos ataques se han registrado en el departamento de Huánuco, una situación de riesgo en el departamento de Loreto y una amenaza en el departamento de Lima.
- En tres de ellos se ha articulado acciones urgentes de protección, a través de la implementación de la oportuna protección policial personal para las personas beneficiadas.
- En tres de ellos se ha recomendado brindar asistencia legal por medio de la defensa pública, tres visitas públicas al lugar de los hechos y una acción de capacitación, como parte de la articulación de acciones de protección.

De las nueve solicitudes que se encuentran en mayor estudio:

- En cuatro de ellas, debido a la gravedad del riesgo enfrentado (muerte o amenaza de muerte), se han coordinado medidas para la reducción del riesgo, como brindar protección policial y apoyo de la defensa pública.

Cabe mencionar que, como parte de la implementación del Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos, se realiza un monitoreo permanente sobre posibles situaciones de riesgo que podrían afrontar personas que llevan a cabo actividades de defensa de derechos humanos. Así, se ha intervenido en catorce situaciones que podrían estar vinculadas a riesgos contra personas que presuntamente realizarían actividades de defensa de derechos humanos, para determinar si correspondían impulsar acciones en el marco del Protocolo, entre ellas, doce durante el contexto de la pandemia de la Covid-19.

La CNDDHH ha desarrollado una base de datos de ataques a defensores de derechos humanos, cuyos resultados recogen 120 ataques, de los cuales 92 (es decir, el 76,6 %) estarían asociados a actividades de empresas formales. Los ataques más frecuentes que sufren los defensores de derechos humanos se concentran en la criminalización (40,83 %) y asesinatos (21,6 %). En ese sentido, han elaborado el siguiente cuadro que desarrolla ataques a defensores y defensoras que han registrado entre 2015 a 2020.⁷³

73 Esta información fue proporcionada a través de la mesa de trabajo del diagnóstico de defensores y defensoras de derechos humanos.



Cuadro 5. Ataques a defensores de derechos humanos

Tipo de ataque	Número	Porcentaje
Criminalización	49	40,83
Asesinatos	26	21,6
Injurias	12	10
Intimidación y amenazas	11 ⁷⁴	9,16
Palizas y violencia	9	7,5
Amenazas de muerte	6	5
Detención arbitraria	4	3,3
Contra la libertad de asociación	2	1,6
Desapariciones	1	0,8
	120	100

Fuente: CNDDHH.

La diferencia entre las bases de datos del Minjusdh y la que registra la sociedad civil es evidente. Al respecto, la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) manifiesta que las denuncias de personas defensoras no siempre se presentan de manera formal por temor a represalias o por desconocimiento, por lo que se requiere adoptar medidas dirigidas que aseguren la protección de los defensores frente a las denuncias que se formulan, que pudiera involucrar el trabajo interministerial entre Minjusdh, Mininter y Mindef.

La Plataforma Indígena Amazónica sobre Empresas y Derechos Humanos y la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos valoran este esfuerzo, pero consideran que falta cumplir con determinados requisitos para que el protocolo sea eficaz y oportuno. En ese sentido, tanto el protocolo como el registro deben ser desarrollados como instrumentos preventivos, que busquen revertir las causas estructurales que originan los ataques a defensoras y defensores. Hay una relación muy fuerte entre el territorio y las causas que defienden, es por ello que la protección y legalización de los territorios, como las tierras comunales, involucra la protección de las personas defensoras.

Asimismo, la articulación de las diferentes instancias del Estado debe darse con instrumentos que permitan un abordaje integral de protección a las personas defensoras de derechos humanos. Gran parte de las situaciones de hostigamiento, acoso, agresiones y asesinato de defensores/as de derechos ambientales se ha producido en el contexto de denuncias contra actores dedicados a actividades relacionadas con la minería ilegal, tala ilegal y narcotráfico. Para la investigación y sanción de delitos ambientales que precisamente se encuentran asociados con situaciones de hostigamiento contra las personas defensoras del ambiente, existen en todo el país, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA).

74 En dos casos se trata de la misma persona.

Otra institución importante a tener en cuenta es la Dirección de Medio Ambiente (DIREMA) de la Dirección General de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú. Se trata de un órgano especializado, de carácter técnico y sistémico, normativo y operativo, responsable de la investigación de los delitos ambientales, delitos contra los recursos naturales y delitos de minería ilegal, cometidos en agravio del Estado. Es importante resaltar también la labor de los gobiernos regionales y locales en la implementación y ejecución de medidas que protejan a los defensores y defensoras de derechos humanos.

De modo que los avances no resultan suficientes porque no se articulan con otras instituciones nacionales, como el Minjusdh, para tomar conocimiento de los eventuales delitos cometidos o para brindar acompañamiento y protección a los denunciados, a sus familiares, sus entornos y sus comunidades.

1.6. ¿Existen casos denunciados públicamente de impactos adversos en los derechos humanos sobre los defensores de los derechos humanos y/o denunciados de irregularidades por parte de las empresas cuando operan en el país o en el extranjero?

Ante el Sistema Interamericano el país registra dos sentencias y nueve audiencias por vulneraciones a defensores de derechos humanos (cf. Front Line Defenders 2019). Según la CNDDH (p. 4), como hemos señalado en la introducción, “[...] entre 2011 y la actualidad [2018] 119 personas defensoras han sido asesinadas y en 2017 más de 800 personas defensoras estaban siendo objeto de criminalización”. Dado que no ha existido un registro formal de este tipo de casos, no se puede precisar el número de denuncias que existen en el país; sin embargo, con la entrada en funcionamiento del Protocolo del Minjusdh y su registro se ha comenzado a inscribir la primera información oficial al respecto.

Para la Plataforma Indígena Amazónica sobre Empresas y Derechos Humanos, y la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, es importante que el registro de ataques a defensores considere variables que permitan establecer tendencias y patrones de los ataques que se producen en el ámbito de influencia de las empresas. Ello permitirá cumplir con la recomendación de la CIDH de establecer “[...] disposiciones vinculantes sobre el deber de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos tomando en cuenta las variables del tamaño de la empresa, el grado de riesgo de la industria sobre los derechos humanos, entre



otros factores”. Un modelo a replicar es el desarrollado por el Center for Business and Human Rights que mantiene una base de datos sobre ataques a personas defensoras en el ámbito de influencia de las empresas.

B. Pilar II: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos

Cuadro 6. Principios rectores 11, 12, 13, 14, 15 y 16

11. Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.
12. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se refiere a los derechos humanos internacionalmente reconocidos – que abarcan, como mínimo, los derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los derechos fundamentales establecidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
13. La responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas:
 - a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan;
 - b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos.
14. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura. Sin embargo, la magnitud y la complejidad de los medios dispuestos por las empresas para asumir esa responsabilidad puede variar en función de esos factores y de la gravedad de las consecuencias negativas de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos.
15. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben contar con políticas y procedimientos apropiados en función de su tamaño y circunstancias, a saber:
 - a) Un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos;
 - b) Un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos;
 - c) Unos procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

Compromiso político

16. Para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben expresar su compromiso con esta responsabilidad mediante una declaración política que:
 - a) Sea aprobada al más alto nivel directivo de la empresa;
 - b) Se base en un asesoramiento especializado interno y/o externo;
 - c) Establezca lo que la empresa espera, en relación con los derechos humanos, de su personal, sus socios y otras partes directamente vinculadas con sus operaciones, productos o servicios;
 - d) Se haga pública y se difunda interna y externamente a todo el personal, los socios y otras partes interesadas;
 - e) Quede reflejada en las políticas y los procedimientos operacionales necesarios para inculcar el compromiso asumido a nivel de toda la empresa.

Fuente: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

2.1. ¿Tienen las empresas compromisos específicos y públicamente disponibles en materia de derechos humanos, detallando sus responsabilidades, compromisos y expectativas con respecto a los derechos humanos?

Las empresas minero-energéticas formales afiliadas a las SNMPE tienen políticas o lineamientos de derechos humanos en su marco de gobernanza. Todas deben cumplir el Código de Conducta, el cual es evaluado anualmente e incluye el Principio de derechos humanos, no discriminación, respeto al ambiente, las culturas, etc.

Sin embargo, el alto nivel de informalidad de la economía (aproximadamente 70 %) y la criminalidad que subyace a ella es una de las mayores fuentes de amenaza para los derechos de las personas defensoras en Perú; en consecuencia, el compromiso de la Confiep expresado en la “Guía para el sector empresarial peruano sobre empresas y derechos humanos”, que es un documento gremial genérico y aún no se traduce en compromisos tangibles y específicos de empresas concretas, puede tener un impacto muy limitado sobre la realidad socioeconómica del país.

En ese sentido, la exigencia de que “[...] las empresas deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación” (Principio rector 11), implica un punto de partida complejo para el Estado peruano, que debe desarrollar esfuerzos realmente eficaces frente a la informalidad para crear un ambiente que de viabilidad y significado a esta expectativa de los principios rectores.

Sin embargo, de acuerdo con IDL, se requiere tomar en consideración mecanismos de debida diligencia en toda la cadena de suministro, que pudieran evitar que la formalidad tuviera relación con situaciones de informalidad como mecanismo de prevención.

Por otro lado, la ausencia de un desarrollo normativo y jurisprudencial en la materia favorece un ambiente de desconfianza y estigmatización hacia los defensores de derechos humanos. En este contexto, la exigencia de respeto empresarial por estos derechos requiere de intervenciones claras del Estado para regular la materia y generar confianza entre los actores.

Si bien no se tiene información del lado empresarial, el mecanismo de atención de quejas y reclamos sociales de Petroperú puede tener un impacto positivo relevante en las relaciones con los defensores/as de derechos de las localidades en que opera esta empresa. Sin embargo, desde en el ámbito empresarial este instrumento no es lo suficientemente conocido.

C. Pilar III. Acceso a mecanismos de reparación

Cuadro 7. Principio rector 25



25. Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.

Fuente: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

3.1. *¿El Estado ha hecho esfuerzos para promover la conciencia pública y la comprensión de la existencia de leyes, políticas y reglamentos que aseguren la reparación o las disculpas para defensores/as víctimas de la vulneración de sus derechos en contextos empresariales?*

No existiendo leyes especiales al respecto, tampoco se verifica un esfuerzo del Estado por promover la conciencia pública y la comprensión de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos. Por el contrario, la ausencia de un desarrollo institucional específico tiene como contrapartida legislación, jurisprudencia y corrientes de opinión hostiles a la defensa de los derechos humanos. En ese sentido, la existencia de mecanismos de reparación y disculpas públicas de parte del Estado o de las empresas es aún una tarea pendiente.

Cuadro 8. Principio rector 26

26. Mecanismos judiciales estatales. Los Estados deben adoptar las medidas apropiadas para asegurar la eficacia de los mecanismos judiciales nacionales cuando aborden las violaciones de derechos humanos relacionadas con empresas, en particular considerando la forma de limitar los obstáculos legales, prácticos y de otros tipos que puedan conducir a una denegación del acceso a los mecanismos de reparación.

Fuente: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

3.2. *¿El Estado ha adoptado medidas para garantizar que no existan barreras sociales o de otro tipo que impidan la presentación de casos legítimos de defensores/as de los derechos humanos ante los tribunales?*

Si bien no hemos obtenido información precisa sobre la situación del acceso a la justicia para los defensores de derechos humanos, podemos señalar que cuentan con las limitaciones generales que las estructuras culturales, económicas y sociales del país generan. En ese sentido, los/las defensores/as indígenas que no dominan el castellano tienen una barrera significativa para acceder a la justicia, condición que indudablemente se agrava en el caso de las mujeres indígenas, en claro contraste con aquellos defensores/as quienes en su condición de abogados ejercen el litigio y se encuentran en mejores condiciones para proteger sus derechos.

Ciertamente la estigmatización de la defensa de los derechos humanos a través de la prensa puede considerarse una barrera social para presentar casos legítimos ante los tribunales, pues constituye un medio de presión que incide en la opinión pública y posteriormente se puede reflejar en las decisiones de las fuerzas del orden o de los órganos judiciales. Esta misma situación favorece, por el contrario, el desarrollo de procesos judiciales indebidos contra los/las defensores/as y que constituyen en sí mismos barreras para el acceso a la justicia dado el tiempo que toman y el impacto psicológico y económico que implican para los/las defensores/as.

Asimismo, según la Declaración de fin de misión de M. Forst (2020), en Perú:

No existe un sistema eficaz de medidas de protección para los defensores y defensoras en situación de riesgo. Aunque cualquier persona en situación de riesgo puede solicitar garantías a la subprefectura, el nivel y la carga de la prueba son injustificadamente elevados y recaen en el solicitante. En el contexto de la minería o tala de árboles ilegal, el tener que recabar pruebas contundentes de la amenaza a la que se enfrenta la persona defensora, las coloca en una situación de grave riesgo de daño irreparable. Además, cuando se conceden garantías, la eficacia de la respuesta sigue siendo un grave problema, porque resultan simplemente enunciativas y no se traducen en medidas de protección eficaces y oportunas.

Cuadro 9. Principios rectores 27, 28 y 31

Mecanismos extrajudiciales de reclamación del estado

27. Los Estados deben establecer mecanismos de reclamación extrajudiciales eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos judiciales, como parte de un sistema estatal integral de reparación de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas.

Mecanismos no judiciales

Mecanismos de reclamación no estatales

28. Los Estados deben estudiar la forma de facilitar el acceso a los mecanismos de reclamación no estatales que se ocupan de las violaciones de los derechos humanos relacionadas con empresas.

Criterios de eficacia de los mecanismos de reclamación extrajudiciales

31. Para garantizar su eficacia, los mecanismos de reclamación extrajudiciales, tanto estatales como no estatales, deben ser:

- a. Legítimos: suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación;
- b. Accesibles: ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos;
- c. Predecibles: disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar la implementación;
- d. Equitativos: asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad, con plena información y respeto;
- e. Transparentes: mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo, con vistas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que esté en juego;
- f. Compatibles con los derechos: asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos;
- g. Una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro;

Los mecanismos de nivel operacional también deberían:

- h. Basarse en la participación y el diálogo: consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los agravios.

Fuente: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.



3.3. *¿El Estado proporciona mecanismos de resolución de conflictos como las oficinas estatales de reclamaciones (por ejemplo, las oficinas del Defensor del Pueblo)? ¿Pueden utilizarse estos mecanismos para remediar los abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas y defensores/as de derechos humanos?*

La Defensoría del Pueblo constituye un mecanismo estatal de reclamación por amenazas o vulneración de los derechos humanos, que actúa en situaciones de conflicto coadyuvando al logro de soluciones y promoviendo la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos. Se espera que la elaboración de los “Lineamientos de Actuación Defensorial frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos” contribuya a la remediación de los abusos y violaciones que sufren estas personas.

3.4. *¿El Estado ha tomado medidas para garantizar que no existan barreras que impidan que los casos legítimos sean atendidos por mecanismos no judiciales?*

En esta investigación no hemos tenido noticia de barreras que impidan que los casos legítimos sean atendidos por mecanismos no judiciales, aunque, cabe acotar denuncias por el recorte al arbitraje en la negociación colectiva para el sector público⁷⁵.

Según la Declaración de Fin de Misión de M. Forst (2020):

La falta de reconocimiento, la estigmatización y la criminalización de las defensoras y defensores de los derechos humanos por parte de agentes estatales y no estatales son cuestiones sistémicas que se refuerzan mutuamente y representan un grave obstáculo para el trabajo que realizan los defensores y defensoras ambientales, de la tierra y de los derechos de los pueblos indígenas, en particular.

Existen obstáculos al ejercicio del derecho a la protesta y la libertad de expresión: pruebas que sugieren un uso desproporcionado e indiscriminado de la fuerza y de que no se separa a los manifestantes violentos para

75 La central sindical plantea serios cuestionamientos por los recortes al arbitraje en negociación colectiva para sector público, lo que podría limitar el ejercicio de la defensa de derechos en este ámbito. En concreto: “[...] el numeral 7.2, numeral 1, del artículo 7 del DU N° 014-2020, dispone que el arbitraje Solo es aplicable en la negociación colectiva a nivel descentralizado. Eso significa que no se aplica a la negociación colectiva a nivel centralizado ni a la de nivel centralizado especial por lo que las organizaciones sindicales de las entidades públicas y empresas públicas comprendidas no podrían recurrir a esta figura del arbitraje”. Véase: CGTP (2020).

proteger a los defensores y defensoras pacíficas. Preocupa el despliegue de militares para vigilar las manifestaciones tras las declaraciones de los estados de emergencia o para la protección de las instalaciones de petróleo gas y minería (Decreto Supremo N° 106-2017-PCM).

El sistema de justicia prolonga durante años varios casos de investigaciones penales contra las personas defensoras ambientales. En vez de archivar los casos en los que las pruebas son insustanciales para condenar, la fiscalía formula denuncia y apela las sentencias que absuelven a los acusados, dando lugar a procedimientos judiciales innecesariamente largos. Esto genera un efecto escalofriante en el trabajo de defensa de derechos humanos, costos financieros y desgaste emocional para las personas defensoras y sus familias. Al respecto, menciona que los defensores y defensoras han encontrado pocas o ninguna medida de protección de parte de la policía y el sistema judicial.

Negación de derechos procesales indígenas. La no aplicación efectiva de las 100 Reglas de Brasilia no permite el acceso en igualdad de condiciones a las personas defensoras indígenas, en específico: la regla 9 (pueblos indígenas), regla 32 (derecho al intérprete), regla 48-49 (sistema de resolución de conflictos), regla 58 (comprensión de las actuaciones judiciales), y la regla 79 (integrantes de comunidades indígenas). Si bien existen en algunas sedes de cortes de justicia traductores oficiales de lenguas nativas, muchos de ellos carecen de conocimiento de terminología legal y/o jurídica, lo cual causa un grave estado de indefensión.



III. CONCLUSIONES

A. Pilar I. Deber del Estado de proteger

1. El Estado peruano está en una etapa inicial de protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, frágil a nivel normativo e institucional. Si bien es positivo que en el marco programático del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, se haya implementado un protocolo para proteger los derechos de los defensores y defensoras, por su naturaleza, la norma que lo aprueba (Resolución Ministerial) puede estar sujeta a cambios o supresiones ajenas a consensos políticos amplios.
2. Se observa que la legislación estatal y la jurisprudencia aún no son favorables al reconocimiento de la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos y, por el contrario, promueven el uso excesivo de la fuerza. Al respecto, la sociedad civil manifiesta la existencia de situaciones de criminalización de la defensa de los derechos humanos, por lo que se requiere hacer una evaluación exhaustiva sobre la normativa y, de ser el caso, realizar modificatorias.
3. Un esfuerzo relevante en el sentido de incremento de la institucionalidad es el que realiza la Defensoría del Pueblo con la elaboración de los “Lineamientos de Actuación Defensorial frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos”. Pese a todo, se trata de esfuerzos institucionales que deben fortalecerse para alcanzar mayores espacios de legitimidad. En ese sentido, se requiere la articulación de las instituciones que se encuentran a cargo de asegurar la protección de defensores de derechos humanos, que involucra a instituciones como Mininter, Minjusdh, así como el Ministerio Público. Por ello, es fundamental promover el respeto en las actividades de los defensores y defensoras de derechos humanos a fin de evitar el hostigamiento y contra el quehacer legítimo de defensa y promoción de los derechos humanos.
4. La dominante informalidad económica, la falta de seguridad jurídica en materia de titulación de tierras comunales, el consiguiente tráfico de tierras y la criminalidad asociadas con la minería y la tala ilegales, así como con el narcotráfico, son la primera línea de riesgo y vulneración de derechos de las personas defensoras de derechos humanos. Asimismo, aunque el registro de solicitudes de protección de defensores del Minjusdh precisa que a menudo, los ataques a defensores y defensoras se dan de parte de actividades informales, la base de datos que ha sido recogida por la sociedad civil precisa que también se re-

gistran vulneraciones por parte de empresas formales. Por lo que se requiere hacer una evaluación sobre la forma en cómo está funcionando el procedimiento de alerta temprana del Protocolo del Minjusdh y asegurar la protección de las personas que realizan denuncias. De esa manera, se debería considerar un enfoque intersectorial a la evaluación de los riesgos y al diseño de las iniciativas de protección.

B. Pilar II. Responsabilidad de las empresas de respetar

- El sector empresarial muestra su compromiso con el respeto por las personas defensoras de derechos humanos y, a la vez, su preocupación de cierta utilización de esta institución por parte de personajes que pueden alentar la comisión de actos de violencia ilegales. Asimismo, llama la atención para canalizar las protestas sociales por la vía del diálogo.
- La ausencia de un desarrollo institucional claro de parte del Estado para la protección de defensores y defensoras de derechos humanos y el alto nivel de informalidad de la economía, limitan las posibilidades de que el sector empresarial asuma mayores compromisos específicos en esta materia. No obstante, es posible señalar que se requieren adoptar acciones de debida diligencia dentro de las empresas que permitan prevenir y evitar que actividades informales que vulneren derechos de personas defensoras de derechos humanos, sean parte de la cadena de suministros de las empresas formales.
- La simplificación del debate y la comunicación han facilitado un ambiente hostil, favorable a la estigmatización y la polarización ideológica, perdiéndose de vista la importancia del intercambio de puntos de vista entre Estado, empresas y sociedad civil, en el marco de diálogos razonables, que permitan generar mayor consenso en favor de la institucionalización de la protección de los defensores/as de derechos humanos.

C. Pilar III. Acceso a mecanismos de reparación

- Salvo en el caso de las mujeres⁷⁶ y los sindicalistas por la larga tradición del derecho laboral, en el Perú no existen mecanismos específicos

⁷⁶ La citada Ley N° 30364 y la infraestructura administrativa desarrollada como consecuencia de ella, puede ser considerado un espacio importante para proteger a las defensoras de derechos humanos. Sin embargo, su alcance en el ámbito de los pueblos indígenas es limitado, por lo que las organizaciones de mujeres solicitan su adecuación.



cos de protección y reparación frente a las vulneraciones que pudieran afectar a defensores y defensoras de derechos humanos.

D. Recomendaciones

1. Acciones a tener en cuenta

1. Fortalecer la institucionalidad normativa de la protección de los derechos de los defensores y las defensoras de derechos humanos, para lo cual previamente es recomendable desarrollar una estrategia de comunicación que sea desarrollada con la participación de todas las partes involucradas.
2. El fortalecimiento normativo no solo pasa por la generación de una institucionalidad más decisiva en la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, sino por la evaluación y supresión de la normativa que puede ser utilizada para vulnerar sus derechos. En este contexto, es importante precisar los traslados de jurisdicción y el seguimiento de casos.
3. Se deben desarrollar esfuerzos por identificar, distinguir y promover aquellas prácticas que constituyen defensa de los derechos humanos, de aquellas que no lo son o que están centradas en intereses violentos o contrarios a los valores democráticos.
4. Promover un ambiente de confianza y cooperación entre empresas y personas defensoras de derechos humanos para gestionar los riesgos empresariales vinculados a la vulneración de derechos fundamentales, teniendo en cuenta que el respeto a los derechos humanos no supone crear nuevas obligaciones para las empresas frente al Estado, sino cumplir debidamente las que tienen en el marco constitucional y que atañen a todos los integrantes de la sociedad.
5. Acompañar en forma crítica y constructiva la experiencia del mecanismo instaurado por Petroperú pues podría tener el potencial para constituir una buena práctica y como tal, devenir en instrumento de incidencia en el ámbito empresarial, favoreciendo el proceso de implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos.
6. Más allá del monitoreo de riesgos y las recomendaciones, se deben desarrollar medidas efectivas para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, para lo cual es indispensable incorporar el enfoque de género y otros complementarios, de manera que las mujeres, especialmente las indígenas, no sean revictimizadas. Asimismo, se requiere adoptar mecanismos que alivien la carga judicial, con el fin de tener acceso a reparación.
7. El Estado debe tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la re-

ciente Declaración de Fin de Misión del ex Relator Especial sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos de la ONU, Michel Forst, para el diseño de las acciones inmediatas a desarrollar en la materia, así como las recomendaciones del EPU orientadas a la situación de las personas defensoras de derechos humanos en Perú.

2. Acciones específicas

- Organizaciones indígenas y de la sociedad civil recomiendan que la Resolución Ministerial N° 0159-2019-JUS, mediante la cual se aprueba el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos” sea refrendado por un decreto supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros que indique que es obligatorio su cumplimiento en todos los sectores del Estado.
- Garantizar que no existan barreras que impidan la atención efectiva de casos legítimos de afectación de derechos humanos a defensores y defensoras sean atendidos por mecanismos no judiciales.
- La CNDDHH recomienda establecer consecuencias claras cuando se determine que una empresa está vinculada a afectaciones a personas defensoras, ya que actualmente no existen normas que impidan al Estado contratar con empresas que se han visto involucradas en ataques a personas defensoras, o que prohíban a estas empresas obtener beneficios otorgados por el Estado.



REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo–BID. (2020). Segundo borrador de propuesta del Marco de Políticas Ambientales y Sociales (MPAS). Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHA-RE-1953718872-70>
- Barnaby, B. (2019). Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Perú. Lima: Idehpucp.
- Bracamonte, J. (2018). La crisis de la democracia y su impacto en los derechos humanos, en Consejo Directivo de la COEECI (ed.), Desarrollo y democracia en el Perú: contribución de la cooperación internacional y rol de las organizaciones de la sociedad civil (pp. 122-129). Lima: Unión Europea, COEECI & ANC.
- Canessa, M. (2011). La violencia política en el mundo laboral peruano. Debates en Sociología, 36, 85-106.
- Central General de Trabajadores del Perú. (2020). Protesta contra D.U. que restringe arbitraje. Lima: CGTP.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (2019). El Estado peruano debe cesar el hostigamiento a periodistas y defensores de derechos humanos. Washington, D.C.: CEJIL.
- Comisión Económica para América Latina. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Guía Práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos. CIDH, Cooperación Española & OEA.
- (2019). Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Am-

bientales (Redesca). OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

----- (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>

----- (2015). (2015). Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15.

Defensoría del Pueblo. (2020). Defensor del Pueblo y Relator Especial de la ONU analizaron situación de los defensores de derechos humanos en el Perú. Lima: Defensoría del Pueblo.

----- (2019). Defensoría del Pueblo pide al Estado a proteger a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Nota de Prensa N° 095/OCII/DP/2019. Lima: Defensoría del Pueblo.

----- (2016). Informe Defensorial N° 175. Derechos humanos de las personas LGBTI: necesidad de una política pública para la igualdad en el Perú. Lima: Defensoría del Pueblo.

Diakonía. (2019). Hasta la última gota—Impactos del sector agroexportador sobre el agua y los derechos humanos en Ica. Disponible en <https://www.diakonia.se/es/noticias/lanzamos-el-informe-hasta-la-ultima-gota/>

----- (2018). Visibilizando la situación de personas defensoras de derechos humanos. Disponible en <https://www.diakonia.se/es/noticias/visibilizando-la-situacion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>

Durand, A. (2014). Movimientos sociales y política en el Perú de hoy. *Latinoamérica*, 58, 59-84.

Federación Internacional por los Derechos Humanos. (2018). Perú: La defensa de derechos humanos estigmatizada, criminalizada y reprimida. Disponible en <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/peru-la-defensa-de-derechos-humanos-estigmatizada-criminalizada-y>



- Forst, Michel. (2020). Declaración de fin de misión. Visita a Perú, 21 de enero 3 de febrero de 2020. Ginebra: Acnudh. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25507&LangID=S>
- Front Line Defenders. (2019). Asesinato de defensora y defensores de derechos humanos refuerza demandas por política pública de protección integral de personas defensoras. Disponible en <https://www.frontlinedefenders.org/es/statement-report/killing-human-rights-defenders-strengthens-call-public-policy-their-protection>
- Gestión. (2018). INEI: 11.5% de jóvenes LGTB [sic] sufrió algún tipo de discriminación en el trabajo. Disponible en <https://gestion.pe/economia/management-empleo/inei-11-5-jovenes-lgtb-sufrio-tipo-discriminacion-232082-noticia/>
- Grufides. (2016). Tribunal Constitucional pone en situación de indefensión a los defensores de derechos humanos en el Perú. Cajamarca: Grufides.
- Heredia, D. (2020). Comentarios a la Ley de Protección Policial. ¿Cuáles son los alcances más relevantes? ¿Realmente es inconstitucional? La Ley, 30 de marzo.
- Hidalgo, M. E. (2019). “¡Salgan más a las calles!”, exige Bartra a grupo de choque fujimorista. La República, 20 de julio. Disponible en <https://larepublica.pe/politica/2019/07/20/salgan-mas-a-las-calles-exige-bartra-a-grupo-de-choque-fujimorista/>
- Instituto de Defensa Legal. (2019a). Defensora de derechos humanos gana al Ministerio del Interior, Migraciones y Policía un caso de criminalización de la protesta. Disponible en <https://idl.org.pe/defensora-de-derechos-humanos-gana-al-ministerio-del-interior-migraciones-y-policia-un-caso-de-criminalizacion-de-la-protesta/>
- (2019b). Se hizo justicia: Defensores de derechos humanos fueron absueltos. Disponible en <https://idl.org.pe/se-hizo-justicia-defensores-de-derechos-humanos-fueron-absueltos-2/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). Primera encuesta virtual para Personas LGBTI el 2017. Disponible en <https://www.inei.gov>

pe/media/MenuRecurso/boletines/lgbti.pdf

Juape, M. (2019). ¿Qué es una conducta antisindical? Diario Gestión, 3 de junio.

La República. (2016-2019). Banda de criminales habría sido contratada por empresa ligada al Sodalicio para invadir terrenos en Piura. Disponible en <https://larepublica.pe/sociedad/830847-banda-de-criminales-habria-sido-contratada-por-empresa-ligada-al-sodalicio-para-invadir-terrenos-en-piura/>

Matos Mar, J. (2012). Estado desbordado y sociedad nacional emergente. Lima: Universidad Ricardo Palma.

Miloslavich, D. (2018). Las mujeres y el poder. Acoso político en el Perú, en Consejo Directivo de la COEECI (ed.), Desarrollo y democracia en el Perú: contribución de la cooperación internacional y rol de las organizaciones de la sociedad civil (pp. 132-139). Lima: Unión Europea, COEECI & ANC.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2020). Anuario Estadístico Sectorial Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2019. Lima: MTPE.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2018). Estándares Internacionales en materia de protección a defensores y defensoras de derechos humanos. 01/08/2018. Disponible en <https://oacnudh.hn/estandares-internacionales-en-materia-de-proteccion-a-defensores-y-defensoras-de-derechos-humanos/>

----- [2004]. Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos. Derechos Humanos. Folleto Informativo, 29. Disponible en <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet29sp.pdf>

OIT. (1948). Convenio OIT 87. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

----- (1949). Convenio OIT 98. Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva.

Organización de Estados Americanos. Véase <http://www.oas.org/es/cidh/de->



fensores/mandato/funciones.asp y también <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=30>

Organización de las Naciones Unidas. (2018). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 23 de julio de 2018. A/73/215.

----- (2016). Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. 4 de febrero de 2016. A/HRC/31/66. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/31/66>

----- (2008). Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. 4 de febrero de 2008. A/HRC/7/7/Add.2. Disponible en <https://acnudh.org/load/2010/12/G0810422.pdf>

----- (1990). Directrices sobre la función de los fiscales. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. A/CONF.144/28/REV.1. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/roleofprosecutors.aspx>

Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú. (2019). Nuestra Agenda. Agenda de las Mujeres Indígenas. Lima. [Folleto]

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable: Perú. OCDE París. Disponible en <http://mneguidelines.oecd.org/Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf>

----- (2013). Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. OECD Publishing. Disponible en <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa & ODIHR. (2016). Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos huma-

nos. Disponible en <https://www.osce.org/es/odihr/230591?download=true>

ProÉtica. (2020). Invitan a candidatos y candidatas a ratificar el acuerdo de Escazú. Nota de prensa. Lima: ProÉtica.

Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. (2019). Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos. CIDH/Redesca/INF.1/19. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>.

Rouschop, P. (2016). Los retos de la articulación de los actores y las actoras de la sociedad civil en el Perú, en Consejo Directivo de la COEECI (ed.), Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú (pp. 132-145). Lima: Lima: Unión Europea, COEECI & ANC.

Saldaña, J. & Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. Derecho PUCP, 79, 311-352. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.201702.013>

Servindi. (2019a). Comunidad Uchunya solicita a la ONU evitar la destrucción de sus tierras. Lima: Servindi.

------. (2019b). Alertan hostigamiento y acoso frente al local de IDL-Reporteros. Lima: Servindi.

Sierra, Y. (2021). Las deudas ambientales de Perú en 2020: asesinatos de defensores, ilegalidad durante la pandemia y Acuerdo de Escazú enviado al archivo. Mongabay, 4 de enero. Disponible en <https://es.mongabay.com/2021/01/las-deudas-ambientales-de-peru-asesinatos-de-defensores-ilegalidad-durante-la-pandemia-y-acuerdo-de-escazu-enviado-al-archivo/>

------. (2018). Santa Clara de Uchunya: una historia de amenazas y pérdida de territorio. Mongabay, 1 de marzo. Disponible en <https://es.mongabay.com/2018/03/peru-santa-clara-de-uchunya/>

SPDA Actualidad Ambiental. (2019). ¿Cuál es el avance del proceso de ratifica-



ción del Acuerdo de Escazú en América Latina y El Caribe? Lima: SPDA.

Tribunal Constitucional del Perú. Jurisprudencia varia. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/principal-jurisprudencia/>

Velazco, D. & Quedena, R. (2015). La criminalización de la protesta social y el caso Majaz. Lima: Oxfam & Fedepaz.

Vílchez, L. (2017). Apuntes en torno a las prácticas antisindicales: ¿es realmente posible probarlas? *Ius et Veritas*, 55, 74-88.

Wayka. (2019). Sunafil sanciona a Backus por afectar derecho a la libertad sindical. Wayka, 19 de junio.



**Plan Nacional de Acción sobre
Empresas y Derechos Humanos**

2021-2025



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



BICENTENARIO
PERÚ 2021

CON EL APOYO DE:

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**