Representación Permanente del Perú
Ginebra

Permanent Mission of Peru
Geneva

Nota N.º 7-1-M-N/ 97

La Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y tiene el honor de referirse a la comunicación mediante la cual se invita a los Estados a remitir comentarios escritos sobre el proyecto de Observación General N.º 38 sobre el derecho a la libertad de asociación.

Sobre el particular, se adjunta a la presente la contribución del Gobierno del Perú, que incluye un análisis de sus diferentes párrafos.

La Representación Permanente del Perú ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, hace propicia la oportunidad para reiterar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las seguridades de su distinguida consideración.

MISIÓN PERMANENTE DEL PERU
REPÚBLICA DEL PERÚ
GINEBRA

Ginebra, 05 de agosto de 2026

A la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos
Ginebra. -

71, Av. Louis Casaï - 1216 Cointrin - Genève
Telephone: +41 22 791 77 20 Fax: +41 22 791 77 29 Email: misionperu@onuperu.org

**Insumos del Estado peruano para el proyecto de Observación General Nº 38 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, referido al artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el derecho a la libertad de asociación**

## I. Sobre la solicitud de insumos

I.1. Mediante el Oficio OF. RE (DDH) N° 2-19-B/302, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) remitió a la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), la comunicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mediante la cual se informa a los Estados que el Comité de Derechos Humanos finalizó la primera lectura del Proyecto de Observación General N° 38 sobre el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), relativo al derecho a la libertad de asociación.

I.2. Con base de la información brindada por las entidades consultadas sobre dicho requerimiento, se ha elaborado el documento denominado “Insumos del Estado peruano para el Proyecto de Observación General Nº 38 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, referido al artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el derecho a la libertad de asociación”.

## II. Desarrollo

II.1. El Comité de Derechos Humanos es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por los Estados parte. En ejercicio de sus funciones, elabora y adopta observaciones generales sobre aspectos específicos del Pacto o de sus Protocolos Facultativos.

II.2. En ese contexto, el Comité de Derechos Humanos elaboró el Proyecto de Observación General N° 38, relativo al derecho a la libertad de asociación. Este instrumento desarrolla el alcance, contenido y límites de dicho derecho, incluyendo aspectos vinculados con su ejercicio en entornos digitales, las obligaciones de los Estados, las restricciones permitidas y su aplicación en contextos especiales, como los estados de emergencia y los conflictos armados.

II.3. Sobre la base de la información proporcionada por las dependencias consultadas, el Estado peruano ofrece las siguientes sugerencias para fortalecer el texto, en un espíritu constructivo y de colaboración con el Comité de Derechos Humanos:

*Sobre el párrafo 3, se señala lo siguiente:*

La Presidencia del Consejo de Ministros sugiere reforzar el reconocimiento de que la libertad de asociación es esencial para la gobernanza participativa, pues permite que las organizaciones de base canalicen demandas de manera organizada y pacífica, transformando la conflictividad en espacios de diálogo y acuerdo institucional.[1]

Por tanto, se sugiere que el Comité incorpore un reconocimiento expreso de la libertad de asociación para la gobernanza participativa.

*Sobre el párrafo 9, se señala lo siguiente:*

La Defensoría del Pueblo advierte que el listado de personas y grupos que pueden enfrentar un impacto diferenciado y agravado en el ejercicio de la libertad de asociación no menciona expresamente a las personas y

[1] Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Oficio N° D000064-2026-PCM-SGSD. Nota de Elevación N° D000447-2026-PCM-SSGD. Fecha: 25 de junio de 2026.

comunidades afrodescendientes, por lo que sugiere incorporarlas. Señala que la discriminación racial estructural puede afectar su derecho a organizarse, participar e incidir en la vida pública en condiciones de igualdad, en línea con lo ha indicado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su Recomendación General Nº 34 sobre discriminación contra los afrodescendientes. [2]

Por tanto, se sugiere que el Comité incluya expresamente a las personas y comunidades afrodescendientes en el listado de grupos que pueden enfrentar un impacto diferenciado y agravado en el ejercicio de la libertad de asociación.

*Sobre los párrafos 12 y 13, se señala lo siguiente:*

La Defensoría del Pueblo propone precisar que la protección del artículo 22 comprende también las formas propias de organización, representación y toma de decisiones de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas y nativas, así como las formas de organización de la población afrodescendiente y las organizaciones territoriales, comunales o culturales, que no siempre responden a modelos formales de personería jurídica, inscripción registral o estructura asociativa convencional. Destaca que, en todos estos casos, la ausencia de registro o reconocimiento formal no debería utilizarse para desconocer su legitimidad social, cultural o representativa, ni para limitar su participación en los asuntos que les conciernen.[3]

Tratándose específicamente de pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas, dicha precisión es coherente con lo dispuesto en el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, establece la obligación de consultar a estos pueblos mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, así como su derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo y a participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas que les afecten. En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho de estos pueblos a la libre determinación, a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, y a participar en la adopción de decisiones que les afecten por conducto de representantes elegidos conforme a sus propios procedimientos.[4]

Por tanto, se sugiere que el Comité precise que la protección del artículo 22 se extiende a las formas propias de organización, representación y toma de decisiones de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas y nativas, así como a las formas de organización de la población afrodescendiente y las organizaciones territoriales, comunales o culturales; y que la ausencia de registro formal no debe ser utilizada para desconocer su legitimidad social, cultural o representativa ni para limitar su participación en los asuntos que les conciernen.

*Sobre los párrafos 15 y 16, se señala lo siguiente:*

La Presidencia del Consejo de Ministros reconoce los principios de independencia, autonomía y autogobierno de las asociaciones, incluyendo su

[2] Defensoría del Pueblo. Oficio N° 094-2026-DP/ADHPO. Informe N° 010-2026-DP/ADHPO. Fecha: 16 de junio de 2026
[3] Ibidem.
[4] Ibidem

derecho a determinar libremente su composición. Sin embargo, en el marco de mesas de diálogo de políticas públicas, el Estado requiere la participación de contrapartes que cuenten con legitimidad y representatividad suficientes para garantizar que los acuerdos alcanzados sean sostenibles y vinculantes para el conjunto de la población afectada. En ese contexto, el Estado debería tener la potestad de establecer criterios mínimos y objetivos de representatividad siempre que estos no constituyan una injerencia en la vida interna de la asociación.[5]

Por tanto, se sugiere que el Comité precise que, en el marco de las mesas de diálogo de políticas públicas, la posibilidad del Estado de requerir criterios mínimos y objetivos de representatividad para asegurar la sostenibilidad y legitimidad de los acuerdos, sin que dichos requisitos constituyan una injerencia en la vida interna de la asociación.

*Sobre los párrafos 33 a 34, se señala lo siguiente:*

La Defensoría del Pueblo señala que el deber de crear un entorno propicio para la libertad de asociación debe comprender la adopción de medidas diferenciadas para remover las barreras geográficas, económicas, lingüísticas, digitales, institucionales, culturales y las derivadas de situaciones de discriminación racial, que afectan de manera particular a pueblos indígenas, población afrodescendiente, comunidades rurales, organizaciones de base y personas defensoras de derechos humanos.[6] Por su parte, la Presidencia del Consejo de Ministros añade que los Estados deben realizar esfuerzos específicos para facilitar el registro y el funcionamiento de asociaciones en zonas rurales o remotas, evitando que las barreras burocráticas o digitales impidan su participación en las decisiones que les afectan directamente.[7]

Por tanto, se sugiere que el Comité precise que el deber de crear un entorno propicio comprende la adopción de medidas diferenciadas para remover las barreras que afectan a estos grupos, incluyendo esfuerzos específicos en zonas rurales o remotas para facilitar el registro y funcionamiento de asociaciones.

*Sobre los párrafos 30 y 34, se señala lo siguiente:*

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables señala que el Proyecto no contempla el impacto diferenciado que las restricciones a la libertad de asociación pueden generar sobre las organizaciones de mujeres y aquellas dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la igualdad. Recuerda que, conforme a la Recomendación General Nº 28 del Comité CEDAW, la discriminación contra las mujeres puede manifestarse de manera indirecta mediante medidas aparentemente neutrales.[8]

Por tanto, se sugiere que el Comité incorpore la evaluación del impacto diferenciado de las restricciones sobre las organizaciones de mujeres y

[5] Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Oficio N° D000064-2026-PCM-SGSD. Nota de Elevación N° D000447-2026-PCM-SSGD. Fecha: 25 de junio de 2026.
[6] Defensoría del Pueblo. Oficio N° 094-2026-DP/ADHPO. Informe N° 010-2026-DP/ADHPO. Fecha: 16 de junio de 2026
[7] Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Oficio N° D000064-2026-PCM-SGSD. Nota de Elevación N° D000447-2026-PCM-SSGD. Fecha: 25 de junio de 2026.
[8] Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Oficio N° D000233-2026-MIMP-DVMM. Informe Técnico N° D000027-2026-MIMP-DPPDM-COJA. Fecha: 30 de junio de 2026

garantice que ninguna restricción menoscabe su derecho a la libertad de asociación.

*Sobre los párrafos 35 al 39, se señala lo siguiente:*

La Defensoría del Pueblo plantea que el deber estatal de hacer frente a discursos y narrativas hostiles contra las asociaciones se extienda a la protección frente a actos de amenaza, estigmatización, criminalización y represalias que sufren líderes y lideresas indígenas, afrodescendientes, comunales y ambientales. Recuerda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, que los actos de violencia contra un dirigente sindical, por su efecto intimidatorio, vulneran la libertad de asociación en su dimensión colectiva.[9]

En cuanto al acceso a un recurso efectivo, dicha entidad sugiere precisar que tales recursos deben ser accesibles, oportunos, independientes y culturalmente adecuados.[10]

Por tanto, se sugiere que el Comité extienda el deber de protección frente a discursos y narrativas hostiles a los actos de amenaza, estigmatización, criminalización y represalias contra líderes y lideresas indígenas, afrodescendientes, comunales y ambientales. Asimismo, se recomienda que precise que los recursos deben ser accesibles, oportunos, independientes y culturalmente adecuados.

*Sobre los párrafos 45 a 48, se señala lo siguiente:*

La Defensoría del Pueblo sugiere reforzar la previsión de que conceptos amplios o indeterminados, tales como seguridad nacional, orden público o moral pública, no sean utilizados de manera desproporcionada para limitar, criminalizar o deslegitimar la actuación de organizaciones indígenas, afrodescendientes, comunales, ambientales, sindicales o de derechos humanos.[11]

Por tanto, se sugiere que el Comité refuerce la interpretación estricta de los motivos de restricción a fin de evitar que conceptos amplios o indeterminados sean utilizados de manera desproporcionada para restringir el ejercicio de la libertad de asociación, en particular cuando se trate de organizaciones indígenas, afrodescendientes, comunales, ambientales, sindicales o de derechos humanos.

*Sobre el párrafo 56, se señala lo siguiente:*

La Presidencia del Consejo de Ministros indica que, al aplicar los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en contextos de crisis, debe considerarse el impacto de las acciones colectivas en la continuidad de los servicios públicos críticos. En esa línea, indica que el ejercicio de la libertad de asociación en el ámbito laboral, incluso en situaciones de emergencia, debe

[9] Defensoría del Pueblo. Oficio N° 094-2026-DP/ADHPO. Informe N° 010-2026-DP/ADHPO. Fecha: 16 de junio de 2026
[10] Ibidem
[11] Ibidem

ser compatible con la obligación estatal de garantizar servicios básicos y condiciones de seguridad para la población civil y los propios trabajadores.[12]

Por tanto, se sugiere que el Comité precise que el ejercicio de la libertad de asociación en el ámbito laboral en contextos de crisis debe ser compatible con la garantía de los servicios públicos críticos y las condiciones de seguridad para la población civil y los propios trabajadores.

## III. Conclusión

En el marco de la solicitud de comentarios al proyecto de Observación General N° 38, el Estado peruano, a partir de la información recibida por las dependencias consultadas, brinda respuesta al requerimiento.

[12] Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Oficio N° D000064-2026-PCM-SGSD. Nota de Elevación N° D000447-2026-PCM-SSGD. Fecha: 25 de junio de 2026.