



## PLAN NACIONAL DE ACCIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS: UNA OPORTUNIDAD QUE NO DEBE PERDERSE

FEDERICO CHUNGA FIESTAS  
CONSULTOR DE RedGE

PLATAFORMA DE LA  
SOCIEDAD CIVIL SOBRE  
EMPRESAS Y DERECHOS  
HUMANOS EN PERÚ



Red Peruana por una Globalización  
con Equidad – RedGE  
Jirón Trujillo 678, Magdalena del Mar  
Lima 17, Perú.  
Teléfono: (511) 394-7212.  
E-mail: redge@redge.org.pe  
www.redge.org.pe

Este documento ha sido elaborado  
con el apoyo de  
11.11.11

La aprobación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 (PNA), en junio de 2021, fue un avance significativo en los esfuerzos del Estado y la sociedad civil por impulsar la incorporación del enfoque de derechos humanos en las actividades empresariales. La significativa participación multiactor de Estado, empresas, sociedad civil, pueblos indígenas, sindicatos, de organismos internacionales y de la cooperación internacional en su proceso de elaboración, iniciado en enero de 2019, fue uno de sus puntos más destacables.

Pese a que la sociedad civil mantuvo varias discrepancias sobre vacíos y debilidades en su contenido, destacó su utilidad para contribuir a incorporar progresivamente el enfoque de derechos humanos en todas las políticas públicas, a fin de que el Estado y las empresas cumplan sus obligaciones de protección, respeto y reparación adecuada de los derechos humanos en el ámbito de las actividades empresariales. Este enfoque está basado en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE<sup>1</sup> sobre empresas transnacionales, la Declaración Tripartita de la OIT<sup>2</sup> sobre las empresas multinacionales y la política social, y otros instrumentos internacionales.

Si bien como parte del proceso de diagnóstico del diálogo multiactor, se produjeron 22 informes sobre 23 temas priorizados vinculados con la situación de grupos vulnerables, derechos ambientales, de pueblos indígenas, derechos fundamentales del trabajo, entre otros; cabe señalar que algunos temas no fueron considerados en este diagnóstico, a pesar de

- 1 Siglas de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- 2 Siglas de Organización Internacional del Trabajo.

que su inclusión fue solicitada por organizaciones indígenas y de la sociedad civil, como la seguridad alimentaria y el impacto del cambio climático en zonas protegidas.

Estos diagnósticos identificaron una serie de brechas de cumplimiento del Estado peruano respecto de sus obligaciones de protección; una de las principales, que se viene profundizando, es la falta de coherencia del Estado, especialmente respecto de políticas laborales, medio ambientales, de libre comercio internacional, minería, hidrocarburo y agroexportación. En estos casos, se verificó graves deficiencias en la normativa y en la gestión pública de las instituciones de fiscalización y supervisión, incompatibles con los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Perú es parte. También se identificó una casi inexistente labor estatal en la promoción de la debida diligencia empresarial en derechos humanos, así como escasos avances en su implementación operativa por parte del sector empresarial.

No obstante, por falta de voluntad política de diferentes sectores estatales, así como por la oposición del sector empresarial, el PNA no logró adoptar acciones dirigidas a superar algunos de los principales problemas identificados en el diagnóstico, principalmente en relación con actividades extractivas, tales como la remediación ambiental, pese a que fue objeto de numerosas denuncias por las organizaciones indígenas; o la adecuación de la normativa sobre consulta previa a los mandatos del Convenio 169 de la OIT y a la interpretación que sobre ella ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pese a que se logró aprobar algunas importantes acciones dirigidas a superar determinadas brechas, la mayoría no ha sido implementadas; entre estas últimas cabe destacar:

- a) La creación de un mecanismo de monitoreo del avance de la implementación de las acciones del PNA 2021-2025.
- b) La creación de un mecanismo de monitoreo de la debida diligencia empresarial, voluntario para las empresas privadas, y obligatorio para las públicas, con la finalidad de que el Estado cuente con información de calidad sobre el avance real del sector empresarial en la incorporación del proceso operativo de debida diligencia en derechos humanos.
- c) La asistencia técnica del Estado para la aprobación e implementación de guías de debida diligencia en temas y sectores industriales priorizados.
- d) La elaboración de propuestas de mejoramiento normativo y de gestión pública en temas como la consulta previa, el fortalecimiento de la organización sindical, la contratación pública, la fiscalización laboral, entre otros sectores.
- e) La elaboración multiactor de una propuesta de ley de debida diligencia empresarial obligatoria.

Si bien hubo avances en dos grupos de acciones, que a continuación se detallan, su implementación ha sido limitada:

- f) La conformación de diferentes espacios multiactor (mesa y comité multiactor, grupos de trabajo del poder ejecutivo, de pueblos indígenas, y de asuntos laborales), con la finalidad de que este proceso se beneficie del diálogo multiactor y facilite la rendición de cuentas por parte del Estado. Como se detalla en el cuadro a continuación, estos espacios han tenido un funcionamiento irregular, al punto que el grupo de trabajo de pueblos indígenas no ha llegado a instalarse.

Funcionamiento de espacios de participación:

Espacio de participación	Número de sesiones que debieron realizarse según Resolución Directoral N° 044-2022-JUS, desde su entrada en vigencia (abril de 2022) hasta septiembre de 2025	Número de sesiones efectivamente realizadas	Mes en que sesionó por última vez reunión
Mesa multiactor	10	4	Diciembre 2023
Comité multiactor	18	5	Febrero 2024
Grupo de trabajo del Poder Ejecutivo	Cuando sea convocado	7	Enero 2024
Grupo de trabajo de Asuntos Laborales	18	11	Agosto 2024
Grupo de trabajo de Pueblos Indígenas	18	No llegó a ser instalado	Nunca

Elaboración propia

- g) La ejecución de un programa descentralizado de capacitación y promoción del diálogo multiactor, dirigido a personas funcionarias nacionales y subnacionales, y líderes empresariales y de la sociedad civil. Estas actividades fueron desarrolladas durante 2022 y 2023 en Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Piura y Pucallpa, con el apoyo de la cooperación internacional, pero fueron descontinuadas. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) tampoco ha informado sobre el futuro de este programa.

La implementación del PNA ha sido muy limitada. No se ha cumplido con elaborar el mecanismo de monitoreo del cumplimiento de las acciones del PNA ni del mecanismo de monitoreo de la incorporación operativa de la debida diligencia por parte de las empresas.

Solo 9 de las 97 acciones del PNA fueron cumplidas a 2023, según un informe de la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, FIDH y Perú Equidad, la mayoría relacionadas con reducidas actividades de capacitación. A la fecha esta situación no ha cambiado sustancialmente. Durante la mayor parte del 2024 y hasta la fecha, el MINJUSDH no ha rendido cuenta de los avances del PNA ni en los espacios multiactor ni a través de la publicación de informes.

Además, la mayoría de instituciones estatales no ha cumplido con incorporar el enfoque de empresas y derechos humanos en las políticas a su cargo, y el Poder Ejecutivo no ha dispuesto ningún presupuesto específico para la implementación del PNA.

Asimismo, el Estado viene incurriendo en los últimos años en un conjunto de medidas manifiestamente contrarias al marco internacional de empresas y derechos humanos, que reflejan una escasa voluntad política para cumplir con sus compromisos adquiridos en el marco de la OCDE, de Naciones Unidas y de sus propias políticas públicas, entre ellas el PNA. Conviene destacar algunas de ellas:

- » Limitada capacidad del Estado de desarrollar un verdadero diálogo social. En los pocos espacios existentes, o los propios espacios de participación del PNA, el Estado no cuenta con herramientas que garanticen la participación significativa, y con real capacidad de incidencia, de las organizaciones sociales, sindicales y los pueblos indígenas.
- » El Estado sigue sin contar con información de calidad que verifique el impacto de sus políticas comerciales en los derechos humanos, puesto que los indicadores actualmente utilizados se limitan a medir mejoras macroeconómicas. Esto es especialmente manifiesto en la actividad extractiva, donde los proyectos tienen un grave impacto negativo en los derechos ambientales, de pueblos indígenas, y en la conflictividad social, pese a lo cual la política pública insiste en priorizar los altos ingresos que dicha actividad genera al país.

Otro ejemplo es el de la agroexportación, cuyos volúmenes han crecido sostenidamente en los últimos veinte años sin que ello signifique una mejora sustancial en el trabajo decente en este sector, ni se hayan tomado medidas claras para afrontar algunas de sus graves consecuencias, como el estrés hídrico. Por el contrario, en el ámbito laboral, yendo en contra de limitados avances logrados en los últimos años, el Estado ha vuelto a poner en vigencia regímenes legales excepcionales, vulneratorios de los derechos de estos trabajadores y trabajadoras, y que debilitan la fiscalización laboral.

- » La política pública de libre comercio internacional no ha incluido aun el enfoque de empresas y derechos humanos, pese a ser esta una recomendación explícita de la OCDE desde 2020. Esta recomendación ni siquiera llegó a merecer una acción en el PNA.
- » El Estado insiste en debilitar sistemáticamente la política ambiental, a través de la aprobación de leyes como la N° 31973, constitucionalizada en parte por el Tribunal Constitucional, que cambia reglas fundamentales de protección ambiental: permite que tierras forestales sean convertidas, indiscriminadamente, en tierras de uso agrario, y le quita al Ministerio del Ambiente la función de zonificación forestal y de aprobación de bosques de producción permanente, para dársela al Ministerio de Agricultura, cuya función no es ambiental sino de promoción de la explotación económica de proyectos agrícolas.
- » Asimismo, se advierte un escaso avance del sector empresarial en la implementación operativa de la debida diligencia en derechos humanos. Pese a que la gran empresa ha asumido esta obligación en el PNA y en sus instrumentos operativos de gestión, suele reincidir en acciones impostadas de protección de derechos humanos. Casos emblemáticos de negligencia en la prevención de violaciones de derechos humanos y en su reparación, como los del centro comercial Real Plaza de Trujillo y el derrame de petróleo en el mar de Ventanilla, protagonizadas por grandes empresas con procedimientos operativos de debida diligencia, aparentemente robustos, grafican muy bien esta situación generalizada. En ese contexto, el MINJUSDH ha incumplido con su compromiso de discutir, en 2024, la posibilidad de una ley de debida diligencia obligatoria en Perú, que podría contribuir a superar esta deficiencia.
- » Igualmente, pese a que el PNA incluyó medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, hasta la fecha, las entidades con obligaciones de implementarlo, como el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y el Ministerio de Energía y Minas, no han aprobado los lineamientos que viabilicen ello ni cuentan con presupuesto mínimo para asegurar medidas de protección urgente. Mientras tanto, el asesinato de personas defensoras, mayormente indígenas, ha aumentado durante los más de cuatro años de vigencia del PNA.

- » Finalmente, cabe destacar que la Política Nacional de Derechos Humanos al 2040, aprobada en diciembre de 2024, apenas incorpora algunas pocas acciones operativas de capacitación, sensibilización y asistencia técnica en materia de empresas y derechos humanos, todas ellas de menor profundidad que las contenidas en el PNA, dejando de lado acciones dirigidas al fortalecimiento de la institucionalidad estatal y corporativa para garantizar efectivamente el respeto de los derechos humanos por parte del sector empresarial. Hasta la fecha, el MINJUSDH no ha comunicado qué pasará con el PNA al término de su vigencia.

## ¿QUÉ HACER?

El Estado, y en particular, el órgano rector, el MINJUSDH, está en la obligación de tomar medidas urgentes para superar estas brechas, entre ellas proponemos las siguientes:

- » Retomar cuanto antes el diálogo multiactor para evaluar la implementación del PNA y las medidas más adecuadas para superar sus debilidades.

Es importante que el MINJUSDH dé cuenta de modo pormenorizado sobre el avance en la implementación de las 97 acciones del PNA y transparente, en cada caso, las razones por las cuales este avance ha sido muy limitado. Teniendo en cuenta la debilidad estatal en esta etapa del proceso, debe evaluarse, en un espacio multiactor en el que se disponga toda la información necesaria para tal fin, la extensión de la vigencia del PNA, pero, sobre todo, una hoja de ruta clara que precise las acciones que se tomarán para cumplirlo.

- » En esta hoja de ruta debe disponerse, con carácter de urgencia, medidas concretas para cumplir con las acciones del PNA más relevantes y demostrar la voluntad política del Estado con el cumplimiento del marco internacional de empresas y derechos humanos a través de la asignación de recursos humanos y financieros suficientes para que los diferentes sectores estatales, especialmente aquellos a cargo de políticas sensibles como la laboral, la de debida diligencia empresarial, y la ambiental, cumplan con sus compromisos adquiridos a través del PNA.