



## DEL COMPROMISO AL RESULTADO: AVANCES Y PENDIENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS (2021-2025)<sup>1</sup>

FEDERICO CHUNGA FIESTAS  
CONSULTOR DE FES - REDGE



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](mailto:redge@redge.org.pe)  
[www.redge.org.pe](http://www.redge.org.pe)

El Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025 (PNA) es el principal instrumento de política pública del Estado peruano para promover que las actividades empresariales se desarrollen respetando los derechos humanos. Fue aprobado en junio de 2021 y su vigencia fue extendida hasta diciembre de 2026 con el objetivo de completar acciones pendientes y fortalecer su implementación.

El PNA se basa en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, el principal estándar internacional en la materia. Estos principios establecen tres pilares: el deber del Estado de proteger los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de respetarlos y la garantía de reparación para las personas afectadas.

Y en esa lógica, el objetivo general del plan es incorporar los estándares internacionales de empresas y derechos humanos en las políticas públicas relacionadas con las actividades empresariales. Para ello definió tres objetivos específicos: i) fortalecer la coherencia de las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos; ii) promover la construcción progresiva de una cultura de debida diligencia empresarial; y iii) fortalecer las capacidades de los actores sociales para participar de manera informada en la vigilancia y exigibilidad de los derechos humanos.

<sup>1</sup> Chunga Fiestas, Federico. *Del compromiso al resultado. Evaluación de la implementación del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos 2021-2025*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, AMOTAPE - Centro para el Desarrollo Sostenible, Fundación Friedrich Ebert - Perú y Red por una Globalización con Equidad, Lima, 2026, 100 p.

Para alcanzar estos objetivos el PNA estableció 97 acciones, 149 indicadores y metas, organizados en cuatro ejes estratégicos. La implementación de estas acciones corresponde a 23 entidades públicas de distintos sectores del Poder Ejecutivo y del sistema de justicia, bajo la rectoría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En términos prácticos, el PNA busca prevenir impactos negativos de las actividades empresariales sobre los derechos humanos, promover prácticas empresariales responsables, fortalecer la regulación, supervisión y fiscalización estatal, y mejorar las capacidades de la sociedad civil, los sindicatos, los pueblos indígenas, y la ciudadanía en general para exigir el respeto de sus derechos.

Uno de los elementos más destacados del proceso del Plan fue el amplio diálogo multiactor que permitió su elaboración. En este proceso participaron entidades públicas, empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y organismos de cooperación internacional. El diálogo multiactor permitió que los diferentes actores iniciaran un acercamiento en torno a una agenda común para promover la conducta empresarial responsable en el Perú.

## PRINCIPALES HALLAZGOS, LIMITACIONES Y BRECHAS

A cinco años de su aprobación, la evaluación de la implementación del PNA evidencia una brecha importante entre los compromisos asumidos por el Estado y los resultados alcanzados. Del total de 97 acciones del PNA, **solo el 14 % ha sido cumplido, el 28 % ha sido cumplido parcialmente y el 58 % no lo ha sido**. Estos resultados muestran importantes limitaciones institucionales para consolidar una política pública orientada a prevenir los impactos negativos de las actividades empresariales sobre los derechos humanos.

No obstante, se identifican algunos avances que vale la pena destacar. En primer lugar, el PNA ha contribuido a posicionar, al menos inicialmente, el enfoque de empresas y derechos humanos en la agenda pública y en el debate institucional del país. En segundo lugar, algunas entidades estatales, aunque todavía limitadamente, han comenzado a incorporar este enfoque en determinadas políticas y programas relacionados con actividades empresariales. Entre estas entidades, además del órgano rector, destacan el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM.

En el sector empresarial se han registrado algunos avances en la implementación de procesos de debida diligencia en derechos humanos, impulsados principalmente por dinámicas internacionales y compromisos voluntarios. Sin embargo, estos avances se han desarrollado, en gran medida, al margen de la política pública, por lo que, contrariamente a lo previsto en el PNA, no existe información pública sobre la adecuación de estos procesos de debida diligencia a los estándares internacionales, principalmente los de los Principios Rectores. Ello tiene mucho que ver con que no fueron implementadas las acciones del PNA dirigidas al funcionamiento de un mecanismo de monitoreo y reporte de los avances de las empresas en esta materia.

Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil y sindicatos y organizaciones de pueblos indígenas -en diferentes medidas- han fortalecido sus capacidades de incidencia en la política pública y en el uso de los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos en sus labores. La consolidación de espacios como la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, y el trabajo que esta y otras organizaciones impulsan en algunas regiones del país, dan cuenta de estos avances. No obstante, este fortalecimiento sigue siendo incipiente y poco descentralizado.

## Limitaciones estructurales en la implementación

La evaluación identifica importantes limitaciones en la implementación del Plan, entre ellas, el bajo nivel de cumplimiento de las acciones previstas, la ausencia de un sistema efectivo de seguimiento y monitoreo -que si bien estaba previsto en el PNA, no ha sido implementado-, la escasa transversalización del enfoque de derechos humanos en muchos sectores del Estado y la limitada participación descentralizada de los actores sociales, además del debilitamiento progresivo del diálogo multiactor, considerado uno de los principales logros del proceso de elaboración del PNA.

Asimismo, se observa una falta de priorización del PNA por varias de las entidades responsables de su implementación y la falta de liderazgo del órgano rector para sostener y profundizar este proceso. La ausencia de informes oficiales periódicos sobre el avance del plan ha afectado, además, la transparencia del mismo.

Finalmente, la implementación del PNA también fue afectada negativamente por un contexto político e institucional complejo, caracterizado por una prolongada crisis política que afectó la continuidad de las políticas públicas y los procesos de diálogo.

Estos resultados muestran la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para de manera efectiva las políticas públicas vinculadas a empresas y derechos humanos.

## Persistencia de brechas en la protección de derechos

La persistencia de graves limitaciones en la capacidad institucional del Estado para prevenir, atender y reparar vulneraciones de derechos humanos vinculadas a actividades empresariales. A pesar de que la mayoría de acciones del plan nacional (62) estaban dirigidas al fortalecimiento de esta capacidad, muy pocas de ellas lograron implementarse, con lo que, en comparación a la situación previa a la aprobación del plan, las principales brechas persisten, entre ellas:

- **Ausencia de una regulación estatal efectiva sobre debida diligencia empresarial** en materia de derechos humanos que, a la fecha, se limita a una labor de promoción estatal a través del PNA. Hasta la fecha no se ha avanzado con incorporar un mecanismo de reporte voluntario de las empresas privadas, y obligatorio para las públicas, para monitorear los avances del sector empresarial. Tampoco ha sido puesto en la agenda el diálogo sobre la necesidad de una ley de debida diligencia obligatoria, pese a que el PNA disponía que ello debía darse en 2024.
- **Debilidad de los mecanismos de regulación, supervisión y fiscalización** sobre materias directamente vinculadas con el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas, principalmente en temas ambientales, laborales y, en general, de protección de grupos en especial situación de vulnerabilidad.
- **Falta de una plena alineación de los mecanismos de participación** ciudadana y de consulta previa a los convenios y tratados internacionales de los que el Perú es parte
- **Insuficiencia de mecanismos efectivos de reparación para víctimas.**

Esto refleja que el PNA ha contribuido poco a fortalecer el rol regulador del Estado frente a los riesgos derivados de las actividades empresariales, a pesar de tener a la coherencia estatal en materia de derechos humanos como uno de sus principales objetivos.

## RECOMENDACIONES

A pesar de las limitaciones identificadas, existe un consenso amplio entre los distintos actores sobre la necesidad de continuar fortaleciendo la política pública y aprovechar la experiencia acumulada para diseñar herramientas más eficaces. Por ello acá algunas recomendaciones:

- Reactivar y fortalecer, en lo inmediato, los espacios de diálogo multiactor entre el Estado, las empresas, los sindicatos, los pueblos indígenas y la sociedad civil; para implementar sistemas de seguimiento y monitoreo del PNA y publicar información periódica sobre el avance de las acciones e identificación de obstáculos garantizando una efectiva rendición de cuentas y la transparencia del proceso. Estos espacios son fundamentales para construir una política pública legítima y sostenible.
- Promover la participación activa de las empresas en los espacios de diálogo multiactor y comprometer su contribución al desarrollo de herramientas y guías que faciliten la implementación de la debida diligencia empresarial.
- Fortalecer la institucionalidad del órgano rector. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe manifestar con hechos una voluntad política más clara de llevar adelante este proceso, así como contar con mayores capacidades institucionales, recursos y apoyo político para liderar de manera efectiva la implementación de la política pública.
- La aplicación efectiva de procesos de debida diligencia empresarial constituye otro desafío central. En los próximos años será necesario avanzar, desde las buenas prácticas y el reporte voluntario de los avances de las empresas, hacia una regulación obligatoria que permita asegurar que la debida diligencia cumple cada vez más cabalmente con los Principios Rectores.
- Fortalecer la descentralización de la política pública, articulando el trabajo con gobiernos regionales y locales para que la agenda de empresas y derechos humanos se implemente en todo el territorio nacional.
- Mejorar la calidad de los indicadores de las acciones de la política pública de empresas y derechos humanos, de modo que permitan medir resultados e impactos reales.
- Fortalecer el rol de la sociedad civil, los sindicatos, los pueblos indígenas y la academia en la promoción, vigilancia e incidencia en la política pública de empresas y derechos humanos.

## CONCLUSIONES

El Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos representa un hito en la política pública peruana, especialmente por el proceso participativo y multiactor que permitió su elaboración.

Sin embargo, su nivel de implementación ha sido significativamente menor al esperado, lo que evidencia limitaciones en su diseño, en las capacidades institucionales para ejecutarlo y en la continuidad de la política pública sobre empresas y derechos humanos.

Pero, a pesar de estas limitaciones, el PNA ha contribuido a comenzar a posicionar el tema de empresas y derechos humanos en la agenda pública y ha generado aprendizajes importantes para el desarrollo futuro de esta política.

Escanear el código QR  
para descargar el libro

