

Estudio multiactor sobre la efectividad de los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil en los casos del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, y el Plan Especial Multisectorial para la Intervención Integral en Favor de la Población Expuesta a Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas

Estudio multiactor sobre la efectividad de los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil en los casos del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, y el Plan Especial Multisectorial para la Intervención Integral en Favor de la Población Expuesta a Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas

Autora:

Areli Valencia, Ph. D

Corrección de estilo:

Mariana Carlin Ronquillo

Primera edición: 2024

Editado por:

CooperAcción

Diseño y diagramación:

Solange Carlín Calcina

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de CooperAcción en el marco del proyecto *Articulación para la construcción participativa social en el Perú (Ruway)* y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-xxxxx

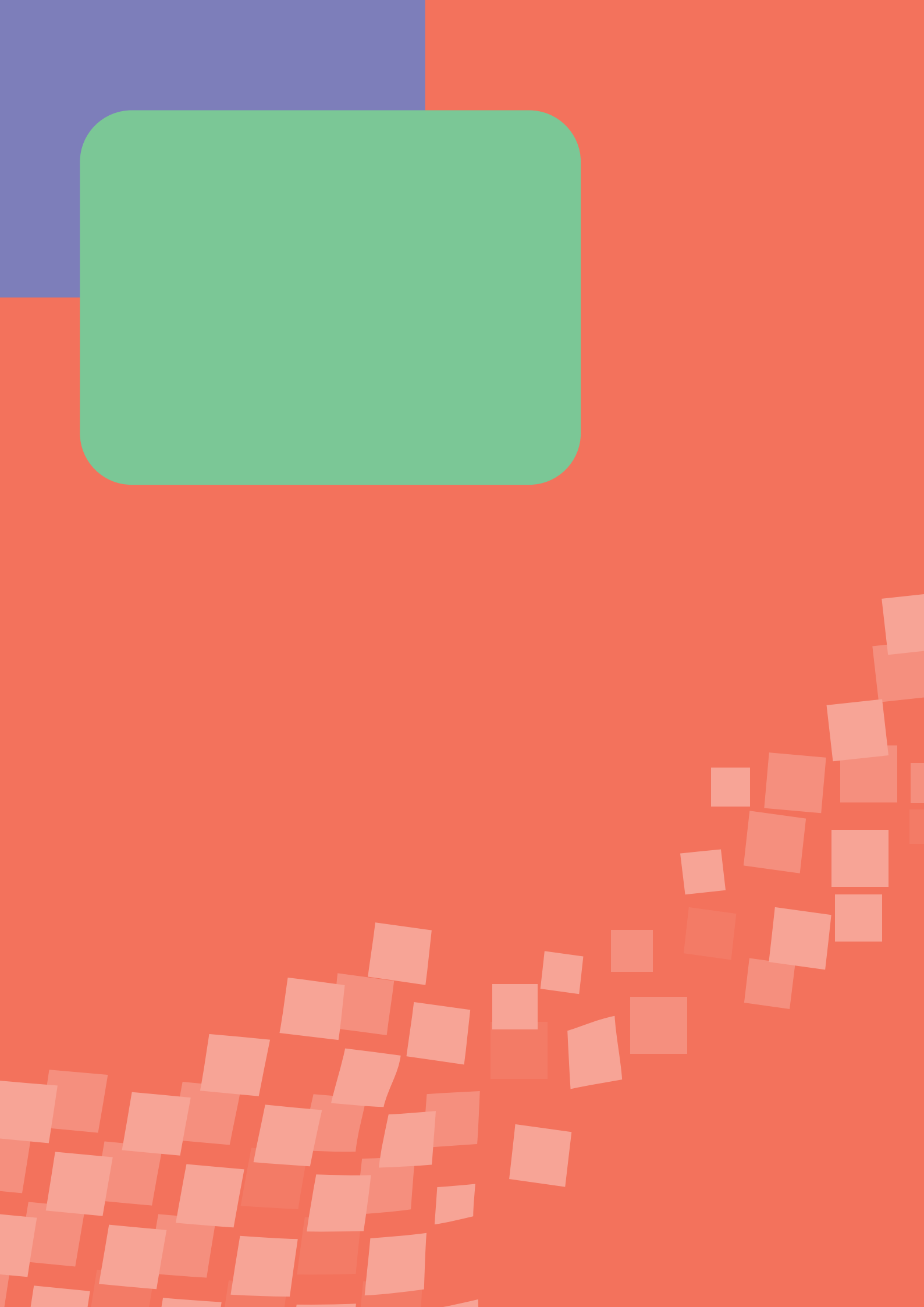
ÍNDICE

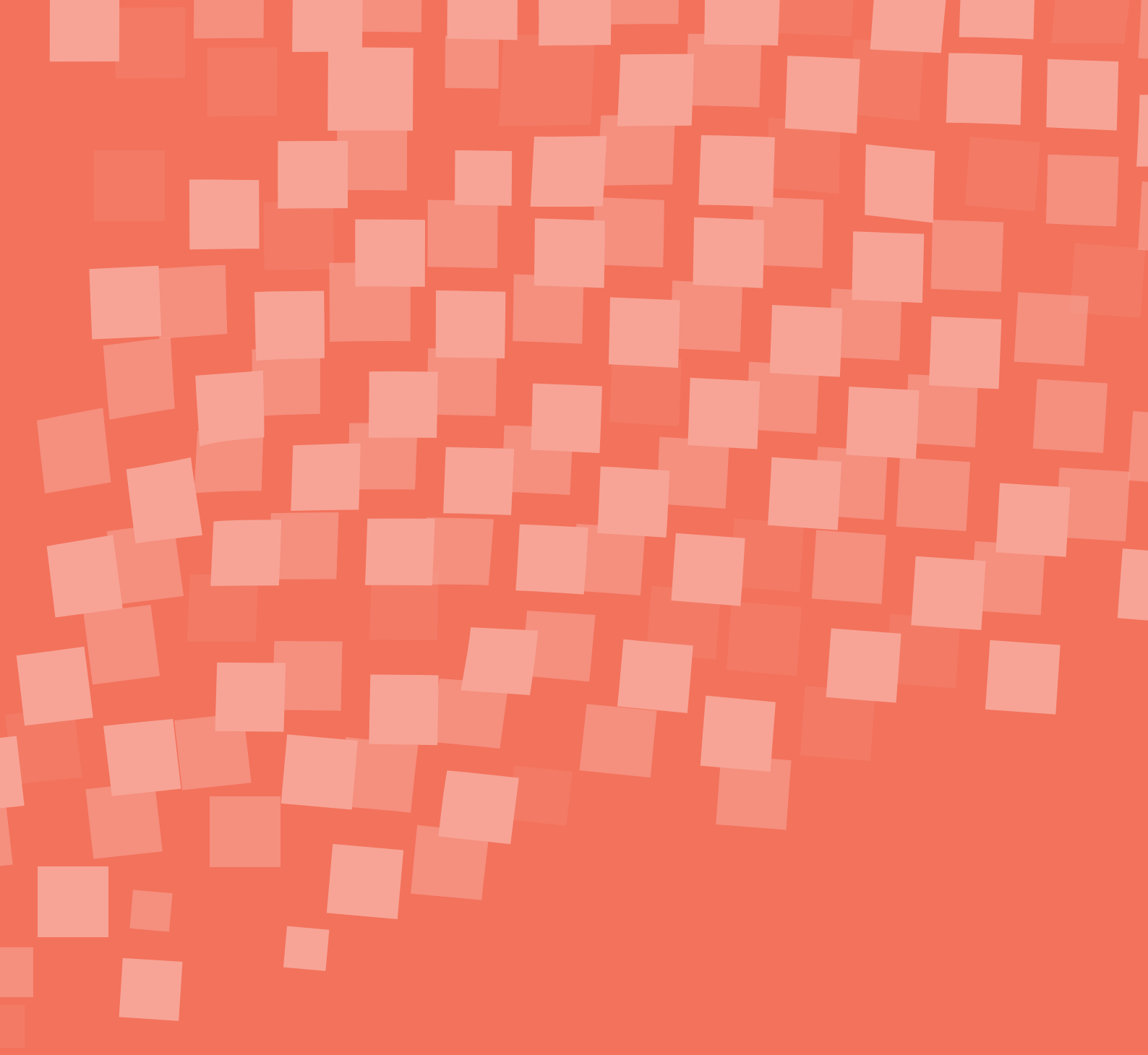
GLOSARIO	4
INTRODUCCIÓN	7
1. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA	13
2. ESTADO DEL ARTE	21
1 DD. HH. y empresas	24
2 Personas defensoras de DD. HH.	36
3 Salud ambiental: personas afectadas por metales, metaloides y otras sustancias tóxicas	44
3. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN INTERACCIÓN CON EL ESTADO Y LAS EMPRESAS	61
1 Plan nacional de acción de empresas y derechos humanos 2021-2025 (PNA)	64
2 Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos	77
3 Plan Especial Multisectorial para la Intervención Integral a favor de la Población Expuesta a Metales, Metaloides y Otras Sustancias químicas tóxicas	85
4. RECOMENDACIONES Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN	91
1 Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2021-2025	95
2 Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos	97
3 Plan Especial Multisectorial para la Intervención Integral a favor de la Población Expuesta a Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas	99
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
Jurisprudencia principal	113
Entrevistas	113

GLOSARIO

SIGLAS	NOMBRE
AIDSEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
CDC	Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC)
CERLAC	Proyecto de Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH
DCCSQ	Dirección de Control de la Contaminación y Sustancias Químicas
DEVIDA	Comisión para el Desarrollo y Vida sin Drogas
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
IPEDHU	Instituto Peruano de Empresas y Derechos Humanos
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MININTER	Ministerio del Interior

SIGLAS	NOMBRE
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
MYPE	Micro y pequeña empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEM	Plan Especial Multisectorial para la Intervención Integral a Favor de la Población Expuesta a Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas
PNA	Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental





INTRODUCCIÓN

El presente informe muestra los resultados del Estudio multiactor sobre la efectividad de los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil en el contexto de tres instrumentos icónicos para la protección y promoción de los derechos humanos a través de las políticas y gestión pública en el Perú:

1. Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos (en adelante, el Mecanismo), aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS
2. Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 (en adelante, PNA), aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2021-JUS
3. Plan Especial Multisectorial para la Intervención Integral a Favor de la Población Expuesta a Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas (en adelante, PEM), aprobado por Decreto Supremo N.º 037-2021-MINAM

Específicamente, el estudio analiza cómo se han constituido los espacios participativos en el diseño e implementación de los referidos Planes y el Mecanismo; qué calidad de participación se ofrece a la sociedad civil; y cuál es el nivel de compromiso de los sectores involucrados —y las empresas— para el buen funcionamiento de estos instrumentos, particularmente, en términos de fortalecer los espacios participativos, afianzar la protección de derechos, e identificar las posibles barreras y desafíos para mejorar su implementación a futuro.

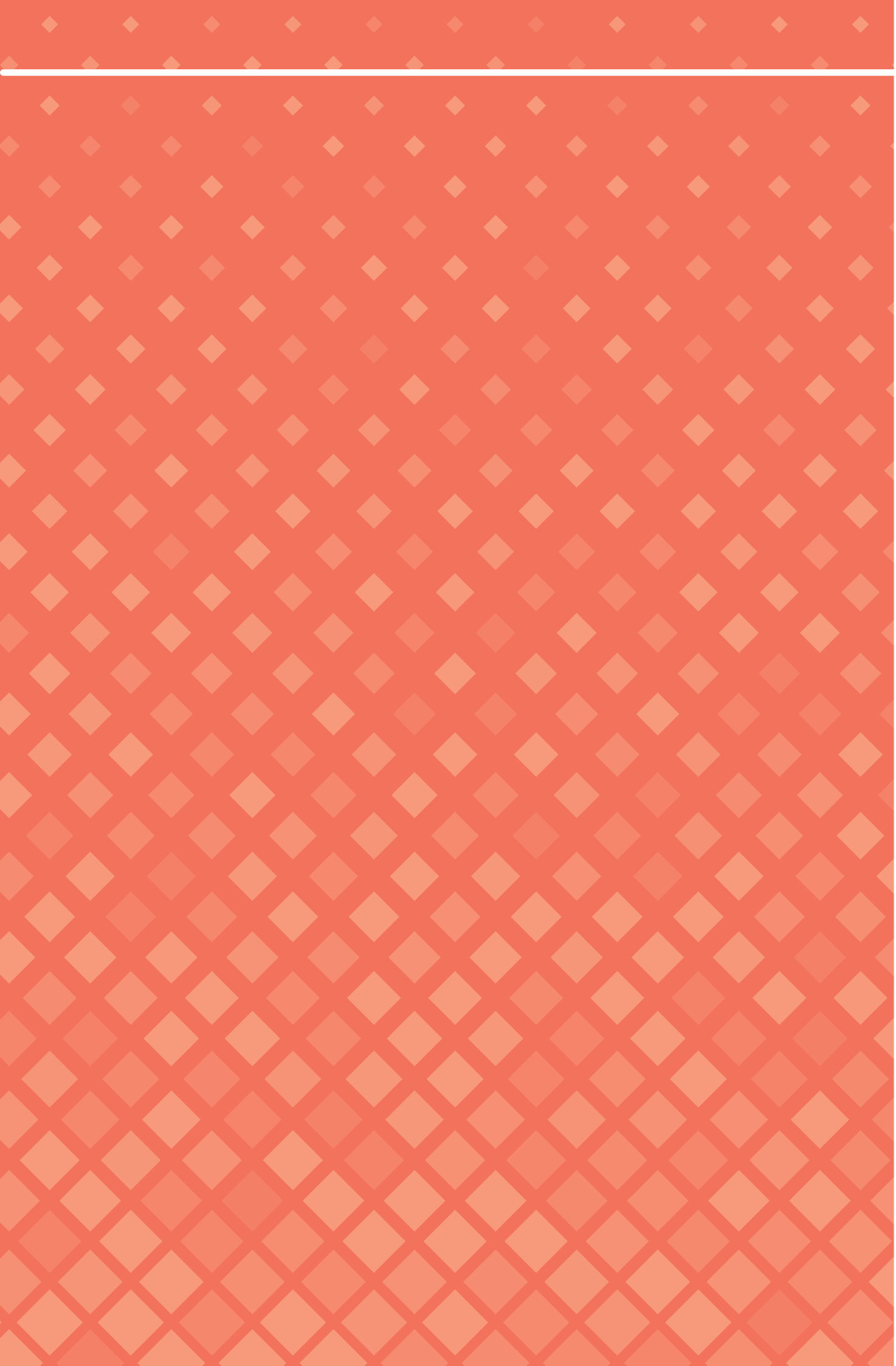
La inclusión de espacios participativos en el diseño y ejecución de las políticas públicas es comúnmente destacada por la literatura como un aspecto novedoso de la gestión pública contemporánea, orientada a fomentar la gobernanza, legitimar las decisiones de políticas públicas y fortalecer la democracia (Díaz Aldret, 2017; Montecinos y Contreras, 2019). No obstante, no está libre de discrepancias debido a las distintas percepciones y expectativas que las personas involucradas suelen tener sobre cómo implementar la participación en las distintas instancias de gobierno y gestión (Castillo, 2008).

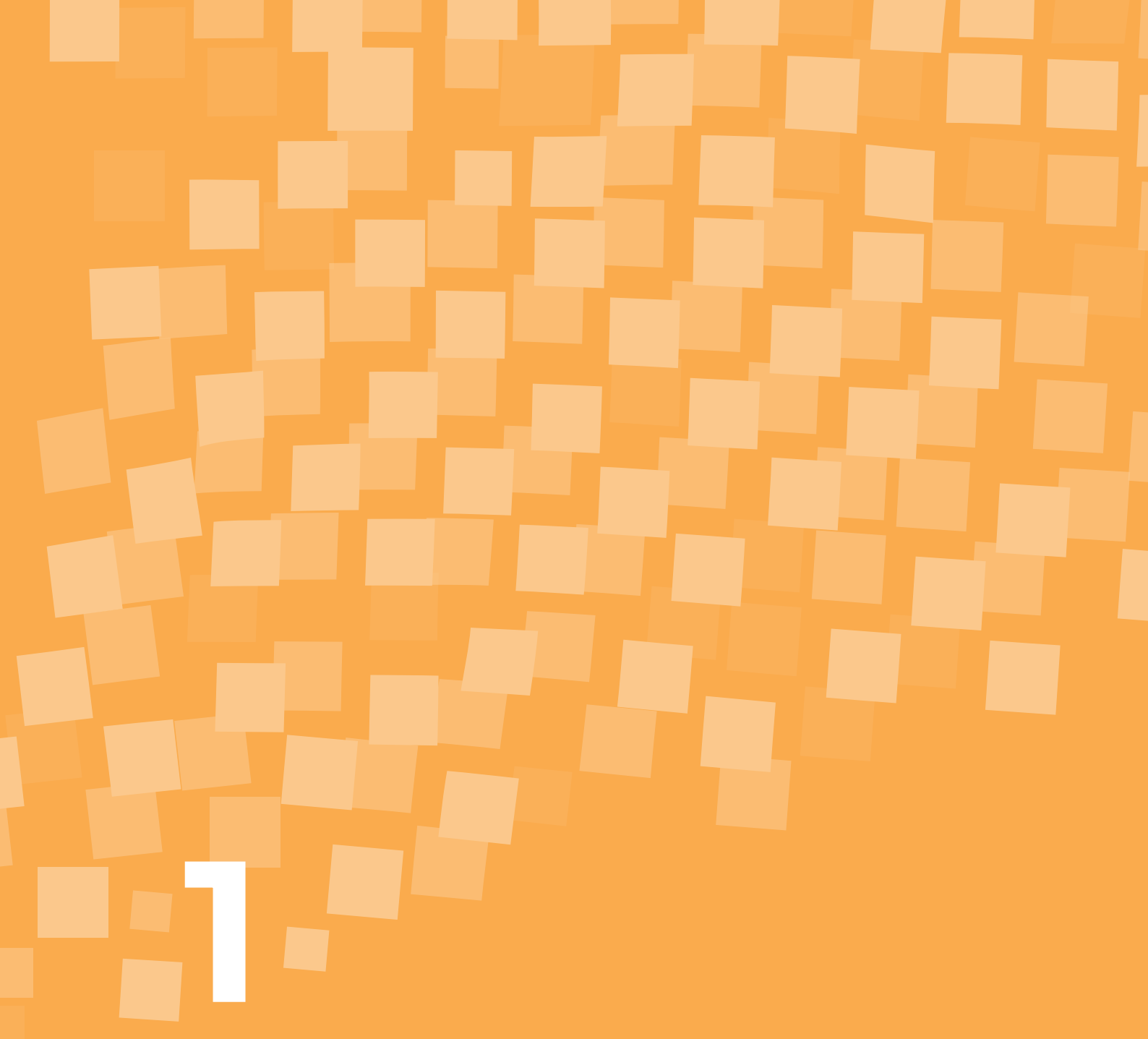
A la fecha, la literatura académica nacional no ha puesto suficiente énfasis en evaluar el nivel de desarrollo y ejecución de los compromisos multiactor, ni el impacto de los espacios participativos, específicamente, en los casos del Mecanismo, PNA y el PEM, sea de manera individual o conjunta. Si bien se han destacado sus desafíos y potencial transformador, sobre todo en el caso del PNA para la mejora de la ética empresarial y una nueva cultura de derechos (Chunga, 2023; Rodríguez Gómez, 2023), las evaluaciones que dan cuenta —desde una perspectiva analítica y no solo descriptiva— sobre quiénes participan en el actual proceso de implementación, cómo participan, y cuál es su nivel de incidencia en la ejecución eficaz y progresiva de estos tres instrumentos son escasas. De hecho, las observaciones y evaluaciones en estos casos suelen concentrarse en otros aspectos tales como la búsqueda de la implementación legal de la debida diligencia empresarial y el desarrollo de guías de debida diligencia (Mujica, 2021). En el caso del Mecanismo, se apunta a la necesidad de contar con lineamientos de actuación para una adecuada implementación de las medidas de urgencia, así como a resaltar los desafíos presupuestales y la urgencia del cierre de brechas en la titulación de territorios indígenas, al ser su defensa una de las principales causas de amenazas a defensoras y defensores de derechos humanos (IDEHPUCP, 2023).

En el caso del PEM, la ausencia de trabajos académicos es notoria. La comunidad académica en el Perú ha puesto poca atención al análisis de derechos humanos y salud en el contexto de comunidades contaminadas y personas expuestas a metales tóxicos. Esta ausencia es preocupante considerando la gravedad de los casos de estudio que motivaron la existencia del PEM: La Oroya, Cerro de Pasco, Espinar, Cuninico, entre otros. Estos no solo evidencian actos concretos de contaminación, sino la sistematicidad y relacionalidad de violaciones a derechos humanos en grupos vulnerables en el contexto de actividades extractivas. Estos casos ameritan ser evaluados desde una perspectiva histórica y estructural que desencadene un llamado de atención urgente al Estado, y a los centros de investigación para realizar estudios epidemiológicos y longitudinales en la población expuesta y afectada.

En contraste con la academia, la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo y los grupos activistas de derechos humanos mediante la publicación de informes y artículos de opinión han promovido la visibilización de las personas expuestas a metales tóxicos en el Perú. Se resalta, por ejemplo, la falta de asignación presupuestal suficiente y la falta de una oportuna atención especializada con conocimiento en toxicología (Gonzales, 2023).

El presente trabajo busca cubrir los vacíos analíticos sobre el problema en cuestión, poniendo énfasis en la evaluación de los mecanismos participativos y de diálogo. Para ello, el estudio se divide en cuatro secciones: la primera describe los lentes conceptuales y metodológicos que guían el análisis de los tres casos seleccionados; la segunda desarrolla la revisión de literatura o estado del arte respecto de dichos casos; la tercera analiza la participación de la sociedad civil en interacción con el Estado y las empresas; y la cuarta ofrece recomendaciones y estrategias de acción aplicables a los casos estudiados.





1

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

El presente estudio utiliza un marco conceptual que integra el enfoque estructural y social constructivista de los derechos humanos (Valencia, 2016; Stammers, 1999). Adicionalmente, informa sobre la gobernanza participativa, mediante la cual se evalúa al agente que participa en espacios de toma de decisiones como sujeto con voz y voluntad de incidencia (Cornwall, 2003 y 2005). Asimismo, se emplea un enfoque de género e interculturalidad para evaluar si los espacios participativos son suficientemente inclusivos de la heterogeneidad humana y diversidad cultural (Scott, 1996; Zambrano, 2023).

El enfoque estructural de derechos humanos es útil para este estudio en tanto ofrece herramientas para el análisis de violaciones a derechos desde una perspectiva sistémica y relacional, al evaluar las múltiples causas políticas, económicas y culturales detrás de las violaciones a derechos. En ese sentido, el enfoque estructural propone ir más allá de una perspectiva reactiva y de mero reporte de las consecuencias de violaciones a derechos. Así, permite identificar las estructuras de poder y el contexto que propicia su sistematicidad en el tiempo (Marks, 2011; Valencia, 2016). Siguiendo a Paul Farmer, se parte de la premisa de que las violaciones a derechos humanos son producto de un conjunto de condiciones históricamente y económicamente estructuradas, detrás de las cuales se esconden patologías de poder que perpetúan las desigualdades sociales (2003).

Por su parte, el enfoque social constructivista hace énfasis en el aporte de la historia y la movilización social en la configuración del contenido y exigencias de derechos (Stammers, 1999). De esta manera, el punto de referencia no solo es el reconocimiento legal o la interpretación jurisprudencial, sino, también, las exigencias sociales, manifestadas a través de acciones de la

sociedad civil, que evidencian demandas de derechos insatisfechas o no atendidas desde lo local. Escuchar y atender dichas demandas de manera oportuna por parte del Estado, las empresas y la sociedad en general es propio de un enfoque preventivo e integral de derechos que busca evitar la consumación de las afectaciones y que el daño se vuelva irreparable. Este enfoque integral de derechos humanos se complementa con la gobernanza participativa, que entiende la participación en los planes y políticas públicas más allá de lo formal o instrumental.

En concordancia con lo anterior, los espacios participativos —en su sentido más robusto—, deben ser concebidos como lugares de transformación en donde se reconoce al agente participante con voz, voluntad y capacidad de incidencia (Cornwall, 2003, 2005). En este estudio, la verificación de estas características es determinante para evaluar la efectividad de la participación ciudadana. Asimismo, los enfoques de género e interculturalidad serán empleados como lentes analíticos complementarios, a fin de evaluar si los espacios participativos incluyen de manera equitativa las voces femeninas y masculinas, y si son respetuosos de la diversidad cultural y costumbres de las y los participantes para que los espacios participativos cobren verdadero sentido para ellas y ellos.

Cabe resaltar que el énfasis en la promoción de la agencia y participación ciudadana en políticas públicas guarda relación con las nociones contemporáneas de desarrollo, el cual concibe la búsqueda del crecimiento económico no como un fin en sí mismo, sino como instrumento para el bienestar y expansión de capacidades humanas (Sen, 1999). Desde esta visión de desarrollo, las violaciones de los derechos humanos y afectaciones ambientales no son tolerables, y el acceso, respeto y protección de estos derechos no pueden estar condicionados a temas económicos (Valencia, 2016; Donnelly, 1984).

Metodológicamente, el estudio parte de un diseño cualitativo para entender y explicar a profundidad el contexto analizado (Creswell, 2009).

El periodo de estudio va desde el 2020 al 2023. Si bien los instrumentos bajo análisis recién entraron en vigencia a partir del año 2021, se hizo una revisión de literatura anterior al 2020 como línea de base referencial a fin de identificar los cambios discursivos —si hubiera alguno— y la incidencia que trajo en el debate público la entrada en vigencia del Mecanismo, el PNA y el PEM.

La efectividad de la participación en los tres casos fue analizada según las particularidades y desafíos de cada uno. Sin embargo, también se realizó un análisis comparativo con el fin de identificar y contrastar las posibles razones que explican por qué algunos casos resultan más exitosos que otros, en términos de logros alcanzados y calidad de la participación (Aragón y Guibert, 2016).

El recojo de información se realizó a través de lo descrito a continuación:

- revisión documental: literatura académica, informes de agencias gubernamentales, diferentes ONG y centros de investigación, legislación, jurisprudencia y notas de prensa;
- solicitudes de información bajo el amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N.º 27806;
- entrevistas semiestructuradas con actoras y actores clave.

A continuación, presentamos un cuadro de las solicitudes de acceso a la información pública enviadas y las respuestas recibidas por parte del Estado:

Tabla 1.

SOLICITUD	OFICINA / FUNCIONARIA O FUNCIONARIO	RESPUESTA
Solicitud de Acceso a la Información Pública –Mecanismo, enviada al MININTER	Giovanna Hinojosa <i>Oficina de Atención Ciudadana MININTER</i> cc. Aissa Vanessa Tejada <i>Directora – Dirección General de Seguridad Ciudadana MININTER</i>	Mediante Oficio N.º D000621-2023-IN-SG-OACGD, la funcionaria Hinojosa deriva la totalidad de la solicitud a José Roberto Llanos, funcionario responsable de Acceso a la Información Pública de la PNP. <i>El pedido de información no fue respondido.</i>
Solicitud de Acceso a la Información Pública – Mecanismo, enviada al MINJUSDH	Ángel Gonzales <i>Director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos, MINJUSDH</i>	El pedido fue trasladado a la oficina correspondiente como “Derecho de petición” (Artículo 2.20 Const.; Artículo 177 TUO, Ley N.º 27444). Mediante Carta N.º 240-2023-JUS/DGDH-DPGDH, el director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos, Ángel Gonzales responde el pedido de información.
Solicitud de Acceso a la Información Pública – PEM, al MINAM	Luis Alberto Guillén Vidal <i>Director de Dirección General de Calidad Ambiental MINAM</i>	Vía email, de fecha 23 octubre de 2023, el Sr. José Óscar Marín, de la Dirección de Calidad Ambiental y Radiciones No Ionizantes, traslada el informe elaborado por el ingeniero Noly Riveros, especialista de la Dirección de Control de la Contaminación y Sustancias Químicas (DCCSQ), mediante el cual se responde el pedido de información.
Solicitud de Acceso a la Información Pública – Acciones de Vigilancia Epidemiológica a Población Expuesta e Intoxicada por Metales Pesados, al MINSA	César Vladimir Munayco, <i>Director general del CDC - MINSA</i>	Mediante Informe N.º D000507-2023-CDC-DVSP-MINSA enviado vía email, se responde el pedido de información.

Las entrevistas semiestructuradas con funcionarias, funcionarios, actoras y actores clave fueron las siguientes: en el marco del PNA, Miguel Huerta,

coordinador del PNA (MINJUSDH); Cecilia Flores, presidenta del IPEDHU; Daniel Sánchez, coordinador del Proyecto Empresas y Derechos Humanos, PNUD; Federico Chunga, consultor independiente y excoordinador del PNA; Luis Ruiz, presidente del Comité de Derechos Humanos de la Cámara de Comercio de Cajamarca; Manuel Olaechea, presidente del Comité de Derechos Humanos de la Cámara de Comercio de Ica. También, fue contactada la responsable del Comité Nacional de Empresas y Derechos Humanos de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, quien declinó participar indicando que dichos gremios no tienen incidencia directa en la implementación del PNA.

En el marco del Mecanismos Intersectorial, se contactó a Ángel Gonzales Ramírez, director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos (MINJUSDH); al apu Jamer López, presidente de la Organización Regional AIDSEP Ucayali (ORAU); a Víctor Zambrano, líder indígena y defensor ambiental en Madre de Dios; y a Alfredo Vargas, líder shipibo y actual presidente de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). En los dos primeros casos, no pudo concretarse una entrevista por compromisos urgentes e impostergables de los líderes indígenas; en el último caso, no hubo respuesta.

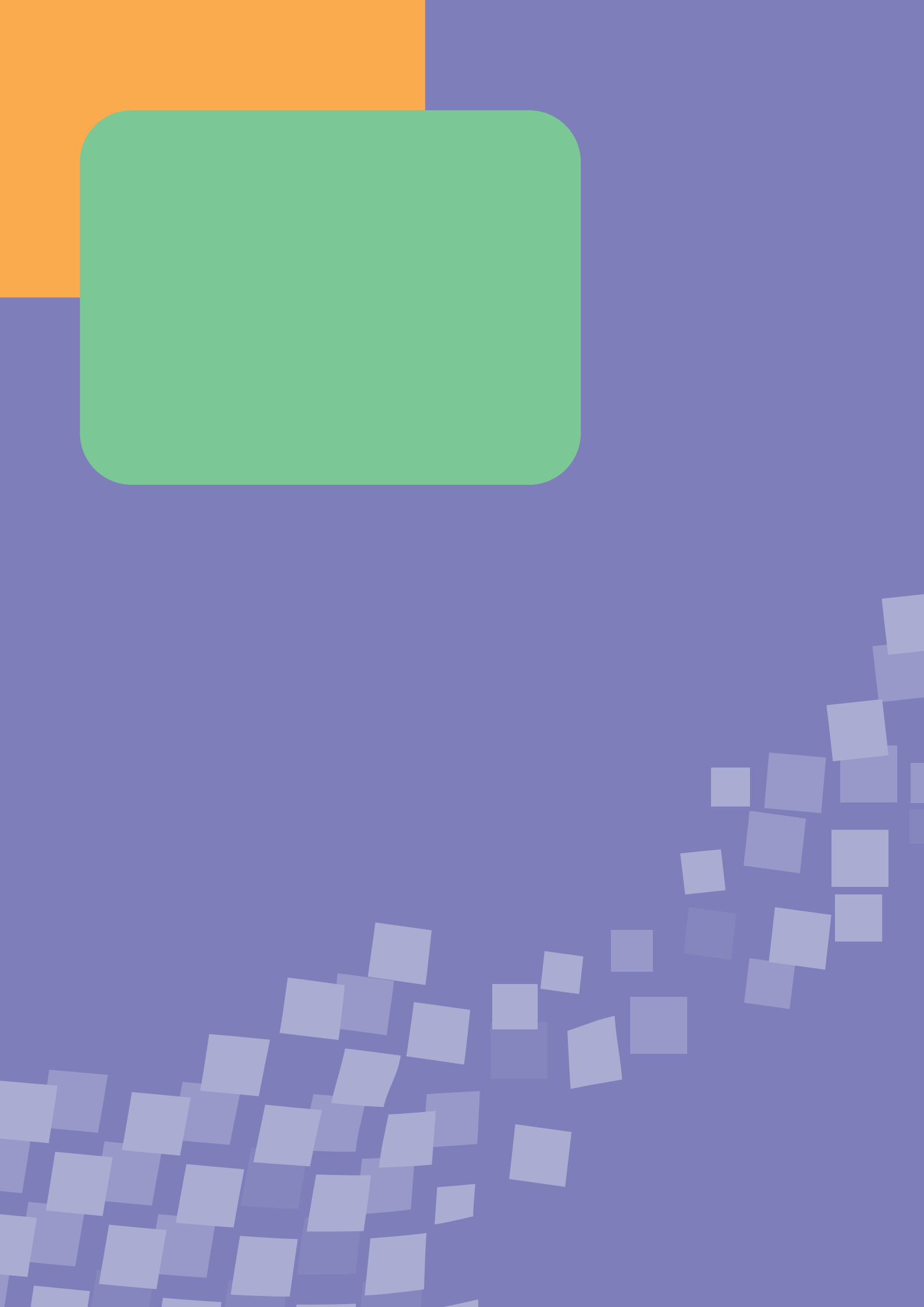
En el marco de la Plataforma de Personas Afectadas por Metales Tóxicos y Metaloides, se entrevistó a Félix Suasaca, secretario nacional de la Plataforma Nacional; a Yolanda Zurita, presidenta de la Plataforma por la Salud Ambiental y Humana de la región Junín; a Ariana K'ana, Plataforma de Espinar; a Sonia Paredes, de Amnistía Internacional, Perú. También se contactó a Pablo Salazar, de la Plataforma de Áncash; y al director general del CDC del MINSA. En estos dos últimos casos, no se obtuvo respuesta.

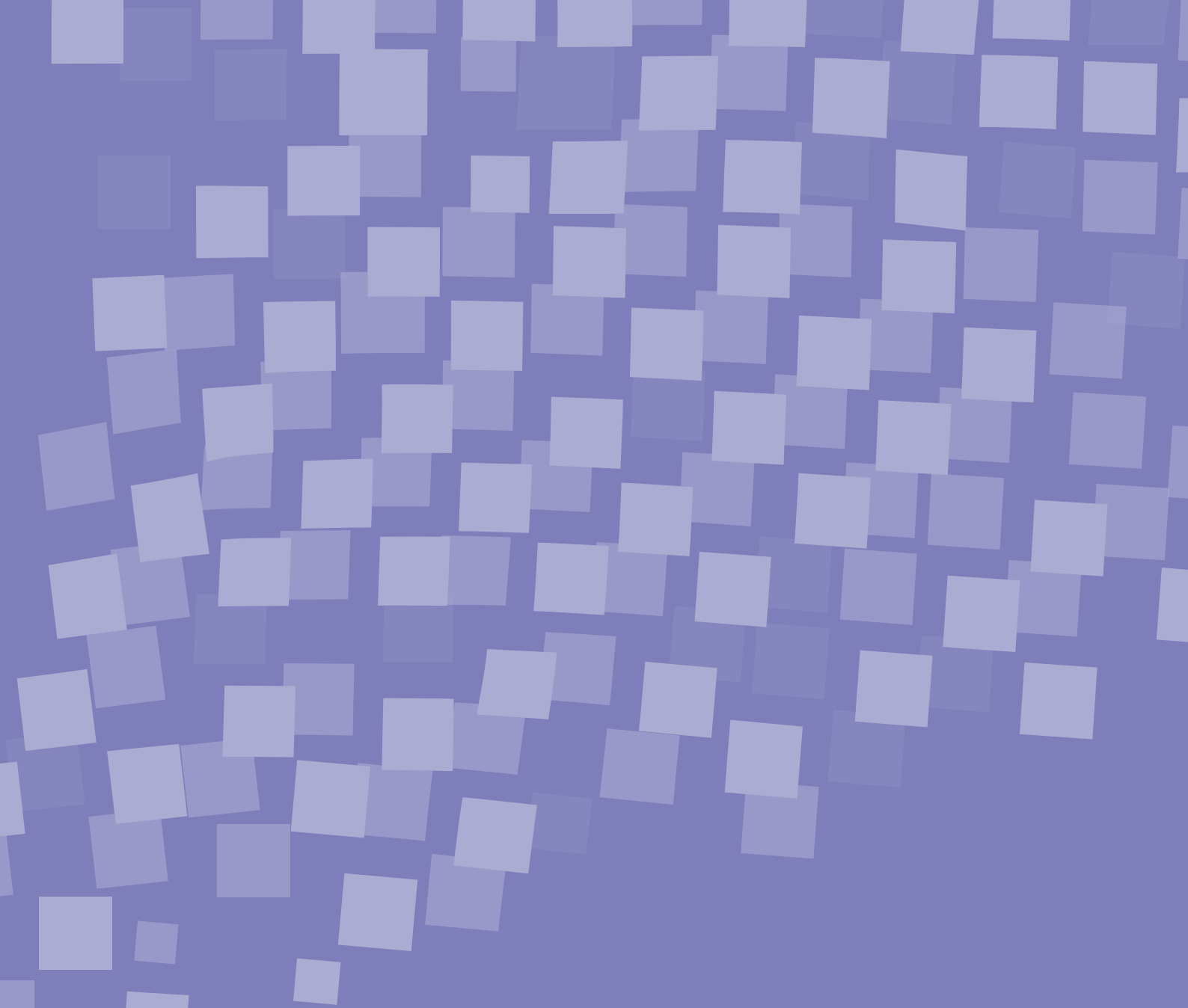
Entre las posibles limitaciones de este estudio, se identifica la falta de observación directa de los distintos espacios y dinámicas participativas en los tres casos bajo análisis, lo cual hubiera permitido profundizar la reflexión

en términos de inclusión de la diversidad de voces en función del género y otras características de identidad, así como identificar cómo se priorizan las problemáticas y cómo se establecen mecanismos para evaluar la efectividad de los acuerdos. Incluir estas fuentes adicionales de información hubiera requerido un tiempo mayor de implementación y financiamiento para viajes al interior del país. Si bien la data recolectada permite identificar importantes espacios de participación, actoras, actores y vocerías, no permite ser conclusivos acerca de la real incidencia de la participación en los tres casos. En ese sentido, los resultados de este estudio deben tomarse como una línea base referencial del espacio participativo y de la calidad de la participación. El PNA ha sido el más exitoso, comparativamente con el Mecanismo y el PEM, por diversas razones que se analizan en el presente estudio; entre ellas, el liderazgo del MINJUSDH, lo que ha sido posible debido a la permanencia de sus funcionarias y funcionarios desde el diseño a la etapa actual de implementación del Plan; el compromiso de los gremios empresariales, como las Cámaras de Comercio de Cajamarca e Ica, quienes están liderando una visión crítica y transformadora del discurso de los derechos humanos; y la participación activa de la sociedad civil, especialmente en el caso de los sindicatos, entre otros.

De otro lado, el hecho de que no haya sido posible concretar entrevistas con líderes indígenas para el caso del Mecanismo no permite ofrecer una contramirada a las narrativas desde el Estado y, a su vez, evidencia la necesidad de un mayor trabajo de diálogo y valoración del aporte académico con los líderes indígenas para que den prioridad en sus agendas a este tipo de estudios.

Las limitaciones identificadas pueden saldarse a través de la socialización de los hallazgos y conclusiones del estudio con expertos independientes y grupos de la sociedad civil con incidencia e interés tanto en el PNA como en el Mecanismo y el PEM, de manera que ello permita recabar reflexiones adicionales y validar resultados.





2

ESTADO DEL ARTE

La revisión de la literatura en esta sección tiene por objeto identificar la situación de los debates sobre las temáticas en estudio. Para la selección de fuentes, se han priorizado los trabajos científicos y académicos indexados identificados a través de los repositorios JSTOR y Scopus, así como los textos encontrados en bases de datos de entidades especializadas, tales como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, CooperAcción, el Observatorio de Derechos Humanos del MINJUSDH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el proyecto de Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (CERLAC), y el Instituto Danés de Derechos Humanos. De manera complementaria, se han incluido las reflexiones de actoras y actores clave compartidas en el contexto de las entrevistas cualitativas, dado que proporcionan información contextual relacionada a los tres casos de estudio que no necesariamente se encuentra en los textos académicos.

En general, en los temas relacionados a derechos humanos y empresas, se encontró mayor literatura académica internacional y nacional en comparación al caso de personas defensoras de derechos humanos y personas afectadas por sustancias tóxicas. En este último caso, el nivel de debate local es liderado por las personas afectadas y grupos activistas, y la información sobre el tema se encuentra accesible a través de noticias, artículos de opinión y reportes técnicos de las ONG. Con la reciente publicación de la Sentencia del 27 de noviembre de 2023 sobre la comunidad de La Oroya vs. Perú —donde la CIDH condena al Estado peruano por violaciones al medioambiente sano, la salud, la vida e integridad personal de las personas, entre otros¹—, el interés de la academia y otros grupos por el impacto en el medioambiente y sobre los derechos humanos, así

¹ Sentencia del 27 de noviembre de 2023. Ver <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf>

como las responsabilidades estatales derivadas de ello, ha empezado a despertar².

Si bien se trata de una sentencia icónica por el contenido jurisprudencial, se sugiere mayor cautela en la producción académica para no quedarse en un plano celebratorio de la sentencia, dejando de lado el trabajo y aporte de la sociedad civil afectada, que desde sus experiencias de vida de contaminación y conflicto dieron los insumos y el contenido a los derechos que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos reconoce hoy en día, después de 20 años de litigio³. Desde una perspectiva social-constructivista de derechos, el resultado de esta sentencia es producto de los aportes de la sociedad civil, no solo de aquellas personas involucradas en el caso de La Oroya, sino de todas aquellas que, más allá de ese caso particular, vienen evidenciando la problemática estructural e histórica de las violaciones de los derechos humanos en contextos extractivos en diversos espacios y plataformas.

2 Ver comentarios: "El camino de los habitantes de La Oroya vs. Perú", <<https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/el-camino-de-los-habitantes-de-la-oroya-vs-peru-en-el-sidh/>>; "Derechos humanos y ambiente: análisis sobre la sentencia en el caso de La Oroya", <<https://www.actualidadambiental.pe/derechos-humanos-y-ambiente-analisis-sobre-la-sentencia-de-la-corte-idh-en-caso-la-oroya/#:~:text=En%20la%20sentencia%20del%2027,de%20un%20medio%20ambiente%20sano.>>>

3 Ciertamente, la propia Corte Interamericana ha sido crítica en su propia sentencia, por la demora de 15 años por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para evaluar el caso.

1. DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS

Los debates sobre la incorporación del discurso de los derechos humanos en la actividad empresarial tienen como hito referencial la entrada en vigencia de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011), conocidos también como los Principios Ruggie, en alusión al profesor de la Universidad de Harvard, John Ruggie. Los principios rectores surgen y se impulsan a consecuencia de los cada vez más visibles abusos de los derechos humanos cometidos por corporaciones e inversiones extranjeras en el contexto del neoliberalismo. En particular, la industria extractiva y la producción de consumo son las que reportaron el mayor número de violaciones a derechos humanos a nivel global a inicios del nuevo milenio (Wright, 2008).

Los principios rectores se basan en tres pilares: el deber estatal de *proteger* los derechos humanos, el deber de las empresas de *respetar* los derechos humanos, la necesidad de desarrollar *mecanismos de reparación* para las víctimas de abusos. Si bien estos principios no generan obligaciones legales para las empresas, su entrada en vigor buscó influenciar su comportamiento ético, para que interioricen el respeto de los derechos humanos en toda su cadena de producción y suministro.

La entrada en vigor de los principios rectores ha generado diversas lecturas sobre la gobernanza global en derechos humanos, que pueden sintetizarse en dos tipos de discursos:

1. un discurso crítico y escéptico a la gobernanza policéntrica en derechos,
2. un discurso optimista e impulsor de los Planes Nacionales de Acción y el diálogo multiactor.

En el primer caso, el discurso crítico resalta la fragilidad institucional, las deficiencias regulatorias internas y la inoperatividad de los sistemas de

justicia de los países receptores de inversiones extranjeras como aspectos sintomáticos de zonas de débil gobernanza (Simons y Macklin, 2014). En estos contextos, se argumenta que es difícil garantizar una prevención efectiva por parte de los Estados y exigir responsabilidad empresarial por los abusos directos o indirectos cometidos en los países receptores de inversión, así como garantizar la reparación efectiva a las víctimas (*ibid.*).

Estos estudios, en general, cuestionan la suficiencia y efectividad real de los mecanismos de auto regulación empresarial —como es el caso de los principios rectores— para revertir la debilidad institucional o brecha de gobernanza a nivel local. La preocupación se centra, específicamente, en el impulso global de promocionar la gobernanza policéntrica en derechos humanos en el contexto de actividades empresariales, asumiéndose de manera celebratoria la corresponsabilidad estado-empresa en la agenda de derechos humanos, esto es, sin problematizar que las empresas solo tienen obligaciones voluntarias y no exigencias legales en el marco de los principios rectores. Este contexto podría terminar desencadenando la transferencia de responsabilidad de la autoridad regulatoria (Estado) a los actores privados (empresas), con lo que las estructuras desiguales de poder entre empresas y comunidades se reforzarían (Dehbi y Martín-Ortega, 2023). De hecho, una de las grandes críticas a los principios rectores de las empresas y derechos humanos es no haber incorporado recomendaciones explícitas para los Estados (*home states*) que regulen y sancionen las violaciones de derechos humanos cometidas por sus corporaciones en países de inversión (*host states*), pero domiciliados en sus jurisdicciones (Simons y Macklin, 2014). Al respecto, la CIDH, en su Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos (2019), suple esta omisión invocando la aplicación de la extraterritorialidad de las obligaciones de los Estados en el contexto de actividades empresariales.

Si bien la nueva arquitectura de gobernanza global en derechos humanos impulsa —positivamente— a que el sector privado integre las preocupaciones de derechos en su accionar, lo cierto es que no se

puede prescindir o aminorar el poder y fuerza regulatoria del Estado para proteger, exigir y sancionar abusos de los derechos humanos (Mehra et al., 2017). En otras palabras, hay que evitar que el impulso de los principios rectores termine desplazando o *suavizando* el rol regulatorio del Estado y sus obligaciones respecto a la protección de derechos humanos. En resumen, las iniciativas de auto regulación empresarial que incluyen los mecanismos de responsabilidad social corporativa, los principios voluntarios en seguridad y derechos humanos, los principios rectores, las directrices de la OECD y el Pacto Mundial, aunque importantes, no necesariamente garantizan una fuerte gobernanza en derechos humanos. Estas formas de regulación estatal y no estatal son complementarias y necesarias, pero no tienen la misma equivalencia y poder normativo que el accionar del Estado (Simons y Macklin, 2014).

Por su parte, el discurso optimista sostiene que el nuevo marco de gobernanza global en el contexto de derechos humanos y empresas sí puede lograr integrar de manera efectiva la auto regulación empresarial y la regulación estatal tradicional para que ambos operen de manera socialmente responsable. Dentro de esa línea, también se sostiene que, en la práctica, esta nueva arquitectura de gobernanza en derechos puede lograr ser tan vinculante como la existencia de leyes estrictas. Ejemplos de ello son los Planes Nacionales de Acción y el discurso de la debida diligencia empresarial, concretado a través de leyes o, en su defecto, guías operativas (Cantú, 2017; Muñoz, 2017). En todo caso, se reconoce un nuevo contexto emergente, el cual permitirá hacer reajustes y aprendizajes en búsqueda de reforzar la gobernanza multiactor para integrar y balancear las perspectivas Estado, empresa y actoras y actores locales en la agenda de derechos humanos (Chunga, 2023; Rodríguez Gómez, 2023).

Como lo indica J. Ruggie, la conducta ética de las empresas y corporaciones no se gesta en un vacío o es enteramente de libre albedrío. Por el contrario, a nivel global, esta moldeada por 3 sistemas de gobernanza:

“

[e]l primero es el sistema de derecho público y gobernanza, nacional e internacional; el segundo es el sistema de gobernanza civil que integra a personas afectadas por la actividad empresarial y emplea varios mecanismos de exigencia como campañas, activismo y otras formas de presión; el tercero es la gobernanza corporativa, que internaliza elementos de las otras dos (2014, p. 9).

”

Bajo esa lógica, los Estados no debilitan sus obligaciones legales y compromisos internacionales de proteger y sancionar abusos a derechos humanos —incluyendo los cometidos por las empresas—, ni trastocan su deber de reforzar, permanentemente, la regulación ambiental, laboral y de salud, entre otras, para asegurar la plena defensa de derechos humanos. En esa línea, la CIDH, en los casos de los Buzos Miskitos vs. Honduras (Sentencia del 31 de agosto de 2021)⁴ y La Comunidad de La Oroya vs. Perú, invoca a los Estados a adoptar medidas para que las empresas cuenten con herramientas adecuadas y procesos de debida diligencia empresarial que les permitan identificar, prevenir, corregir y reparar violaciones a derechos cuando ocurran en el contexto de sus actividades empresariales. El riesgo o problema real está en establecer compromisos en papel, a nivel conceptual o formal, que luego no puedan ejecutarse, riesgo que también alcanza al ámbito legal o normativo. La persuasión, como lo sostiene Ruggie, juega un rol crucial para asegurar el éxito de cualquier propuesta innovadora en derechos, aun cuando sea experimental (2014). Hay que tomar en cuenta, en todo caso, que las acciones de persuasión se desarrollan en contextos específicos, en los que aspectos culturales, políticos, institucionales y estructuras de poder están en juego permanentemente, y necesitan sopesarse y balancearse.

⁴ Ver <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_432_esp.pdf>.

Una forma efectiva de operacionalizar los objetivos de los principios rectores es la adopción de Planes Nacionales de Acción en empresas y derechos humanos. La gestación de estos planes, en mayor o menor medida, ofrece espacios de persuasión y diálogo multiactor para consensuar una ruta de trabajo interna de distribución de responsabilidades para la prevención de abusos y defensa de derechos en el ejercicio de la actividad empresarial. Al establecer una ruta de trabajo con metas concretas y objetivos estratégicos, se facilita el monitoreo, supervisión y rendición de cuentas sobre su cumplimiento de manera periódica. De este modo, se enfatiza el trabajo preventivo en derechos humanos a través de planes y políticas públicas como un complemento importante y necesario frente al rol de la vía jurisdiccional, de enfoque reactivo o consecuencialista de derechos.

En la región latinoamericana, Colombia, Chile y Perú son los países que cuentan con planes de acción. En el caso peruano, la visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, en el año 2017, influenció la incorporación del Lineamiento 5 en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2022. Este establece el compromiso de implementar estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos, el cual dio lugar a un proceso de 2 años de trabajo (enero 2019 - mayo 2021), centrado en el diálogo multiactor y liderado desde el MINJUSDH. El resultado fue la aprobación del PNA, vía el Decreto Supremo N.º 009-2021-JUS de junio, 2021.

El PNA constituye un instrumento de gestión pública basado en estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos, y simboliza el más alto nivel de voluntad política del Estado para garantizar la vigencia de los derechos humanos en el ámbito empresarial. Marca, además, un hito importante en términos de la inclusión de espacios participativos multiactor tanto en el diseño como en la implementación de estos. El PNA ha sido destacado por Naciones Unidas y otras instituciones por facilitar un importante proceso participativo para su validación, el cual contó con la presencia activa de 132 instituciones del Estado, el sector empresarial,

representantes de PPII, sociedad civil y sindicatos, y el apoyo de la cooperación internacional⁵.

La entrada en vigor del PNA ha generado expectativas positivas sobre su potencial transformador en las relaciones estado-empresa-sociedad civil. De un mapeo en redes, por ejemplo, se observa la intensificación de foros, conferencias, cursos y otras capacitación en la temática a través de centros especializados, organismos internacionales y universidades, además de observarse un efecto cascada a nivel regional a través de las Cámaras de Comercio, tales como las de Ica, Cajamarca y Piura, que impulsan su implementación descentralizada⁶ y un número cada vez mayor de empresas formales que evalúan la incorporación de guías de debida diligencia en sus actividades (Cecilia Flores, comunicación personal, 03 de noviembre de 2023).

En palabras de Cecilia Flores, presidenta del IPEDHU, a través del PNA se empieza a establecer un nuevo contrato de relacionamiento entre comunidades, Estado y empresas, el cual tiene el potencial de desmitificar prejuicios contra las empresas, y reforzar la institucionalidad en derechos humanos a nivel descentralizado en el país (comunicación personal, 03 de noviembre de 2023).

En esa línea, Daniel Sánchez, coordinador del Programa de Derechos Humanos y Empresas del PNUD, destaca que gremios empresariales como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía ya cuentan con guías de debida diligencia empresarial, lo cual hubiera sido impensable hace unos años. Sánchez agrega lo siguiente:

⁵ Ver, por ejemplo, <<https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis/plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos-acciones-dirigidas-a-proteger-los-derechos-de-grupos-socialmente-vulnerables/>>

⁶ Ver, por ejemplo, la referencia a las Cámaras de Comercio de Piura, Cajamarca e Ica en <<https://empresasyderechoshumanos.org/peru/>>



El hecho que ahora se debata sobre ese tema y se presenten guías de debida diligencia es un avance significativo, aunque todavía falte mucho por hacer (...). En el lado menos optimista, está la pregunta sobre cuánto han avanzado las propias empresas en el terreno en relación a estos temas (...). Quizás aún no llamen a estas prácticas “debida diligencia” o “conducta empresarial responsable”, pero han trabajado algunas herramientas y mecanismos, como sistemas de quejas y reclamaciones, códigos de conducta e, incluso, oficiales de derechos humanos. Además, varias empresas ya han avanzado en el análisis de riesgos en materia de derechos humanos y han establecido mecanismos de mitigación para esos riesgos identificados (...); es decir, muchas han ido completando este circuito, este proceso que nos abre la debida diligencia. Sin embargo, este enfoque aún no es generalizado en todo el país, no es masivo (...) (comunicación personal, 07 de marzo de 2024).



Por su parte, Federico Chunga, consultor independiente y excoordinador del PNA, también identifica un antes y un después desde la aprobación del PNA en términos de la exposición pública de las empresas y la incorporación del discurso de los derechos humanos en sus actividades. Según señala Chunga, se percibe menos resistencia por parte del sector empresarial —sobre todo, a nivel de gremios empresariales oficiales— hacia el discurso en favor de los derechos humanos. Ha disminuido el temor de que esa narrativa sea empleada como instrumento en favor de los sectores radicales antiempresa. No obstante, al igual que Sánchez, refiere que aún queda un camino importante por transitar a nivel de operacionalización e interiorización del discurso. Hacen falta más herramientas de protección de derechos humanos, tales como los planes y guías de debida diligencia

empresarial. Esto último implica ir más allá del mero discurso de la responsabilidad social corporativa orientado a la filantropía para desarrollar herramientas preventivas, correctivas y de reparación de derechos que respondan a estándares internacionales (comunicación personal, 07 de marzo de 2024).

Conforme se ha mencionado líneas arriba, si bien en la actualidad hay un impulso importante desde las Cámaras de Comercio y gremios empresariales para que las empresas trabajen sus guías de debida diligencia —siguiendo los estándares del International Council for Mining and Metals (ICMM), la OCDE, la Organización Internacional Del Trabajo (OIT), entre otros (comunicación personal, Cecilia Flores, 03 de noviembre de 2023; comunicación personal, Daniel Sánchez, 07 de marzo de 2024)—, Chunga alerta que aún no se tiene data exacta o trazabilidad sobre quiénes lo están haciendo y cómo lo están haciendo para verdaderamente afirmar que existe un tránsito del discurso a la práctica, a nivel de grandes, y MYPE (comunicación personal, 07 de marzo de 2024).

La debida diligencia es el eje central del PNA, pues busca que las actividades empresariales se lleven en resguardo de los estándares internacionales de derechos humanos y que, en esa línea, se logre una transformación progresiva en la cultura de derechos en nuestro país. La acción estratégica N.º 30 del PNA, por ejemplo, propone evaluar la viabilidad de impulsar una propuesta normativa sobre debida diligencia en el sector empresarial peruano, tomando en cuenta los avances alcanzados en la implementación del PNA (PNA, 2021).

Hay que especificar que una ley sobre debida diligencia empresarial no es necesariamente una exigencia derivada del PNA; no obstante, permitiría garantizar una estandarización en los contenidos de los planes y las guías de debida diligencia que actualmente se vienen elaborando, de manera que no se conviertan en meras declaraciones simbólicas.

A casi 3 años de la entrada en vigencia del PNA, hay importantes logros a nivel descentralizado que deben destacarse, pero, aun así, denotan un avance lento en la implementación de la estrategia territorial del PNA.

El PNA nace con la finalidad de servir de línea de base para su transversalización en regiones, estableciéndose un primer nivel de trabajo en seis regiones priorizadas: Piura, Ica, Cajamarca, Arequipa, Cusco y Ucayali. De estas regiones, solo dos —Ica y Piura— han aprobado Ordenanzas Regionales —Ordenanza Regional N.º 010-2023-GORE-ICA (12 de octubre de 2023) y Ordenanza Regional N.º 489-2023-GORE-Piura (20 de octubre de 2023)— que declaran de interés regional la implementación del PNA. A través de estas Ordenanzas, se encarga a las gerencias de desarrollo económico y social su impulso en los distintos sectores empresariales de la región y su incorporación en los instrumentos de gestión. Si bien la aprobación de ordenanzas en general no condiciona la obligatoria operacionalización del PNA a nivel descentralizado, ciertamente es de gran ayuda para enraizar su institucionalización formal.

Del mismo modo, debe destacarse el aporte de los Comités de Derechos Humanos de las Cámaras Regionales de Comercio. Los casos de Ica y Cajamarca son usualmente referidos como los más exitosos. Entre los factores de éxito, resaltan la capacidad de liderazgo de sus actuales presidentes, y las estrategias innovadoras de prevención y protección de derechos y sostenibilidad que vienen impulsando, las cuales ofrecen una mirada crítico-constructiva al discurso de derechos humanos desde lo local (Daniel Sánchez, comunicación personal, 07 de marzo de 2024; Federico Chunga, comunicación personal, 07 de marzo de 2024).

En efecto, los casos de Ica y Cajamarca pueden destacarse como icónicos y representativos de un nuevo *momentum* en la valoración y aceptación del aporte del discurso de los derechos humanos en la actividad empresarial, así como en el relacionamiento con la sociedad civil. Cajamarca e Ica

son regiones que congregan las dos actividades empresariales con mayores aportes económicos al PBI nacional: minería y agroindustria de exportación, y, al mismo tiempo, presentan altos índices de conflictividad social en torno a ellas.

La conflictividad social daña profundamente el tejido social, la propia institucionalidad del diálogo y, en general, cercena la confianza desde la sociedad civil hacia el sector empresarial y viceversa. Esto se complejiza más por el contexto actual de polarización social en el Perú, que ha impulsado una narrativa anti derechos humanos tendiente a desacreditar los espacios de diálogo al interior del Perú (Daniel Sánchez, comunicación personal, 07 de marzo de 2024). Frente a la complejidad de este panorama, es crucial que todas las actoras y actores que se involucran en la (re)apropiación del discurso de los derechos humanos sean conscientes de su maleabilidad y posibles contradicciones.

En esa línea, Manuel Olaechea, presidente del Comité de Derechos Humanos de la Cámara de Comercio de Ica, invita a reflexionar sobre el impacto negativo que tienen las estrategias de incidencia desde la sociedad civil cuando usan un lenguaje generalizante y desacreditante para referirse a la industria agroexportadora y las empresas en general, sin distinción de aquellas responsables y las irresponsables (comunicación personal, 18 de marzo de 2024). Estas estrategias no favorecen la construcción de puentes de diálogo que empleen el discurso de los derechos humanos como *lengua franca*. Incluso, desvían la atención de la crítica hacia las empresas ilegales e informales, las cuales representan una amenaza constante para los derechos humanos.

Para Luis Ruiz, presidente del Comité de Sostenibilidad y Derechos Humanos de la Cámara de Comercio de Cajamarca, la articulación y construcción de puentes entre todas las actoras y actores es crucial para promover lo que denomina un *liderazgo transformacional* con base en los derechos humanos. En efecto, conforme lo sostiene Ruiz, el discurso

de los derechos humanos ofrece un valor agregado para promover una conducta empresarial responsable en un contexto de conflictividad como el vivido en Cajamarca en las últimas décadas. De ahí que sea

“

(N)ecesario tener estos espacios, y que tanto sociedad civil e instituciones públicas, privadas y la academia se unan para una mejor Cajamarca
(comunicación personal, 25 de marzo de 2024).

”

Durante el año 2023, con apoyo de la cooperación internacional, el Comité de Sostenibilidad y Derechos Humanos apostó por programas de capacitación en materia de derechos humanos, sostenibilidad y debida diligencia dirigidos no solo a empresarios agremiados, sino, también, a las comunidades y rondas campesinas. Asimismo, actualmente vienen trabajando en la elaboración de un índice de sostenibilidad, conjuntamente con un certificado de “Cajamarca Sostenible”, cuyo objetivo es brindar a las empresas herramientas e incentivos para que puedan hacer un autoanálisis de su desempeño con base en los derechos humanos (Luis Ruiz, comunicación personal, 25 de marzo de 2024).

En ambos casos —Ica y Cajamarca—, se observa una reapropiación técnica y despolitizada del discurso de los derechos humanos, lo cual, junto a liderazgos fuertes, dota de credibilidad a las herramientas propuestas de ética empresarial y abre la oportunidad de continuar profundizando la estrategia descentralizada del PNA. Un ejemplo de ello es el Plan de Trabajo al 2024 del Comité de Sostenibilidad y Derechos Humanos, presidido por Ruiz, el cual propone expandir las capacitaciones sobre el conocimiento del PNA y la sostenibilidad en todas las provincias Cajamarquinas, tales como Chota, Cutervo, Jaén y San Ignacio.

En resumen, el contexto de la implementación del PNA pone en evidencia que el diálogo multiactor está siendo fructífero a nivel de Gobiernos Regionales y gremios empresariales. Los Comités de Derechos Humanos de las Cámaras de Comercio de Ica y Cajamarca son referentes nacionales del rol articulador de estos espacios para que las grandes empresas formales adecúen sus operaciones a estándares de derechos humano. Especialmente, el caso del Comité en Cajamarca saca a la luz la apuesta por el desarrollo de capacidades como una estrategia fundamental para interiorizar un mismo lenguaje de respeto a los derechos humanos entre todas las actoras y actores participantes.

Para concluir, como bien lo señalan las personas que participaron en las entrevistas para el estudio, los avances que ha habido, aunque importantes, son aún incipientes: estando a solo 2 años de concluir dicha implementación, solo hay seis regiones de las veinticuatro existentes que han sido priorizadas en la estrategia descentralizada del Plan. De estas seis regiones priorizadas, solo Ica, Cajamarca y Piura han mostrado proactividad desde los Gobiernos Regionales y Cámaras de Comercio para el cambio en la cultura de derechos humanos y la ética empresarial en nuestro país. Hasta el momento, Cajamarca es el espacio de mayor liderazgo transformacional, y de articulación de aportes desde el Estado, empresas, cooperación internacional y sociedad civil.



2. PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

El reconocimiento de la protección de personas defensoras de derechos humanos es uno de los mayores logros de la movilización global por los derechos humanos en las últimas décadas. Se concreta a través de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas (A/RES/53/144, Asamblea General de Naciones Unidas, 09 de diciembre de 1998), cuyo Artículo 2 establece lo siguiente:



- 1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.*
- 2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.*



A pesar de lo establecido en la Declaración, las personas defensoras de derechos humanos están expuestas constantemente a represalias, acoso, intimidación, amenazas a su integridad física y hasta a asesinatos, pues

su voz y activismo es clave para dismantelar abusos de poder político y económico, violencia estructural, mafias, corrupción, actividades ilícitas, entre otros.

De acuerdo con Global Witness, en el 2021, cerca de doscientas personas defensoras de la tierra y el medioambiente fueron asesinadas alrededor del mundo. Más de las tres cuartas partes de estos ataques fueron registrados en América Latina, de los cuales el 78 % se produjo en la Amazonía de Brasil, Perú y Venezuela (2022). Estos ataques evidencian, además, la desproporcionada distribución del daño, pues afectan en su gran mayoría a pueblos indígenas u originarios, predominantemente en México, Colombia, Nicaragua, Perú y Filipinas (*ibid.*).

Asimismo, conforme lo observa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la labor de defensores y defensoras de derechos humanos suele ser, además, criminalizada por diferentes actoras o actores:

“*[a]ctores estatales como legisladores, jueces, fiscales, ministros, policías y militares. También pueden intervenir actores no estatales como, por ejemplo, empresas privadas nacionales y transnacionales, guardias de seguridad privada, personal que labora en megaproyectos, y propietarios de tierras (2015, párr. 55).*”

De ahí, la fragilidad y vulnerabilidad de estos espacios y, en consecuencia, la necesidad de protección ad hoc a través de mecanismos especiales que incluyan legislación nacional que reconozca el derecho de defender los derechos humanos y la protección de personas defensoras de derechos: la creación de sistemas de alerta temprana (SAT) para monitorear y advertir sobre posibles situaciones de riesgo; protocolos internos de protección de los sectores involucrados; campañas de concientización; y la



[c]reación de espacios de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, a través de mesas de trabajo, buscando facilitar un diálogo fluido y constructivo alrededor de personas defensoras de derechos humanos
(CIDH, 2021, p.20).



En el Perú, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 incluyó a las personas defensoras de derechos humanos como uno de los trece grupos de especial protección, y estableció como objetivo estratégico “*garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y los defensores de derechos humanos*” a través del cumplimiento de dos metas estratégicas a cargo del MININTER y el MINJUSDH: la creación de un registro de situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos (meta 2019) y la creación de un mecanismo implementado para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos (meta 2021).

Mediante Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS, se crea el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, que vincula a nueve entidades: el MINJUSDH, encargado de la ejecución y coordinación; el MININTER; el MINAM; el MINCUL; el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); el Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; y la Comisión para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

El Mecanismo en cuestión se activa mediante el monitoreo permanente de posibles situaciones de riesgo y mediante solicitud de activación del procedimiento de alerta temprana (PAT) por parte de las personas defensoras o una tercera persona. Para este último, no hay criterios de priorización de casos. Se atienden conforme son reportados.

La Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH, al conocer de una presunta situación de riesgo, realiza las coordinaciones inmediatas con las diferentes entidades —la Dirección General de la Defensa Pública del MINJUSDH, el MININTER, la PNP, el Ministerio Público, entre otras— con responsabilidades dentro del Mecanismo para apoyar a reducir o neutralizar el riesgo.

La primera disposición complementaria transitoria del Decreto Supremo N.º 004-2021-JUS incorpora el Registro sobre Situaciones de Riesgo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, que permite al Estado focalizar esfuerzos y priorizar zonas para impulsar intervenciones de manera preventiva. Según el Registro, producto de las intervenciones realizadas entre el 18 de junio de 2019 y el 30 de septiembre de 2023, el MINJUSDH reporta haber atendido a doscientos cincuenta y seis situaciones de riesgo que involucraron a cuatrocientos setenta y siete personas defensoras de derechos humanos y/o a sus familiares en diecinueve departamentos del país, tal como se indica en la Tabla 2:

Tabla 2. Situaciones de riesgo por departamento

DEPARTAMENTO	N.º DE SITUACIONES DE RIESGO	PORCENTAJE
Amazonas	13	5.08 %
Áncash	3	1.17 %
Ayacucho	1	0.39 %
Cajamarca	4	1.56 %
Callao	3	1.17 %
Cusco	8	3.13 %
Huánuco	18	7.03 %
Junín	11	4.30 %
Lambayeque	5	1.95 %
Lima	45	17.58 %
Loreto	21	8.20 %

Tabla 2. Situaciones de riesgo por departamento

DEPARTAMENTO	N.º DE SITUACIONES DE RIESGO	PORCENTAJE
Madre de Dios	15	5.86 %
Moquegua	1	0.39 %
Pasco	6	2.34 %
Piura	22	8.59 %
Puno	2	0.78 %
San Martín	14	5.47 %
Tumbes	1	0.39 %
Ucayali	63	24.62 %
Total	256	100 %

Fuente: Información solicitada a la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos del MINJUSDH y proporcionada mediante Carta N.º 240-2023-JUS/DGDH-DPGDH de fecha 30 de octubre de 2023.

Si bien la existencia del Mecanismo constituye un importante avance normativo para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, a casi 3 años desde su creación, siguen reportándose dificultades en la activación de las alertas tempranas y los mecanismos de protección. De hecho, al momento de redactar este informe, se reportó el asesinato de Quinto Inuma, defensor ambiental y apu de la comunidad Santa Rosillo de Yanayacu en San Martín, quien se enfrentaba a la tala ilegal, tráfico de tierras y el narcotráfico en su comunidad (Servindi, 29 de noviembre de 2023)⁷.

Estos lamentables sucesos evidencian que subsisten problemas relacionados a coordinaciones tardías entre las instituciones involucradas en la ejecución del Mecanismo, lo cual también revela la necesidad de que el MININTER cumpla con diseñar los lineamientos de actuación para una adecuada implementación de las medidas de urgencia (Defensoría del Pueblo, 2021a; IDEHPUCP, 2023; SPDA, 2023). Asimismo, también pone de

⁷ Ver en <<https://www.servindi.org/actualidad-noticias/29/11/2023/asesinan-tiros-al-apu-quinto-inuma-de-san-martin>>

manifiesto la necesidad de trabajar por el cierre de brechas en la titulación de territorios indígenas, así como por mayor asignación presupuestal para la operatividad efectiva del Mecanismo y retomar las discusiones sobre la ratificación del Acuerdo de Escazú (*ibid.*). Estos son reajustes necesarios para fortalecer la naturaleza preventiva del Mecanismo, y van de la mano con la necesidad de seguir afianzando las acciones de capacitación de las actoras y actores a cargo de la implementación de este.

La literatura sobre el Mecanismo se ha centrado, principalmente, en el reporte de denuncias y casos de ataques, así como en la evaluación de aspectos técnicos referidos a la operatividad del mismo, lo cual es entendible, pues se trata de una estrategia preventiva reciente de derechos humanos y políticas públicas, pero se está dejando de lado el análisis crítico sobre el contexto donde se producen estos hechos de violencia y las características identitarias de quienes sufren dichas afectaciones. De la totalidad de casos, el 88 % están asociados a la defensa del medioambiente y derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios, siendo los defensores ambientales indígenas los más expuestos (Ángel Gonzales, comunicación personal, 26 de octubre de 2023). Estos grupos históricamente subordinados enfrentan una situación de injusticia social y ambiental (Valencia, 2008). La situación de estos grupos se torna incluso más precaria porque ejercen la defensa de sus derechos en contextos de actividades ilícitas, lo cual aumenta su vulnerabilidad y riesgos.

Es necesario enfatizar lo anterior a fin de resaltar el hecho de que se trata de una violencia histórica y sistemática hacia grupos específicos. No son casos incidentales y aislados. Por el contrario, son manifestaciones de violencia estructural contra los pueblos indígenas, que tienen raíces históricas y se reproducen en nuevos contextos.

La defensa que hacen las lideresas y líderes de pueblos indígenas en sus territorios en contextos de actividades ilícitas y crimen organizado — tala ilegal, trata de personas, minería ilegal y narcotráfico— constituyen

actos de defensa que nos involucran a todas y todos, pues son luchas que conciernen la seguridad nacional, el Estado de derecho, el ecosistema, el medioambiente, el cambio climático, y, en general, el bienestar y desarrollo humano de todo el país.

Estas luchas por parte de los pueblos indígenas y sus lideresas/líderes responden a un contexto catalogado por el movimiento de justicia ambiental de la década de los 80 como racismo ambiental porque evidencian la distribución desigual del riesgo y daño ambiental en función de características raciales, socioeconómicas y geográficas (Bullard, 2005). En situaciones de violencia como las que enfrentan los pueblos indígenas, se generan desplazamientos forzosos debido a las amenazas y riesgos que enfrentan, lo cual muchas veces implica una pérdida cultural. Asimismo, la violencia también se perpetúa con la cooptación de jóvenes indígenas por las actividades ilegales. Queda pendiente evaluar el impacto diferenciado de estas actividades ilícitas en función del género y las amenazas que reciben las mujeres defensoras de derechos humanos. Sobre este punto, la data no permite identificar si hay un subregistro de los casos que involucran defensoras mujeres e indígenas, o si existen otros factores internos en las propias comunidades que no permiten visibilizar su trabajo en la defensa de derechos. Frente a este vacío de información y análisis, se vuelve necesario que el MINJUSDH presente la información del Registro de Riesgo desagregada y procesada con representaciones gráficas que permitan identificar y visibilizar las características identitarias de las personas defensoras en riesgo, así como los espacios geográficos donde ejercen su defensa y la identificación del tipo de amenazas y razones detrás de los ataques sufridos.

Finalmente, otro aspecto poco explorado por la literatura académica es el acceso (o falta de) a la justicia y el resarcimiento a las personas defensoras y sus familiares por los ataques perpetuados. Se han reportado iniciativas importantes, tales como el Protocolo del Ministerio Público para investigar los delitos cometidos contra personas defensoras de derechos, como

crímenes generados a consecuencia de la actividad de defensa a derechos (SPDA, 2023). Está pendiente hacer un seguimiento de casos judiciales y evaluar las respuestas del sistema de justicia.

En conjunto, estos temas aún poco problematizados en la literatura académica sobre el Mecanismo ameritan ser insertados en las futuras estrategias de acción e incorporados como parte de la agenda de las Mesas Regionales para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, instaladas en el marco de la estrategia territorial y descentralizada del Mecanismo⁸.

⁸ Mediante Carta N.º 240-2023-JUS/DGDH-DPGDH, de fecha 30 de octubre de 2023, alcanzada por la Dirección de Políticas y Gestión en Derechos Humanos del MINJUSDH, se reportaron cuatro Mesas Regionales constituidas en Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Loreto.

3. SALUD AMBIENTAL: PERSONAS AFECTADAS POR METALES, METALOIDES Y OTRAS SUSTANCIAS TÓXICAS

El derecho humano a gozar de un medioambiente sano y saludable está consagrado en el Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 11 del Protocolo de San Salvador, donde se establece lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medioambiente sano y a contar con servicios públicos básicos
2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente.

En la Sentencia Comunidad de La Oroya vs. Perú, la CIDH desarrolla doctrina jurisprudencial sobre la correlación entre la afectación al medioambiente y sus impactos en la intersección de diversos derechos humanos. En esta sentencia, la CIDH condena al Estado peruano por violaciones al medioambiente sano, la salud, la vida e integridad personal, la niñez, el acceso a la información, la participación política, y las garantías judiciales y protección judicial, en perjuicio de miembros de la comunidad de La Oroya. A la luz de este caso, la CIDH marca un parámetro normativo y conceptual importante para analizar contextos de afectaciones por contaminación ambiental. A ese respecto, la Corte incide sobre las implicancias directas de la contaminación del aire y agua en la protección del contenido esencial del derecho humano a vivir en un ambiente sano y saludable en los siguientes términos:



Las personas gozan del derecho a respirar aire limpio como un componente sustantivo del derecho al medio ambiente sano, y, por ende, el Estado está obligado a:

- a) establecer leyes, reglamentos y políticas que regulen estándares de calidad del aire que no constituyan riesgos a la salud;*
- b) monitorear la calidad del aire e informar a la población de posibles riesgos a la salud;*
- c) realizar planes de acción para controlar la calidad del aire que incluyan la identificación de las principales fuentes de contaminación del aire, e implementar medidas para hacer cumplir los estándares de calidad del aire*

*(Sentencia Comunidad de La Oroya vs. Perú,
Fundamento 120).*



Asimismo, la Corte señala:



Las personas gozan del derecho a que el agua se encuentre libre de niveles de contaminación que constituyan un riesgo significativo al goce de sus derechos humanos, particularmente a los derechos al medio ambiente sano, la salud y la vida. Este elemento sustantivo del derecho al medio ambiente sano impone la obligación para los Estados consistentes en:

- a) diseñar normas y políticas que definan los estándares de la calidad del agua y, reforzadamente, en aguas tratadas y residuales que sean compatibles con la salud humana y de los ecosistemas;*

- b) monitorear los niveles de contaminación de las masas de agua y, de ser el caso, informar los posibles riesgos a la salud humana y a la salud de los ecosistemas;*
- c) realizar planes y, en general, emprender toda práctica con la finalidad de controlar la calidad del agua que incluyan la identificación de sus principales causas de contaminación;*
- d) implementar medidas para hacer cumplir los estándares de calidad del agua; y*
- e) adoptar acciones que aseguren la gestión de los recursos hídricos de forma sostenible*

(Sentencia Comunidad de La Oroya vs. Perú,
Fundamento 121).



Otro referente importante es la Opinión Consultiva OC 23/17, a través de la cual la CIDH clasifica la violación a los derechos humanos a consecuencia de impactos ambientales en dos dimensiones: afectaciones sustantivas y afectaciones procedimentales. En el primer caso, ubicamos impactos directos al derecho a la vida, integridad personal, salud y propiedad. En el segundo caso, se incluyen las afectaciones a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo, todos estos en el entendido de que la falta de protección de estos derechos cercena la posibilidad de hacer escuchar voces, experiencias de vida y el ejercicio de la defensa de sus derechos por parte de las personas afectadas por la contaminación ambiental (Fundamento 64, 15 de noviembre de 2017)⁹.

En el contexto peruano, una de las actividades económicas que históricamente ha impactado al medioambiente y la salud de las personas es el extractivismo, específicamente, la minería e hidrocarburos (Valencia,

⁹ Ver en <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>

2016; Scurrah, 2009). Las actividades de este tipo suelen desencadenar falta de libertad sistémica. En entornos así, las personas enfrentan la paradoja de tener que aceptar, adaptarse o terminar siendo absorbidas por una actividad económica que trae ingresos individuales y colectivos a costa del sacrificio a derechos como consecuencia de la contaminación ambiental, la transformación de modos de vida, pérdida de fuentes de sustento y la conflictividad social (Bebbington, 2013; Li, 2017). Ejemplos representativos de contextos de falta de libertad son los casos de las comunidades minero-metalúrgicas de La Oroya y Cerro de Pasco, en la sierra central del Perú.

La gran minería de corte capitalista ha tenido diversas consecuencias en estas comunidades debido a las implicancias de sus actividades extractivas. Son actividades que han generado contaminación ambiental con repercusiones a nivel de salud y otras afectaciones que violan los derechos humanos. Es importante hacer un estudio a profundidad de los impactos históricos de estas actividades, pues trajeron consigo transformaciones estructurales a lo largo del tiempo (Valencia, 2016; Laite, 1984). De hecho, la CIDH ha calificado al caso de la comunidad de La Oroya como representativo de una *zona de sacrificio*, al encontrarse expuesta durante décadas a altos niveles de contaminación ambiental, lo cual ha afectado el agua, aire y suelo, con implicancias directas en la salud, integridad y vida de sus habitantes (Sentencia Comunidad de La Oroya vs. Perú, Fundamento 180).

Precisamente, el caso de la comunidad de La Oroya motivó el primer estudio de plomo en sangre en niñas y niños, realizado por el MINSA, el cual reportó niveles de plomo por encima de los límites permitidos por la Organización Mundial de la Salud (Ministerio de Salud, 1999). Posteriores estudios reportaron, también, altos niveles de cadmio y arsénico en la sangre, a consecuencia del ejercicio de una actividad minero-metalúrgica con laxa regulación y monitoreo ambiental. La evidencia científica demuestra que la exposición a metales tóxicos en la sangre tiene un impacto negativo en diferentes niveles: a nivel respiratorio, gastrointestinal,

cognitivo y neurológico. En el caso específico del cadmio y el arsénico, se ha comprobado su relación con la incidencia de ciertos tipos de cáncer, como el pancreático (Patlolla et al. 2003; Scharztz y Reis, 2000).

El caso de la comunidad de Cerro de Pasco muestra un patrón de contaminación similar al de La Oroya en términos de afectaciones persistentes a la salud poblacional. Es especialmente crítica la situación de las niñas, niños y adolescentes, debido a las implicancias en sus aspiraciones de vida, y su desarrollo físico y mental (Luis Chacón, 18 de marzo de 2022)¹⁰. La perpetuación de estas violaciones a derechos, a lo largo del tiempo, es evidencia de la violencia estructural producto de actores económicos y políticos, quienes se benefician de la vulnerabilidad del otro, como lo señala Paul Farmer (2003).

Ahora bien, tanto Cerro de Pasco como La Oroya son casos representativos de la vieja minería, originada en el siglo XX. Esta no operaba en contextos de gobernanza de recursos naturales, sino en condiciones de enclaves monopolísticos y dependencia económica. La vieja minería se desarrolló en tiempos distintos al actual, en espacios ajenos al discurso del desarrollo sostenible y al activismo desde la justicia ambiental, de ahí que el nivel de afectaciones históricas a la salud pública, pasivos ambientales, habituación a la contaminación ambiental y dependencia económica de la actividad extractiva hayan gestado confusión, conflictos internos y sacrificios a derechos, aun en contextos de crecimiento económico (Valencia, 2016, 2018).

A consecuencia del *boom* extractivo, producto de las reformas neoliberales y la promoción de inversiones extranjeras en la década de los 90 y siguientes, se empieza a gestar un escenario a través del discurso del nuevo extractivismo (Veltmeyer, 2013). Este busca distanciarse de la altamente contaminante vieja minería del pasado y resalta su aporte fiscal a la lucha contra las desigualdades y la pobreza. Enfatiza, asimismo, la mayor tecnificación industrial, regulación estatal en lo ambiental y ética

¹⁰ Sobre este tema, ver <<https://www.actualidadambiental.pe/cerro-de-pasco-metales-pesados/>>

de responsabilidad corporativa. Ello, en conjunto, sería una nueva industria mucho más amigable a los objetivos del desarrollo sostenible y el desarrollo inclusivo (*ibid.*). De hecho, conforme se desarrolla en la sección 2.1 de este trabajo, los gremios empresariales y algunos Gobiernos Regionales vienen impulsando en la actualidad la integración del discurso de los derechos humanos en sus actividades a la luz del PNA, lo cual es representativo de la lógica discursiva del nuevo extractivismo.

En el Perú, como en muchos otros países de Latinoamérica, la persistencia de conflictos socioambientales vinculados a actividades mineras e hidrocarburos sugiere ser cautelosos con las promesas y postulados del nuevo extractivismo y sus vertientes discursivas, como la minería sostenible¹¹.

En la actualidad, si bien hay un mayor desarrollo normativo de la ética empresarial, y de la regulación y monitoreo ambiental, todavía se evidencian diversas instancias de conflictos a nivel local. Tal es el caso de la contaminación ambiental por los derrames de petróleo en la Amazonía y las consecuentes demandas insatisfechas por la vulneración del derecho a la salud, ocasionada por la exposición a metales tóxicos.

Debido a lo anterior, la CIDH ha prestado especial atención a la documentación y reportes de las violaciones a derechos humanos en contextos extractivos —minería, hidrocarburos y tala ilegal—, violaciones que han sido materia de sus reportes en la última década¹². Luego de un proceso de 20 años de litigio, la CIDH finalmente reconoció la violación sistemática del derecho a la salud y medioambiente —entre otros— en el caso de la comunidad de La Oroya (Perú), lo cual sentó un importante precedente para el entendimiento de la intersección entre afectaciones al medioambiente y la salud, así como el tipo de intervenciones especializadas que se requieren para el adecuado monitoreo y protección de la salud en casos de exposiciones a metales tóxicos.

¹¹ Sobre esto, ver <<https://www.ocmal.org/>>

¹² La CIDH presenta un informe sobre industrias extractivas y derechos humanos. Ver en <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/048.asp>>

Los lineamientos de Política Sectorial para la Atención Integral de las Personas Expuestas a Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas — aprobado por Resolución Ministerial N.º 979-2018/MINSA— identifican al menos ocho fuentes de contaminación por metales, metaloides y otras sustancias químicas relacionadas a actividades extractivas:

- i. pasivos ambientales,
- ii. unidades mineras activas
- iii. sitios contaminados,
- iv. sitios impactados,
- v. unidades de producción de hidrocarburos,
- vi. zonas de actividad de minería informal e ilegal
- vii. ductos mineros u otros componentes de la mina,
- viii. presencia de metales pesados en el agua de consumo humano.

Así, pues, múltiples casos —por ejemplo, el derrame de mercurio en Choropampa (Cajamarca), el derrame de petróleo en Cuninico (Amazonía) y la contaminación del agua por metales tóxicos en Espinar (Cusco)— han llevado a que Amnistía Internacional (2017) califique al Perú como un Estado tóxico. Más aun, de acuerdo con el Informe Especial N.º 060-2020-JAMC-DENOT-DGIESP/MINSA, en el 2020 se reportaron

“

más de 10 millones de personas en riesgo de exposición a metales pesados y otras sustancias tóxicas y más de 6 millones en riesgo de exposición al arsénico y a otros metaloides (Amnistía Internacional, 2021, p.11).

”

Pese a la gran incidencia de casos de personas expuestas o afectadas por metales tóxicos, se ha reportado poca diligencia e interés por parte de las autoridades estatales, a lo largo de los años, para producir evidencia científica capaz de demostrar la correlación —e, incluso, causalidad— entre

la exposición y las afectaciones a la salud en comunidades expuestas a metales tóxicos y metaloides. Conforme lo sostiene Amnistía Internacional, en relación al caso de Espinar, la evidencia científica es



[i]ncompleta e insuficiente porque no existe una vigilancia epidemiológica y ambiental permanente que permita evaluar las variaciones de metales y sustancias tóxicas en el ambiente y en los diferentes grupos poblacionales de Espinar. Además, no existe claridad sobre los determinantes socioeconómicos y ambientales (agua, aire, suelo y alimentos) específicos que pueden afectar la salud de la población, y hay escasa evidencia sobre la exposición a metales y sustancias tóxicas y su relación con riesgos para la salud en las comunidades que viven en el área de influencia de operaciones mineras en Espinar (2021).



Las discusiones sobre la evidencia científica de afectaciones en casos de comunidades contaminadas es, en efecto, un punto escasamente explorado y discutido en la literatura académica nacional, el cual requiere una evaluación especial considerando la *invisibilidad médica* o *invisibilidad sintomatológica* que suele caracterizar a los casos de personas expuestas a metales tóxicos. Conforme lo sostiene Henry Vyrer, las poblaciones expuestas a metales tóxicos suelen abrazar sentimientos de confusión, temor e incertidumbre por la invisibilidad médica, esto es,



[l]a dificultad de probar de manera precisa la causalidad directa entre una enfermedad y los contaminantes a los que los individuos están expuestos (...). Esto significa que la verdad detrás de los efectos de la contaminación en la salud sigue, en gran medida, sin ser explorada
(citado en Valencia, 2016, p. 163).



La noción *invisibilidad médica* se basa en dos fundamentos: el primero, invisibilidad de latencia, que se refiere al periodo de tiempo entre la exposición y el diagnóstico de una enfermedad, lo cual, por lo general, hace difícil demostrar empíricamente una relación de causalidad; el segundo, invisibilidad etiológica, que se refiere a la realidad de que una enfermedad recurrente o los síntomas de una enfermedad en un área contaminada no pueden ser atribuidos con absoluta certeza a los contaminantes que aparentemente los han producido, ya que podrían estar relacionados también con otras causas (Vyner, 1988).

Esta laguna o vacío analítico ha sido utilizado por la defensa jurídica del Estado en el caso La Oroya vs. Perú para buscar revertir la responsabilidad estatal y minimizar la dimensión de las afectaciones a la salud en el caso de personas expuestas a metales tóxicos. El Estado argumentó, concretamente, que si bien se ha probado la exposición de metales tóxicos en sangre, no se ha demostrado la relación de causalidad entre sintomatología y exposición de metales pesados. En otras palabras, se sostuvo que la parte demandante no pudo demostrar la afectación a algún órgano del cuerpo producto de la contaminación y, en consecuencia, no se demostró una violación al derecho a la salud (Sentencia La Oroya vs. Perú, Fundamentos 105 y 203).

Desde la perspectiva estructural de derechos humanos, tal argumento no se sostiene: son personas o grupos que viven en condiciones de

vulnerabilidad latente y con mayor riesgo a sufrir afectaciones a la salud por las condiciones de exposición a ambientes tóxicos. En otros términos, bajo este enfoque, en casos donde se demuestra exposición permanente a metales y metaloides tóxicos durante décadas, es suficiente evidenciar la correlación debido a la sola exposición sistemática sin necesidad de probar la causalidad, justamente por la invisibilidad médica, tan característica de estos casos. De argumentarse la necesidad de probar causalidad, debería ser el Estado quien asuma la carga de la prueba y no el individuo o grupo afectado.

Uno de los aportes más destacables de la Sentencia La Oroya vs. Perú fue establecer el criterio probatorio para los casos de afectaciones a la salud por exposición a metales tóxicos y metaloides. La CIDH precisó —en el caso La Oroya vs. Perú— que, si bien no se cuenta con información suficiente que demuestre la forma específica en que la exposición desencadenó las enfermedades alegadas por la parte demandante, debe considerarse la siguiente regla:



En casos como el presente, donde: a) se encuentra demostrado que determinada contaminación ambiental es un riesgo significativo para la salud de las personas (supra párrs. 189 y 190); b) las personas estuvieron expuestas a dicha contaminación en condiciones que se encontraran en riesgo (supra párrs. 191 a 202), y c) el Estado es responsable por el incumplimiento de su deber de prevenir dicha contaminación ambiental (supra párrs. 153 a 157), no resulta necesario demostrar la causalidad directa entre las enfermedades adquiridas y su exposición a los contaminantes. En estos casos, para establecer la responsabilidad estatal por afectaciones al derecho a la salud, resulta suficiente establecer que el Estado permitió la existencia de niveles de

contaminación que pusieran en riesgo significativo la salud de las personas y que efectivamente las personas estuvieron expuestas a la contaminación ambiental, de forma tal que su salud estuvo en riesgo. En todo caso, en estos supuestos le corresponderá al Estado demostrar que no fue responsable por la existencia de altos niveles de contaminación y que esta no constituía un riesgo significativo para las personas (Sentencia La Oroya vs. Perú, Fundamento 204).



Ahora bien, el resultado de esta sentencia debe entenderse también desde el aporte de la sociedad civil. Concretamente, esto implica comprender los derechos más allá de los tecnicismos legales o voces de los expertos para, también, incluir como base informativa la práctica de los derechos humanos, esto es, las narrativas y experiencias de vida de los grupos e individuos para los cuales operan los derechos.

Por ejemplo, gracias a la práctica de los derechos humanos desde la sociedad civil, en el año 2020, se logró una primera victoria judicial a nivel local: el caso de la sentencia de la Corte Superior de Justicia de Cusco, mediante la cual se ordena al MINSA el diseño e implementación de una estrategia de salud pública de emergencia sanitaria para atender la contaminación de agua por metales pesados en la comunidad campesina de Huisa, Espinar, Cusco¹³.

Desde esta perspectiva, el trabajo de denuncia de violaciones estructurales a derechos humanos en contextos extractivos por parte de la sociedad civil encuentra su máxima y más sólida expresión en la Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas¹⁴. El principal aporte de la Plataforma reside en el reporte de estos

¹³ Acción de cumplimiento presentada por la comunidad campesina de Huisa y otros, contra la Dirección Regional de Salud de Cusco y otros, recaída en el Expediente N.º 00082-2015-0-1009-JM-CI-01

¹⁴ La Plataforma está integrada por diversas regiones afectadas por metales, metaloides y otras sustancias químicas, a saber, Cajamarca, La Libertad, Áncash, Loreto, Lambayeque, Amazonas, Pasco, Junín, Huancavelica, Moquegua, Puno, Cusco, Lima provincias y Callao. Ver <<https://peru.oxfam.org/latest/stories/afectados-por-metales-t%C3%B3xicos-denuncian-que-gobierno-no-escucha-sus-demandas>>; <<https://caaap.org.pe/2022/06/06/plataforma-nacional-de-afectados-y-afectadas-por-metales-toxicos-se-reune-con-la-comision-multipartidaria-investigadora/>>

casos a nivel nacional y en la promoción de medidas legales e institucionales a fin de prevenir y resarcir violaciones a derechos en contextos de contaminación ambiental. En relación con ello, Félix Suasaca, actual secretario general nacional de la Plataforma, indica que el trabajo de esta expresa la lucha desde las regiones, personas y comunidades afectadas por metales pesados. Así, en ese marco, se exige que la normativa actual se implemente desde el gobierno central con una mayor integración de los Gobiernos Regionales para declarar de interés regional la lucha contra la contaminación ambiental (comunicación personal, 29 de enero de 2024).

Por su parte, Yolanda Zurita, miembro de la Plataforma Nacional, destaca como principales logros de este instrumento el haber contribuido a la identificación de las zonas afectadas, haber conectado las demandas por las afectaciones ambientales con los impactos en la salud, y haber ampliado el espectro de los contaminantes ambientales, incluyendo no solo metales pesados, sino también metaloides y sustancias químicas tóxicas, lo cual también abarca los derrames tóxicos en la Amazonía (comunicación personal, 30 de enero de 2024).

Como bien se reconoce, la Plataforma Nacional ha sido un actor clave para efectivizar la vigilancia ciudadana y lograr respuestas estatales de protección y resarcimiento a derechos en este contexto, las cuales se han concretado en la aprobación de la Ley N.º 31189, Ley para Fortalecer la Prevención, Mitigación y Atención de la Salud Afectada por la Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas; y en el PEM. Ambos concretizaron el cumplimiento de una deuda histórica a favor de la protección de la calidad ambiental y la salud de las personas expuestas. Si bien el MINAM es la principal entidad responsable para el cumplimiento del PEM, su implementación también comprende a otras entidades responsables y entidades participantes, dependiendo del eje y la acción estratégica establecida.

Posteriormente, en el marco del PEM, se crea la Comisión Multisectorial de Seguimiento a la Incorporación de la Prevención, Mitigación y Atención de la Salud Afectada por la Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas en los Planes y Programas a Cargo de las Entidades de los Tres Niveles de Gobierno, presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Secretaría Técnica a cargo del MINAM, a través de la Dirección General de Calidad Ambiental¹⁵. La sesión de instalación de la Comisión fue el 01 de diciembre de 2022.

Luego de su instalación, el MINAM reportó lo siguiente:

la Comisión pasó por dificultades para su funcionamiento, asociadas a la coyuntura social-política, que comprendió la decisión de representantes de la Plataforma de Afectados en no participar en las sesiones y reuniones convocadas por el Ejecutivo, por ende, de la Comisión Multisectorial. Posterior a ello, en la tercera sesión ordinaria del 08 de junio de 2023, se aprobó por unanimidad el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial y se remitió a PCM para las gestiones de ratificación de la aprobación mediante Resolución Ministerial, conforme la disposición complementaria final única del D.S. N.º 129-2022-PCM; gestión que se encuentra aún en proceso¹⁶.

El referido Reglamento Interno fue finalmente aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 287-2023-PCM de fecha 04 de diciembre de 2023. Este dispone que la Comisión sea integrada por catorce representantes de entidades del gobierno central; un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales; un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú; un representante de la Red de Municipalidades

¹⁵ Aprobado por Decreto Supremo N.º 129-2022-PCM

¹⁶ Informe elaborado por el Ing. Noly Riveros, especialista de la DCCSQ, mediante el cual se responde el pedido de información

Urbanas y Rurales del Perú; y un representante de la Plataforma Nacional de Afectados y Afectadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas del Perú. Sesionan cada tres meses y los acuerdos se establecen en un acta.

Otra norma a destacar en este contexto es el Reglamento de la Ley N.º 31189, el cual establece, entre otros, la creación del Registro de personas afectadas en la salud por contaminación de metales pesados y otras sustancias químicas. La norma dispone que dicho Registro esté a cargo del MINSA para hacer el seguimiento de las personas usuarias con afectaciones en salud¹⁷.

De acuerdo con la primera disposición complementaria y final del Reglamento, si bien el Registro debió implementarse en un plazo de noventa días hábiles posteriores a su entrada en vigencia, esto es, el 18 de septiembre, lo cierto es que su implementación sigue aún en proceso. De acuerdo con un pedido de información solicitado a CDC-MINSA, los avances reportados fueron los siguientes:

- El CDC-MINSA ha llevado a cabo reuniones con profesionales técnicos para definir los criterios técnicos relacionados con la funcionalidad y la estructura de datos que se incorporarán al Registro con las direcciones técnicas involucradas del MINSA: Unidad Funcional de Salud ante la Exposición por Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas-DENOT-DGIESP, CENSOPAS-INS, DIGESA y el CDC-MINSA, Unidad Técnica de Tecnologías de la Información y Comunicación, y la Unidad Técnica de Vigilancia Epidemiológica en Riesgos Ambientales.
- El CDC-MINSA ha realizado las gestiones para el contrato de recursos humanos, con lo que se logró contar con el presupuesto para contratar al menos tres especialistas encargados de elaborar el proyecto para desarrollar el aplicativo para el registro de afectados en su versión web

¹⁷ Aprobado por Decreto Supremo N.º 007-2023-SA, 03 de mayo de 2023

y móvil. Este equipo está conformado por un analista de sistemas, un desarrollador web y un desarrollador móvil.

- Cabe señalar, para fines de la implementación del aplicativo en el Registro Nacional de Personas Afectadas en la Salud por Contaminación de MPOSQ, que se prestará especial atención a los niveles de seguridad para salvaguardar el derecho a la confidencialidad y protección de datos personales de las personas usuarias en salud. Además, el acceso estará restringido al personal autorizado de acuerdo con los niveles establecidos por los mecanismos informáticos.
- El aplicativo para el registro digital está en proceso de elaboración y tiene previsto concluir en el mes de diciembre de 2023. Su implementación está programada para el año 2024¹⁸.

Para concluir, de la revisión de literatura desde el 2021 a la fecha —año en el que se empieza a implementar la institucionalidad legal para la prevención y atención de personas expuestas y afectadas por metales tóxicos—, se puede constatar que la mayoría de textos publicados son de carácter descriptivo, esto es, centrados en el reporte y denuncia de casos de afectaciones, sin una mayor revisión crítica de las causas más profundas detrás de la violación de derechos en estos casos.

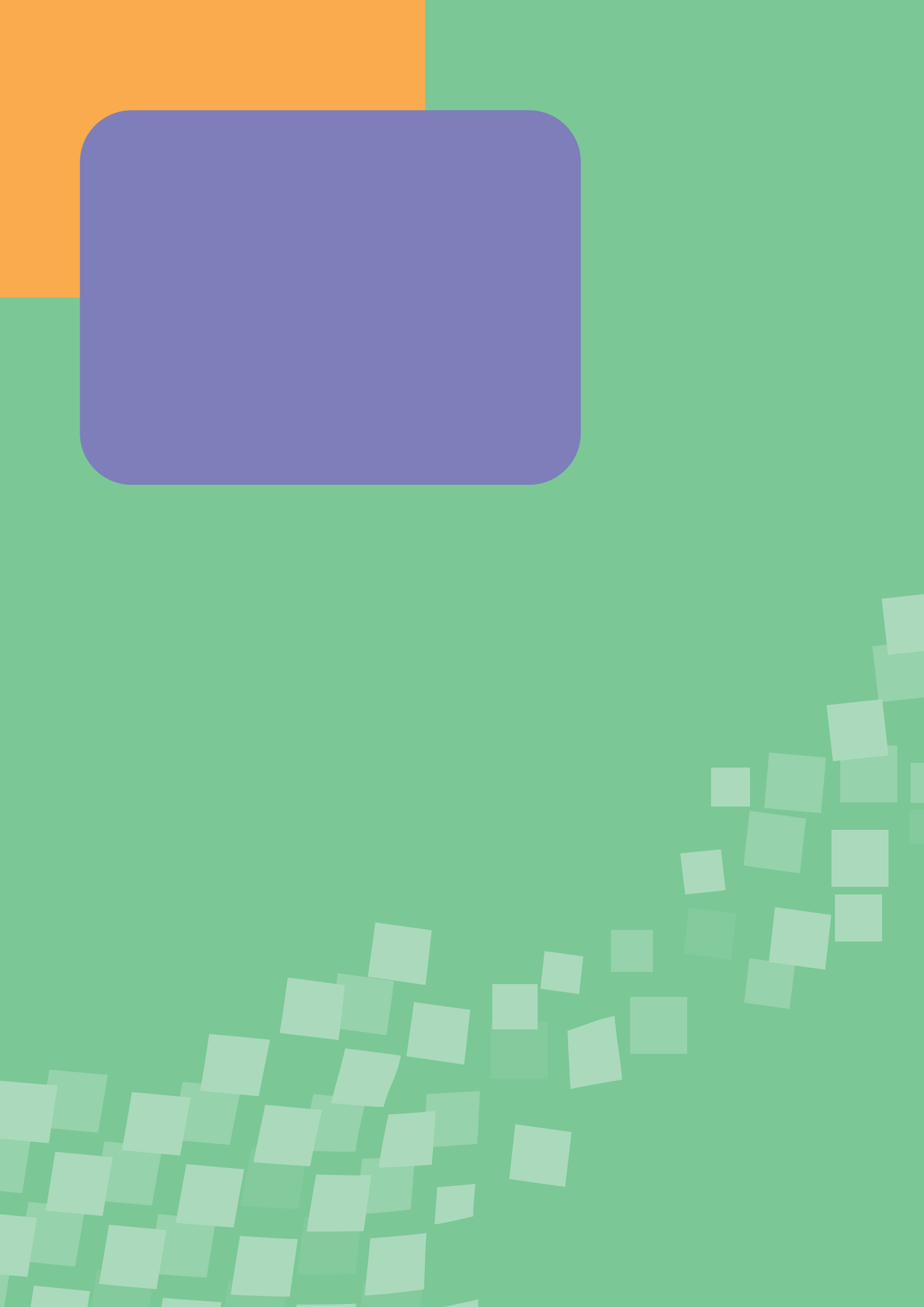
La problemática de contaminación ambiental y sus impactos en la salud, sobre todo en contextos de actividades extractivas, denota casos de violencia estructural a consecuencia de estructuras de poder económico y visiones estatales de desarrollo donde el aumento del PBI se antepone a la protección de derechos humanos. Estas estructuras de violencia se reproducen en las respuestas tardías del Estado y la actitud indiferente del funcionariado público de los sectores involucrados para dar atención a las demandas legítimas de las poblaciones afectadas. Esto se observa, por ejemplo, en la tardía promulgación de la Ley N.º 31189, su Reglamento

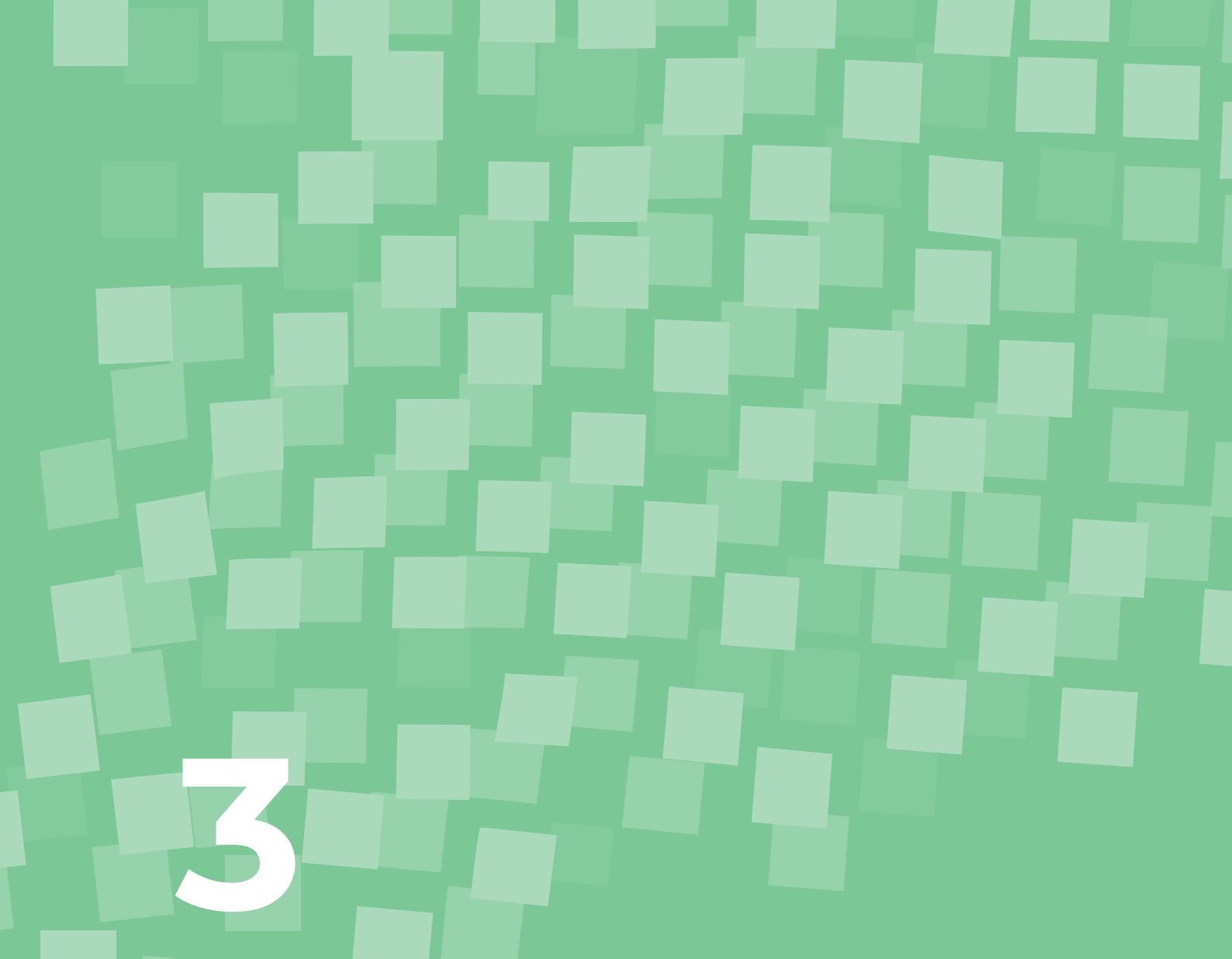
¹⁸ Informe N.º D000507-2023-CDC-DVSP-MINSA, 29 de noviembre de 2023

y la creación del PEM en el año 2021, esto es, 22 años después del primer estudio de plomo en sangre en niñas y niños de La Oroya, producto de la contaminación histórica; de igual forma, en las expresiones denigrantes por parte de servidores públicos contra las y los miembros de la Plataforma durante las Mesas de Trabajo, lo cual es inaceptable en espacios donde debe primar la objetividad y el respeto (Yolanda Zurita, comunicación personal, 30 de enero de 2024)¹⁹.

Siguiendo los últimos desarrollos jurisprudenciales como en el caso de la Sentencia de La Oroya, para una implementación efectiva del PEM, es necesario que se cuente con adecuada asignación presupuestal y, en línea con “la obligación de transparencia activa” del Estado, que se garantice la información adecuada y participación de las personas expuestas en los espacios donde se tomen decisiones sobre los contextos donde viven y afectan su salud (Sentencia Comunidad de La Oroya vs. Perú, Fundamentos 247, 260).

¹⁹ La entrevistada también indicó que, durante una Mesa de Trabajo en el marco del PEN, una funcionaria del Ministerio de Energía y Minas indicó: “la Plataforma ya me tiene cansada”, “quiero desaparecer a los de la Plataforma”, lo cual se dejó registrado en actas.





3

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN INTERACCIÓN CON EL ESTADO Y LAS EMPRESAS

Esta sección analiza cómo se han constituido los espacios participativos en el diseño e implementación del PNA, el Mecanismo y el PEM. Pone énfasis en identificar qué calidad de participación se ofrece a la sociedad civil y cuál es el nivel de compromiso de los sectores involucrados — incluyendo las empresas— para el buen funcionamiento de estos instrumentos, particularmente, en términos de fortalecer los espacios participativos, afianzar la protección de derechos, e identificar las posibles barreras y desafíos para mejorar su implementación a futuro.

De acuerdo con el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la participación ciudadana es un derecho humano que reconoce la aptitud de toda ciudadana y ciudadano a participar en asuntos públicos, así como a elegir y ser elegido. Igualmente, este derecho se encuentra reconocido en el Artículo 2, inciso 17, de la Constitución Peruana como un derecho fundamental que tiene toda persona a participar, de forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación.

En la Sentencia de la Comunidad de La Oroya vs. Perú, la CIDH señaló:



El derecho de la participación política es uno de los pilares fundamentales de la democracia, pues a través de su ejercicio las personas pueden establecer límites a las gestiones estatales y cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. La participación

permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y así participar en la dirección de los asuntos públicos que afecten el medio ambiente
(27 de noviembre de 2023, Fundamento 256).

La participación ciudadana, en efecto, es un pilar de la democracia y su incorporación al espacio de las políticas públicas simboliza un tránsito de la idea de gobierno a la de gobernanza, la cual promueve una visión más pluralista en lo que respecta a la toma de decisiones, al incluir diversas voces ciudadanas.

Los espacios participativos no son espacios naturalmente neutrales o apolíticos, al contrario, son lugares donde lo político se construye, y el poder de las actoras y actores que intervienen se sopesa (Cornwall, 2005). Es crucial, en ese sentido, evaluar cómo se ejerce la participación ciudadana a ese nivel, a fin de evitar el riesgo de su instrumentalización para

[l]egitimar decisiones ya tomadas, y como tales se convierten en instituciones pseudodemocráticas con reducido potencial transformador (Valencia, 2018, p. 8).

Para llevar a cabo la evaluación de la participación de la sociedad civil, este estudio sigue a Andrea Cornwall (2003, 2005), quien evalúa tres niveles de participación que podemos calificar como débil, mediana y fuerte. El primer nivel es la participación *funcional e instrumental*, donde quien participa se percibe como objeto sin capacidad de influenciar. El segundo nivel es el *consultativo*, aquel donde quien participa se reconoce como actor con voz, pero sin incidencia; y, finalmente, el nivel más robusto: el *transformativo*, donde quien participa actúa como real agente con capacidad de incidir.

1. PLAN NACIONAL DE ACCIÓN DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS 2021-2025 (PNA)²⁰

El PNA, aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2021-JUS, es un instrumento de gestión pública basado en estándares internacionales para la conducta empresarial responsable que integra a los principios rectores (2011) y las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para empresas multinacionales (2011), así como la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (2017).

El PNA es pionero e icónico en nuestro país al expresar el más alto nivel de voluntad política del Estado para garantizar los derechos humanos en el ámbito empresarial. Más aun, destaca por haberse gestado dentro de un espacio participativo multiactor que sustentó su diseño, y, actualmente, sostiene su implementación. El PNA es producto de un proceso de 2 años (2019-2021), liderado por el MINJUSDH, en el cual se realizaron cuatrocientos veintiséis (426) actividades de participación y difusión que integraron al Estado, sector empresarial y sociedad civil, conforme se detalla en la Tabla 3.

²⁰ Toda esta subsección se desarrolla sobre la base de la información obtenida en la entrevista online con Miguel Huerta, coordinador del PNA (MINJUSDH), de fecha 19 de octubre de 2023. También, está sustentada con la revisión de las actas o relatoría de las sesiones en los espacios multiactor accesibles en la página del Observatorio de Derechos Humanos del MINJUSDH, también alcanzadas vía email por el referido funcionario.

Tabla 3. Resumen de actividades de diálogo en el proceso de elaboración del PNA 2021-2025

#	TIPO DE ACTIVIDAD	TOTAL
1	Reuniones de la Mesa Multiactor	14
2	Reuniones del Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo	14
3	Mesas de Trabajo sobre diagnósticos y línea de base	12
4	Reuniones de trabajo bilaterales	318
5	Diálogos regionales	22
6	Talleres de capacitación	17
7	Conversatorios nacionales	11
8	Conversatorios internacionales	2
9	Participación en actividades externas	16
Número total de actividades		426

Fuente: Elaborado por el MINJUSDH

Lineamiento 1. Promoción y difusión de una cultura de respeto a los derechos humanos en el ámbito empresarial conforme al marco de los estándares internacionales de los principios rectores y otros instrumentos

Lineamiento 2. Diseño de políticas públicas de protección para prevenir vulneraciones a los derechos humanos en el ámbito empresarial

Lineamiento 3. Diseño de políticas públicas que promuevan el respeto de las empresas a los derechos a través de la rendición de cuentas, la investigación y la sanción por los impactos de sus actividades

Lineamiento 4. Promoción y diseño de procedimientos de debida diligencia para asegurar el respeto de las empresas a los derechos humanos

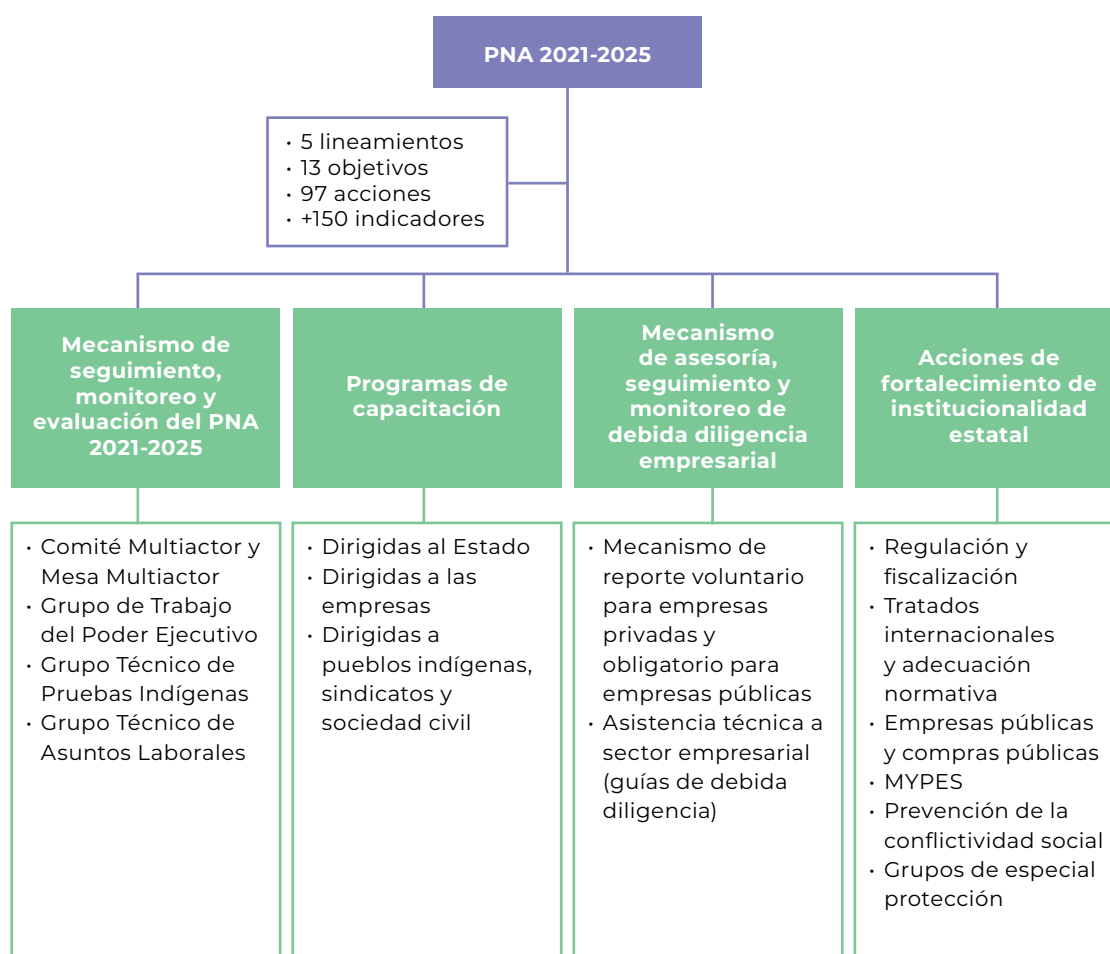
Lineamiento 5. Diseño y fortalecimiento de mecanismos para garantizar a los afectados por las vulneraciones a derechos humanos por vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo, a fin de que puedan acceder a una reparación

Estos cinco lineamientos dan lugar a trece objetivos estratégicos, noventa y siete acciones y ciento cincuenta indicadores, cuya ejecución involucra a veintiún entidades públicas del Poder Ejecutivo, el apoyo de diversos sectores públicos/privados, sociedad civil y Gobiernos Regionales.

El diseño del PNA integró el enfoque de los derechos humanos junto con otros enfoques especializados, tales como el enfoque de género, discapacidad, interculturalidad, interseccional y territorial, entre otros. Adicionalmente, el PNA dispone prestar mayor atención a los trece grupos de especial protección según el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, los cuales incluyen a personas adultas mayores; población afroperuana, pueblos indígenas; personas con discapacidad; mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas privadas de libertad; personas con VIH/SIDA y con tuberculosis; trabajadoras y trabajadores del hogar; personas LGBTI; defensoras y defensores de derechos humanos; personas en situación de movilidad; y víctimas de la violencia durante el conflicto armado interno (1980-2000).

Sobre estos lineamientos, objetivos e indicadores de medición, se establecieron los siguientes ejes que actualmente sirven de sustento en la implementación del Plan:

- **eje 1.** mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del PNA 2021-2025;
- **eje 2.** programas de capacitación;
- **eje 3.** mecanismos de asesoría, seguimiento y monitoreo de debida diligencia empresarial;
- **eje 4.** acciones de fortalecimiento de institucionalidad estatal.

Tabla 4. Ejes para la etapa de implementación del PNA 2021-2025

Ahora bien, para evaluar la calidad de los espacios participativos en el proceso de implementación, siguiendo a Andrea Cornwall (2003, 2005), nos enfocaremos en el espacio de participación multiactor (eje 1) y el espacio de participación multinivel, los cuales serán descritos y evaluados a continuación.

1.1 Participación multiactor:

La evaluación de la participación multiactor se centra en el primer eje: mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación del PNA 2021-2025, formalmente integrado por el Comité Multiactor y la Mesa Multiactor,

el Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo, el Grupo Técnico de Pueblos Indígenas y el Grupo Técnico de Asuntos Laborales.

La dinámica participativa en estos espacios multiactor de coordinación y diálogo se regula sobre la base de lo establecido en la Guía de funcionamiento de los espacios de coordinación multiactor para la implementación, seguimiento, monitoreo, evaluación y actualización del PNA, aprobada por Resolución Directoral N.º 004-2022-JUS/DGDH, conforme se detalla a continuación:

Mesa Multiactor.

Involucra a todas las actoras y actores de los tres grupos: Estado, empresa y sociedad civil, la cual actualmente integra a ciento cincuenta y dos actores y tiene como meta sesionar tres veces al año. Desde el 2022 a la fecha, han sesionado cinco veces de manera virtual, para lograr un alcance nacional.

Comité Multiactor.

Este es un espacio que se crea para lograr una representación proporcional de las diferentes entidades involucradas: las empresas, sociedad civil y entidades públicas. Particularmente, busca responder y desvirtuar la crítica recibida en el proceso de diseño y aprobación del Plan, en el cual el sector empresarial fue considerado como el actor con menor representatividad en comparación con los grupos de la sociedad civil y el Estado (Manuel Olaechea, comunicación personal, 18 de marzo de 2024; Cecilia Flores, comunicación personal, 3 de noviembre de 2023).

A través de este Comité, se busca promover una dinámica más operativa de funcionamiento para la implementación y descentralización del PNA. A noviembre de 2023, sesionaron tres veces. Cuenta con la siguiente composición:

- doce representantes del sector empresarial,
- cuatro representantes de pueblos indígenas u originarios,
- cinco representantes de sociedad civil,
- cuatro representantes de los sindicatos,
- dos representantes de los pueblos afroperuanos,
- cinco representantes del Estado: MINJUSDH, PCM, Proinversión (punto de contacto de la OCDE), MINTRA y MINCUL

Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo.

Integra solo a entidades públicas. Al mes de junio de 2023, sesionaron cinco veces.

Grupo Técnico de Asuntos Laborales.

Está integrado por las cuatro grandes centrales sindicales del país (CGTP, CUT, CTP y CATP) y por las entidades públicas involucradas en la temática laboral (MINJUSDH, MINTRA, Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo). Este espacio se constituyó a fines del año 2022 y tiene una estructura de sesiones bimensuales. Tiene una mayor frecuencia de reunión y dinámica activa en comparación con los otros espacios, fundamentalmente, gracias al interés y proactividad de las centrales sindicales por el trabajo de los derechos humanos laborales.

Por ejemplo, a la fecha, se encuentran en proceso de implementación del objetivo 84 del PNA, referido a brindar información y sensibilizar sobre la debida diligencia de respeto de derechos laborales colectivos en toda la cadena de suministro. En ese marco, se está trabajando una propuesta de guía de debida diligencia en temas laborales, además de trabajar un plan de capacitación para las centrales sindicales. Otros temas que se han trabajado y monitoreado guardan relación con la promoción de un adecuado marco normativo laboral para personas LGBTI, la elaboración de un estudio que analice el estado situacional del trabajo infantil en el sector informal y la revisión de la normativa interna para garantizar la

equidad en el acceso a trabajo de personas extranjeras migrantes²¹. A noviembre del 2023, se encontraban en su sexta sesión.

Grupo Técnico de Pueblos Indígenas.

A la fecha de cierre de este informe, este es el único Grupo Técnico que no lograba constituirse del todo. Su constitución depende Quedan mayúsculas de la Comisión Multisectorial de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura (MINCUL). La falta de actividad de este grupo evidencia las complejidades del trabajo intersectorial, lo que obstaculiza el liderazgo del MINJUSDH en detrimento de los pueblos indígenas como grupo de especial protección.

En palabras de Federico Chunga:

Los pueblos indígenas son la parte más débil del diálogo multiactor porque los mecanismos y espacios de coordinación que se crearon dependen de una Comisión que está dentro del Ministerio de Cultura (...) que no ha funcionado. El Grupo Técnico de (pueblos indígenas) que está dentro de esa Comisión ni siquiera se ha instalado a 3 años del Plan. Entonces, con los pueblos indígenas hay un vacío. No sabemos si los pueblos indígenas creen en el Plan y confían en el diálogo, pues hasta ahora han sido excluidos de la implementación (comunicación personal, 07 de marzo de 2024).

La falta de actividad del Grupo Técnico deja varias interrogantes que ameritan revisarse a profundidad. En un primer nivel, se evidencia la débil coordinación entre el sector que tiene la rectoría del PNA (MINJUSDH) y el sector que sostiene la rectoría en materia de interculturalidad y

²¹ Relatoría de la Sexta Sesión del Grupo Técnico de Asuntos Laborales, de fecha 08 de septiembre de 2023

derechos de pueblos indígenas (MINCUL). Por otro lado, también se manifiesta un menor interés o conocimiento sobre el PNA desde los grupos y organizaciones de pueblos indígenas, quienes muestran menos proactividad de capitalizar los aportes del PNA como lo están haciendo, por ejemplo, los sindicatos desde el Grupo Técnico de Asuntos Laborales.

1.2 Participación multinivel

Adicionalmente a identificar estos espacios participativos multiactor, debe resaltarse la estrategia de descentralización del PNA, la cual fue aprobada por Resolución Directoral N.º 001-2023-JUS/DGDH. Esta estrategia implica fortalecer aun más los espacios participativos desde un enfoque territorial.

Este enfoque busca reforzar las relaciones entre los actores de un territorio en el marco de las políticas públicas, de manera que faciliten la creación y desarrollo de mecanismos de diálogo, intercambio de opiniones, y experiencias entre las organizaciones productivas y los diferentes niveles de gobierno (PNA, 2021).

Para la efectiva implementación de la estrategia descentralizada del PNA, se ha considerado a los actores regionales y locales en la realización de distintos talleres, los cuales contaron con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. Este trabajo incluye a organizaciones de la sociedad civil y las Cámaras de Comercio de las seis regiones priorizadas desde el 2022: Piura (costa norte), Ica (costa sur), Cajamarca (sierra norte), Arequipa y Cusco (sierra sur) y Ucayali (zona amazónica)²². En el año 2023, por ejemplo, se realizaron talleres con las autoridades regionales, en cuyo contexto se acordó institucionalizar la estrategia de descentralización del PNA a través de Ordenanzas Regionales que declaren de interés regional la implementación del PNA.

²² Los criterios de selección de estas regiones fueron, entre otros, las actividades económicas relevantes en estas zonas, los antecedentes sobre el nivel de interés e involucramiento en el PNA por parte de estas regiones, o que existan actividades económicas que hayan tenido un impacto en la protección de derechos humanos.

Conforme se desarrolló en la sección 2.1 de este informe, las Ordenanzas, si bien no son obligatorias, son importantes porque disponen que los Gobiernos Regionales incorporen el PNA en sus instrumentos de gestión, y, al hacerlo, permite fortalecer el discurso de los derechos humanos y la ética empresarial, además de potenciar el espacio de trabajo y articulación con actores de la sociedad civil (Miguel Huerta, comunicación personal, 19 de octubre de 2023).

El 12 de octubre de 2023, se publicó la primera Ordenanza Regional de esta naturaleza correspondiente al Gobierno Regional de Ica, Ordenanza N.º 010-2023-GORE-ICA. Se encarga la implementación del PNA y las respectivas acciones de difusión a dos gerencias: la Gerencia de Desarrollo Económico de los sectores industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos y agricultura, en coordinación con la Gerencia de Desarrollo Social. Eso permite avanzar en el proceso de institucionalización del PNA a nivel regional.

Miguel Huerta destaca los avances en Ica y, sobre todo, señala lo siguiente:

“*Muy maduro el desarrollo que la sociedad civil de Ica, en coordinación con Gore Ica y la Plataforma de Sociedad Civil en empresas y derechos humanos, han venido llevando en esa región (...)*
(comunicación personal, 19 de octubre de 2023).”

Asimismo, indica que

“*También debe destacarse el rol de la Cámara de Comercio (ibid.).*”

De hecho, la sociedad civil en Ica, junto con su Cámara de Comercio, ha presentado un diagnóstico sobre la situación de los trabajadores en las empresas agroindustriales. Es la primera región a nivel nacional con un diagnóstico de esa naturaleza (*ibid.*).

En la misma línea, Federico Chunga resalta el caso de Ica como el que presenta mayores avances en el proceso de descentralización. Destaca, particularmente, el rol de la sociedad civil a través de la Comisión de Derechos Humanos de Ica, por haber mantenido unidos a los sindicatos y otros miembros de la sociedad civil. Aun cuando existe una relación tensa entre la sociedad civil y la Cámara de Comercio de Ica, por las protestas laborales y políticas, Chunga sostiene que Ica ofrece un contexto propicio para impulsar un plan piloto de la aplicación del objetivo 87 del PNA, referido a la creación e implementación progresiva de un mecanismo de seguimiento, monitoreo y reporte voluntario de la debida diligencia empresarial, lo cual se haría a partir de la generación de indicadores de derechos laborales y temas sindicales en el año 2024 (comunicación personal, 07 de marzo de 2024).

Posteriormente a la Ordenanza del Gore Ica, el Gobierno Regional de Piura hizo lo propio, con la Ordenanza Regional N.º 489-2023-GORE-PIURA. Así, de las seis regiones priorizadas en la estrategia de descentralización, dos cuentan con Ordenanzas que declaran de interés regional la implementación del PNA.

Otra región de relevancia es Cajamarca. Aun cuando todavía no cuenta con una Ordenanza aprobada, el trabajo de su Cámara de Comercio la posiciona como una región exitosa en términos de propuestas y acciones estratégicas para la implementación del PNA. En efecto, según lo señala Huerta, Cajamarca es un caso destacable en cuanto a la interiorización del discurso de derechos humanos



“[d]ebido a su propia Cámara de Comercio, la cual tiene un Comité de Sostenibilidad y Derechos Humanos muy proactivo (...). Dentro de todas las Cámaras, esta es la más proactiva, pues ha organizado actividades, diálogos, capacitaciones, y este año llevaron a cabo en junio el primer encuentro nacional de empresas y derechos humanos a nivel de Cámaras de Comercio”
(comunicación personal, 19 de octubre de 2023).



Conforme lo señalado líneas arriba, el trabajo del Comité de Sostenibilidad y Derechos de la Cámara de Comercio de Cajamarca destaca por el énfasis puesto en el desarrollo de capacidades y las alianzas con la cooperación internacional (como PNUD), con el objetivo de concientizar a las empresas, así como a las actoras y actores de la sociedad civil sobre la importancia del PNA. A través de estas capacitaciones, conforme lo indica Luis Ruiz, presidente del Comité, se trabaja para fomentar una cultura de sostenibilidad, y lograr que el mayor número de actoras y actores valoren e incorporen el discurso de los derechos humanos en sus operaciones y quehaceres diarios (comunicación personal, 25 de marzo de 2024).

En resumen, se está logrando gestar espacios fructíferos para que la diversidad de actoras y actores a nivel público y privado puedan constituirse como agentes con incidencia y potencial transformador. Esto se da a través de un conjunto de acciones como la incorporación del PNA en los instrumentos de gestión regional vía Ordenanzas, la apuesta por capacitaciones continuas desde las regiones para reforzar el conocimiento y aplicación del PNA, el desarrollo de guías de debida diligencia e índices de sostenibilidad, entre otras herramientas de derechos humanos, y junto con la convicción y liderazgo de los Comités de Derechos Humanos de las Cámaras de Comercio regionales. En

términos de Andrea Cornwall (2003, 2005), es sintomático del nivel de participación fuerte o transformativa. Cajamarca e Ica son ejemplos de ello. No obstante, no se han reportado estas características de “éxito” en el caso de otras Cámaras de Comercio y Gobiernos Regionales de las regiones priorizadas. Al parecer, una precaria institucionalidad interna en estos ámbitos y la informalidad de algunas empresas —no tanto en su constitución, sino en su operatividad— hacen que, en algunos contextos —como el de Ucayali— el trabajo a través de las Cámaras de Comercio sea más limitado (Daniel Sánchez, comunicación personal, 07 de marzo de 2024).

A casi 3 años de la implementación del PNA, es posible identificar a Cajamarca e Ica como casos exitosos en términos de gestar y fomentar condiciones habilitantes para promover una gobernanza en derechos humanos debido a sus niveles de articulación y participación multiactor con capacidad de incidencia. En estos casos, aun con las diferencias contextuales y antecedentes de conflictividad social, se observa una predisposición de parte de los tres actores involucrados (Gobiernos Regionales, gremios empresariales y sociedad civil) de entender que el diálogo en clave de derechos humanos ofrece más posibilidades de ganar que perder.

A estas condiciones de éxito en espacios descentralizados se suma la continuidad del funcionariado público y del equipo a cargo del diseño e implementación del PNA desde el MINJUSDH, sector que sostiene la rectoría del PNA. Dicha continuidad ha permitido la solidez en el trabajo articulado, credibilidad y generación de confianza con funcionarias y funcionarios regionales y de gremios empresariales, quienes resaltan y destacan tener una coordinación fluida y consistente a nivel técnico con el MINJUSDH, en base a la cual se genera la construcción de aportes y resultados (Daniel Sánchez, comunicación personal, 07 de marzo de 2024; Luis Ruiz, comunicación personal, 25 de marzo de 2024).

Para concluir, con miras a impulsar el trabajo multiactor descentralizado de manera más amplia, el MINJUSDH y el resto de actoras y actores que se encuentra involucrado en el diálogo deberán apostar por promover espacios participativos donde se identifiquen las siguientes condiciones habilitantes, y, de no existir, buscar fomentarlas:

- compromiso y capacidad técnica del funcionariado y servidores públicos que lideran la implementación tanto a nivel de gobierno central como Gobiernos Regionales;
- compromiso y valoración del discurso de derechos humanos por parte de las actoras y actores empresariales y la sociedad civil intervinientes;
- sólidos liderazgos por parte de Comités de Derechos Humanos de los gremios empresariales regionales para promover e impulsar herramientas de derechos humanos, tales como las guías de debida diligencia en todas las actividades empresariales;
- capacitación continua en la promoción del PNA a nivel de todas las actoras y actores intervinientes a nivel regional;
- involucramiento de la sociedad civil en el diálogo en derechos humanos desde una perspectiva técnica y menos politizada.

Debido al incipiente desarrollo del Grupo Técnico de Pueblos Indígenas, producto de la falta de impulso del MINCUL, se recomienda buscar una mayor participación de organizaciones de pueblos indígenas y pueblos amazónicos en los espacios descentralizados para garantizar una mayor incidencia de sus aportes en la implementación del PNA, sobre todo considerando su condición de grupo de especial protección en la implementación del Plan.

2. MECANISMO INTERSECTORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS²³

En el caso del Mecanismo, nos enfocaremos en la evaluación de las acciones en el territorio, específicamente, las Mesas de Trabajo Regionales constituidas para la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

Las mencionadas Mesas surgen en el marco del Mecanismo y tienen como objetivo facilitar la conexión entre las nueve entidades estatales que forman parte del Mecanismo y las actoras y actores de la sociedad civil y pueblos indígenas de representación regional²⁴. A través de estos espacios, se busca conocer los problemas que afrontan las personas defensoras de derechos humanos y establecer compromisos factibles, sobre los cuales se haga seguimiento. Tienen previsto sesionar de dos a tres veces al año.

Quienes lideran la implementación del Mecanismo destacan el valor de la participación resaltando la composición plural de las Mesas de Trabajo (Ángel Gonzales, comunicación personal, 26 de octubre de 2023). La composición de estas no solo se restringe a las entidades estatales obligadas por el Mecanismo según su norma de creación, sino que también incluye a otras y otros actores regionales que conocen y trabajan en la problemática identificada. Por ejemplo, en casi todas las Mesas participa el Gobierno Regional, un representante de la Junta de Fiscales, el presidente de la Corte Superior de la zona, el adjunto de la Defensoría del Pueblo en el territorio, el prefecto de la zona y el jefe de la macrorregión o región policial. Por parte de las organizaciones de PPII y sociedad civil, se incluyen las organizaciones con representatividad regional, como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) y la Confederación

²³ Esta subsección se desarrolla sobre la base de la información obtenida en la entrevista *online* con Ángel Gonzales, director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos (MINJUSDH), de fecha 26 de octubre de 2023, así como en la respuesta al pedido de información solicitado a dicha oficina.

²⁴ Las nueve entidades con obligaciones y compromisos en el marco del Mecanismo son las siguientes: el MINJUSDH, encargado de la ejecución y coordinación; el MININTER; Ministerio de Ambiente; Ministerio de Cultura; Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Energía y Minas; Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; y la DEVIDA.

de Nacionalidades Amazónica del Perú (CONAP). Eventualmente, también se incluyen organizaciones de la sociedad civil que trabajan en materia de derechos humanos y que tienen presencia regional, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para un apoyo técnico (Ángel Gonzales, comunicación personal, 26 de octubre de 2023).

Los temas y metas de acción se establecen en un acta de acuerdos al final de cada Mesa. Algunos ejemplos de los compromisos registrados son establecer que se cumpla con un número de patrullajes mínimo en determinadas zonas de riesgo donde la Policía cuente con personal, pero no con transporte. Otro ejemplo es que, a través del Ministerio Público, se coordine con los fiscales de la zona para priorizar intervenciones coordinando con la PNP. Por parte de la defensa pública del MINJUSDH, por ejemplo, se acordó la contratación de un número mayor de defensoras y defensores públicos con enfoque intercultural para dar asistencia legal a las víctimas.

La Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH es la encargada de hacerle el seguimiento al cumplimiento de los compromisos. Esta envía copias de las actas y solicita a las demás entidades dar cuenta de sus avances.

Las Mesas de Trabajo evaluadas son las siguientes:

Mesa de Ucayali.

Se constituye el 29 de noviembre de 2021 a través de un acta y posterior formalización mediante Ordenanza Regional N.º 002-2022-GRU-CR (del 04 de julio de 2022). Sesiona por primera vez el 14 de marzo de 2023 y sostuvo una segunda sesión el 18 de octubre del mismo año. Esta fue la primera Mesa creada y, como tal, sirve como referente para las demás Mesas. Para garantizar su éxito, se optó por la figura de la presidencia compartida entre actoras y actores regionales y el MINJUSDH, de manera que lo que no puede ejecutar la actora o actor regional lo asume el MINJUSDH.

Dentro de las Mesas también se constituyen Secretarías Técnicas, las cuales están a cargo de un órgano del Ejecutivo en territorio y una Gerencia Regional. En el caso de la Mesa de Ucayali, la Secretaría Técnica está a cargo de la Dirección Desconcentrada de Cultura (MINCUL) y la Gerencia de Pueblos Indígenas del Gobierno Regional. En el caso de las organizaciones de PPII, participa la Organización Regional de Ucayali (ORNAU) como integrante del AIDSESP²⁵. Eventualmente, también se incluyen organizaciones de la sociedad civil que hacen trabajo en derechos humanos y con presencia regional.

En las últimas sesiones de esta Mesa de Trabajo, las organizaciones de sociedad civil, específicamente, AIDSESP, crearon Submesas para el monitoreo y seguimiento de los acuerdos, tarea originalmente a cargo del MINJUSDH. Esto es visto de manera positiva como un ejemplo de reapropiación desde lo regional de la tarea de monitoreo y seguimiento de los acuerdos, lo que sirve, a su vez, como una alerta cuando los compromisos de las actoras y actores estatales regionales y centrales no se cumplen. De este modo, se evidencia que emerge un trabajo colaborativo y de gobernanza participativa en derechos al asumir una contribución conjunta de actoras y actores diversos en el buen funcionamiento del Mecanismo, aun cuando la obligación principal esté en manos del gobierno central.

Existe una predisposición por parte de las organizaciones regionales de establecer un sistema de trabajo permanente a través de la constitución de Submesas, las cuales deberán establecer o definir las temáticas de trabajo. En el caso de Ucayali, el Alto Comisionado de Naciones Unidas ha ofrecido asesoramiento y apoyo técnico a las organizaciones para el establecimiento de Submesas.

²⁵ Se prioriza la representatividad regional sobre la local para canalizar las demandas de manera más efectiva y capitalizar de manera eficaz el espacio que brindan las Mesas de Trabajo con autoridades estatales.

Mesa de Madre de Dios.

Se constituye el 05 de julio de 2022, vía acta y se formaliza mediante Ordenanza Regional N.º 016-2022-RMDD/CR (de fecha 22 de noviembre de 2022). Tuvo su primera sesión el 02 de marzo de 2023; la segunda, el 20 de junio de 2023.

Mesa de San Martín.

Se constituye el 02 de septiembre de 2022 y aún no cuenta con Ordenanza Regional. Tuvo su primera sesión el 31 de marzo de 2023. Es la más lenta en entrar en funcionamiento.

Mesa de Loreto.

Se constituye el 22 de agosto de 2023. Aún no cuenta con Ordenanza Regional. Ha tenido reuniones de coordinación el 23 de marzo y 21 de agosto de 2023.

Las Mesas de Madre de Dios, San Martín y Loreto se han desarrollado menos que la Mesa de Ucayali. Ninguna de ellas cuenta con Sub Mesas de Trabajo debido a su estado aún incipiente. En los casos de Ucayali, Madre de Dios y Loreto, disponen de una red de actoras y actores locales que sirve de coordinación en el territorio y se contrata el apoyo de organizaciones aliadas por falta de presupuesto en el Estado. Esta coordinación es crucial, pues envía alertas tempranas al MINJUSDH para activar el Mecanismo en casos de amenazas. La Mesa de San Martín no dispone de un coordinador regional y eso dificulta el trabajo con dicha Mesa.

2.1 Proyección de espacios multiactor

El MINJUSDH tiene pensado promover la instalación de cuatro Mesas Regionales adicionales: las Mesas de Trabajo de Amazonas, Junín, Tumbes y Huánuco. Los criterios para priorizar estas regiones se relacionan con la mayor incidencia de casos de amenazas contra personas defensoras de derechos y las solicitudes de actoras y actores locales de constitución de Mesas en sus territorios.

Con la finalidad de difundir la importancia de los espacios multiactor, la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH ha realizado este año



[r]euniones con diversas autoridades nacionales, regionales y representantes de organizaciones de sociedad civil en las ciudades de Piura, los días 6 y 7 de marzo de 2023; Chachapoyas, los días 20 y 21 de abril de 2023; Satipo, los días 12 y 13 de abril de 2023; y, Huánuco, los días 26 y 27 de abril de 2023. Dichas reuniones se realizaron con el objetivo de explicar los alcances de la propuesta de constituir un espacio multinivel para articular acciones entre los distintos niveles de gobierno y entidades del Estado, con el fin de realizar acciones para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en los departamentos de Piura, Amazonas, Junín y Huánuco (Carta N.º 240-2023-JUS/DGDH-DPGDH, 30 octubre de 2023, p. 6).



Las Mesas de Trabajo, en general, presentan un enfoque preventivo para conocer casos y amenazas antes de que escalen y, en función de ello, establecer medidas de seguridad. En ese sentido, esta información permite alimentar el Registro de Situaciones de Riesgo. De otro lado, también son un espacio de difusión sobre cómo opera el Mecanismo en el público objetivo usuario: pueblos indígenas, activistas ambientales, miembros de la sociedad civil. Esta difusión va de la mano y se concreta con actividades de capacitación para conocer qué herramientas utiliza el Estado para atender casos.

2.2 Capacitación continua

La cooperación es un actor activo y aliado en el desarrollo de capacidades, lo cual es importante para la difusión y conocimiento del Mecanismo entre las actoras y actores a cargo de su implementación y activación. Ejemplo de ello es el programa PREVENIR de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que ha colaborado en la elaboración de cartillas informativas sobre el Mecanismo en lenguas originarias dirigidas al público usuario junto con una difusión radial.

Asimismo, la Dirección General de Derechos Humanos del MINJUSDH ha promovido la ejecución de los siguientes cursos:

- i. cuatro ediciones del curso El Rol de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y su Protección Policial frente a Situaciones de Riesgo, dirigido a policías y desarrollado en Madre de Dios, Ucayali, Loreto y Huánuco, donde participaron cincuenta y nueve policías, quienes constituyen la primera línea de atención de casos;
- ii. dos ediciones del curso virtual Curso de Formación para Personas Defensoras de Derechos Humanos en la Amazonía Peruana, dirigido a organizaciones indígenas amazónicas, en las que participaron sesenta y ochenta personas, respectivamente; y una edición del curso virtual Delitos Ambientales y sus Efectos en la Amazonía, la Seguridad y la Salud Pública, dirigido al público en general.

Del mismo modo, esta Dirección viene ejecutando el curso Rol de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, con Énfasis en Defensores y Defensoras Indígenas y Ambientales de la Amazonía, y la Actuación del Estado para la Prevención, Protección y Respuesta ante las Situaciones de Riesgo que los Afectan, de una duración de ciento dieciséis (116) horas.

También, se han capacitado a operadores jurídicos del sistema de justicia. Por ejemplo, el MINJUSDH ha puesto a disposición un curso de 120 horas lectivas —dictado en alianza con la PUCP y el IDEELE— para sesenta jueces y fiscales de manera que conozcan el Mecanismo y sepan cómo abordar los casos de las personas defensoras sobre la base de los estándares internacionales de derechos humanos.

En resumen, podemos llegar a las siguientes conclusiones: las Mesas de Trabajo son espacios neurálgicos de participación y gobernanza en derechos humanos en el marco del Mecanismo. No obstante, aún se encuentran en un estado de gestación inicial como para llegar a conclusiones determinantes sobre su eficacia, no solo en términos de fomentar el diálogo, sino, sobre todo, de monitorear el cumplimiento de compromisos según lo establecido en las actas de las sesiones, las cuales se han empezado a realizar recién el 2024.

La Mesa de Trabajo de Ucayali ofrece un espacio de evaluación y pilotaje para la ejecución de las siguientes Mesas y el fortalecimiento de la participación en esos casos. Esta Mesa evidencia características que se encaminan a catalogarla como un proceso exitoso de participación que la ubicaría en el tránsito de una participación consultativa hacia la transformativa. En este caso, también se evidencian patrones constitutivos de experiencias exitosas, como las identificadas en el caso del PNA, las cuales deberían replicarse en otras Mesas:

- el compromiso y proactividad de actoras y actores intervinientes de la sociedad civil. Estos se manifiestan en la constitución de Sub Mesas de Trabajo para contribuir a robustecer el monitoreo y seguimiento de acuerdos;

- el compromiso, apertura y nivel técnico de las funcionarias, funcionarios y servidores públicos que lideran la implementación, por lo menos por parte del MINJUSDH. No se puede afirmar lo mismo para el resto de entidades obligadas a participar en la Mesa;
- la capacitación continua en la promoción y difusión del Mecanismo.

Finalmente, de la data recolectada y, sobre todo, por la participación de organizaciones de PPII, se puede afirmar que hay acciones orientadas a la promoción y difusión del Mecanismo desde un enfoque intercultural. Lamentablemente, no tenemos data suficiente para poder evaluar y concluir sobre la participación en función al género.

3. PLAN ESPECIAL MULTISECTORIAL PARA LA INTERVENCIÓN INTEGRAL A FAVOR DE LA POBLACIÓN EXPUESTA A METALES, METALOIDES Y OTRAS SUSTANCIAS QUÍMICAS TÓXICAS

En el caso del PEM, la evaluación de la participación toma en cuenta la información brindada por el MINAM y MINSA en las solicitudes realizadas dentro del marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁶, así como las entrevistas cualitativas con miembros de la Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas.

Respecto a las acciones concretas que se han realizado a favor de las poblaciones de La Oroya, Cerro de Pasco, Cuninico y Espinar expuestas a metales pesados y sustancias tóxicas, el MINAM indicó que el PEM fue formulado y aprobado de manera multisectorial y participativa considerando una estructura de lógica de proceso con un ámbito de intervención nacional. Resaltó la existencia de espacios de trabajo de nivel multisectorial con participación del MINAM e intervenciones focalizadas desde el Ministerio de Salud y las Direcciones Regionales de Salud correspondientes, donde se aborda la problemática de exposición poblacional a metales pesados y sustancias tóxicas. Ejemplos de lo anterior son la Mesa de Diálogo para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Espinar, departamento de Cusco, y el Plan Nacional de Acción de Salud Integral para la Población en Riesgo por Exposición a Metales Pesados y Metaloides y Otras Sustancias Químicas en Espinar, Cusco.

Para Ariana K'ana, representante de la Plataforma de Espinar, hay que ser cautelosos con estas respuestas estatales, pues parten de un análisis técnico documentario desconectado de las vivencias de las personas. Esto se agrava cuando las respuestas por parte del Estado son dispersas o desconectadas;

²⁶ Informe elaborado por el Ing. Noly Riveros, especialista de la DCCSQ, mediante el cual se responde el pedido de información.

esto es, cuando cada sector deslinda responsabilidades fuera de sus áreas y se desentiende del análisis del problema de la contaminación desde una mirada relacional e intersectorial. Señala, asimismo, que, pese a los avances reportados por el MINAM, la incertidumbre y escepticismo persisten en la comunidad de Espinar. No se sabe cuáles son los avances tangibles por parte del Estado para aminorar la contaminación ambiental y daños a la salud, a pesar de existir un estudio de causalidad llevado a cabo por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), cuyos hallazgos comprueban la incidencia y niveles de contaminación en Espinar, y deberían permitir una mejor focalización de las intervenciones del Estado (Ariana K'ana, comunicación personal, 30 de enero de 2024).

Por su parte, el MINAM indica que, mediante la Resolución Ministerial N.º 187-2022-MINAM, declaró en emergencia ambiental a las comunidades Urarinas y Cuninico en el distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto, a fin de proteger la salud de las ciudadanas, ciudadanos y el ecosistema fluvial amazónico, afectados por los derrames de hidrocarburos. Las acciones para remediar el problema incluyeron la aprobación y ejecución de un plan de acción inmediato y de corto plazo para la atención de la emergencia ambiental, a cargo de distintas entidades públicas, en coordinación con las autoridades regionales y locales.

Ahora bien, respecto a la participación de la sociedad civil en la creación e implementación de la Comisión Multisectorial, el MINAM indicó que, según el Artículo 2 del Decreto Supremo N.º 129-2022-PCM, la Comisión está integrada por un representante de la Plataforma Nacional de Afectados y Afectadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas del Perú, en representación de la sociedad civil, quien ha participado activamente en las coordinaciones para su creación, así como en todas las sesiones ordinarias de la Comisión Multisectorial. Estas sesiones se desarrollaron conforme al siguiente detalle:

- **primera sesión:** 01 de diciembre de 2022. Se realizó la instalación en ceremonia protocolar presencial en el MINSA;
- **segunda sesión (suspendida):** 27 de enero de 2023. Se inició y suspendió a solicitud expresa de los representantes de la Plataforma de Afectados, quienes estuvieron presentes;
- **segunda sesión:** 14 de abril de 2023. Segunda sesión ordinaria, continuación de la sesión suspendida, donde los representantes de la Plataforma de Afectados informaron en reunión de coordinación previa su decisión de no participar —por la coyuntura social-política— y que desarrollarían un proceso de consulta a cada una de sus bases departamentales sobre su futura participación. No obstante, la sesión se desarrolló como una sesión informativa;
- **tercera sesión:** 08 de junio de 2023. Se aprobó el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial, y este se remitió a PCM para las gestiones de ratificación de la aprobación mediante Resolución Ministerial, conforme la disposición complementaria final única del Decreto supremo N.º 129-2022-PCM.

Asimismo, de acuerdo con lo reportado por el MINAM en el marco de la Comisión Multisectorial, se han desarrollado reuniones de trabajo a nivel multisectorial, bilateral y sectorial, así como con representantes de la Plataforma de Afectados, con la finalidad de coordinar acciones para la implementación de actividades del PEM. A ese respecto, cabe mencionar que mediante la Resolución Ministerial N.º 287-2023-PCM, de fecha 04 de diciembre de 2023, finalmente se aprobó el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial. Se mantuvo a un representante de la Plataforma Nacional de Afectados y Afectadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas. A ese respecto, Félix Suasaca, secretario general nacional de la Plataforma, expresa su insatisfacción por esta

escasa representatividad de miembros de la Plataforma en la Comisión, comentando lo siguiente:

“cómo es posible que se incluya un solo representante de la Plataforma a nivel nacional; debió incluirse representantes de la Plataforma por cada región del país (...) un solo representante es desproporcionado en comparación a los espacios asignados al estado y gremios municipales (comunicación personal, 29 de enero de 2024).”

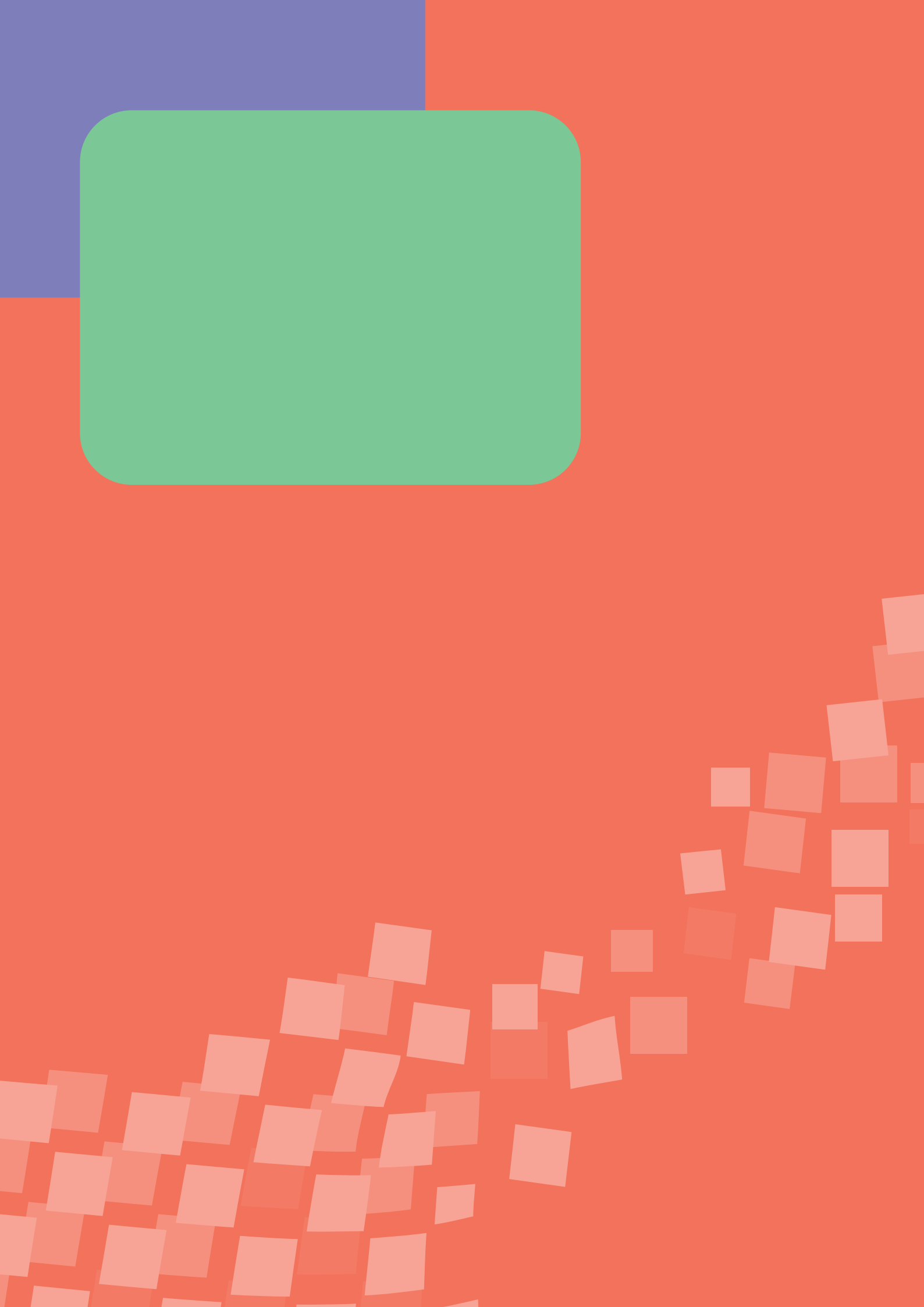
En lo que respecta al MINSA, se solicitó indicar si en los procesos de atención, identificación de casos y vigilancia epidemiológica a población expuesta e intoxicada por metales se ha dado espacio para la participación de las personas de la sociedad civil, de manera que se compartan y registren sus experiencias y preocupaciones en torno a estos temas. De haberse dado estos espacios, que se indique qué acuerdos o compromisos se han registrado por parte del MINSA. La respuesta del MINSA, a través del Informe N.º D000507-2023-CDC-DVSP-MINSA, de fecha 29 de noviembre de 2023, fue que la oficina es la siguiente:

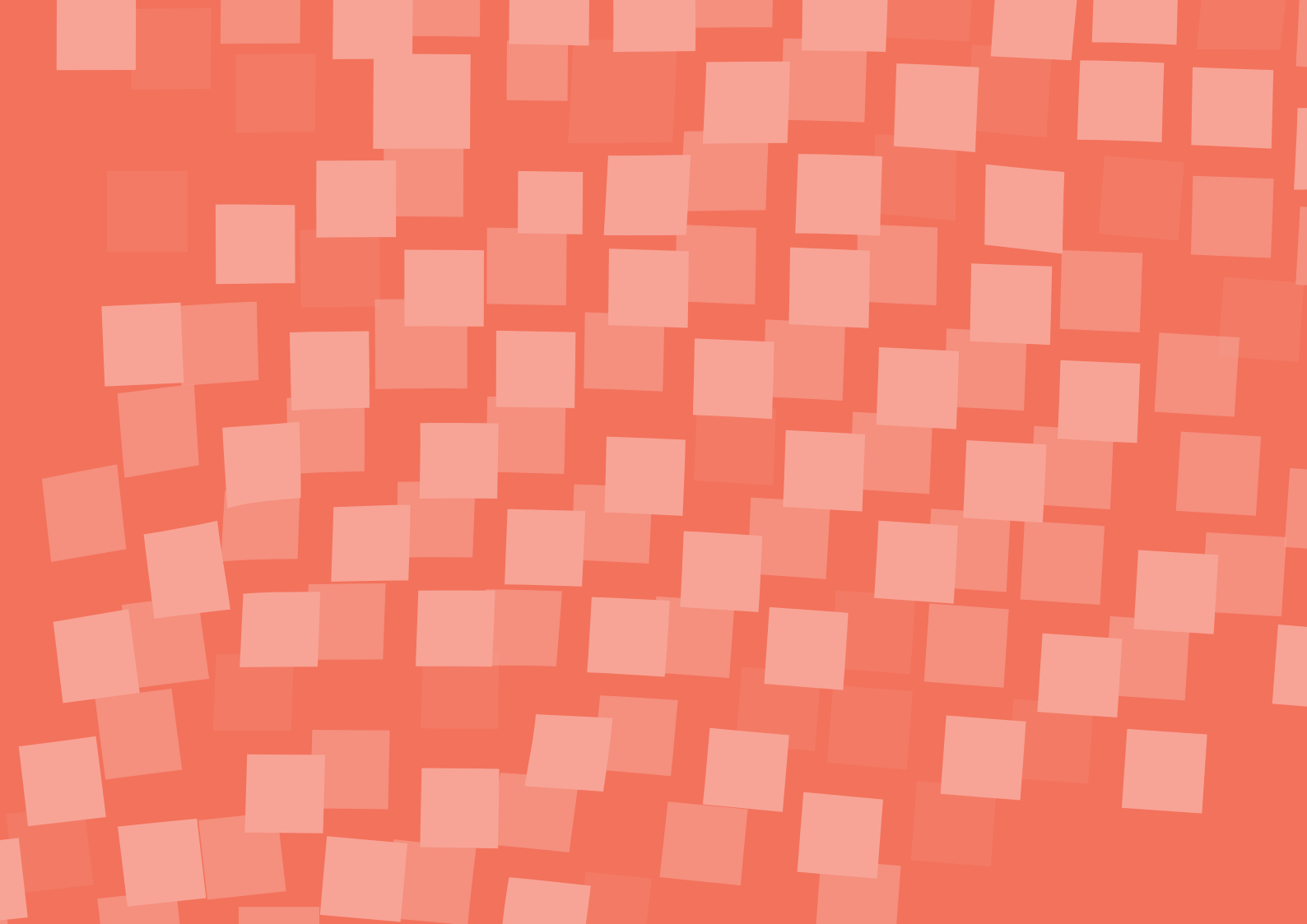
“Dirección de Promoción a la Salud y, en las regiones de salud, se trabaja vigilancia ciudadana, capacitación a los agentes comunitarios y coordinación con las autoridades locales.”

Para concluir, de la información descrita líneas arriba se puede afirmar que, en el marco del PEM, existen espacios para el diálogo y participación ciudadana constituidos desde lo formal. Estos espacios se han concretado

desde la creación de la Comisión Multisectorial, la cual recién ha empezado a operar desde la sesión del 14 de abril de 2023 en un contexto de evidente escepticismo por parte de los representantes de la Plataforma, por un distanciamiento entre el cumplimiento de obligaciones que reporta el Estado y lo que se percibe desde la sociedad civil. Ello se agrava a consecuencia de la débil representatividad asignada a miembros de la Plataforma en la actual constitución de la Comisión Multisectorial.

En la medida que un espacio de diálogo no es reconocido como legítimo en términos de generar confianza para lograr acuerdos sustantivos, la existencia del propio espacio se vuelve inútil, y la débil participación termina limitada a lo instrumental. Pareciera que este es el caso de los espacios participativos en el marco del PEM.





4

RECOMENDACIONES Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

De la evaluación de los tres casos estudiados, lo primero a señalar es que son espacios de constitución reciente y en proceso de implementación, aun cuando responden a problemas estructurales de larga data. En ese sentido, sería prematuro ser concluyentes sobre los resultados y eficiencia de la participación, por lo que las recomendaciones alcanzadas en esta sección se dan en función de la lectura y evaluación que hemos realizado hasta el momento.

Una recomendación central de este estudio es poner especial atención en las actoras y actores que están detrás de la implementación de estos tres espacios participativos, esto es, en quienes tienen la tarea de construir institucionalidad. Particularmente, se observa que la gestión de las personas que están detrás de los liderazgos desde el Estado es clave, pues esta fomenta, o perjudica, las coordinaciones entre actoras y actores. Desafortunadamente, la gestión estatal no contribuye con la academia a estudiar estos temas, lo que se ha evidenciado en este estudio por la escasa o nula voluntad de los gestores estatales para colaborar en la investigación sobre temas que les conciernen.

Tanto el PNA como el Mecanismo, en general, ofrecen espacios prometedores para el continuo fortalecimiento de la participación y gobernanza en derechos humanos. Ambos parten de escenarios propicios para su institucionalización, promovida desde arriba. La constitución de ambos espacios fue un compromiso de Estado establecido en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, —cuya ejecución fue liderada desde MINJUSDH—, influenciado, a su vez, por un contexto internacional de promoción de la ética empresarial y visibilización del estado crítico de las personas defensoras del medioambiente en la región. Ha sido

posible gestar receptividad en espacios de la sociedad civil y gremios empresariales para la reapropiación y fortalecimiento de los espacios participativos. Lo anterior ha dado lugar a una especie de círculo virtuoso de retroalimentación de arriba hacia abajo y viceversa.

Por el contrario, el PEM y las normas que construyen su institucionalidad son producto de la movilización de derechos desde abajo, a través del activismo por los derechos humanos, especialmente, como resultado del trabajo desde la Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas. Esta Plataforma se empieza a gestar en un contexto de graves impactos ambientales y de salud pública en la comunidad de La Oroya durante la primera década del nuevo milenio. Asimismo, la plataforma se ve robustecida al integrar la problemática de otras regiones y zonas afectadas en las distintas regiones del país. En mayo de 2021, con la Ley N.º 31181, Ley para Fortalecer la Prevención, Mitigación y Atención de la Salud Afectada por la Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas, se marca el primer hito legal de reconocimiento a la vulneración de derechos a las personas afectadas por sustancias tóxicas y la necesidad de ofrecerles garantías de prevención y resarcimiento. En este espacio, el proceso de diálogo entre sociedad civil y el Estado no ha sido armonioso. Por el contrario, son recurrentes los reportes desde la sociedad civil y grupos activistas sobre la insatisfacción de los miembros de la Plataforma —sobre todo, en lo que concierne a la forma en que el Estado (MINAM, MINSA y MINEM) atiende a sus demandas (de manera desarticulada)—²⁷. Este caso evidencia que, cuando las exigencias de derechos humanos emergen desde abajo, existe una mayor resistencia por parte del Estado a su atención efectiva, lo que pone de manifiesto la escasa valoración de los beneficios de la gobernanza de derechos humanos por parte del funcionariado estatal encargado de atender las demandas de este grupo poblacional.

²⁷ Ver, por ejemplo, <[93](https://muqui.org/noticias/en-que-estan-las-demandas-por-salud-humana-y-ambiental-de-los-afectados-por-metales-toxicos-en-el-peru/></p>
</div>
<div data-bbox=)

Además de la forma como se construye institucionalidad desde arriba o abajo, junto con la voluntad de los actores estatales de impulsar gobernanza en derechos humanos, también se recomienda poner atención a los instrumentos de medición: objetivos estratégicos e indicadores de medición para el cumplimiento de compromisos en los tres casos. En el caso del PNA, hay claridad en los lineamientos, los objetivos estratégicos e indicadores de medición. En función de estos, las Mesas de Trabajo han implementado acciones y reportado avances, aunque de manera lenta, considerando que faltan menos de 2 años para concluir la implementación del PNA²⁸. En el caso del Mecanismo, las Mesas y Sub Mesas de Trabajo, como en el caso de Ucayali, establecen compromisos y es posible hacerles seguimiento.

De la información recolectada en este estudio, no se ha podido evidenciar una dinámica similar de seguimiento en el caso del PEM, particularmente, porque el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial a cargo de la implementación del PEM recién fue publicado en diciembre de 2023.

De otro lado, en los tres casos se han identificado problemas de carencia presupuestal. En cuanto al PNA y el Mecanismo, se buscaron soluciones creativas desde el MINJUSDH y los gremios empresariales para lograr el apoyo de la cooperación internacional en aspectos técnicos y financieros.

Finalmente, se recomienda incidir en la importancia de la capacitación a todo nivel dirigida a las actoras y actores intervinientes. De la información recolectada en este estudio, se ha podido constatar el liderazgo del MINJUSDH y gremios empresariales, como la Cámara de Comercio de Cajamarca, para promover el desarrollo de capacidades sobre la base de la difusión y conocimiento en el caso del PNA, con el apoyo de la cooperación internacional. El MINJUSDH también ha hecho lo propio con el Mecanismo, tanto a nivel de sociedad civil como con los operadores estatales. No se advierte lo mismo en el caso del PEM.

²⁸ Las relatorías correspondientes a cada reunión de los grupos de trabajo son de acceso público. Ver en <<https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos/>>.

1. PLAN NACIONAL DE ACCIÓN DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS 2021-2025

El PNA marca un hito de relacionamiento y transformación conductual entre las actoras y actores participantes. Está encaminado a construir una institucionalidad sólida —en materia de gobernanza en derechos humanos con participación multiactor y multinivel— que permita prevenir las violaciones a derechos y no solo accionar cuando estas ocurran.

Para continuar con el fortalecimiento de los espacios participativos, se recomiendan las siguientes acciones de integración multiactor:

- reforzar el trabajo de articulación de redes locales y regionales con miras a tener mayor presencia en el proceso de descentralización del PNA;
- fortalecer la incidencia de la sociedad civil en el proceso de reconocimiento del PNA como plan de interés regional a través de los GORE, vía Ordenanza Regional;
- afianzar desde la sociedad civil el trabajo con los Comités de Derechos Humanos de las Cámaras de Comercio Regionales, —en caso estos estén constituidos— para fortalecer los espacios de diálogo multiactor con las empresas;
- replicar la experiencia exitosa de la Cámara de Comercio de Cajamarca e Ica para seguir promoviendo las guías de debida diligencia empresarial, entre otras herramientas de derechos humanos;
- contribuir a la máxima socialización del PNA, incluyendo el ámbito local. Esto implica, por ejemplo, articular el trabajo entre las alcaldías y juntas vecinales para identificar qué demandas ciudadanas deben/pueden atenderse en el marco de la implementación del PNA.

- fomentar y solicitar al MINJUSDH la capacitación continua sobre el PNA, sus objetivos estratégicos y mecanismos de medición. Debe tomarse en cuenta que en la Sentencia de La Oroya vs. Perú, la CIDH indicó la necesidad de que el Estado diseñe e implemente un programa de capacitación permanente en materia ambiental para funcionarios del Poder Judicial y de las entidades con competencias en el sector de la gran y mediana minería en el Perú (Fundamento 353);
- consolidar la constitución de un grupo técnico de pueblos indígenas en la implementación del PNA, así como incentivar mayor participación de pueblos indígenas en los espacios participativos que se gesten a raíz de esta implementación en las regiones priorizadas.

2. MECANISMO INTERSECTORIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Mientras el PNA se ubica como el caso más exitoso de los tres en cuanto a la calidad del proceso participativo —en términos del fomento del diálogo multiactor y seguimiento de acuerdos—, el Mecanismo —específicamente, las Mesas de Trabajo Regionales—, ilustra un posible tránsito desde una participación consultativa (mediana) hacia la transformativa (fuerte).

A fin de contribuir al éxito de este tránsito, se recomiendan las siguientes acciones por parte de la sociedad civil:

- En tanto que las Mesas de Trabajo actualmente se articulan a nivel regional, es importante que la sociedad civil refuerce el trabajo de conexión de redes locales con organizaciones de representación regional para asegurar un mayor intercambio de información e incidencia.
- Es importante que, desde la sociedad civil, se busque replicar la experiencia de la Mesa de Ucayali, a fin de lograr un trabajo colaborativo con el Estado, para el monitoreo y seguimiento de acuerdos, sobre todo en las regiones con Mesas ya constituidas y proyectadas a constituirse para el 2024.
- A través de las Mesas de Trabajo, la sociedad civil participante deberá exigir un mayor involucramiento de los demás sectores adscritos al Mecanismo. Si bien el MINJUSDH asume el liderazgo, no se observa la misma proactividad e involucramiento por parte del MININTER, MINEM, MIDAGRI, entre otros.
- Es importante continuar la incidencia para lograr la elaboración de una base de datos desagregada sobre las amenazas, con el fin de que en ella se registre e identifique el perfil de la defensora o defensor amenazado.

Concretamente, que esta permita identificar a qué PPI pertenece, la actividad delictiva a la que se enfrenta y el lugar donde ocurren los hechos.

- Es necesario que, en las agendas de las Mesas de Trabajo, la sociedad civil solicite que se informe cómo va el acceso a la justicia en los casos de asesinatos a personas defensoras de derechos, cuál es la duración de los procesos y la forma en que los jueces están resolviendo estos casos.
- Finalmente —considerando que la prevención de la amenaza y asesinato requiere que se preste atención de las causas estructurales y la violencia estructural en contextos de actividades ilegales y crimen organizado—, es crucial que el discurso de los derechos humanos explicita los contextos y personas —líderesas y líderes indígenas— que sufren el mayor peso de las injusticias ambientales en nuestro país. De lo contrario, seguirán sufriendo las consecuencias de la inacción estatal por la inseguridad y actividades criminales que afectan a todas y todos en el Perú.

3. PLAN ESPECIAL MULTISECTORIAL PARA LA INTERVENCIÓN INTEGRAL A FAVOR DE LA POBLACIÓN EXPUESTA A METALES, METALOIDES Y OTRAS SUSTANCIAS QUÍMICAS TÓXICAS

El caso del PEM es el menos exitoso de los tres evaluados en términos de calidad de los procesos participativos. La participación de actoras y actores civiles en los espacios constituidos, como la Comisión Multisectorial, pareciera estar en el tránsito de lo instrumental (débil) hacia lo consultativo (mediana), sin esperanzas aún de lograr un impacto transformativo (fuerte).

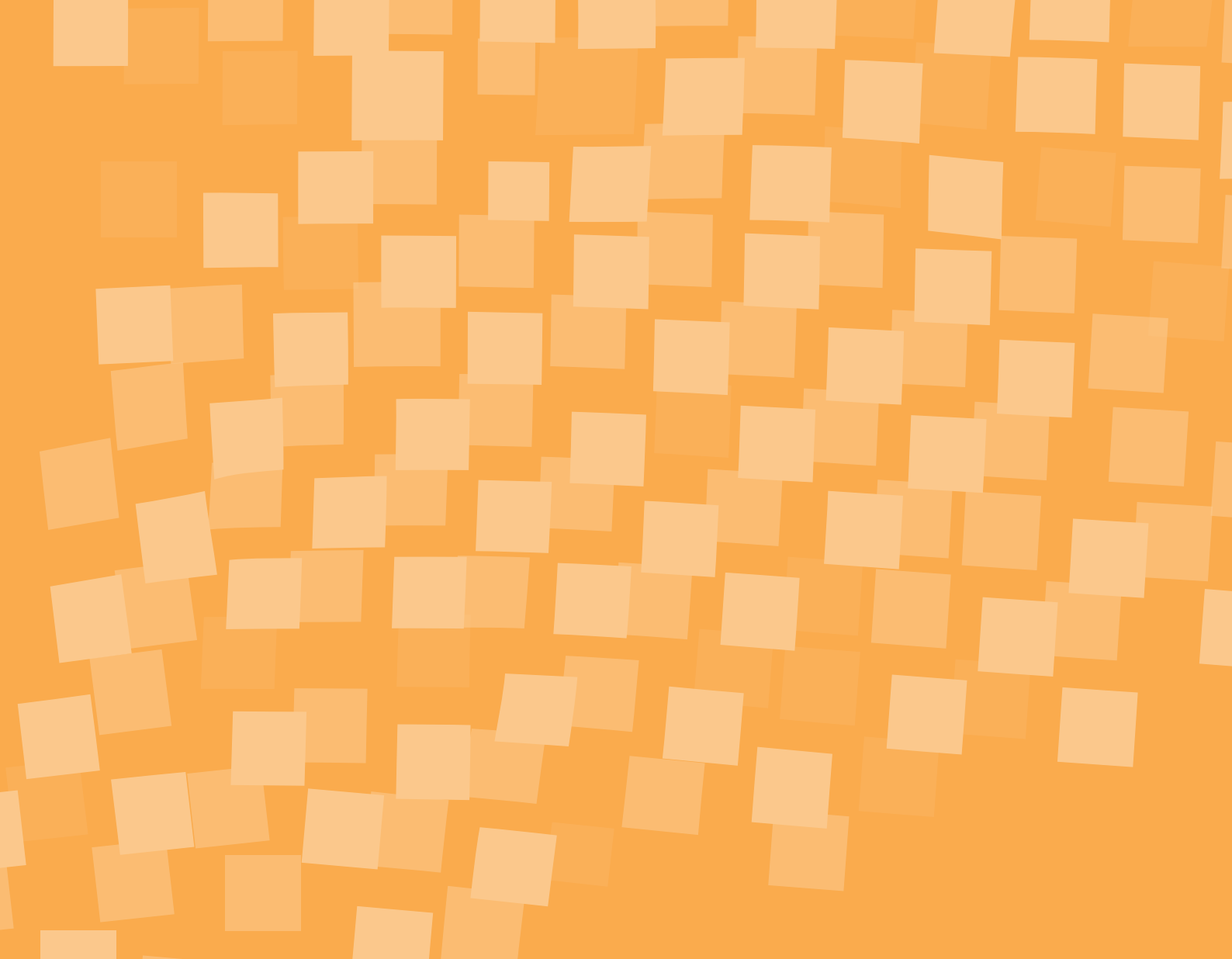
Hay aspectos sustantivos que deben mejorarse en el activismo por el derecho a un ambiente sano y saludable, el derecho a la salud, entre otros, considerando las distintas aristas y complejidades de la exposición humana a contextos tóxicos descritas en este informe. Asimismo, la Sentencia de la Comunidad de La Oroya vs. Perú debe tomarse como referencia. Esta establece criterios jurisprudenciales que marcan pautas a seguir en otros casos similares. Se recomienda el impulso de las siguientes estrategias de acción:

- involucrar a la academia en el trabajo de visibilización y análisis de los casos de personas afectadas por metales, metaloides y otras sustancias tóxicas desde una perspectiva estructural, de manera que ello permita evidenciar las violaciones a derechos humanos en zonas afectadas por la contaminación vs. zonas no afectadas, desde un enfoque relacional y sistémico;
- solicitar al MINJUSDH que las personas afectadas por metales tóxicos sean consideradas como un grupo de especial protección en la Política Nacional de Derechos Humanos. Esto permitirá fortalecer la institucionalidad desde arriba y complementarse con el trabajo ya existente desde la Plataforma. El MINJUSDH ha demostrado ejercer

un mejor liderazgo y coordinación multiactor, en los casos del PNA y el Mecanismo, que los sectores a cargo (MINSA, MINAM y MINEM) de la implementación de la normatividad relacionada a personas afectadas por contaminantes;

- solicitar al Estado y Gobiernos Regionales un trabajo articulado para la elaboración del Registro Nacional de Zonas y Personas Contaminadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas;
- finalmente, a la luz de la sentencia en el caso de La Oroya vs. Perú (CIDH), incluir en la agenda de las próximas reuniones de la Comisión Multisectorial los siguientes puntos:
 - solicitar la reforma del Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial, aprobado vía Resolución Ministerial N.º 287-2023-PCM, de manera que amplíe la representatividad numérica de los integrantes de la Plataforma. Actualmente, dicha representatividad es escasa y diametralmente desproporcionada respecto del espacio dado al Estado y gremios municipales (dieciséis representantes vs. un representante de la Plataforma), lo cual no asegura participación sustantiva y es inconsistente con lo establecido por la CIDH respecto de la obligación del Estado de garantizar acceso a la información y participación ciudadana efectiva en materia ambiental, particularmente cuando dichas decisiones tienen un impacto en sus vidas (Fundamentos 262-266);
 - solicitar que la vigilancia epidemiológica no se reduzca a dosajes de sangre en aras de una protección sustantiva del derecho a la salud. La CIDH ha señalado que los dosajes de sangre no son suficientes para ser considerados como un programa de vigilancia epidemiológica y ambiental. Un programa de vigilancia requeriría, entre otras cosas, un seguimiento permanente de las posibles enfermedades por cada grupo etario (Fundamento 301);

- solicitar al Estado y Gobiernos Regionales trabajar de forma articulada para la elaboración de líneas de base para determinar el real estado de la contaminación de aire, suelo y agua en todas las zonas identificadas como expuestas a contaminantes, a fin de poder elaborar planes de acción de descontaminación y remediación ambiental (Fundamento 333);
- impulsar que el Estado y Gobiernos Regionales activen el principio de transparencia activa para asegurar que el derecho de acceso a la información sea garantizado de manera oportuna y completa en estos casos. La Corte ha señalado que el Estado debe establecer un mecanismo de seguimiento a las respuestas negativas o evasivas por parte de las entidades públicas y de las empresas (Fundamento 342). Este mandato resuena, especialmente, en el caso de las solicitudes de información dirigidas al MININTER en el marco de este estudio, las cuales fueron redirigidas entre distintas oficinas para, finalmente, no ser atendidas del todo.



5

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amnistía Internacional. (2021). *Estado de Salud Fallido. Emergencia de Salud en Pueblos Indígenas de Espinar, Perú*. <<https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000033056/object/44273/raw>>.
- Amnistía Internacional. (2017). *Estado tóxico: violaciones del derecho a la salud de pueblos indígenas en Cuninico y Espinar, Perú*. <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39541.pdf>>.
- Aragón, J. y Guibert, Y. (2016). *Metodología y diseños de investigación comparada*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.
- Asociación Civil Centro de Cultura Popular Labor (2020). *Condiciones de la calidad ambiental y exposición humana a metales pesados en cerro de pasco*. <<https://muqui.org/wp-content/uploads/2020/10/Condiciones-de-la-Calidad-Ambiental-y-Exposici%C3%B3n-Humana-a-Metales-Pesados-en-Cerro-de-Pasco.pdf>>.
- Baldovino, S. et al. (2020). *Opinión legal. El Acuerdo de Escazú*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <https://spda.org.pe/wpfb-file/escazu-analisis-legal_2-pdf/>.
- Bebbington, A. (Ed.). (2013). *Industrias extractivas: Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. IEP, CEPES, Grupos Propuesta Ciudadana.
- Benavente, S. (2015). *El derecho de acceso a la justicia ambiental*. Derecho Ambiental. <<https://spda.org.pe/wpfb-file/cuaderno-3-justicia-ambiental-pdf/>>

Berry, L. H. et al. (2019). *Making space: how public participation shapes environmental decision-making*. Stockholm Environment Institute.

Bryson, J. M. et al. (2013). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*. 73(1), 23–34.

Bullard, R. D. (Ed.). 2005. *The quest for environmental justice: Human rights and the politics of pollution*. Sierra Club.

Calle, I. y Ryan, C. (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en seis países de Latinoamérica*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <<https://spda.org.pe/wpfb-file/participacion-proceso-eia-latam-pdf/>>.

Cantú, H. (2020). El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en el ámbito de la responsabilidad empresarial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. 53(157), 13-45.

Cantú, H. (2017). Planes de acción nacional sobre empresas y derechos humanos: sobre la instrumentalización del derecho internacional en el ámbito interno. *Anuario Mexicano de Derechos Humanos*. 17.

Castillo, G. (2008). Concepciones de participación ciudadana en la minería peruana. *Coyuntura*. 5(24), pp. 14-18.

Chunga, F. (Ed.). 2023. *Políticas públicas y planes de acciones nacionales: sobre empresas y derechos humanos en Latinoamérica*. KAS.

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*. <https://www.oas.org/es/cidh/r/dddh/guias/GuiaPractica_DefensoresDDHH-v3_SPA.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>>.

Contreras, F. (2015). *El derecho de acceso a la participación ciudadana ambiental en actividades mineras*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <<https://spda.org.pe/wpfb-file/el-derecho-de-acceso-participacion-pdf/>>.

Convoca. (2022, 02 de marzo). *Los niños del plomo: menores de Cerro de Pasco siguen padeciendo deficiencias por la contaminación minera*. <<https://convoca.pe/agenda-propia/los-ninos-del-plomo-menores-de-cerro-de-pasco-siguen-padeciendo-deficiencias-por-la>>.

CooperAcción. (2022). *Encuentro Nacional de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y ambientales*.

CooperAcción. (23 de diciembre de 2021). *Se aprobó el Plan Multisectorial para Atención de Afectados por Metales Tóxicos*. <<https://cooperaccion.org.pe/se-aprobo-el-plan-multisectorial-para-atencion-de-afectados-por-metales-toxicos/>>.

Cornwall, A. (2005). Spaces for Transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. En S. Hickey y G. Mohan (Eds.). *Participation: From tyranny to transformation: Exploring new approaches to participatory development* (pp. 75-91). Zed Books.

Cornwall, A. (2003). Whose Voices? Whose Choices? Reflections on Gender and Participatory Development. *World Development*. 31(8), pp. 1325-1342. <[https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(03\)00086-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00086-X)>.

Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sague.

Defensoría del Pueblo (16 de marzo de 2022). *Participamos en el I Congreso Nacional de la Plataforma de Afectados y Afectadas por Metales, Metaloides y Otras Sustancias Químicas Tóxicas*. <<https://www.defensoria.gob.pe/actividades/participamos-en-el-i-congreso-nacional-de-la-plataforma-de-afectados-y-afectadas-por-metales-metaloides-y-otras-sustancias-quimicas-toxicas/>>.

Defensoría del Pueblo. (2021a). *Defensoría del Pueblo: urge una ley que reconozca y proteja a las personas defensoras de derechos humanos en el Perú*. <<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-una-ley-que-reconozca-y-proteja-a-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos-en-el-peru/>>.

Defensoría del Pueblo. (2021b). *En defensa de las personas expuestas a metales, metaloides y otras sustancias químicas: los impactos de la contaminación ambiental. Informe de Adjuntía N.º 19-2021-AMASPPI/DP*. <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Adjunti%CC%81a-N%C2%B0-19-2021-DP-AMASPPI.pdf>>

Dehbi, F. y Martin-Ortega, O. (2023). An integrated approach to corporate due diligence from a human rights, environmental, and TWAIL perspective. *Regulation & Governance*. 17, 92.

Deva, S. (2021). Business and Human Rights: Alternative Approaches to Transnational Regulation. *Annual Review of Law and Social Science*. 17, 139-158.

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y políticas públicas. *Gestión y Política Pública*. 26(2), 341-349.

Donnelly, J. (1984). Human Rights and Development: Complementary or Competing Concerns? *World Politics*. 36(2), 255–283.

- EarthRights International (2022). *Funcionamiento de la política pública de protección de defensoras y defensores indígenas criminalizados y amenazados. Análisis de casos de las organizaciones FENAMAD, OPIKAFPE, FEDIQUEP, y de los pueblos K'ana y Chumpi Willkas*. <https://earthrights.org/wp-content/uploads/Informe_PP_Defensores2022.pdf>.
- Farmer, P. (2003). *Pathologies of power: Health, human rights, and the new war on the poor*. University of California Press.
- Galvis, M. C. y Salazar, K. (2013). Derechos humanos y desarrollo económico: ¿cómo armonizarlos? *Anuario de Derechos Humanos*. 9, 195–203. <<https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/27044>>
- Glazebrook, T. y Opoku, E. (2018). Defending the Defenders: Environmental Protectors, Climate Change and Human Rights. *Ethics and the Environment*. 23(2), 83–109. <<https://doi.org/10.2979/ethicsenviro.23.2.05>>.
- Global Witness. (2022). *Una década de resistencia: diez años documentando el activismo por la tierra y el medio ambiente en el mundo*. <https://www.globalwitness.org/documents/20426/Decade_of_Defiance_Defenders_Report_SPA_-_September_2022.pdf>.
- Gonzales, M. (08 de noviembre de 2023). Afectados por metales tóxicos piden al Congreso presupuesto para atención médica y remediación ambiental. *Infobae*. <<https://www.infobae.com/peru/2023/11/09/afectados-por-metales-toxicos-piden-al-congreso-presupuesto-para-atencion-medica-y-remediacion-ambiental/>>.
- IDEHPUCP. (2023). *Defensores de derechos humanos en el Perú: A dos años de la creación del Mecanismo Intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos*. <<https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/defensores-de-derechos-humanos-en-el-peru-a-dos-anos-de-la-creacion-del-mecanismo-intersectorial-para-la-proteccion-de-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos/>>.

IDEHPUCP. (09 de septiembre de 2021). *Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. Acciones dirigidas a proteger los derechos de grupos socialmente vulnerables*. <<https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos-acciones-dirigidas-a-proteger-los-derechos-de-grupos-socialmente-vulnerables/>>.

IDEHPUCP (06 de junio de 2021). [RPP] Bruce Barnaby: *Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos*. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/idehpucp_medios/rpp-bruce-barnaby-plan-nacional-de-accion-sobre-empresas-y-derechos-humanos/>.

IDEHPUCP. (2019). *Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos Compilación de Planes Adoptados a Febrero de 2019*.

Instituto Danés de Derechos Humanos. (s.f.). *National Actions Plans on Business and Human Rights*. <<https://globalnaps.org/>>.

Laite, J. (1984). Migration and social differentiation amongst Mantaro valley peasants. En Norman, Long and Bryan Roberts. *Miners, peasants and entrepreneurs*. Cambridge University Press.

Li, F. (2017). *Desenterrando el conflicto: empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. IEP.

Marks, S. (2011). Human Rights and Root Causes. *The Modern Law Review*. 74(1), 57-78.

Mehra, A. et al. (2017). Filling the Void: New Architects of Human Rights Governance. En *Innovations in Global Governance: Peace-Building, Human Rights, Internet Governance and Cybersecurity, and Climate Change* (pp. 21–23). Council on Foreign Relations

- Montecinos, E. y Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*. 24(86).
- Mujica, J. (2021). *Aportes para la discusión de una ley sobre debida diligencia empresarial y derechos humanos*. Equidad. <<https://equidad.pe/wp-content/uploads/2021/09/DEBIDA-DILIGENCIA-EMPRESARIAL-Y-DERECHOS-HUMANOS.pdf>>.
- Nickel, J. W. (2002). Is Today's International Human Rights System a Global Governance Regime? *The Journal of Ethics*. 6(4), 353–371.
- Ojo Público (2022, 10 de julio). Defensores ambientales: la impunidad somete a los deudos a un duelo eterno. *Ojo Público*. <<https://ojo-publico.com/3516/defensores-ambientales-el-duelo-eterno-de-sus-deudos>>.
- Ojo Público. (2021, 14 abril). Apus declaran en emergencia la Amazonía por aumento del crimen. *Ojo Público*. <<https://ojo-publico.com/2631/apus-declaran-en-emergencia-la-amazonia-por-aumento-del-crimen>>.
- OXFAM. (2020). *Afectados por metales tóxicos denuncian que gobierno no escucha sus demandas*. <<https://peru.oxfam.org/latest/stories/afectados-por-metales-t%C3%B3xicos-denuncian-que-gobierno-no-escucha-sus-demandas#:~:text=Los%20afectados%20y%20afectadas%20por,sistem%C3%A1ticamente%20sus%20propuestas%20y%20demandas>>.
- Rodríguez Gómez, E. (2023). La eficacia del consenso de las redes de actores de políticas públicas en la elaboración del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú. En F. Chunga (Ed.). *Políticas públicas y planes de acciones nacionales: sobre empresas y derechos humanos en Latinoamérica*. KAS.

Ruggie, J. G. (2014). Global Governance and “New Governance Theory”: Lessons from Business and Human Rights. *Global Governance*. 20(1), 5–17.

Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En S. Bourque. *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). UNAM.

Scurrah, M. (2009). Incidencia política y conflicto: algunos temas comunes a los casos extractivos. En M. Scurrah (Ed.). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios* (pp. 301-319). Oxfam, Instituto del Bien Común e IEP.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Knopf.

Simons, P. y Macklin, A. (2014). The Governance Gap. *Extractive Industries, Human Rights, and the Home State Advantage*. Routledge.

SPDA. (21 de abril de 2023). *Mecanismo intersectorial para proteger a defensores ambientales cumple dos años: ¿Qué está pendiente?* <<https://www.actualidadambiental.pe/mecanismo-intersectorial-para-proteger-a-defensores-ambientales-cumple-dos-anos-que-esta-pendiente/>>.

Stammers, N. (1999). Social movements and the social construction of human rights. *Human Rights Quarterly*. 21(4), 980-1008.

Valencia, A. (2018). Participación ciudadana en la evaluación ambiental del sector minero en el Perú. Análisis de las dinámicas participativas e incorporación del enfoque de género. *Cuaderno de Investigación*. 8. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Valencia, A. (2016). *Human Rights Trade-offs in Times of Economic Growth: The Long Term Capability Impacts of Extractive-led Development*. Palgrave Macmillan.
- Valencia, A. (2014). Human rights trade-offs in a context of “systemic lack of freedom”: The case of the Smelter Town of La Oroya, Perú. *Journal of Human Rights*. 13(4), 456.
- Valencia, A. (2007). El concepto de equidad en salud y su aplicación en el discurso de los derechos fundamentales. *Gaceta del Tribunal Constitucional*. 8(1).
- Veltmeyer, H. (2013). The Political Economy of Natural Resource Extraction: A New Model or Extractive Imperialism? *Canadian Journal of Development Studies*. 34(1), 79-95
- Veltmeyer, H. y Petras, J. (2014). *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* Zed Books.
- Vogelfänger, D. (2016). El estatus jurídico de defensores y defensoras de derechos humanos. *Revista IIDH*. 63, 269-271. <<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r35527.pdf>>.
- Vyner, H. (1988). *Invisible Trauma. The psychosocial effects of invisible environmental contamination*. Lexington Books.
- Wampler, B. (2012). Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy. *Polity*. 44(4), 666–682. <<http://www.jstor.org/stable/41684509>>.

Wright, M. (2008). Corporations and Human Rights: A Survey of the Scope and Patterns of Alleged Corporate-Related Human Rights Abuse". *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*. 44. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Zambrano, G. (2023). Enfoque de interculturalidad: para qué y por qué. *IUS 360*. <<https://ius360.com/enfoque-de-interculturalidad-para-que-y-por-que-gustavo-zambrano/>>.

JURISPRUDENCIA PRINCIPAL

Sentencia Buzos Miskitos vs. Honduras, del 31 de agosto de 2021. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_432_esp.pdf>

Sentencia Comunidad de La Oroya vs. Perú, del 27 de noviembre de 2023. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf>

Sentencia de la Corte Superior de Justicia de Cusco, recaída en el Expediente N.º 00082-2015-0-1009-JM-CI-01, proceso de acción de cumplimiento presentada por la comunidad campesina de Huisa y otros, contra la Dirección Regional de Salud de Cusco y otros

ENTREVISTAS

Entrevista a Miguel Huerta, coordinador del Plan Nacional de Acción de Empresas y Derechos Humanos, MINJUSDH, realizada vía Zoom, el 19 de octubre de 2023

Entrevista a Ángel Gonzales, director de Políticas y Gestión en Derechos Humanos, MINJUSDH, realizada vía Zoom, el 26 de octubre de 2023

Entrevista a Sonia Paredes, Amnistía Internacional, Perú, vía Zoom, realizada el 27 de octubre de 2023

Entrevista a Cecilia Flores, presidenta Instituto Peruano de Empresas y Derechos Humanos (IPEDHU), realizada vía Zoom, el 03 de noviembre de 2023

Entrevista a Félix Suasaca, secretario general nacional de la Plataforma, vía Zoom, el 29 de enero de 2024

Entrevista a Ariana K'ana, secretaria técnica de la Plataforma de Afectados de Espinar, vía Zoom, el 30 de enero de 2024

Entrevista con Yolanda Zurita, presidenta de la Plataforma por la Salud Ambiental y Humana de la región Junín, vía Zoom, con fecha 30 de enero de 2024

Entrevista a Daniel Sánchez, coordinador del Programa de Empresas y Derechos Humanos del PNUD, realizada vía Zoom, el 07 de marzo de 2024

Entrevista a Federico Chunga, consultor independiente y excoordinador del PNA MINJUSDH, realizada vía Zoom, el 07 de marzo de 2024

Entrevista a Manuel Olaechea, presidente del Comité de Derechos Humanos de la Cámara de Comercio de Ica, vía Zoom, el 18 de marzo de 2024

Entrevista a Luis Ruiz, presidente del Comité de Sostenibilidad y Derechos Humanos de la Cámara de Comercio de Cajamarca, vía Zoom, el 25 de marzo de 2024

