

ARTÍCULO

La implementación de los Principios Rectores en el Perú: Retos y avances en la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

*Colaboradores: Claudia Zúñiga Carrillo y
Rodrigo Orcotorio Figueroa*



Generando cambios para una
Amazonía Sostenible



**Promoviendo los
Principios Rectores
desde los Pueblos
Indígenas**



1. Introducción:

Los impactos generados por las actividades de las Empresas y grandes corporaciones hacia los derechos humanos de la población afectada es una relación que los Estados han tratado de solucionar o mitigar desde varios espacios (sistema de justicia, políticas públicas y/o compromisos supraestatales), y muestra de ello son los resultados desalentadores o pocos avances en el tema.

Sin embargo, desde hace varios años, los Organismos Internacionales (ONU, OIT y OEA) han construido distintas propuestas para sumar esfuerzos con distintos grupos de sociedad civil y Estados en general para hacer frente a las consecuencias negativas de las actividades empresariales sobre los derechos humanos, especialmente de grupos vulnerables. Prueba de ello es que en el año 2011, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a través de la Resolución 17/4, aprobó los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos (en adelante, los Principios Rectores), cuya labor fue realizada por el encargado especial de la ONU[1].

En el documento citado anteriormente se establecen las bases para identificar criterios claros y específicos sobre los casos de violaciones de derechos humanos por actividades económicas de las Empresas y las medidas que los Estados deben implementar para prevenir y remediar dichos impactos. Estos criterios se encuentran divididos en base a tres (3) pilares: 1) El deber que tienen los Estados de proteger los derechos humanos implementando políticas públicas, medidas legislativas y/o administrativas configurando responsabilidades y sanciones; 2) La obligación que tienen las Empresas de respetar los derechos humanos implementando medidas de debida diligencia en sus cadenas y/o procesos productivos; y, 3) El deber que tienen los Estados y las Empresas de facilitar el acceso a mecanismos de reparación o remediación (judiciales, extrajudiciales y de reclamación no estatales) a las víctimas por violaciones de derechos humanos [2].

2. Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos en el Perú

En el Perú, el informe elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos en el Perú [3] (en adelante, el Informe) ayudó a clarificar la situación actual de los diferentes niveles normativos y las actividades de las Empresas y los derechos humanos, cuestión que no había sido abordada suficientemente. En efecto, el Informe permitió verificar que las políticas de los ministerios no eran coherentes con los compromisos internacionales que el Estado peruano ha asumido para la protección de los derechos humanos y la falta de implementación de medidas de debida diligencia que las Empresas y grandes corporaciones alegaban cumplir con medidas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) que poco ayudaban a identificar las brechas existentes, ocasionadas por sus actividades.

Asimismo, en el marco de los compromisos internacionales asumidos, el Estado peruano elaboró el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021 (en adelante, PNDH 2018 - 2021) como herramienta de gestión que busca incorporar el enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas de manera transversal a todas las instituciones estatales. Dentro de este plan, se propuso un quinto (5to) Lineamiento Estratégico, donde se dispuso que para la implementación de los Principios Rectores es necesaria la construcción de un Plan Nacional de Acción (PNA) sobre Empresas y Derechos Humanos[4] que integre las necesidades e intereses de diversos grupos especialmente vulnerables [5]. (Pueblos Indígenas)

En el marco de actividades iniciales para la elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MINJUSDH) y la Defensoría del Pueblo, con apoyo del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (en adelante, IDEH-PUCP), realizaron el evento: "Rutas para la Implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos", el día 15 de junio de 2018.

Dicho evento tuvo como finalidad brindar un espacio de diálogo e intercambio de experiencias internacionales para la construcción de la metodología, línea de base y diagnóstico en la implementación de los Principios Rectores por el Estado Peruano, con especial referencia a los casos de Colombia y Chile [6].

Sin embargo, debido al cambio de gestión, el MINJUSDH coordinó un (re)lanzamiento del proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción sobre empresas y derechos humanos (PNA). Esta actividad, oficial, convocada por el MINJUS se llevó a cabo el 12 de diciembre del 2018, y contó con la participación de Deysi Ávalos del pueblo Machiguenga y representante del Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) en la mesa de lanzamiento del PNA del MINJUSDH. Deysi fue la única representante indígena en la mesa, al lado del Director de la OIT, el Ministro de Justicia, y representantes de otras instituciones. Deysi, como representante y vocera de la Plataforma indígena que hace seguimiento al PNA, compartió la problemática sobre la situación de los derechos humanos y las actividades empresariales en la zona de influencia de COMARU. Asimismo, significó un espacio de intercambio de posiciones entre Estado, Empresa, OSC y OOH, logrando el compromiso del MINJUS de incluir a las Organizaciones Indígenas locales en el proceso de construcción del PNA.

En ese contexto, se inició la construcción de una guía metodológica que identifique los pasos a seguir y posibles actores involucrados (Instituciones Públicas, Empresas, Sociedad Civil y grupos vulnerables) en la elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos y un diagnóstico situacional de los derechos humanos basado en evidencia sobre las brechas existentes en la implementación de los Principios Rectores en el marco de las actividades empresariales públicas y privadas. Este proceso tiene como objetivo identificar la verdadera magnitud de los impactos negativos y deficiencias en la protección de los derechos humanos a nivel nacional.

Para la formulación del diagnóstico y línea de base del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos se contará con la asistencia de tres (3) universidades, a las cuáles se les requerirá elaborar información relevante para el desarrollo del proceso en general, siendo éstas las siguientes:

- Pontificia Universidad Católica del Perú (Instituto de Democracia y Derechos Humanos – IDEHPU-CP).
- Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Instituto de Ética y Desarrollo – IED).
- Universidad del Pacífico (Centro de Estudios sobre Minería y Desarrollo – CEMS).

En un primer momento, el MINJUSDH elaboró un primer cronograma donde se esperaba que para diciembre del 2019 esté listo el documento final del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos. Sin embargo, debido a múltiples factores y problemas relacionados con presiones del sector empresarial, capacidad de personal y limitadas capacidades de coordinación interinstitucional, se reelaboró un nuevo cronograma con la esperanza de que el PNA sobre Empresas y Derechos Humanos sea finalmente aprobado para Mayo del 2020. Este cronograma ha sido presentado en la nueva versión de la “Metodología del proceso de elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos” (en adelante, la Metodología)

Cronograma del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos		
1ra fase	Metodología aprobada en mesa multiactor	Julio 2019
2da fase	Capacitación a representantes de los sectores estatales, empresariales, de trabajadores y de sociedad civil en Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU y otros instrumentos internacionales.	Febrero - Diciembre de 2019
3ra fase	Diagnóstico y línea de base culminados en mesas multiactor	Noviembre 2019
4ta fase	Plan Nacional de Acción aprobada en mesas multiactor	Mayo - Junio 2020

(1) Nuevo cronograma de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos

3. Estado actual de la elaboración del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos y principales problemas a resolver

Desde el inicio del proceso de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos se conformó una “Plataforma de Sociedad Civil” con el objetivo de visibilizar la vulneración de los derechos humanos por parte de las empresas en los territorios y actividades que vienen desarrollándose a través de proyectos mineros e hidrocarburíferos y hacer el seguimiento de la implementación de los Principios Rectores al territorio nacional desde la sociedad civil, considerando varios enfoques diferenciados y de derechos humanos[7]. Durante la última visita de Birgit Gerstensber, representante regional para América del Sur del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), el día 20 de junio de 2019, se llevó a cabo una reunión en vista de los avances y principales preocupaciones en la elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos. Asimismo, se comunicó, desde la Plataforma de Sociedad Civil, la elaboración de un “Informe Sombra” que ayude a identificar los principales problemas y retos generados por la presión de las empresas para que el PNA sobre Empresas y Derechos Humanos disminuya sus alcances al considerar las vulneraciones de derechos humanos y se invitó a los miembros de la Plataforma de Sociedad Civil para participar, los días 3 y 4 de setiembre, a la Cuarta Consulta Regional de Empresas y Derechos a realizarse en Chile para ver las experiencias nacionales de la implementación de los Principios Rectores a nivel internacional en Sudamérica[8].

Cabe agregar que la elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos se encuentra desarrollando las fases de manera indistinta. Por un lado, está desarrollando la etapa intermedia de la 2da fase correspondiente a la capacitación de diversos grupos y/o actores relacionados a Principios Rectores y, por otro, aún se encuentra culminando la 1ra fase de elaboración de la Metodología, sobre la cual las organizaciones indígenas solicitaron ser incluidas en este proceso, habiendo respuesta positiva a través del reconocimiento

de la “Plataforma Indígena-Amazonica sobre Empresas y Derechos Humanos”[9] (en adelante, la Plataforma Indígena-Amazonica) que representa a la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y cinco de sus federaciones regionales: COMARU, Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL), Organización Regional AIDSESP de Ucayali (ORAU), Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN-P) y la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (ORPIO).

La Plataforma Indígena-Amazonica fue constituida con la finalidad de realizar, entre otras funciones, el seguimiento al proceso de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos y garantizar los intereses y demandas de los pueblos indígenas a través de diálogos participativos y talleres de información y consulta; así como realizar aportes a la Metodología en las diferentes etapas de construcción del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos.

Sin embargo, el solo reconocimiento de la Plataforma Indígena-Amazonica no asegura que sus demandas y necesidades sean evaluadas e integradas en el documento final. Un claro ejemplo de ello puede verse a través del proceso de implementación de los Principios Rectores en otros países, como los casos de Colombia y Chile, donde existieron graves deficiencias en los espacios de participación y diálogo de las comunidades indígenas agravando su situación de vulnerabilidad[10].

Además existieron marcadas ausencias desde la ciudadanía y sociedad civil ya que los países en cuestión limitaron la participación de estos grupos en el documento final y al momento de su redacción, muchos de los colectivos y/o grupos vulnerables encontraron una falta de desarrollo de los derechos humanos relacionados con su protección; más grave fue la ausencia de indicadores y/o criterios claros que sirvan para elaborar compromisos específicos y medidas de debida diligencia al interior de las empresas[11].

Respecto de la situación nacional, han sido más que evidentes los problemas relacionados entre los grupos empresariales y los funcionarios públicos que lideraban el proceso de elaboración del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos como es el caso del Dr. Pedro Grández Castro, quien fuera el anterior Director General de Derechos Humanos (DGDH) del MINJUSDH, puesto que sufrió, desde un principio, ataques sistemáticos desde medios periodísticos alegando su presunta relación con grupos senderistas sin tener sustento alguno más que comentarios y/o entrevistas muy cuestionables de por sí.

Debido a la presión pública ejercida desde varios sectores empresariales y altas esferas de poder, luego de varios intentos por limpiar su nombre respaldados desde la comunidad académica con la firma de un documento apoyando su trayectoria en la defensa de los derechos humanos, y en vista de los avances positivos obtenidos desde el MINJUSDH, el Dr. Pedro Grández presentó su renuncia irrevocable al cargo, el 16 de junio de 2019.

En ese sentido, es más importante el trabajo conjunto que vienen realizando distintos actores de la sociedad civil, instituciones públicas y grupos vulnerables para asegurar la construcción del PNA sobre Empresas y Derechos Humanos y posterior implementación, desarrollando un mecanismo unificado de supervisión y fiscalización del documento final. Más aún, viendo el escenario político tan cambiante y sujeto a grupos particulares con intereses mezquinos hacia los derechos humanos.

[1]El profesor John Ruggie fue asignado para realizar dicho trabajo quien utilizó varios documentos previos elaborados por la ONU, fruto de ello propuso un instrumento previo al documento final: Marco para “proteger, respetar y remediar” en el año 2008.

[2]Hecha la búsqueda en: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

[3]Hecha la búsqueda en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/129/19/PDF/G1812919.pdf?OpenElement>

[4]5to Lineamiento Estratégico-Plan Nacional de Derechos Humanos. Hecha la búsqueda en: http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf

[5]El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 - 2021 identifica diversos grupos vulnerables que merecen protección, entre ellos: 1) Personas adultas mayores; 2) Población afroperuana; 3) Personas con discapacidad; 4) Mujeres; 5) Niños, niñas y adolescentes; 6) Personas privadas de libertad; 7) Personas con VIH/SIDA y personas con TBC; 8) Trabajadoras y trabajadores del hogar; 9) Personas LGTBI; 10) Defensores y defensoras de derechos humanos; 11) Pueblos Indígenas; 12) Personas en situación de movilidad; y, 13) Personas víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000. Hecha la búsqueda en: http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf

[6]Los Gobiernos de Colombia y Chile fueron los primeros países en Sudamérica en elaborar un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos en los años 2015 y 2016, respectivamente.

[7]Hecha la búsqueda en: <http://cooperacion.org.pe/sociedad-civil-y-representante-de-la-onu-dialogan-sobre-la-agenda-de-empras-y-derechos-humanos-en-el-peru/>

[8] Ibídem.

[9]Hecha la búsqueda en:<http://www.ai-desep.org.pe/noticias/plataforma-indigena-amazonica-es-considerada-para-participar-durante-el-proceso-de>

[10]Instituto de Ética y Desarrollo (2018). Empresas y Derechos Humanos en América Latina: La experiencia de elaboración de Planes de Acción en Chile, Colombia y México. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Lima, Perú. Págs. 69-70 y 83-84.